



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

**AUTO DE SUSTANCIACIÓN N° 2021-07-241 NYRD**

Bogotá D.C. Veintinueve (29) de junio de dos mil veintiuno (2021)

<b>EXP. RADICACIÓN:</b>	250002341000 2014 01612 00
<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
<b>DEMANDANTE:</b>	AGUAS DE BOGOTÁ S.A. ESP
<b>DEMANDADO:</b>	DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES - DIAN
<b>TEMAS:</b>	Sanción administrativa por infracción del numeral 1.4 del artículo 502 del decreto 2685 de 1999 modificado por el artículo 23 del decreto 2101 de 2008.
<b>ASUNTO:</b>	REQUIERE A DEMANDANTE - AGUAS DE BOGOTÁ SA ESP

**MAGISTRADO PONENTE: MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN**

Vista la constancia secretarial que antecede procede el Despacho, a impartir el impulso procesal respectivo.

En ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del derecho consagrado en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, La sociedad AGUAS DE BOGOTÁ S.A. ESP a través de apoderado judicial interpuso demanda contra la DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES - DIAN con el fin de que se declare la nulidad de los las Resoluciones Nos. 258 del 17 de febrero de 2014 proferida por la División de Gestión de Fiscalización de Cúcuta, por medio de la cual se decomisa una mercancía; y 562 del 11 de abril de 2014, mediante la cual se resuelve un recurso de reconsideración, expedida por la División de Gestión Jurídica Aduanera de la Dirección Seccional de Aduanas de Cúcuta III.

A título de restablecimiento del derecho, solicitó se ordenara pagar el valor de la mercancía decomisada, avaluada en OCHOCIENTOS OCHENTA Y DOS MILLONES QUINIENTOS DOS MIL QUINIENTOS CUARENTA Y SIETE PESOS MCTE (\$882.502.547), según inventario y avalúo de mercancías aprehendidas No. 13071103698 del 25 de octubre de 2013, o el valor amparado de los vehículos en cuestión, a título de daño

emergente, si para el momento en que se entregue la mercancía presentare deterioro que disminuyere su valor, debidamente indexadas.

Mediante sentencia del 6 de noviembre de 2020, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Primera Subsección B, accedió a las pretensiones de la demanda, decisión que fue recurrida por la autoridad pública, a través de escrito radicado el 3 de diciembre de 2020.

El día 26 de enero de 2021, se llevó a cabo audiencia de conciliación, atendiendo lo dispuesto por el artículo 192 de la Ley 1437 de 2011, sin embargo, se presentó una formula conciliatoria, razón por la que debió suspenderse la diligencia para su respetivo estudio.

A través de memorial presentado el 26 de enero de 2021, el apoderado de AGUAS DE BOGOTA SA ESP, manifiesta que en sesión realizada el 25 de enero del mismo año, el Comité de Conciliación decidió no conciliar en el asunto.

De este modo, se solicita a AGUAS DE BOGOTA SA ESP informar si el Comité de Conciliación se ha reunido para estudiar la propuesta de conciliación presentada por la DIAN, visible a folio 491 del Cuaderno Principal No.2 y que fue expuesta en la audiencia realizada el 26 d enero de 2021.

En consecuencia se le otorga el término de tres (3) días para que informe lo requerido y así procederé a fijar fecha para la continuación de la audiencia de conciliación prevista en el artículo 192 de la Ley 1437 de 2011.

En mérito de lo expuesto,

### **DISPONE**

**PRIMERO.-** Por Secretaría **REQUERIR** al demandante AGUAS DE BOGOTA SA ESP para que en el término de tres (3) días informe si el Comité de Conciliación se ha reunido para estudiar la propuesta de conciliación presentada por la DIAN, para lo cual deberá remitirse la misma, visible a folio 491 del Cuaderno Principal No.2 y que fue expuesta en la audiencia realizada el 26 d enero de 2021.

**SEGUNDO.-** Una vez allegada la información requerida ingresar el expediente al Despacho para proveer el impulso procesal respectivo.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**  
**MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN**

**Magistrado**

**Firmado electrónicamente**

**Nota:** La presente providencia fue firmada electrónicamente por los Magistrados que conforman la Sala de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la plataforma SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 de la Ley 1437 de 2011 y conserva plena validez, conforme lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 527 de 1999.

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



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

Bogotá, D.C., veintiocho (28) de junio de dos mil veintiuno (2021).

**Magistrado Ponente:** OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS  
**Radicación:** No. 250002341000201401615-00  
**Demandante:** DIREC TV COLOMBIA LTDA  
**Demandados:** NACIÓN – MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES  
**Referencia:** ACCIÓN POPULAR  
**Asunto:** RESUELVE SOLICITUD

En atención a la solicitud presentada por el apoderado judicial del Ministerio de las Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones, el Despacho **dispone:**

**1º) Reconócese** personería jurídica para actuar como apoderado judicial del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones – MINTIC al doctor **Diego Fernando Gómez Giraldo** de conformidad con el poder a él conferido allegado al correo electrónico de la Secretaría de la Sección Primera de esta Corporación.

**2º)** De otra parte, el apoderado de la parte demandada solicita acceso al expediente virtual, al respecto se le aclara que el expediente se encuentra en físico, razón por la cual el mismo **se deja** a disposición de la parte en Secretaría por el término de ocho (8) días contados a partir de la ejecutoria de la presente providencia y se le informa que el correo electrónico para solicitar la cita en la Secretaría de la Sección Primera es: [scsec01tadmincdm@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:scsec01tadmincdm@cendoj.ramajudicial.gov.co).

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

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

**Nota:** La presente providencia fue firmada electrónicamente por el Magistrado Ponente que conforman la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la plataforma

*Expediente No. 250002341000202000234-00*

*Actor: Gilberto Reyes Marín*

*Acción de Grupo*

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



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



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

Bogotá, D.C., veintiocho (28) de junio de dos mil veintiuno (2021).

**Magistrado Ponente:** OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS  
**Radicación:** No. 25000-23-41-000-2015-00189-00  
**Demandantes:** CONDOMINIO CAMPESTRE BOSQUES DE CEDROS PH Y OTROS  
**Demandados:** COMPAÑÍA DE TRABAJOS URBANOS S.A CUT-CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL-CAR Y OTROS  
**Referencia:** ACCIÓN DE GRUPO  
**Asunto:** RESUELVE SOLICITUD DE TRANSACCIÓN Y SOLICITUD DE SENTECIA ANTICIPADA

Visto el informe secretarial que antecede (fl. 1979 cdno. ppal. No. 3), procede el Despacho a analizar si es viable terminar el proceso de la referencia por transacción.

**I. ANTECEDENTES**

1) Los Conjuntos Residenciales Campestre Portal de Fusca P.H y Condominio Campestre Bosque de Cedros mediante apoderado judicial presentaron demanda en ejercicio de la acción de grupo en contra de la Compañía de Trabajos Urbanos S.A.S.; la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR; la Alcaldía Municipal de Chía – Cundinamarca y la Nación – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible con el fin de que se reparen los presuntos daños causados con la explotación de la cantera aledaña a la vecindad de los demandantes y se indemnicen los perjuicios consistentes en la depreciación de los bienes inmuebles de su propiedad, con las siguientes pretensiones:

**"1. PRETENSIONES PRINCIPALES**

*PRIMERO: DECLÁRASE la vulneración de los derechos e intereses colectivos previstos en los literales a), b), c) y l) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998, la vulneración de los derechos subjetivos y consecuente*

*pago de perjuicios e indemnizaciones a los accionantes, al CONDOMINIO CAMPESTRE BOSQUE DE CEDROS PH y al CONJUNTO RESIDENCIAL CAMPESTRE PORTAL DE FUSCA P.H y sus copropietarios con ocasión de las omisiones y acciones generadas por parte de las personas públicas y privadas que son demandadas, que han derivado en las afectaciones ambientales referidas.*

*SEGUNDO: Se declare solidaria y patrimonialmente responsables: a la sociedad COMPAÑÍA DE TRABAJOS URBANOS S.A.S – CUT como consecuencia de los daños ambientales producto de su actividad comercial ejecutada en la vereda Fusca – Cundinamarca y a la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA - CAR, ALCALDÍA MUNICIPAL CHÍA – CUNDINAMARCA Y LA NACIÓN - MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, estas últimas producto de la omisión administrativa en la que incurrieron; todo lo anterior debido a los daños y perjuicios ocasionados a los accionantes como consecuencia de las afecciones ambientales sufridas en la Vereda de Fusca, así como por la negligencia, omisión u acción de los accionados y la consecuencial depreciación de los inmuebles y las copropiedades CONDOMINIO CAMPESTRE BOSQUES DE CEDROS PH Y CPNJUNTO RESIDENCIAL CAMPESTRE PORTAL DE FUSCA P.H.*

*TERCERO: Se ordene a las entidades administrativas y sociedad accionada a través de esta acción, que cancelen de manera solidaria el pago de daños y perjuicios, con base en el avalúo que para el efecto alleguen los peritos especialistas en la materia, a cada una de las personas que se demuestre resultaron afectadas con ocasión de las acciones y omisiones narradas en la presente demanda.*

*CUARTO: En virtud de lo expuesto se disponga la cancelación de pago por concepto de daño moral objetivo y subjetivo dentro de los cinco (5) días siguientes a la ejecutoria de la sentencia y se disponga su cumplimiento dentro de los términos previstos en el artículo 281 del Código General del Proceso.*

*QUINTO: Se ordene a las entidades administrativas y sociedad accionada a través de esta acción asumir los costos que genere la realización de los estudios técnicos necesarios que permitan determinar las causas del daño ambiental producido en el sector, así como todas las obras, labores y actividades tendientes a su recuperación de acuerdo con el avalúo que para el efecto alleguen los peritos especialistas en la materia.*

*SEXTO: Se ordene a las entidades administrativas y sociedad demandada, asumir el pago de todas las obras necesarias para garantizar la estabilidad y seguridad sísmica de la zona correspondiente a la cantera de Fusca y los predios vecinos, especialmente el CONDOMINIO CAMPESTRE BOSQUES DE CEDROS PH y CONJUNTO RESIDENCIAL CAMPESTRE PORTAL DE FUSCA PH, así como para garantizar la recuperación ambiental y morfológica de las zonas en mención, por este despacho a fin de dar por terminada la problemática.*

*SÉPTIMO: Se condene en costas y agencias en derecho a las accionadas.*

## **2. PRETENSIONES ACCESORIAS**

*En el evento que no se consideren precedentes las pretensiones principales relacionadas a reglón procedente, de manera respetuosa solicito se disponga lo siguiente:*

*PRIMERO: DECLÁRASE la vulneración de los derechos e intereses colectivos previstos en los literales a), b) y l) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998, la vulneración de los derechos subjetivos y consecuente pago de perjuicios e indemnizaciones a los accionantes, el CONDOMINIO CAMPESTRE BOSQUE DE CEDROS PH y al CONJUNTO RESIDENCIAL CAMPESTRE PORTAL DE FUSCA P.H y sus copropietarios , con ocasión de las omisiones y acciones generadas por parte de las personas públicas y privadas que son demandadas, que han derivado en las afectaciones ambientales referidas.*

*SEGUNDO: DISPÓNGASE como pago de los perjuicios, daño emergente. Daño moral objetivo y subjetivo, las sumas que establezcan como perjuicios, por parte de los peritos y especialistas que se designen por parte del despacho sustanciador.*

*TERCERO: DISPÓNGASE el cierre definitivo de la cantera como consecuencia de la evidente violación de normas ambientales conforme al fallo de acción popular allegado al proceso como resultas de la presente acción de grupo.*

*CUARTO: DISPÓNGASE a cargo de las accionadas las obras geomorfológicas necesarias para garantizar la integridad física ambiental de los copropietarios de los CONDOMINIO CAMPESTRE BOSQUE DE CEDROS PH y al CONJUNTO RESIDENCIAL CAMPESTRE PORTAL DE FUSCA P.H.*

*QUINTO: se condene en costas y agencias en derecho a los demandados”.*

2) Por auto del 9 de marzo de 2015 se dispuso la admisión de la demanda y se negó el decreto de medidas cautelares.

3) Posteriormente el 19 de junio de 2019 se realizó la audiencia de conciliación de que trata el artículo 61 de la Ley 472 de 1998 (fls. 1931 a 1935 cdno. No. 3), en la cual el apoderado judicial de la CUT puso en conocimiento que celebró un contrato de transacción con la demandante y solicitó la aplicación de los artículos 61 y 66 de la ley antes mencionada. En dicha audiencia las partes manifestaron que no tenían conocimiento del contrato de transacción por lo que se dispuso conceder el término de diez (10) días para que las entidades demandadas realizaran las manifestaciones a las que hubiera lugar y que posteriormente el contrato de transacción sería sometido a examen de la respectiva Sala de decisión.

4) Mediante escritos allegados de manera extemporánea los apoderados judiciales del **Municipio de Chía** y de la **Corporación Autónoma**

**Regional de Cundinamarca – CAR,** realizaron sus respectivas consideraciones respecto del contrato de transacción; la primera solicitando se dé por terminado el proceso de la acción de grupo de conformidad con el contrato de transacción y el segunda señalando que el contrato de transacción no es viable (fls. 1952 y 1953; 1956 y 1957 ibidem).

El apoderado judicial de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR, señaló que el 23 de enero de 2019, se realizó visita técnica de seguimiento y control con el objetivo de verificar el cumplimiento del Plan de Manejo, Restauración y Recuperación Ambiental – PMRARA establecido mediante la Resolución No. 700 de 9 de abril de 2015, modificada por la Resolución No. 1697 de 19 de agosto de 2015 al área de Registro Minero de Cantera No. 026, por parte de la Dirección de Evaluación, Seguimiento y Control Ambiental – DESCA, de la cual se generó el informe técnico No. 0548 de 19 de marzo de 2019 y se socializó dicho informe con el Grupo de Procesos Jurídicos el 16 de abril de 2019.

Advirtió que en el señalado informe se conceptuó que de acuerdo al seguimiento a los Programas de los Planes de Manejo Ambiental del PMRRA a las obligaciones de las resoluciones vigentes y avance de actividades en campo con respecto a los cronogramas presentados por la Compañía de Trabajos Urbanos S.A.S – CTU, se infiere que las actividades proyectadas vs las ejecutadas no cumplen, presentado un atraso de aproximadamente 3 años.

Agregó que revisadas las obligaciones del contrato de transacción suscrito entre la Compañía de Trabajos Urbanos SAS CUT y los Conjuntos Residencial Portal de Fusca y Condominio Campestre Bosque de Cedros técnicamente no son viables debido a que estas fueron determinadas sin evaluación técnica y sin ser aprobadas por parte de la CAR.

5) Por auto del 16 de julio de 2019 (fl. 1963 cdno. No. 3), se puso en conocimiento del grupo actor y de las demandadas, las respuestas emitidas por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR

y se les concedió el término de cinco (5) días para que realizaran las manifestaciones a que hubiera lugar.

Dentro del término concedido en la citada providencia la Procuradora 31 Judicial II Ambiental y Agraria rindió su conceto manifestando en síntesis que en atención a la naturaleza indemnizatoria de la acción de grupo no resulta de recibo una transacción que pretenda elevar a cosa juzgada situaciones de orden público que escapan a la capacidad de los particulares y que atañen a las funciones constitucionales de planificación del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales con el objeto de garantizar su conservación, restauración o sustitución, previniendo y controlando los factores de deterioro ambiental, imponiendo las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados conforme a la previsión del artículo 80 superior, más aún cuando dentro de los demandados en la acción de grupo se encuentra el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR entidad que tiene a cargo la vigilancia y control del instrumento ambiental y la Alcaldía Municipal de Chía que tiene a su cargo la Gestión de Riesgos.

Por su parte, el apoderado de la Compañía de Trabajos Urbanos - CTU señaló que el contrato de transacción que se allegó al proceso reúne las condiciones sustanciales de ese negocio jurídico, en cuanto identificó los asuntos en disputa y el litigio en curso, con claridad, las partes dispusieron resolver las diferencias y terminar el presente litigio, además de precaver cualquier otro que eventualmente pudiera presentarse sobre los mismos hechos, tal como lo exige el artículo 312 del Código General del Proceso, tiene plena validez y es obligatorio para las partes.

## **II. CONSIDERACIONES**

### **1. Naturaleza jurídica del contrato de transacción.**

El artículo 2469 del Código Civil I establece:

**"ARTICULO 2469. <DEFINICION DE LA TRANSACCION>.** La transacción es un contrato en que las partes terminan extrajudicialmente un litigio pendiente o precaven un litigio eventual.

*No es transacción el acto que sólo consiste en la renuncia de un derecho que no se disputa.*

Bajo el anterior marco normativo, se tiene que la transacción es un contrato mediante el cual las partes dan por terminado extrajudicialmente un litigio pendiente o precaven un litigio eventual, por lo que es considerado como un mecanismo de solución directa de controversias, en el que las partes llegan a un arreglo amigable sobre un conflicto existente, ya sea de un conflicto que se encuentra en curso ante una autoridad judicial o que aún no ha sido sometido a su consideración.

Sobre el particular el Consejo de Estado Sección Tercera, ha precisado lo siguiente:

"(...)

*Sobre el particular, la Subsección, en una decisión que por su importancia se cita in extenso, precisó<sup>1</sup>:*

**La transacción es uno de los mecanismos de solución directa de las controversias contractuales, aunque regido por el derecho privado, en particular por el artículo 2469 del Código Civil, a cuyo tenor:**

**"Artículo 2469. La transacción es un contrato en que las partes terminan extrajudicialmente un litigio pendiente o precaven un litigio eventual.**

*No es transacción el acto que sólo consiste en la renuncia de un derecho que no se disputa."*

**En efecto, la transacción es un arreglo amigable de un conflicto surgido entre las partes, que esté pendiente de decisión judicial o que no haya sido sometido aún a ella, por medio de concesiones recíprocas, pues no hay transacción si una de las partes se limita a renunciar sus derechos y la otra a imponer los suyos.** Por eso, puede ser definida la transacción como un negocio jurídico por el cual las partes terminan una contienda nacida o previenen una por nacer, haciéndose concesiones recíprocas<sup>4</sup>. Desde el punto de vista procesal es un medio anormal de ponerle fin al proceso, cuando se refiere a la totalidad de las cuestiones debatidas entre las partes del mismo o, en el evento de ser parcial, clausura el debate en relación con las pretensiones sobre las cuales haga referencia.

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado Sección Tercera Subsección B sentencia del 28 de febrero de 2011. Expediente 28.281 M.P: Ruth Stella Correa Palacio.

**Es decir, el artículo 2469 del Código Civil le otorga a la transacción el carácter de negocio jurídico extrajudicial, o sea, de acto dispositivo de intereses con efectos jurídicos sustanciales; y de existir un conflicto pendiente entre las partes que lo celebran, con efectos procesales de terminación del respectivo litigio, siempre que se allegue la prueba del mismo para que el juez pueda valorarlo, constatarlo y proceder a finalizar el proceso, en el entendido de que en adelante carece de objeto, porque ya no habría materia para un fallo y de fin, porque lo que se busca con el juicio y la sentencia ya se obtuvo por las propias partes, que, en ejercicio de la autonomía privada, han compuesto o solucionado directamente sus diferencias<sup>2</sup>.**

Sin embargo, la definición que trae el artículo 2469 del Código Civil de la transacción sobre la base de que se trata de un contrato en que las partes terminan extrajudicialmente un litigio pendiente o precaven un litigio eventual, ha sido criticada por inexacta y deficiente, por dos razones a saber: **a) porque este negocio jurídico per se no crea obligaciones sino que las extingue y, b) porque en la definición legal no se incluyó expresamente el elemento de las "concesiones recíprocas de las partes", que doctrina y jurisprudencia consideran que es en últimas el sello distintivo de esta figura.** De ahí que la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia haya sentado la siguiente doctrina:

"[S]on tres los elementos específicos de la transacción, a saber: primero, la existencia de un derecho dudoso o de una relación jurídica incierta, aunque no esté en litigio; segundo, la voluntad o intención de las partes de mudar la relación jurídica dudosa por otra relación cierta y firme; tercero, la eliminación convencional de la incertidumbre mediante concesiones recíprocas (Cas. civil diciembre 12 de 1938, XLVII, 479- 480; cas. junio 6 de 1939, XLVIII, 268). (...) Cabe recordar además que, como también lo ha dicho la Corte, la transacción suele presentarse combinada con otras figuras jurídicas auxiliares y que no se la debe confundir con fenómenos afines, tales como la renuncia de un derecho, la aceptación de una demanda, el desistimiento, la conciliación, la dación en pago, la remisión de una deuda, el compromiso, y el laudo arbitral.<sup>3</sup>"

En suma, la transacción elimina un litigio presente o futuro, comporta la extinción de obligaciones e implica la determinación de los intereses contrapuestos dando certidumbre a la relación jurídica en disputa, a través de concesiones mutuas. Por eso, la transacción produce el efecto de cosa juzgada en última instancia entre las partes, sin perjuicio de que pueda impetrarse la declaración de nulidad o de rescisión, en conformidad con la ley (art. 2483 C.C.).

Ahora bien, por regla general, la transacción es un contrato consensual (art. 1500 C.C.), es decir, tiene libertad de forma o lo que es igual no requiere de solemnidades, de manera que puede ser celebrado verbalmente o por escrito (en documento público o privado), salvo los casos expresamente señalados en la ley, como cuando afecta bienes inmuebles (arts. 12 del Decreto 960 de 1970, y 2º del Decreto 1250 de 1970), o en los procesos en curso (art. 430 C.P.C.). Además, la transacción debe reunir los requisitos generales de todo negocio jurídico

<sup>2</sup> Cita original: CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, Sala de Casación Civil, Sentencia de 22 de febrero de 1971.

<sup>3</sup> Cita original: CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, Sala de Casación Civil, sentencia 6 de mayo de 1996, en GJ, t, LXV, 634, y XC, 67

(art. 1502 C.C.), y los presupuestos de validez (capacidad, objeto y causa lícitos, consentimiento exento de vicios -arts. 2476 a 2479 C.C.-, no contrariar las normas imperativas o el orden público o las buenas costumbres).

Así, de conformidad con el artículo 2470 del Código Civil, la transacción requiere de la disponibilidad del derecho materia del convenio y capacidad de obrar de las partes que lo celebran y si lo hacen por conducto de apoderado, se exige que éste deba tener expresa facultad para celebrar la transacción en nombre de su poderdante (art. 2471 ejusdem) para que pueda vincularlo y serle oponible sus efectos.

En efecto, la transacción requiere que los derechos sean susceptibles de libre disposición por las partes, o sea, que verse sobre derechos e intereses de contenido particular, crediticio o personal, con una proyección patrimonial o económica y que, por lo mismo, resultan renunciables (arts. 15, 1495, 1602 del C.C.), razón por la cual no es posible, por ejemplo, transar en materia de estado civil (arts. 2472 a 2474 C.C.), o sobre derechos que no existen (art. 2475 C.C.).

Cabe anotar que, en tratándose de la transacción celebrada por entidades públicas el artículo 341 del Código de Procedimiento Civil, señala que "los representantes de la nación, departamentos, intendencias, comisarías y municipios no podrán transigir sin autorización del gobierno nacional, del gobernador, intendente, comisario o alcalde, según fuere el caso"; y [c]uando por ley, ordenanza o acuerdo se haya ordenado promover el proceso en que intervenga una de las mencionadas entidades la transacción deberá ser autorizada por un acto de igual naturaleza." Norma que resulta concordante con el artículo 218 del Código Contencioso Administrativo por cuya inteligencia para la terminación de procesos por transacción la Nación requerirá autorización del Gobierno Nacional; y las demás entidades públicas sólo podrán hacerlo previa autorización expresa y escrita del Ministro, Jefe de Departamento Administrativo, Gobernador o Alcalde que las represente o a cuyo despacho estén vinculadas o adscritas.

Quiere decir lo anterior que para la Nación, los departamentos, los municipios y los establecimientos públicos la celebración de la transacción es restringida, pues requieren cumplir con la autorización previa, expresa y escrita de la autoridad que señala la norma, formalidad que encuentra fundamento en el interés general y el patrimonio público confiado a los agentes del Estado (arts. 1 y 2 Constitucionales); y en el principio de legalidad que gobierna las actuaciones de todas las autoridades de la República (artículos 1, 2, 3, 4, 6, 121 y 122 Constitución Política).

En esta perspectiva, el Consejo de Estado, con base en la normativa civil, ha considerado que la transacción es un contrato<sup>9</sup> y no ha dudado en la procedencia de las transacciones bajo el imperio de las normas civiles por parte de entidades estatales, con la sola diferencia de que en materia de contratación estatal el contrato es solemne y no consensual, lo que implica que la ausencia del documento escrito conlleva a que se miren como no celebrados<sup>10</sup>; además debe ser suscrito por quien tenga la representación legal de la entidad, quien es el único que tiene la competencia para vincularla contractualmente y debe cumplir con las



*formalidades previstas en la ley para su procedencia, entre ellas la autorizaciones de ley<sup>4</sup>. (Resalta el Despacho).*

Por su parte, el artículo 312 del Código General del Proceso dispone:

**"ARTÍCULO 312. TRÁMITE.** *En cualquier estado del proceso podrán las partes transigir la litis. También podrán transigir las diferencias que surjan con ocasión del cumplimiento de la sentencia.*

*Para que la transacción produzca efectos procesales deberá solicitarse por quienes la hayan celebrado, dirigida al juez o tribunal que conozca del proceso o de la respectiva actuación posterior a este, según fuere el caso, precisando sus alcances o acompañando el documento que la contenga. Dicha solicitud podrá presentarla también cualquiera de las partes, acompañando el documento de transacción; en este caso se dará traslado del escrito a las otras partes por tres (3) días.*

*El juez aceptará la transacción que se ajuste al derecho sustancial y declarará terminado el proceso, si se celebró por todas las partes y versa sobre la totalidad de las cuestiones debatidas o sobre las condenas impuestas en la sentencia. Si la transacción solo recae sobre parte del litigio o de la actuación posterior a la sentencia, el proceso o la actuación posterior a este continuará respecto de las personas o los aspectos no comprendidos en aquella, lo cual deberá precisar el juez en el auto que admita la transacción. El auto que resuelva sobre la transacción parcial es apelable en el efecto diferido, y el que resuelva sobre la transacción total lo será en el efecto suspensivo.*

*Cuando el proceso termine por transacción o esta sea parcial, no habrá lugar a costas, salvo que las partes convengan otra cosa.*

*Si la transacción requiere licencia y aprobación judicial, el mismo juez que conoce del proceso resolverá sobre estas; si para ello se requieren pruebas que no obren en el expediente, el juez las decretará de oficio o a solicitud de parte y para practicarlas señalará fecha y hora para audiencia".*

En atención a la norma transcrita, en cualquier estado del proceso podrán las partes transigir la litis, para que la transacción produzca efectos procesales deberá solicitarse por quienes la hayan celebrado, dirigida al juez o tribunal que conozca del proceso o de la respectiva actuación posterior a este, según fuere el caso, precisando sus alcances o acompañando el documento que la contenga. Dicha solicitud podrá presentarla también cualquiera de las partes, acompañando el documento

---

<sup>4</sup> Consejo de Estado – Sección Tercera Subsección B sentencia del 28 de febrero de 2011, Expediente: 28281 C.P: Ruth Stella Correa Palacio.

de transacción; en este caso se dará traslado del escrito a las otras partes por tres (3) días.

Asimismo, la norma señala que el juez aceptará la transacción que se ajuste al derecho sustancial y declarará terminado el proceso, si se celebró por todas las partes y versa sobre la totalidad de las cuestiones debatidas o sobre las condenas impuestas en la sentencia. Si la transacción solo recae sobre parte del litigio o de la actuación posterior a la sentencia, el proceso o la actuación posterior a este continuará respecto de las personas o los aspectos no comprendidos en aquella, lo cual deberá precisar el juez en el auto que admita la transacción

El Consejo de Estado Sección Tercera respecto del Contrato de transacción ha considerado que, existen tres elementos que caracterizan a la transacción: **(i)** la existencia de un derecho dudoso o de una relación jurídica incierta, aunque no esté en litigio; **(ii)** la voluntad o intención de las partes de mudar la relación jurídica dudosa por otra relación cierta y firme, y **(iii)** la eliminación convencional de la incertidumbre mediante concesiones recíprocas y que esos elementos deberán acompañarse del cumplimiento de la observancia de los requisitos legales para la existencia y validez de los contratos; recaer sobre derechos de los cuales puedan disponer las partes, y tener capacidad, en el caso de los particulares, y competencia, en el evento de entidades públicas, para vincularse jurídicamente a través de un contrato de esa naturaleza<sup>5</sup>.

## **2. Caso concreto.**

a) Revisado el expediente se observa que en la audiencia de conciliación realizada el 19 de junio de 2019 (fls. 1931 a 1955 cdno. ppal. No. 3), la apoderada judicial la parte demandante Conjunto Residencial Portal de Fusca P.H y Condominio Campestre Bosque de Cedros y el apoderado de la demandada Compañía de Trabajos Urbanos SAS CUT aportaron contrato de transacción con presentación personal de la Notaria 72 del

---

<sup>5</sup> Consejo de Estado Sección Tercera, C.P: Ramiro de Jesús Pazos Guerrero. Radicado No. 050012331000200004681-01 (26137), Actor: Comunidad Buen Pastor, demandado: INPEC.

Circulo de Bogotá (fls. 1942 a 1949 ibidem). En dicho acuerdo se estipuló lo siguiente:

**“III. ACUERDAN**

**PRIMERA. OBJETO:** El objeto del presente **CONTRATO DE TRANSACCIÓN ES TERMINAR LA CONTROVERSIA JUDICIAL**, correspondiente a la Acción de Grupo que ha promovido el **CONJUNTO RESIDENCIAL PORTAL DE FUSCA P.H** y el **CONDOMINIO CAMPESTRE BOSQUE DE CEDROS con Nit: 832.011.256-4**, en contra de la **COMPAÑÍA DE TRABAJOS URBANOS S.A.S. – CTU** la cual cursa actualmente en la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en la Ciudad de Bogotá D.C., bajo el radicado N° 25000-23-41-000-2015-00189-00.

**SEGUNDA. OBLIGACIONES DE LA PARTE DEMANDADA, COMPAÑÍA DE TRABAJOS URBANOS SAS - CTU** se obliga a:

**2.1 CESE DE LA ACTIVIDAD MINERA.** La **COMPAÑÍA DE TRABAJOS URBANOS S.A.S - CTU** se obliga a **“CESAR LA ACTIVIDAD MINERA”** correspondiente a la remisión del materiales autorizada mediante las Resoluciones No. 0700 del 09 de abril de 2015 y No. 1697 del 19 de agosto de 2015 proferidas por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR en la zona que afecta de manera directa a los accionantes, esto es, en las coordenadas determinadas en la Tabla No. 1 del presente documento.

**TABLA NO. 1** *Coordenadas de cese de actividad minera.*

PUNTO	COORDENADA ESTE (X)	COORDENADA NORTE (Y)
1	1005559.413	1026170.238
2	1005600.664	1026250.497
3	1005628.509	1026287.351
4	1005701.397	1026254.592
5	1005752.173	1026183.342
6	1005660.449	1026077.694
7	1005554.802	1026117.005
8	1005532.689	1026158.772

El cumplimiento de esta obligación se realizará a más tardar el 31 de agosto de año 2019, esto de conformidad con los hechos 7, 8, 9 y 12 de la demanda.

**2.2 RESTAURACIÓN AMBIENTAL.** La **COMPAÑÍA DE TRABAJOS URBANOS S.A.S – CTU** se obliga a adelantar las actividades de ingreso de materiales para la reconfirmación de retro llenado de la CANTERA “FUSCA” de conformidad con el artículo 5 de la Resolución 1697 del 19 de agosto de 2015 proferida por la CAR, dentro del término establecido en el Artículo 1 de la misma decisión. La **COMPAÑÍA DE TRABAJOS URBANOS S.A.S – CUT** podrá solicitar las ampliaciones que el desarrollo de esta actividad requiera y que la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca CAR conceda para alcanzar el objeto final de restauración ambiental del predio denominado CANTERA “FUSCA”. Que acorde con lo establecido en la Ley, el plazo máximo de ampliación del instrumento

ambiental corresponde a la mitad del periodo otorgado, es decir, dos años y medio contados a partir de la notificación del acto administrativo.

**2.3 VERIFICACIÓN DEL CUMPLIMIENTO: COMPAÑÍA DE TRABAJOS URBANOS S.A.S. – CUT** se compromete a permitir el acceso al predio CANTERA "FUSCA" a la PARTE DEMANDANTE y se obliga a brindar acompañamiento técnico y/o asesorías que se lleguen a necesitar para llevar a cabo la verificación de las actividades correspondientes a la implementación y ejecución de la Resolución 1697 del 19 de agosto de 2015 proferida por la CAR de manera técnica y sin limitación alguna. Previa solicitud formal de la PARTE DEMANDANTE con cinco (5) días hábiles antes a la fecha de la visita.

**2.4 COSTRUCCIÓN DE CERCO VIVO. DEFINITIVO COMPAÑÍA DE TRABAJOS URBANOS S.A.S. – CUT** se obliga a reconstruir la cerca de alambre, con postes de concreto en dos etapas:

**La primera:** de manera prioritaria para la reconstrucción del arbolado, que deberá sembrarse dentro del área perteneciente al CONDOMINIO CAMPESTRE BOSQUE DE CEDROS, este deberá ser en cerca de alambre y púas a 6 hilos, con postes en concreto y el seto en jazmines nativos o vegetación similar que cumpla con las características de cerramiento, comenzando desde la carrera séptima (Cra. 7), por el borde del lindero de la casa No. 1, de propiedad del señor ENRIQUE OTERO, pasando por la casa No. 4 de ALVARO UMAÑA, y terminando en la Casa No. 9 de ANTONIO VÉLEZ, en una longitud aproximada total de 240 metros lineales, debiéndose realizar el cerramiento de manera simultánea entre setos y alambre de púas. Finalizando este parcial, a más tardar tres meses posteriores a la firma del presente contrato de transacción.

**La segunda:** El cerramiento hasta la zona forestal, deberá ser en cerco vivo con jazmines nativos o vegetación similar que cumpla las características de cerramiento. La fecha de entrega final de la segunda etapa a satisfacción del cerramiento total será a más tardar el **19 de agosto de 2021**, es decir un año posterior a la culminación del PLAN DE LA CANTERA FUSCA PMRRA.

**PARÁGRAFO PRIMERO:** Con el fin de establecer la ubicación definitiva del cerramiento, las partes conformarán una Comisión, la cual estará conformada por un Representante Legal de la CUT, dos miembros del Consejo de Administración de Bosque de Cedros, al igual que un representante de la firma Administradora del conjunto, con el fin de establecer un acta de inicio y una final del cerramiento del conjunto.

**PARÁGRAFO SEGUNDO:** El Mantenimiento de las obras realizadas por la **COMPAÑÍA DE TRABAJOS URBANOS S.A.S. – CUT** indicadas en esta cláusula, estará a cargo del Conjunto Campestre Bosque de Cedros.

**2.5 VERIFICACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DEL PMRRA COMPAÑÍA DE TRABAJOS URBANOS S.A.S. – CUT** se obliga a garantizar el acceso a la **PARTE DEMANDANTE**, para verificar el cumplimiento del PMRRA que le permite a **COMPAÑÍA DE TRABAJOS URBANOS S.A.S. – CUT** desarrollarlo hasta el mes de agosto de 2020 o hasta cuando lo prorrogue la CAR, según sea el caso. Este seguimiento se hará con la CAR en su calidad de representante de la autoridad ambiental.

**2.6 REALIZAR BRIGADAS DE LIMPIEZA Y ACTOS DE BUENA VOLUNTAD:** Sobre las casas las casas (sic) 1, 4 y 9 que conforman la **COPROPIEDAD DEL CONDOMINIO CAMPESTRE BOSQUE DE CEDROS P.H.**, teniendo en cuenta el mayor grado de afectación. La **COMPAÑÍA DE TRABAJOS URBANOS S.A.S – CUT**, realizará brigadas de limpieza, en los meses de enero a marzo en el primer semestre y de julio a septiembre en el segundo semestre cada seis (6) meses, los cuales consistirán en aseo de sifones, canales y cubiertas con el fin de evitar obstrucciones normales por el desarrollo de la actividad minera, mientras termina la vigencia de las licencias contenidas en las Resoluciones 0700 del 9 de abril de 2015 y la 1697 del 19 de agosto de 2015 expedida por la CAR.

**PARÁGRAFO.** Esta obligación se limita a las casas mencionadas, de igual manera se excluyen las labores tales como aseo de vehículos, zonas privadas o comunes, o cualquier otra que no tenga relación con la limpieza descrita en esta cláusula.

**2.7 COMPENSACIONES POR ALETRACIÓN DE LINDEROS:** El Consejo de Administración del CONDOMINIO CAMPESTRE BOSQUE DE CEDROS, podrá ceder y aceptar compensaciones de **COMPAÑÍA DE TRABAJOS URBANOS S.A.S. – CUT**, en el número total de metros cuadrados que establezca la Comisión creada en el numeral 2.4, del presente contrato de conformidad con los procedimientos establecidos en la ley.

**2.8 VERIFICACIÓN DE PREDIOS: COMPAÑÍA DE TRABAJOS URBANOS S.A.S.- CUT** se obliga a vigilar, y cuando requiera, a realizar las intervenciones necesarias para estabilizar los taludes con el fin de evitar posibles derrumbes, en especial los que están en el costado norte donde se encuentra **EL CONJUNTO RESIDENCIAL CAMPESTRE PORTAL DE FUSCA P.H.**, para ello el Conjunto Portal de Fusca y los propietarios se comprometen a permitir el acceso a la **COMPAÑÍA DE TRABAJOS URBANOS S.A.S.** para realizar las actividades necesarias que permitan garantizar la estabilidad de los taludes.

**2.9 RENUNCIA A COSTAS PROCESALES: COMPAÑÍA DE TRABAJOS URBANOS S.A.S. CUT**, se compromete a no solicitar costas procesales, agencias en derecho y honorarios profesionales, a la Demandante, puesto que el presente litigio, terminará por Transacción.

**TERCERA:** Como consecuencia de lo anterior, la PARTE DEMANDANTE, ACEPTA el ofrecimiento señalado en la presente TRANSACCIÓN, manifestando que renuncia a las pretensiones principales y subsidiarias, y en consecuencia a reclamar perjuicios materiales y morales de cualquier índole, por sí o por intermedia persona, por los hechos consignados en la demanda.

**CUARTA:** Una vez suscrito el presente contrato, con presentación personal en Notaría Pública de las partes, el documento será presentado de manera conjunta por los apoderados judiciales de las partes ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca donde cursa el proceso radicado No. 2015-0189, a fin de cumplir con el trámite consagrado en el artículo 312 del Código General del Proceso.

**QUINTA:** La **PARTE DEMANDANTE** se declarará conforme y libre de ulterior reclamación en todo lo relacionado con el referido proceso a la Demandada, sí y solo si, se verifica el cumplimiento de lo acordado en el presente contrato ante un juez de la República, en caso de que se presente incumplimiento del mismo.

**SEXTA:** La PARTE **DEMANDANTE** se obliga a:

1. No acudir ante ninguna instancia judicial, por sí o por intermedia persona, para demandar o querellar a ningún título a COMPAÑÍA DE TRABAJOS URBANOS S.A.S. – CUT por los hechos consignados en la demanda, que suscitaron la presente transacción.
2. No acudir ante ninguna instancia de control (ANLA, CAR, etc., por sí o por intermedia persona, para querellar a ningún título a COMPAÑÍA DE TRABAJOS URBANOS S.A.S. – CUT por los hechos consignados en la demanda que suscitaron la presente transacción.

**SÉPTIMO: TRANSACCIÓN Y COSA JUZGADA.** Lo anteriormente acordado se pacta a título de TRANSACCIÓN y hace tránsito a COSA JUZGADA y presta mérito ejecutivo de conformidad con lo expuesto en los Artículos 2469 a 2487, y demás normas concordantes del Código Civil Colombiano Y, los artículos 312 y 313 el Código General del Proceso (...)"

b) Revisado el expediente se observa que el contrato de transacción fue suscrito entre la doctora Andrea Janneth Díaz Garzón (apoderada del grupo actor facultada para transigir como se observa en los poderes visibles en los folios 4 a 299 del cuaderno principal No. 1 del expediente.

Por su parte, a folios 1517 a 1516 del cuaderno principal No. 3 copia del certificado de existencia y representación legal de la Compañía de Trabajos Urbanos CTU, representada legalmente por los señores Ernesto Gutiérrez Aparicio; Luis Javier Toro Escobar y señala que dentro de sus facultades como representantes legales está la de: "k. EN GENERAL CELEBRAR Y EJECUTAR LOS ACTOS O CONTRATOS, EN SU PROPIO NOMBRE, POR CUENTA DE TERCEROS O EN PARTICIPACIÓN CON ELLOS BAJO LAS DIFERENTES MODALIDADES COMERCIALES O ADMINISTRATIVAS DE CONTRATACIÓN (...)", por lo que se tiene que la demandada está plenamente facultada para celebrar el contrato de transacción.

c) En el caso que ocupa la atención de la Sala, se tiene que la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR, profirió la Resolución No. 0919 de 31 de mayo de 2007 mediante la cual estableció un Plan de Manejo de Recuperación y Restauración Ambiental - PMRRA a la Compañía de Trabajos Urbanos SAS sobre la cantera de "Fusca".

Posteriormente, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR mediante la Resolución 700 de 9 de abril de 2015, prorrogó por el término de tres (3) años para el cumplimiento de las metas establecidas en el Plan de Manejo de Recuperación y Restauración Ambiental – PMRRA.

Mediante la Resolución No. 1697 de 19 de agosto de 2015 la CAR repuso la Resolución No. 700 de 9 de abril de 2015 en el sentido de prorrogar por cinco (5) años el cumplimiento de las metas establecidas para el Plan de Manejo de Recuperación y Restauración Ambiental – PMRRA.

El Conjunto Residencial Campestre Portal de Fusca P.H y Condominio Campestre Bosque de Cedros, interpusieron demanda en ejercicio de la acción de grupo con la finalidad de que reparen los presuntos daños causados con la explotación de la cantera aledaña a la vecindad de los demandantes y se indemnicen los daños consistentes en la depreciación de los bienes inmuebles de su propiedad.

d) En el contrato de transacción suscrito entre la apoderada judicial del grupo actor y la Compañía de Trabajos Urbanos CUT se señala como obligaciones de la parte demandada entre otras, el cese de la actividad minera en las siguientes coordenadas:

**TABLA NO. 1 Coordenadas de cese de actividad minera.**

<b>PUNTO</b>	<b>COORDENADA ESTE (X)</b>	<b>COORDENADA NORTE (Y)</b>
<b>1</b>	<b>1005559.413</b>	<b>1026170.238</b>
<b>2</b>	<b>1005600.664</b>	<b>1026250.497</b>
<b>3</b>	<b>1005628.509</b>	<b>1026287.351</b>
<b>4</b>	<b>1005701.397</b>	<b>1026254.592</b>
<b>5</b>	<b>1005752.173</b>	<b>1026183.342</b>
<b>6</b>	<b>1005660.449</b>	<b>1026077.694</b>
<b>7</b>	<b>1005554.802</b>	<b>1026117.005</b>
<b>8</b>	<b>1005532.689</b>	<b>1026158.772</b>

Asimismo, se señala que la demandada realizará la restauración ambiental, a verificación de cumplimiento; la construcción de cerco vivo definitivo, la verificación del cumplimiento del Plan de Manejo de

Recuperación y Restauración Ambiental – PMRRA; la realización de brigadas de limpieza; las compensaciones por alteración de linderos; la verificación de predios.

No obstante, lo anterior en el escrito presentado por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR allega el memorando del 5 de julio de 2019 (fls. 1959 a 1962 cdno. No. 3), en el cual se señala:

"(...)

*El día 23 de enero de 2019, se realizó una visita técnica de seguimiento y control ambiental establecido en la Resolución No. 0919 del 31 de mayo de 2007 y la Resolución No. 0700 del 9 de abril de 2015, modificada por la Resolución No. 1697 de 19 de agosto de 2015 al área de Registro Minero de Cantera No. 026, por parte de la Dirección de Evaluación, Seguimiento y Control Ambiental DESCA de la cual se generó el informe técnico No. 0548 de 19 de marzo de 2019 el cual fue socializado con el grupo de procesos jurídicos el 16 de abril de 2019.*

*En mencionado informe se conceptuó, que de acuerdo al seguimiento a los programas de los Planes de Manejo Ambiental PMRRA, a las obligaciones de las resoluciones vigentes y al avance de las actividades de campo con respecto a los cronogramas presentados por la Compañía de Trabajos Urbanos SAS- CUT, se infiere que las actividades proyectadas vs las ejecutadas no cumplen presentando un atraso aproximadamente de tres (3) años.*

***Por lo anteriormente expuesto y a la revisión de las obligaciones contenidas en el contrato de transacción entre la Compañía de Trabajos Urbanos S.A.S. CUT y los Conjuntos Residencial Portal de Fusca y Condominio Campestre Bosque de Cedros, se establece que técnicamente no son viables debido a que estas fueron determinadas sin una evaluación técnica y sin ser aprobadas por parte de esta Corporación".*** (Negrillas fuera de texto)

Revisadas las obligaciones establecidas en el contrato de transacción se observa que la obligación No. 2.1 del contrato de transacción señala que la demandada cesará la actividad minera correspondiente a la remisión de materiales autorizada mediante las Resoluciones No. 0700 del 09 de abril de 2015 y No. 1697 del 19 de agosto de 2015 proferidas por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR en la zona que afecta de manera directa a los accionantes, obligación que no puede cumplirse sin la previa evaluación de la autoridad ambiental, puesto que la cesación de dicha actividad debe ir acompañada de actividades de restauración ambiental.



Además, la autoridad ambiental respecto del cese de actividad minera advierte que en la cláusula 2.1 tabla 1 se especifican coordenadas de las cuales se desconoce la ubicación respecto a las actividades avaladas por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR en el Plan de Manejo de Recuperación y Restauración Ambiental – PMRRA.

Por su parte, en la obligación No. 2.5 se establece la verificación del cumplimiento del PMRRA y la Compañía de Trabajos Urbanos S.A.S. – CUT se obliga a garantizar el acceso a la parte demandante, para verificar el cumplimiento del PMRRA que le permite a la demandada a desarrollarlo hasta el mes de agosto de 2020 o hasta cuando lo prorrogue la CAR, según sea el caso. Seguimiento que se hará con la CAR en su calidad de representante de la autoridad ambiental; sin embargo, esta obligación no puede cumplirse sin la evaluación ambiental que realice la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR.

Atendiendo lo anteriormente expuesto, se advierte que el contrato de transacción suscrito entre la apoderada del grupo actor y el representante legal de la Compañía de Trabajos Urbanos - CTU, no es viable en esta instancia procesal, pues el mismo contiene obligaciones que deben ser evaluadas técnicamente por la autoridad ambiental en este caso la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR.

Así las cosas, no se accede a la solicitud de terminar el proceso de la referencia por transacción como quiera que las obligaciones establecidas en el contrato de transacción deben ser avaladas por la autoridad ambiental.

e) De otra parte, se advierte que la apoderada judicial del grupo actor y el apoderado judicial de la Compañía de Trabajos Urbanos – CTU solicitan que se de impulso procesal al expediente y que se profiera sentencia anticipada de conformidad con lo establecido en el numeral 3º del artículo 13 Decreto Legislativo 806 de 2020 (fls. 1996 a 1998 cdno. ppal. No. 3).

Al respecto el Despacho advierte que el numeral 3° del artículo 13 del Decreto Legislativo 806 de 2020 *“Por el cual 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 a los usuarios del servicio de justicia, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”*, dispone:

**“Artículo 13. Sentencia anticipada en lo contencioso administrativo.** El juzgador deberá dictar sentencia anticipada:

(...)

**3. En la segunda etapa del proceso prevista en el artículo 179 de la Ley 1437 de 2011, cuando encuentre probada la cosa juzgada, la transacción; la conciliación, la caducidad, la prescripción extintiva y la falta de legitimación en la causa. La sentencia se dictará oralmente en audiencia o se proferirá por escrito. En este caso no se correrá traslado para alegar”.**

Bajo el anterior marco normativo, se tiene que, el juzgador deberá dictar sentencia anticipada en la segunda etapa del proceso prevista en el artículo 179 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), cuando se encuentre probada la cosa juzgada, **la transacción**; la conciliación, la caducidad, la prescripción extintiva y la falta de legitimación en la causa.

En el presente asunto, como ya se explicó no se declarará la terminación del proceso por transacción, por cuanto las obligaciones establecidas en el contrato deben ser avaladas por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca- CAR, por lo tanto, no se dan los presupuestos establecidos en el numeral 3° del artículo 13 del Decreto Legislativo 806 de 2020, por lo que se denegará la solicitud de dictar sentencia anticipada en el presente asunto.

En consecuencia, se

#### **RESUELVE:**

**1°) No se accede** a la solicitud de terminación del proceso por transacción, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

*Expediente No. 25000-23-41-000-2015-00189-00*  
*Actores: Condominio Campestre Bosques de Cedros PH y Otros*  
*Acción de grupo*

**2º) Deniégase** la solicitud de proferir sentencia anticipada, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**3º)** Ejecutoriado y cumplido este auto, **devuélvase** el expediente al Despacho.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

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

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

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



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

Bogotá D.C., dieciocho (18) de junio de dos mil veintiuno (2021).

**PROCESO No.:** 1100133340022015-00338-02  
**MEDIO DE CONTROL:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**DEMANDANTE:** CONTRALORÍA DE CUNDINAMARCA  
**DEMANDADO:** COMPAÑÍA DE SEGUROS CÓNDOR S.A.  
**ASUNTO:** RESUELVE APELACIÓN DE AUTO

**MAGISTRADO PONENTE  
FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra el auto proferido en audiencia inicial del veintitrés (23) de enero de dos mil veinte (2020) por el Juzgado Segundo (2) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, mediante el cual se declaró probada la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda por proposición jurídica incompleta.

Es del caso confirmar el auto proferido por las razones que a continuación se exponen:

**1. Antecedentes.**

1.1. La Contraloría de Cundinamarca interpuso demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de la Compañía de Seguros Generales Cóndor S.A. en liquidación, con la finalidad de que se declare la nulidad de la Resolución No. 191 del 04 de mayo de 2015 proferida por la Compañía de Seguros Generales Cóndor en Liquidación, que decidió no revocar la Resolución No 009 de marzo de 2014, mediante la cual se rechazó el pago de la obligación adquirida en la póliza No. 30000107 y la cual se ordenó hacer efectiva dentro del proceso de Responsabilidad Fiscal No. 007 del 9 de abril de 2014.

PROCESO No.:	1100133340022015-00338-02
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	CONTRALORÍA DE CUNDINAMARCA
DEMANDADO:	COMPAÑÍA DE SEGUROS CÓNDOR S.A.
ASUNTO:	RESUELVE APELACIÓN DE AUTO

1.2. En audiencia inicial del 23 de enero de 2020, el Juzgado de origen de manera oficiosa se pronunció sobre la aptitud formal de la demanda, determinando que la parte actora dentro de sus pretensiones obvió solicitar la nulidad del acto que concluyó el procedimiento administrativo, sino que sólo pretendió la nulidad del acto que resolvió el recurso de reposición y del que lo adicionó, los cuales por sí mismo no son autónomos del acto definitivo.

1.3. El Juzgado señaló que, al no demandarse integralmente el acto administrativo definitivo, se presenta una proposición jurídica incompleta, que puede conllevar a proferir una sentencia carente de congruencia con las pretensiones y con ambigüedades e inconsistencias, que también pueden afectar a la contraparte.

1.4. Frente a la anterior determinación, el apoderado de la parte demandante interpuso recurso de apelación.

## **2. Del recurso de apelación.**

Del recurso sustentado por el apoderado judicial de la parte demandante, minuto 14:30 de la audiencia inicial contenida en el CD adjunto a folio 282, se puede extraer lo siguiente:

- Que en la audiencia inicial del 29 de noviembre de 2017 ya se habían resuelto las excepciones previas y los recursos propuestos frente a éstas, por lo que la audiencia debería continuar sobre la fijación del litigio y no pronunciarse sobre excepciones.
- Que la resolución bajo la cual se extinguió la empresa Condor es una resolución del año 2016, mientras la demanda se presentó en el 2015 conforme a los actos que se habían proferido por la compañía, por lo que mal haría el ente de control al demandar un acto que era inexistente, que no se conocía.

PROCESO No.:	1100133340022015-00338-02
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	CONTRALORÍA DE CUNDINAMARCA
DEMANDADO:	COMPAÑÍA DE SEGUROS CÓNDOR S.A.
ASUNTO:	RESUELVE APELACIÓN DE AUTO

### 3. Consideraciones

El artículo 86 de la Ley 2080 de 2021 señala:

**“Artículo 86. Régimen de vigencia y transición normativa (...).**

De conformidad con el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, modificado por el artículo 624 del Código General del Proceso, las reformas procesales introducidas en esta ley prevalecen sobre las anteriores normas de procedimiento desde el momento de su publicación y solo respecto de los procesos y trámites iniciados en vigencia de la Ley 1437 de 2011.

En estos mismos procesos, **los recursos interpuestos**, la práctica de pruebas decretadas, las audiencias convocadas, las diligencias iniciadas, los términos que hubieren comenzado a correr, los incidentes en curso y las notificaciones que se estén surtiendo, **se regirán por las leyes vigentes cuando se interpusieron los recursos**, se decretaron las pruebas, se iniciaron las audiencias o diligencias, empezaron a correr los términos, se promovieron los incidentes o comenzaron a surtir las notificaciones”.  
(Negritas de la Sala)

En efecto, al haberse interpuesto el recurso de apelación con anterioridad a la expedición de la Ley 2080 de 2021, la presente providencia se profiere de conformidad con lo expuesto en la Ley 1437 de 2011, sin modificaciones.

Así pues, el artículo 243 del CPACA enlista los autos que son apelables, proferidos por Jueces Administrativos, a saber:

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

(...)

**3. El que ponga fin al proceso. (...)**” (Negritas de la Sala)

A su vez, el artículo 125 *ibidem*, determina que:

**“ARTÍCULO 125.** Será competencia del juez o Magistrado Ponente dictar los autos interlocutorios y de trámite; sin embargo, **en el caso de los jueces colegiados, las decisiones a que se refieren los numerales 1, 2, 3 y 4**

PROCESO No.:	1100133340022015-00338-02
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	CONTRALORÍA DE CUNDINAMARCA
DEMANDADO:	COMPAÑÍA DE SEGUROS CÓNDOR S.A.
ASUNTO:	RESUELVE APELACIÓN DE AUTO

**del artículo 243 de este Código serán de la Sala**, excepto en los procesos de única instancia. Corresponderá a los jueces, las salas, secciones y subsecciones de decisión dictar las sentencias. Los autos que resuelvan los recursos de súplica serán dictados por las salas, secciones y subsecciones de decisión con exclusión del Magistrado que hubiere proferido el auto objeto de la súplica.” (Negritas de la Sala)”

Por lo anterior, como en el asunto la providencia recurrida da por terminado el proceso por la prosperidad de una excepción previa, el auto dictado en audiencia inicial del 23 de enero de 2020 es apelable de conformidad con el artículo 243 del CPACA, y entonces le corresponde a la Sala de decisión resolver el presente asunto dada la competencia dispuesta en el artículo 125 de la Ley 1437 de 2011.

#### **4. Caso concreto**

La Sala evidencia que en el escrito de la demanda inicial folio 32, la parte actora señaló que demanda en nulidad y restablecimiento del derecho la Resolución No. 191 del 04 de mayo de 2015 proferida por la Compañía de Seguros Generales Cóndor en Liquidación, pretendiendo lo siguiente:

##### **“PRETENSIONES**

PRIMERA: Que se declare la nulidad de las resoluciones No. 191 del 04 de mayo de 2015 en donde la Compañía de Seguros Generales Cóndor en Liquidación decide No Revocar la resolución No. 009 de marzo de 2014, por medio de la cual se adiciona la Resolución No. 01 del 10 de marzo de 2014.”

Con el auto del 11 de diciembre de 2015, el Juzgado de origen inadmitió la demanda para que, entre otros, individualice con precisión los actos administrativos demandados y establezca de manera clara y precisa las pretensiones.

En respuesta a lo anterior, la parte actora, a folio 41, señala que los actos demandados son: Resolución No. 001 del 10 de marzo de 2014, Resolución No. 009 de marzo de 2014, y la Resolución No. 191 del 4 de mayo de 2015; y como aclaración de sus pretensiones indicó:

PROCESO No.:	1100133340022015-00338-02
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	CONTRALORÍA DE CUNDINAMARCA
DEMANDADO:	COMPAÑÍA DE SEGUROS CÓNDOR S.A.
ASUNTO:	RESUELVE APELACIÓN DE AUTO

“PRIMERA: a) Que se declare la nulidad de las Resolución No. 191 del 04 de mayo de 2015 en donde la Compañía de Seguros Generales Cóndor en Liquidación resuelve el recurso interpuesto por la Contraloría de Cundinamarca, mediante la cual decide No Revocar la Resolución No. 009 de marzo de 2014.

b) Así mismo la Resolución No. 009 de marzo de 2014, por medio de la cual se adiciona la Resolución No. 001 del 10 de marzo de 2014 respecto de la parte concerniente a la Contraloría de Cundinamarca.

Resoluciones dentro de las cuales la Compañía de Seguros Cóndor S.A. en liquidación, decide rechazar la reclamación presentada por la Contraloría de Cundinamarca a través de la cual se solicitaba a la Aseguradora la cancelación de la obligación contraída dentro del fallo con Responsabilidad Fiscal No. 007 del 9 de abril de 2014, proferido por la Dirección de Investigaciones – Subdirección Procesos de Responsabilidad Fiscal.”

Ahora bien, claramente se observa que, tanto en la demanda inicial como en la subsanación, la Contraloría de Cundinamarca pretende la nulidad de la Resolución No. 191 del 04 de mayo de 2015 que adicionó la Resolución No. 001 del 10 de marzo de 2014, y de la Resolución No. 191 del 4 de mayo de 2015, que resolvió el recurso de reposición interpuesto frente a la Resolución No. 001 del 10 de marzo de 2014.

Lo anterior conlleva a demostrar que el acto administrativo principal, esto es, el que dio por finalizada la actuación por parte de la Compañía de Seguros Cóndor S.A. en liquidación, Resolución No. 001 del 19 de marzo de 2014 *“Por la cual se deciden las reclamaciones oportunamente presentadas, aceptadas, rechazadas en relación con bienes y sumas de dinero excluidos de la masa de la liquidación determinando su cuantía y orden de restitución, así como las reclamaciones oportunamente presentadas aceptadas, rechazadas en relación con bienes y sumas de dinero a cargo de la masa de la liquidación, determinando la naturaleza de las mismas, su cuantía, prelación para el pago preferencias de ley”*, folio 46, no fue demandado, pues dentro de las pretensiones del medio de control no se encuentra la de anular lo resuelto en el precitado acto administrativo.

Valga aclarar en este punto que los argumentos expuestos por el apoderado judicial en su apelación no están destinados a desvirtuar la decisión tomada por el Juzgado de origen, pues no se aportó elementos mediante los cuales se justifique la falencia



PROCESO No.:	1100133340022015-00338-02
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	CONTRALORÍA DE CUNDINAMARCA
DEMANDADO:	COMPAÑÍA DE SEGUROS CÓNDOR S.A.
ASUNTO:	RESUELVE APELACIÓN DE AUTO

evidenciada en precedencia, de no demandar el acto administrativo principal, sino que se limitó a indicar que la demanda fue presentada con anterioridad a la liquidación de la Compañía Condor, motivo por el cual no se demandó la totalidad de los actos, argumento que no tiene la virtualidad de modificar lo decidido en primera instancia.

Así las cosas, la prerrogativa procesal contenida en el artículo 163 del CPACA, hace referencia a que con el sólo hecho de demandar un acto administrativo, aquellos actos que resuelvan los recursos interpuestos, también se entenderán demandados.

Sin embargo, la presunción del artículo 163 es aplicable al demandar el acto administrativo que haya creado una situación jurídica particular, y tal prerrogativa no puede aplicarse a la inversa, pues sólo se pretende la nulidad de los actos que resolvieron los recursos contra el acto principal, posición jurídica que evidencia en el asunto una ineptitud de la demanda por proposición jurídica incompleta.

Por lo anterior, para la Sala es ajustada a derecho la declaración de oficio de la excepción de ineptitud de la demanda por proposición jurídica incompleta, siendo procedente confirmar la decisión apelada.

En consecuencia, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección "A",

## **RESUELVE**

**PRIMERO.- CONFÍRMASE** el auto proferido en la audiencia inicial del veintitrés (23) de enero de dos mil veinte (2020) por el Juzgado Segundo (2) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, por las razones expuestas en la parte considerativa de ésta providencia.

PROCESO No.:	1100133340022015-00338-02
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	CONTRALORÍA DE CUNDINAMARCA
DEMANDADO:	COMPAÑÍA DE SEGUROS CÓNDOR S.A.
ASUNTO:	RESUELVE APELACIÓN DE AUTO

**SEGUNDO.-** En firme la presente providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Juzgado de origen.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Discutido y aprobado en sesión de la fecha.



**FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**  
Magistrado



**CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**  
Magistrada

*EN COMISIÓN DE SERVICIOS*  
**LUIS MANUEL LASSO LOZANO**  
Magistrado



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

**AUTO DE SUSTANCIACIÓN N° 2021-07-242 NYRD**

Bogotá D.C. Veintinueve (29) de junio de dos mil veintiuno (2021)

<b>EXP. RADICACIÓN:</b>	250002341000 2015 01056 00
<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
<b>DEMANDANTE:</b>	AVANTEL SAS
<b>DEMANDADO:</b>	MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES
<b>TEMAS:</b>	Sanción administrativa por pago extemporáneo de contraprestaciones - infracción a las normas en que debía fundarse/violación al principio de confianza legítima
<b>ASUNTO:</b>	REQUIERE A DEMANDANTE - AVANTEL SAS

**MAGISTRADO PONENTE: MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN**

Vista la constancia secretarial que antecede procede el Despacho, a impartir el impulso procesal respectivo.

En ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del derecho consagrado en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, AVANTEL SAS, a través de apoderado judicial interpuso demanda contra el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones con el fin de que se declare la nulidad de los Oficios Nos 000538 con Registro número 769125 del 6 de noviembre de 2014; 000597 con registro No. 779808 del 15 de diciembre de 2014; 78462 con registro No. 782929 del 23 de diciembre de 2014 y los Formularios Únicos de Recaudo de Contraprestaciones números 169406; 169407; 169408; 169409 y 169410.

A título de restablecimiento del derecho, solicitó se declarara que AVANTEL no estaba obligado al pago de intereses de mora y sanciones por extemporaneidad en el pago de las contraprestaciones por concepto del espectro objeto de liberación, mientras la Resolución 427 de 2014.

Mediante sentencia del 11 de junio de 2020, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Primera Subsección B, accedió parcialmente a las

pretensiones de la demanda, decisión que fue recurrida por la autoridad pública, a través de escrito radicado el 9 de julio del año en curso.

El día 14 de octubre de 2020, se llevó a cabo audiencia de conciliación, atendiendo lo dispuesto por el artículo 192 de la Ley 1437 de 2011, sin embargo, se presentó una formula conciliatoria, razón por la que debió suspenderse la diligencia para su respetivo estudio, sin embargo no se ha informado nada al respecto por parte de AVANTEL SAS.

De este modo, se solicita a AVANTEL SAS informar si el Comité de Conciliación se ha reunido para estudiar la propuesta de conciliación presentada por el MINTIC, y que fue expuesta en la audiencia realizada el 14 de octubre de 2020.

En consecuencia se le otorga el término de tres (3) días para que informe lo requerido y así procederé a fijar fecha para la continuación de la audiencia de conciliación prevista en el artículo 192 de la Ley 1437 de 2011.

En mérito de lo expuesto,

#### **DISPONE**

**PRIMERO.-** Por Secretaría **REQUERIR** al demandante AVANTEL SAS para que en el término de tres (3) días informe si el Comité de Conciliación se ha reunido para estudiar la propuesta de conciliación presentada por el MINTIC, y que fue expuesta en la audiencia realizada el 14 de octubre de 2020.

**SEGUNDO.-** Una vez allegada la información requerida ingresar el expediente al Despacho para proveer el impulso procesal respectivo.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**  
**MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN**

**Magistrado**

**Firmado electrónicamente**

**Nota:** La presente providencia fue firmada electrónicamente por los Magistrados que conforman la Sala de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la plataforma SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 de la Ley 1437 de 2011 y conserva plena validez, conforme lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 527 de 1999.

REPÚBLICA DE COLOMBIA



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

Bogotá D.C., primero (1) de junio de dos mil veintiuno (2021)

<b>EXPEDIENTE:</b>	<b>No. 2500023410002015-01977-00</b>
<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	<b>PROTECCIÓN DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS</b>
<b>DEMANDANTE:</b>	<b>ANDRÉS ORLANDO PEÑA ANDRADE</b>
<b>DEMANDADO:</b>	<b>AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA Y OTROS</b>
<b>ASUNTO:</b>	<b>OBEDÉZCASE</b>

**Magistrado ponente:  
FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**

Teniendo en cuenta lo decidido por el Consejo de Estado, el Despacho

**DISPONE:**

**PRIMERO.- OBEDÉZCASE** lo resuelto por el Honorable Consejo de Estado en providencia del veinte (20) de noviembre de dos mil dieciocho (2018), en la que declaró la nulidad del auto proferido por esta Corporación el diecisiete (17) de octubre de dos mil diecinueve (2019), únicamente, en lo relacionado con la omisión de notificación de la sentencia de primera instancia a la UNIDAD ADMINISTRATIVA PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES – UNGRD.

**SEGUNDO.- NOTIFÍQUESE** la sentencia de primera instancia, proferida por esta Corporación en el proceso de la referencia a la UNIDAD ADMINISTRATIVA PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES – UNGRD, de acuerdo con lo ordenado por el Honorable Consejo de Estado.

EXPEDIENTE:	No. 2500023410002015-01977-00
MEDIO DE CONTROL:	PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE:	ANDRÉS ORLANDO PEÑA ANDRADE
DEMANDADO:	AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA Y OTROS
ASUNTO:	OBEDÉZCASE

En consecuencia, manténgase **INCÓLUMES** las demás notificaciones de la sentencia de primera instancia frente a las demás partes, de acuerdo con lo ordenado por el Honorable Consejo de Estado.

**TERCERO.- COMUNÍQUESE** a las demás partes y al señor agente del Ministerio Público, la presente providencia.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**

**Magistrado**

La presente providencia fue firmada electrónicamente en la plataforma del Consejo de Estado denominada SAMAI por el Magistrado Felipe Alirio Solarte Maya - Sección Primera Subsección "A" del Tribunal Administrativo de Cundinamarca. 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  
SUBSECCIÓN B**

Bogotá, D.C., veintiocho (28) de junio de dos mil veintiuno (2021).

**Magistrado Ponente: OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS**  
**Radicación: No. 250002341000201502152-00**  
**Demandante: HUGO ALBERTO OSPINA AGUDELO**  
**Demandados: PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y OTROS**  
**Referencia: ACCIÓN POPULAR**  
**Asunto: RESUELVE SOLICITUD DE INTEGRACIÓN DEL CONTRADICTORIO**

Encontrándose el proceso de la referencia en turno para proferir sentencia procede el Despacho a resolver la solicitud de integración del contradictorio presentada por el apoderado judicial de la sociedad Uber Colombia S.A.S.

**I. ANTECEDENTES**

1) El 9 de agosto de 2018 ingresó el proceso de la referencia para proferirse sentencia.

2) Mediante memorial del 2 de marzo de 2021 el apoderado de la sociedad UBER Colombia SAS, solicita la integración del contradictorio de las sociedades Cabify Transportes S.A.S; Cabify Servicios TN S.A.S; Asesorías CC S.A.S antes DIDI MOBILITY Colombia SAS; Beat Colombia S.A.S; Bite Ride APP Colombia SAS; Easy Taxi Colombia S.A.S, Enterprise KLIIP S.A.S; Waycali; Emmago y Ovniapp, toda vez que de las imputaciones de la demanda en el presente asunto no es posible decidir de mérito el asunto sin la comparecencia de las citadas sociedades.

Es del caso advertir que con la solicitud se allegaron los certificados de existencia y representación legal de las sociedades Didi Mobility Colombia S.A.S.; Logistic Enterprise KLIIP S.A.S; EMMA GO; KLIIP SAS; WAYCALI;

Lieber Colombia SAS; BEAT Colombia S.A.S; BEAT RIDE APP Colombia S.A.S; Asesorías CC S.A.S.; Cabify Transportes S.A.S.; EASY Taxi Colombia S.A.S.; Cabify Servicios TN S.A.S.

## II. CONSIDERACIONES

1) El artículo 14 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"*, establece:

**"ARTICULO 14. PERSONAS CONTRA QUIENES SE DIRIGE LA ACCION.** La Acción Popular se dirigirá contra el particular, persona natural o jurídica, o la autoridad pública cuya actuación u omisión se considere que amenaza, viola o ha violado el derecho o interés colectivo. En caso de existir la vulneración o amenaza y se desconozcan los responsables, corresponderá al juez determinarlos.

Por su parte, el artículo 61 del Código General del Proceso, aplicable por remisión del artículo 44 de la Ley 472 de 1998, dispone:

**"ARTÍCULO 61. LITISCONSORCIO NECESARIO E INTEGRACIÓN DEL CONTRADICTORIO.** Cuando el proceso verse sobre relaciones o actos jurídicos respecto de los cuales, por su naturaleza o por disposición legal, haya de resolverse de manera uniforme y no sea posible decidir de mérito sin la comparecencia de las personas que sean sujetos de tales relaciones o que intervinieron en dichos actos, la demanda deberá formularse por todas o dirigirse contra todas; si no se hiciere así, el juez, en el auto que admite la demanda, ordenará notificar y dar traslado de esta a quienes falten para integrar el contradictorio, en la forma y con el término de comparecencia dispuestos para el demandado.

*En caso de no haberse ordenado el traslado al admitirse la demanda, el juez dispondrá la citación de las mencionadas personas, de oficio o a petición de parte, mientras no se haya dictado sentencia de primera instancia, y concederá a los citados el mismo término para que comparezcan. El proceso se suspenderá durante dicho término.*

*Si alguno de los convocados solicita pruebas en el escrito de intervención, el juez resolverá sobre ellas y si las decreta fijará audiencia para practicarlas.*

*Los recursos y en general las actuaciones de cada litisconsorte favorecerán a los demás. Sin embargo, los actos que impliquen disposición del derecho en litigio solo tendrán eficacia si emanan de todos.*



*Cuando alguno de los litisconsortes necesarios del demandante no figure en la demanda, podrá pedirse su vinculación acompañando la prueba de dicho litisconsorcio.*

2) Revisada el expediente se advierte el Despacho que el señor Hugo Alberto Ospina Agudelo interpuso demanda en ejercicio de la acción popular con la finalidad de que se protejan los derechos colectivos a la moralidad administrativa, la seguridad y la salubridad públicas, el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, los derechos de los consumidores y usuarios y pretende que se impida la prestación del servicio de transporte a través de la aplicación del dispositivo móvil de UBER.

En ese orden y como quiera que las sociedades: Cabify Transportes S.A.S, Cabify Servicios TN S.A.S; Asesorías CC SAS antes DIDI MOBILITY Colombia SAS; Beat Colombia SAS; Bite Ride APP Colombia SAS; Easy Taxi Colombia S.A.S, Enterprise Kliip S.A.S; Waycali , Emmago, Ovniapp, prestan el servicio público de transporte a través de una plataforma tecnológica, procede su vinculación para integrar el contradictorio de conformidad con lo establecido en el artículo 14 de la Ley 472 de 1998 y el artículo 61 del Código General del Proceso aplicable por remisión expresa del artículo 44 de la Ley 472 de 1998 y en consecuencia se ordenará notificarles personalmente este auto junto con el admisorio de la demanda, en los términos de los artículos 22 y 23 de la ley 472 de 1998 y 199 del C.P.A.C.A., y se le correrá traslado por el término de diez (10) días a fin de que conteste demanda, proponga excepciones y allegue o solicite las pruebas que pretenda hacer valer en el proceso.

En consecuencia se,

### **RESUELVE**

**1º) Vincúlase** a las sociedades las sociedades Cabify Transportes S.A.S; Cabify Servicios TN S.A.S; Asesorías CC S.A.S antes DIDI MOBILITY Colombia SAS; Beat Colombia S.A.S; Bite Ride APP Colombia SAS; Easy Taxi Colombia S.A.S, Enterprise KLIIP S.A.S; Waycali; Emmago y Ovniapp, para integrar la parte demandada dentro de la acción popular

de la referencia, **notifíqueseles** personalmente el auto admisorio de la demanda y la presente providencia a los representantes legales de la mencionadas sociedades, o quienes haga sus veces según lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley 472 de 1998, **haciéndoles** entrega de copia de la demanda y de sus anexos.

**2º) Adviértaseles** a las sociedades demandadas que disponen de un término de diez (10) días contados a partir de la notificación personal de esta providencia, para contestar la demanda y solicitar la práctica de las pruebas que pretenda hacer valer en el proceso; así mismo, **hágaseles** saber que la decisión que corresponda adoptar en este asunto será proferida en los términos que establece la Ley 472 de 1998.

**3º)** Ejecutoriado este auto y cumplido lo anterior, **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 conforman la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la plataforma denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 de CPACA.



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

**AUTO INTERLOCUTORIO N°2021-06-322 NYRD**

Bogotá D.C., veinticuatro (24) de junio de dos mil veintiuno (2021)

**EXP. RADICACIÓN:** 25000234200020150276700  
**MEDIO DE CONTROL:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**DEMANDANTE:** RIGOBERTO CASTILLO PRIETO  
**DEMANDADO:** INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO - IDU  
**TEMAS:** EXPROPIACION ADMINISTRATIVA  
**ASUNTO:** RESUELVE EXCEPCIONES PREVIAS - DECRETO LEGISLATIVO 806 DE 2020 Y LEY 2080 DE 2021.

**MAGISTRADO PONENTE:** MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN

Procede la Sala a pronunciarse sobre las excepciones previas propuestas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 12 del Decreto legislativo 806 de 2020 norma vigente para el momento en que se encontraba ya en curso el trámite de las excepciones propuestas y por tanto debe aplicarse la norma de tránsito legislativo prevista en el inciso final del artículo 86 de la Ley 2080 de 2021, según la cual, tales trámites deberán ser resueltos conforme la norma vigente al momento de su presentación o interposición, con base en los siguientes

**I. ANTECEDENTES**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 138 de la ley 1437 de 2011, el señor Rigoberto Castillo Prieto, presentó demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, en contra del Instituto de Desarrollo Urbano. En atención a ello solicita se declare la nulidad de la Resoluciones Nos. 12745 del 19 de febrero de 2015, “por la cual se ordena una expropiación administrativa” y 49539 del 2 de julio de 2015 “por la cual se resuelve un recurso de reposición”, y a título de restablecimiento del derecho, requiere se surta el proceso administrativo expropiatorio o en su defecto se reajuste el precio pagado por valor del inmueble y se reconozcan los perjuicios ocasionados bajo la tipología de daño emergente.

Mediante escrito radicado el 31 de enero de 2017, el apoderado del extremo pasivo, contestó la demanda proponiendo excepciones de fondo y solicitando se llamará en garantía a la **Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital**, En escrito radicado el 18 de febrero de 2020, Catastro contestó el llamamiento en garantía proponiendo excepciones previas las cuales serán resueltas previas las siguientes,

**II CONSIDERACIONES**

## 2.1. Competencia

De conformidad con lo establecido en el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011 establece que en la audiencia inicial se deberá abordar el saneamiento del proceso, la decisión sobre excepciones previas y mixtas, la fijación del litigio, la conciliación y el decreto de pruebas, no obstante, para las actuaciones judiciales se emitió el Decreto legislativo 806<sup>1</sup> del 4 de junio de 2020, que dispuso en el artículo 12, entre otras cosas, sobre la resolución de las excepciones previas en la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, lo siguiente:

***“Artículo 12. Resolución de excepciones en la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. De las excepciones presentadas se correrá traslado por el término de tres (3) días en la forma regulada en el artículo 110 del Código General del Proceso, o el que lo sustituya. En este término, la parte demandante podrá pronunciarse sobre ellas y, si fuere el caso, subsanar los defectos anotados en las excepciones previas.***

***Las excepciones previas se formularán y decidirán según lo regulado en los artículos 100, 101 Y 102 del Código General del Proceso.*** Cuando se requiera la práctica de pruebas a que se refiere el inciso segundo del artículo 101 del citado código, el juzgador las decretará en el auto que cita a la audiencia inicial, y en el curso de esta las practicará. Allí mismo, resolverá las excepciones previas que requirieron pruebas y estén pendientes de decisión. Las excepciones de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta de legitimación en la causa y prescripción extintiva. se tramitarán y decidirán en los términos señalados anteriormente.

***La providencia que resuelva las excepciones mencionadas deberá ser adoptada en primera instancia por el juez, subsección, sección o sala de conocimiento.*** Contra esta decisión procederá el recurso apelación, el cual será resuelto por la subsección, sección o sala del tribunal o Consejo de Estado. ***Cuando esta decisión se profiera en única instancia por los tribunales y Consejo de Estado se decidirá por el magistrado ponente y será suplicable.***” (Subrayado y negrilla fuera de texto)

A su turno el Código General del Proceso dispone en los artículos 100, 101 y 102 establecen frente a las excepciones previas, su trámite y oportunidad:

***“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.***

---

<sup>1</sup> Norma vigente para el momento en que se encontraba ya en curso el trámite de las excepciones propuestas y por tanto debe aplicarse la norma de tránsito legislativo prevista en el inciso final del artículo 86 de la Ley 2080 de 2021.

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.

*El juez se abstendrá de decretar pruebas de otra clase, salvo cuando se alegue la falta de competencia por el domicilio de persona natural o por el lugar donde ocurrieron hechos, o la falta de integración del litisconsorcio necesario, casos en los cuales se podrán practicar hasta dos testimonios.*

*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.

*Cuando se requiera la práctica de pruebas, el juez citará a la audiencia inicial y en ella las practicará y resolverá las excepciones. (...)*

**ARTÍCULO 102. INOPONIBILIDAD POSTERIOR DE LOS MISMOS HECHOS.** Los hechos que configuran excepciones previas no podrán ser alegados como causal de nulidad por el demandante, ni por el demandado que tuvo oportunidad de proponer dichas excepciones.” (Subrayado y negrilla fuera de texto)

Sin embargo, al sancionarse y publicarse la Ley 2080 de 2021, y entrar en vigor a partir del 25 de enero de 2021 conforme a las reglas de transición legislativa contenidas en su artículo 86, el legislador ordinario (Parlamento) modificó la regla prevista por el legislador extraordinario (Ejecutivo) en el Decreto Legislativo 806 de 2020 en lo concerniente a si en el seno de un juez colegiado, la decisión sobre excepciones previas, le corresponde al magistrado ponente o a la Sala, en tanto modificó el artículo 125 de la Ley 1437 de 2011 haciendo una nueva clasificación de los autos que deben ser resueltos por la Sala y los de ponente, así:

**Ley 2080 de 2021.** “ARTÍCULO 20. Modifíquese el artículo [125](#) de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 125. De la expedición de providencias.** La expedición de las providencias judiciales se sujetará a las siguientes reglas:

1. Corresponderá 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.”

Conforme a esta innovación legislativa, corresponde a la Sala de Subsección cuando se trate de procesos de dos instancias, pronunciarse sobre las excepciones previas y mixtas, bajo los presupuestos establecidos en el Código General del Proceso, la Ley 1437 de 2011 y el Decreto Legislativo 806 de 2020 considerando las particularidades procesales que fueron dispuestas en las normas citadas, y al magistrado ponente cuando se trata de proceso en única instancia, de manera que poder continuar con las etapas procesales previstas y aplicables para el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, se debe efectuar un pronunciamiento previo sobre las excepciones únicamente previas y mixta, precisando que aquellas de fondo que fueron invocadas serán objeto de pronunciamiento en la sentencia que se profiera.

## 2.2. Resolución de excepciones previas

En el escrito de contestación al llamamiento en garantía por el apoderado de Unidad Administrativa Especial Catastro Distrital, se formuló como **excepción previa**, la denominada *falta de legitimación en la causa por pasiva*.

Lo anterior, debido a que considera que, en virtud de lo dispuesto en el artículo de la ley 388 de 1997, la decisión de expropiación puede ser objeto de control ante la jurisdicción contencioso administrativa a través de una acción especial de nulidad y restablecimiento del derecho, establecida en dicha norma jurídica, con el fin de que se declare su nulidad y en el evento de que así se resuelva, a título de restablecimiento del derecho de ordenará que se pague la diferencia entre el valor reconocido y lo que debió pagarse como justo precio del inmueble expropiado debidamente indexado. Este valor que se ordena reconocer en el proceso judicial será pagado afectando el patrimonio de la autoridad expropiante, en este caso el IDU y de ninguna manera afectar el presupuesto del perito, que en este caso es la Unidad Administrativa Especial Catastro Distrital.

La sala, considera procedente referir que la excepción propuesta por el extremo pasivo, referente a la falta de legitimación en la causa por pasiva es de naturaleza mixta, toda vez que, tal y como fue formulada, estaría dada por la consagración taxativa que de ella hace el artículo 180 del CPACA la, que al tenor literal disponen “(...)Juez o Magistrado Ponente, de oficio o a petición de parte, resolverá sobre

*las excepciones previas y las de cosa juzgada, caducidad, transacción conciliación, **falta de legitimación en la causa** y prescripción extintiva (...)*”.

Ahora bien, sobre la legitimación, cabe destacar que el Honorable Consejo de Estado ha indicado:

*“(...) de conformidad con la jurisprudencia de la Corporación existen dos clases de legitimación: la de hecho y la material. La primera hace referencia a la circunstancia de obrar dentro del proceso en calidad de demandante o demandado, una vez se ha iniciado el mismo en ejercicio del derecho de acción y en virtud de la correspondiente pretensión procesal, mientras que la segunda da cuenta de la participación o vínculo que tienen las personas -siendo o no partes del proceso-, con el acaecimiento de los hechos que originaron la formulación de la demanda. En este sentido, no siempre quien se encuentra legitimado de hecho tiene que necesariamente estarlo materialmente, en consideración a que, si bien puede integrar una de las partes de la litis, ello no implica que frente a la ley tenga un interés jurídico sustancial en cuanto al conflicto.*

*En conclusión, la legitimación por pasiva de hecho, que se refiere a la potencialidad del demandado de ser parte dentro del proceso, constituye un requisito de procedibilidad de la demanda -en la medida en la que esta no puede dirigirse contra quien no es sujeto de derechos-, mientras que, la legitimación por pasivo material, constituye un requisito no ya para la procedibilidad de la acción, sino para la prosperidad de las pretensiones”<sup>2</sup>*

Al respecto se tiene que no le asiste razón al demandado, debido a que el Instituto de Desarrollo Urbano allegó prueba del nexo jurídico en que apoya la vinculación y de la mencionada Unidad al proceso, esto es **el contrato interadministrativo y sus respectivas prórrogas**, toda vez que en dicho acuerdo de voluntades expresamente se pactó que dentro de sus funciones la llamada debía:

*10) **Velar por la buena calidad de los trabajos** y procedimientos utilizados en la elaboración del avalúo, en virtud de lo cual efectuará las revisiones, aclaraciones o modificaciones al informe de avalúo cuando considere que existe un error grave o por solicitud del IDU en donde se indicara claramente los motivos de la reclamación o cuando exista caso fortuito o fuerza mayor.*

*15) **Responder ante cualquier instancia por la labor encomendada.***

Por lo tanto, hasta que se profiera sentencia la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital, debe comparecer al presente proceso, tal y como ya fue analizado en el auto del 28 de noviembre de 2019, mediante el cual se vinculó como llamado en garantía, encontrándose cumplidos los requisitos determinados en el artículo 225 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Vale la pena advertir que de conformidad con lo previsto en el artículo 66 del Código General del Proceso, aplicable en virtud de lo establecido en el 227 de la Ley 1437 de 2011, será únicamente hasta el momento de proferir el fallo en que se resuelva sobre la relación sustancial aducida y acerca de las indemnizaciones o restituciones a cargo del llamado en garantía.

Así las cosas, en el caso concreto la Sala no advierte la existencia de ninguna excepción previa que amerite decreto o pronunciamiento oficioso. Al respecto, se han analizado las 11 causales indicadas en el artículo 100 del Código General del Proceso, y las excepciones mixtas enlistadas en el numeral 6 del artículo 180 de la

---

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Auto de 30 de enero de 2013, C.P. Danilo Rojas Betancourth, radicado número 25000-23-26-000-2010-00395-01(42610).

Ley 1437 de 2011, encontrándose que ninguna de ellas se configura.

En mérito de lo expuesto,

**DISPONE:**

**PRIMERO. - DECLARAR NO PROBADA** la excepción de *falta de legitimación en la causa por pasiva* invocada por la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**TERCERO. -** Una vez ejecutoriada la presente decisión, devolver el expediente al Despacho para continuar con el trámite respectivo.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

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

**FREDY IBARRA MARTÍNEZ**  
**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°2021-06-321 NYRD**

Bogotá D.C., veinticuatro (24) de junio de dos mil veintiuno (2021)

**EXP. RADICACIÓN:** 25000234200020160026100  
**MEDIO DE CONTROL:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**DEMANDANTE:** DANIEL DE JESUS GOMEZ  
**DEMANDADO:** INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO - IDU  
**TEMAS:** EXPROPIACION ADMINISTRATIVA  
**ASUNTO:** RESUELVE EXCEPCIONES PREVIAS - DECRETO LEGISLATIVO 806 DE 2020 Y LEY 2080 DE 2021.

**MAGISTRADO PONENTE:** MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN

Procede la Sala a pronunciarse sobre las excepciones previas propuestas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 12 del Decreto legislativo 806 de 2020 norma vigente para el momento en que se encontraba ya en curso el trámite de las excepciones propuestas y por tanto debe aplicarse la norma de tránsito legislativo prevista en el inciso final del artículo 86 de la Ley 2080 de 2021, según la cual, tales trámites deberán ser resueltos conforme la norma vigente al momento de su presentación o interposición, con base en los siguientes

**I. ANTECEDENTES**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011, el señor Daniel de Jesús Gómez, presentó demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, en contra del **Instituto de Desarrollo Urbano** y en atención a ello solicita se deje sin efectos el proceso expropiatorio que se llevó a cabo por las Resoluciones Nos. 75300 del 16 de agosto de 2014; 50133 el 6 de julio de 2015 y la 25656 del 10 de abril de 2015 y se reconozcan y paguen los perjuicios causados.

Mediante escrito radicado el 27 de septiembre de 2017, el apoderado del extremo pasivo, contestó la demanda, proponiendo excepciones de mérito y de igual forma, solicitando se llamará en garantía a la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital. En escrito radicado el 24 de febrero de 2020, Catastro contestó el llamamiento en garantía proponiendo excepciones previas las cuales serán resueltas previas las siguientes,

**II CONSIDERACIONES**

**2.1. Competencia**

De conformidad con lo establecido en el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011 establece que en la audiencia inicial se deberá abordar el saneamiento del proceso, la decisión sobre excepciones previas y mixtas, la fijación del litigio, la conciliación y el decreto de pruebas, no obstante, para las actuaciones judiciales se emitió el Decreto legislativo 806<sup>1</sup> del 4 de junio de 2020, que dispuso en el artículo 12, entre otras cosas, sobre la resolución de las excepciones previas en la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, lo siguiente:

***“Artículo 12. Resolución de excepciones en la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. De las excepciones presentadas se correrá traslado por el término de tres (3) días en la forma regulada en el artículo 110 del Código General del Proceso, o el que lo sustituya. En este término, la parte demandante podrá pronunciarse sobre ellas y, si fuere el caso, subsanar los defectos anotados en las excepciones previas.***

***Las excepciones previas se formularán y decidirán según lo regulado en los artículos 100, 101 Y 102 del Código General del Proceso.*** Cuando se requiera la práctica de pruebas a que se refiere el inciso segundo del artículo 101 del citado código, el juzgador las decretará en el auto que cita a la audiencia inicial, y en el curso de esta las practicará. Allí mismo, resolverá las excepciones previas que requirieron pruebas y estén pendientes de decisión.

*Las excepciones de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta de legitimación en la causa y prescripción extintiva. se tramitarán y decidirán en los términos señalados anteriormente.*

***La providencia que resuelva las excepciones mencionadas deberá ser adoptada en primera instancia por el juez, subsección, sección o sala de conocimiento.***

***Contra esta decisión procederá el recurso apelación, el cual será resuelto por la subsección, sección o sala del tribunal o Consejo de Estado. Cuando esta decisión se profiera en única instancia por los tribunales y Consejo de Estado se decidirá por el magistrado ponente y será suplicable.”*** (Subrayado y negrilla fuera de texto)

A su turno el Código General del Proceso dispone en los artículos 100, 101 y 102 establecen frente a las excepciones previas, su trámite y oportunidad:

***“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.*

---

<sup>1</sup> Norma vigente para el momento en que se encontraba ya en curso el trámite de las excepciones propuestas y por tanto debe aplicarse la norma de tránsito legislativo prevista en el inciso final del artículo 86 de la Ley 2080 de 2021.

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.*

*El juez se abstendrá de decretar pruebas de otra clase, salvo cuando se alegue la falta de competencia por el domicilio de persona natural o por el lugar donde ocurrieron hechos, o la falta de integración del litisconsorcio necesario, casos en los cuales se podrán practicar hasta dos testimonios.*

*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.

*Cuando se requiera la práctica de pruebas, el juez citará a la audiencia inicial y en ella las practicará y resolverá las excepciones. (...)*

**ARTÍCULO 102. INOPONIBILIDAD POSTERIOR DE LOS MISMOS HECHOS.** *Los hechos que configuran excepciones previas no podrán ser alegados como causal de nulidad por el demandante, ni por el demandado que tuvo oportunidad de proponer dichas excepciones.” (Subrayado y negrilla fuera de texto)*

Sin embargo, al sancionarse y publicarse la Ley 2080 de 2021, y entrar en vigor a partir del 25 de enero de 2021 conforme a las reglas de transición legislativa contenidas en su artículo 86, el legislador ordinario (Parlamento) modificó la regla prevista por el legislador extraordinario (Ejecutivo) en el Decreto Legislativo 806 de 2020 en lo concerniente a si en el seno de un juez colegiado, la decisión sobre excepciones previas, le corresponde al magistrado ponente o a la Sala, en tanto modificó el artículo 125 de la Ley 1437 de 2011 haciendo una nueva clasificación de los autos que deben ser resueltos por la Sala y los de ponente, así:

**Ley 2080 de 2021.** “**ARTÍCULO 20.** Modifíquese el artículo [125](#) de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 125. De la expedición de providencias.** *La expedición de las providencias judiciales se sujetará a las siguientes reglas:*

1. *Corresponderá 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.”

Conforme a esta innovación legislativa, corresponde a la Sala de Subsección cuando se trate de procesos de dos instancias, pronunciarse sobre las excepciones previas y mixtas, bajo los presupuestos establecidos en el Código General del Proceso, la Ley 1437 de 2011 y el Decreto Legislativo 806 de 2020 considerando las particularidades procesales que fueron dispuestas en las normas citadas, y al magistrado ponente cuando se trata de proceso en única instancia, de manera que poder continuar con las etapas procesales previstas y aplicables para el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, se debe efectuar un pronunciamiento previo sobre las excepciones únicamente previas y mixta, precisando que aquellas de fondo que fueron invocadas serán objeto de pronunciamiento en la sentencia que se profiera.

## **2.2. Resolución de excepciones previas**

En el escrito de contestación al llamamiento en garantía por el apoderado de Unidad Administrativa Especial Catastro Distrital, se formuló como **excepción previa**, la denominada *falta de legitimación en la causa por pasiva*.

Lo anterior como quiera que a su juicio, el solo hecho de que la oferta de compra y el reconocimiento indemnizatorio por la expropiación del predio, se hayan realizado con fundamento en el avalúo elaborado por la UAECD, no constituye razón válida ni suficiente para declarar, que el IDU se encuentra facultado para llamar en garantía a la UAECD, ni para predicar que dicha entidad es la que debe responder por los perjuicios que los demandantes reclaman, debido a que la UAECD no obra como una entidad de aseguramiento de una actuación administrativa, sino que su rol se limita a la elaboración de los avalúos comerciales que requiere el IDU, los cuales se realizan de acuerdo a la documentación entregada por dicho instituto y lo parámetros legales y reglamentarios que regulan su elaboración.

Así mismo sostiene que es al IDU a quien se le han asignado los recursos presupuestales para pagar el valor de los inmuebles y de las indemnizaciones en el marco de los procesos de expropiación que adelanta, carga presupuestal que no puede trasladarle a ningún evaluador menos alegando un supuesto derecho contractual en el marco de los contratos interadministrativos celebrados por la UAECD, pues se reitera que no tienen como propósito asegurar los procesos de expropiación.

La sala, considera procedente referir que la excepción propuesta por el extremo pasivo, referente a la falta de legitimación en la causa por pasiva es de naturaleza mixta, toda vez que, tal y como fue formulada, estaría dada por la consagración

taxativa que de ella hace el artículo 180 del CPACA la, que al tenor literal disponen “(...)Juez o Magistrado Ponente, de oficio o a petición de parte, resolverá sobre las excepciones previas y las de cosa juzgada, caducidad, transacción conciliación, falta de legitimación en la causa y prescripción extintiva (...)”.

Ahora bien, sobre la legitimación, cabe destacar que el Honorable Consejo de Estado ha indicado:

*“(...) de conformidad con la jurisprudencia de la Corporación existen dos clases de legitimación: la de hecho y la material. La primera hace referencia a la circunstancia de obrar dentro del proceso en calidad de demandante o demandado, una vez se ha iniciado el mismo en ejercicio del derecho de acción y en virtud de la correspondiente pretensión procesal, mientras que la segunda da cuenta de la participación o vínculo que tienen las personas -siendo o no partes del proceso-, con el acaecimiento de los hechos que originaron la formulación de la demanda. En este sentido, no siempre quien se encuentra legitimado de hecho tiene que necesariamente estarlo materialmente, en consideración a que, si bien puede integrar una de las partes de la litis, ello no implica que frente a la ley tenga un interés jurídico sustancial en cuanto al conflicto.*

*En conclusión, la legitimación por pasiva de hecho, que se refiere a la potencialidad del demandado de ser parte dentro del proceso, constituye un requisito de procedibilidad de la demanda -en la medida en la que esta no puede dirigirse contra quien no es sujeto de derechos-, mientras que, la legitimación por pasivo material, constituye un requisito no ya para la procedibilidad de la acción, sino para la prosperidad de las pretensiones”<sup>2</sup>*

Al respecto se tiene que no le asiste razón al demandado, debido a que el Instituto de Desarrollo Urbano allegó prueba del nexo jurídico en que apoya la vinculación y de la mencionada Unidad al proceso, esto es el contrato interadministrativo y sus respectivas prórrogas, toda vez que en dicho acuerdo de voluntades expresamente se pactó que dentro de sus funciones la llamada debía:

*10) Velar por la buena calidad de los trabajos y procedimientos utilizados en la elaboración del avalúo, en virtud de lo cual efectuará las revisiones, aclaraciones o modificaciones al informe de avalúo cuando considere que existe un error grave o por solicitud del IDU en donde se indicara claramente los motivos de la reclamación o cuando exista caso fortuito o fuerza mayor.*

*15) Responder ante cualquier instancia por la labor encomendada.*

Por lo tanto, hasta que se profiera sentencia la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital, debe comparecer al presente proceso, tal y como ya fue analizado en el auto del 28 de noviembre de 2019, mediante el cual se vinculó como llamado en garantía, encontrándose cumplidos los requisitos determinados en el artículo 225 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Vale la pena advertir que de conformidad con lo previsto en el artículo 66 del Código General del Proceso, aplicable en virtud de lo establecido en el 227 de la Ley 1437 de 2011, será únicamente hasta el momento de proferir el fallo en que se resuelva sobre la relación sustancial aducida y acerca de las indemnizaciones o restituciones a cargo del llamado en garantía.

Así las cosas, en el caso concreto la Sala no advierte la existencia de ninguna excepción previa que amerite decreto o pronunciamiento oficioso. Al respecto, se

---

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Auto de 30 de enero de 2013, C.P. Danilo Rojas Betancourth, radicado número 25000-23-26-000-2010-00395-01(42610).

han analizado las 11 causales indicadas en el artículo 100 del Código General del Proceso, y las excepciones mixtas enlistadas en el numeral 6 del artículo 180 de la Ley 1437 de 2011, encontrándose que ninguna de ellas se configura.

En mérito de lo expuesto,

**DISPONE:**

**PRIMERO. - DECLARAR NO PROBADA** la excepción de *falta de legitimación en la causa por pasiva* invocada por la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**TERCERO. -** Una vez ejecutoriada la presente decisión, devolver el expediente al Despacho para continuar con el trámite respectivo.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN**  
Magistrado  
Firmado electrónicamente

**FREDY IBARRA MARTÍNEZ**  
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°2021-06-322 NYRD**

Bogotá D.C., veinticuatro (24) de junio de dos mil veintiuno (2021)

**EXP. RADICACIÓN:** 25000234200020160170200  
**MEDIO DE CONTROL:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**DEMANDANTE:** BLANCA FLOR CUERVO LÓPEZ  
**DEMANDADO:** INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO - IDU  
**TEMAS:** EXPROPIACION ADMINISTRATIVA  
**ASUNTO:** RESUELVE EXCEPCIONES PREVIAS - DECRETO LEGISLATIVO 806 DE 2020 Y LEY 2080 DE 2021.

**MAGISTRADO PONENTE:** MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN

Procede la Sala a pronunciarse sobre las excepciones previas propuestas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 12 del Decreto legislativo 806 de 2020 norma vigente para el momento en que se encontraba ya en curso el trámite de las excepciones propuestas y por tanto debe aplicarse la norma de tránsito legislativo prevista en el inciso final del artículo 86 de la Ley 2080 de 2021, según la cual, tales trámites deberán ser resueltos conforme la norma vigente al momento de su presentación o interposición, con base en los siguientes

**I. ANTECEDENTES**

**II.**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011, la señora Blanca Flor Cuervo López, presentó demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, en contra del **Instituto de Desarrollo Urbano** y en atención a ello solicita se declare la nulidad de las Resoluciones No. **4352** del 29 de marzo de 2016 *“por la cual se resuelve un recurso de reposición”* y No. 63410 del 3 de noviembre de 2015 *“por la cual se ordena una expropiación por vía administrativa”* y, a título de restablecimiento del derecho, requiere el reajuste precio pagado por valor del inmueble y se reconozcan los perjuicios causados, bajo la tipología de daño emergente.

Mediante escrito radicado el 07 de febrero de 2018, el apoderado del extremo pasivo, contestó la demanda, proponiendo excepciones de mérito y de igual forma, solicitando se llamará en garantía a la Unidad Administrativa Especial de Catastro

Distrital. En escrito radicado el 10 de febrero de 2020, Catastro contestó el llamamiento en garantía proponiendo excepciones previas las cuales serán resueltas previas las siguientes,

## II CONSIDERACIONES

### 2.1. Competencia

De conformidad con lo establecido en el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011 establece que en la audiencia inicial se deberá abordar el saneamiento del proceso, la decisión sobre excepciones previas y mixtas, la fijación del litigio, la conciliación y el decreto de pruebas, no obstante, para las actuaciones judiciales se emitió el Decreto legislativo 806<sup>1</sup> del 4 de junio de 2020, que dispuso en el artículo 12, entre otras cosas, sobre la resolución de las excepciones previas en la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, lo siguiente:

***“Artículo 12. Resolución de excepciones en la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. De las excepciones presentadas se correrá traslado por el término de tres (3) días en la forma regulada en el artículo 110 del Código General del Proceso, o el que lo sustituya. En este término, la parte demandante podrá pronunciarse sobre ellas y, si fuere el caso, subsanar los defectos anotados en las excepciones previas.***

***Las excepciones previas se formularán y decidirán según lo regulado en los artículos 100, 101 Y 102 del Código General del Proceso.*** Cuando se requiera la práctica de pruebas a que se refiere el inciso segundo del artículo 101 del citado código, el juzgador las decretará en el auto que cita a la audiencia inicial, y en el curso de esta las practicará. Allí mismo, resolverá las excepciones previas que requirieron pruebas y estén pendientes de decisión.

*Las excepciones de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta de legitimación en la causa y prescripción extintiva. se tramitarán y decidirán en los términos señalados anteriormente.*

***La providencia que resuelva las excepciones mencionadas deberá ser adoptada en primera instancia por el juez, subsección, sección o sala de conocimiento. Contra esta decisión procederá el recurso apelación, el cual será resuelto por la subsección, sección o sala del tribunal o Consejo de Estado. Cuando esta decisión se profiera en única instancia por los tribunales y Consejo de Estado se decidirá por el magistrado ponente y será suplicable.*** (Subrayado y negrilla fuera de texto)

A su turno el Código General del Proceso dispone en los artículos 100, 101 y 102 establecen frente a las excepciones previas, su trámite y oportunidad:

***“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*

---

<sup>1</sup> Norma vigente para el momento en que se encontraba ya en curso el trámite de las excepciones propuestas y por tanto debe aplicarse la norma de tránsito legislativo prevista en el inciso final del artículo 86 de la Ley 2080 de 2021.



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.

El juez se abstendrá de decretar pruebas de otra clase, salvo cuando se alegue la falta de competencia por el domicilio de persona natural o por el lugar donde ocurrieron hechos, o la falta de integración del litisconsorcio necesario, casos en los cuales se podrán practicar hasta dos testimonios.

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. Cuando se requiera la práctica de pruebas, el juez citará a la audiencia inicial y en ella las practicará y resolverá las excepciones. (...)

**ARTÍCULO 102. INOPONIBILIDAD POSTERIOR DE LOS MISMOS HECHOS.** Los hechos que configuran excepciones previas no podrán ser alegados como causal de nulidad por el demandante, ni por el demandado que tuvo oportunidad de proponer dichas excepciones.” (Subrayado y negrilla fuera de texto)

Sin embargo, al sancionarse y publicarse la Ley 2080 de 2021, y entrar en vigor a partir del 25 de enero de 2021 conforme a las reglas de transición legislativa contenidas en su artículo 86, el legislador ordinario (Parlamento) modificó la regla prevista por el legislador extraordinario (Ejecutivo) en el Decreto Legislativo 806 de 2020 en lo concerniente a si en el seno de un juez colegiado, la decisión sobre excepciones previas, le corresponde al magistrado ponente o a la Sala, en tanto modificó el artículo 125 de la Ley 1437 de 2011 haciendo una nueva clasificación de los autos que deben ser resueltos por la Sala y los de ponente, así:

**Ley 2080 de 2021.** “**ARTÍCULO 20.** Modifíquese el artículo [125](#) de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 125. De la expedición de providencias.** La expedición de las providencias judiciales se sujetará a las siguientes reglas:

1. *Corresponderá 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.*

Conforme a esta innovación legislativa, corresponde a la Sala de Subsección cuando se trate de procesos de dos instancias, pronunciarse sobre las excepciones previas y mixtas, bajo los presupuestos establecidos en el Código General del Proceso, la Ley 1437 de 2011 y el Decreto Legislativo 806 de 2020 considerando las particularidades procesales que fueron dispuestas en las normas citadas, y al magistrado ponente cuando se trata de proceso en única instancia, de manera que poder continuar con las etapas procesales previstas y aplicables para el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, se debe efectuar un pronunciamiento previo sobre las excepciones únicamente previas y mixta, precisando que aquellas de fondo que fueron invocadas serán objeto de pronunciamiento en la sentencia que se profiera.

## **2.2. Resolución de excepciones previas**

En el escrito de contestación al llamamiento en garantía por el apoderado de Unidad Administrativa Especial Catastro Distrital, se formuló como **excepción previa**, la denominada *falta de legitimación en la causa por pasiva*.

Lo anterior, debido a que considera que el solo hecho de que la oferta de compra y el reconocimiento indemnizatorio por la expropiación del predio, se hayan realizado con fundamento en el avalúo elaborado por la UAECD, no constituye razón válida ni suficiente para declarar, que el IDU se encuentra facultado para llamar en garantía a la UAECD, ni para predicar que dicha entidad es la que debe responder por los perjuicios que los demandantes reclaman, debido a que la UAECD no obra como una entidad de aseguramiento de una actuación administrativa, sino que su rol se limita a la elaboración de los avalúos comerciales que requiere el IDU, los cuales se realizan de acuerdo a la documentación entregada por dicho instituto y los parámetros legales y reglamentarios que regulan su elaboración.

Concluye que dentro de este proceso se está haciendo una equivocada utilización de la figura del llamamiento en garantía, para convocar a la entidad catastral y conminarla a responder por el potencial pago de unos posibles prejuicios, de los cuales solo sería responsable el IDU como entidad que autónomamente realizó el trámite de expropiación administrativa y emitió los actos administrativos demandados.

La sala, considera procedente referir que la excepción propuesta por el extremo pasivo, referente a la falta de legitimación en la causa por pasiva es de naturaleza mixta, toda vez que, tal y como fue formulada, estaría dada por la consagración taxativa que de ella hace el artículo 180 del CPACA la, que al tenor literal disponen *“(...)Juez o Magistrado Ponente, de oficio o a petición de parte, resolverá sobre las excepciones previas y las de cosa juzgada, caducidad, transacción conciliación, **falta de legitimación en la causa** y prescripción extintiva (...)”*.

Ahora bien, sobre la legitimación, cabe destacar que el Honorable Consejo de Estado ha indicado:

*“(...) de conformidad con la jurisprudencia de la Corporación existen dos clases de legitimación: la de hecho y la material. La primera hace referencia a la circunstancia de obrar dentro del proceso en calidad de demandante o demandado, una vez se ha iniciado el mismo en ejercicio del derecho de acción y en virtud de la correspondiente pretensión procesal, mientras que la segunda da cuenta de la participación o vínculo que tienen las personas -siendo o no partes del proceso-, con el acaecimiento de los hechos que originaron la formulación de la demanda. En este sentido, no siempre quien se encuentra legitimado de hecho tiene que necesariamente estarlo materialmente, en consideración a que, si bien puede integrar una de las partes de la litis, ello no implica que frente a la ley tenga un interés jurídico sustancial en cuanto al conflicto.*

*En conclusión, la legitimación por pasiva de hecho, que se refiere a la potencialidad del demandado de ser parte dentro del proceso, constituye un requisito de procedibilidad de la demanda -en la medida en la que esta no puede dirigirse contra quien no es sujeto de derechos-, mientras que, la legitimación por pasivo material, constituye un requisito no ya para la procedibilidad de la acción, sino para la prosperidad de las pretensiones”<sup>2</sup>*

Al respecto se tiene que no le asiste razón al demandado, debido a que el Instituto de Desarrollo Urbano allegó prueba del nexo jurídico en que apoya la vinculación y de la mencionada Unidad al proceso, esto es **el contrato interadministrativo y sus respectivas prórrogas**, toda vez que en dicho acuerdo de voluntades expresamente se pactó que dentro de sus funciones la llamada debía:

*10) **Velar por la buena calidad de los trabajos** y procedimientos utilizados en la elaboración del avalúo, en virtud de lo cual efectuará las revisiones, aclaraciones o modificaciones al informe de avalúo cuando considere que existe un error grave o por solicitud del IDU en donde se indicara claramente los motivos de la reclamación o cuando exista caso fortuito o fuerza mayor.*

*15) **Responder ante cualquier instancia por la labor encomendada.***

Por lo tanto, hasta que se profiera sentencia la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital, debe comparecer al presente proceso, tal y como ya fue

---

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Auto de 30 de enero de 2013, C.P. Danilo Rojas Betancourth, radicado número 25000-23-26-000-2010-00395-01(42610).

analizado en el auto del 28 de noviembre de 2019, mediante el cual se vinculó como llamado en garantía, encontrándose cumplidos los requisitos determinados en el artículo 225 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Vale la pena advertir que de conformidad con lo previsto en el artículo 66 del Código General del Proceso, aplicable en virtud de lo establecido en el 227 de la Ley 1437 de 2011, será únicamente hasta el momento de proferir el fallo en que se resuelva sobre la relación sustancial aducida y acerca de las indemnizaciones o restituciones a cargo del llamado en garantía.

Así las cosas, en el caso concreto la Sala no advierte la existencia de ninguna excepción previa que amerite decreto o pronunciamiento oficioso. Al respecto, se han analizado las 11 causales indicadas en el artículo 100 del Código General del Proceso, y las excepciones mixtas enlistadas en el numeral 6 del artículo 180 de la Ley 1437 de 2011, encontrándose que ninguna de ellas se configura.

En mérito de lo expuesto,

**DISPONE:**

**PRIMERO. - DECLARAR NO PROBADA** la excepción de *falta de legitimación en la causa por pasiva* invocada por la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**TERCERO. -** Una vez ejecutoriada la presente decisión, devolver el expediente al Despacho para continuar con el trámite respectivo.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

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

**FREDY IBARRA MARTÍNEZ**  
**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.

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



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

Bogotá D. C., diecisiete (17) de junio dos mil veintiuno (2021)

**Magistrado ponente: ÓSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS**  
**Radicación: 05001-23-33-000-2016-02180-01**  
**Demandante: SOCIEDAD MINEROS S. A.**  
**Demandado: AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS  
AMBIENTALES (ANLA)**  
**Medio de control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL  
DERECHO**  
**Asunto: RESUELVE EXCEPCIONES PREVIAS**

Procede la Sala a decidir sobre las excepciones previas propuestas por la entidad demandada de conformidad con lo expresamente dispuesto en el artículo 12 del Decreto Legislativo 806 de 2020<sup>1</sup> que preceptúa lo siguiente:

***“Artículo 12. Resolución de excepciones en la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.*** De las excepciones presentadas se correrá traslado por el término de tres (3) días en la forma regulada en el artículo 110 del Código General del Proceso, o el que lo sustituya. En este término, la parte demandante podrá pronunciarse sobre ellas y, si fuere el caso, subsanar los defectos anotados en las excepciones previas.

***Las excepciones previas se formularán y decidirán según lo regulado en los artículos 100, 101 y 102 del Código General del Proceso.*** Cuando se requiera la práctica de pruebas a que se refiere el inciso segundo del artículo 101 del citado código, el juzgador las decretará en el auto que cita a la audiencia inicial, y en el curso de esta las practicará. Allí mismo, resolverá las excepciones previas que requirieron pruebas y estén pendientes de decisión.

---

<sup>1</sup> Norma vigente para el momento en que se encontraba ya en curso el trámite de las excepciones propuestas y por tanto debe aplicarse la norma de tránsito legislativo prevista en el inciso final del artículo 86 de la Ley 2080 de 2021.

***Las excepciones de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta de legitimación en la causa y prescripción extintiva, se tramitarán y decidirán en los términos señalados anteriormente.***

*La providencia que resuelva las excepciones mencionadas deberá ser adoptada en primera instancia por el juez, subsección, sección o sala de conocimiento. Contra esta decisión procederá el recurso apelación, el cual será resuelto por la subsección, sección o sala del tribunal o Consejo de Estado. Cuando esta decisión se profiera en única instancia por los tribunales y Consejo de Estado se decidirá por el magistrado ponente y será suplicable." (negritas fuera de texto).*

## **I. ANTECEDENTES**

### **1. Excepciones propuestas**

El Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) en la contestación de la demanda (fls. 171 a 194, cuaderno principal), formuló como excepciones las siguientes:

a) "*Caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho*", indicó que el medio de control fue promovido el 23 de septiembre de 2016, es decir, a dos días de expirar el plazo para que operara la caducidad, sin que se haya agotado el requisito de procedibilidad de la conciliación extrajudicial, bajo el entendido que, por ser un tema tributario estaba exento de agotarlo, amparado en el Decreto 1716 de 2009.

Sostuvo que la precitada norma no se refiere a la reglamentación y certificación de beneficios con esos alcances ante las autoridades tributarias, de manera que, esta demanda no se trata de una negativa o confirmación en ese campo, simplemente los actos (oficios demandados) son el paso previo y requisitos para enfrentar el tema de tributación.

Refirió que tan cierto es que la empresa Mineros S. A. procedió a subsanar la demanda, para lo cual mostró que había solicitado la conciliación extrajudicial el 6 de octubre de 2016, solo que afirmó en la subsanación que el Ministerio Público la requirió para aclarar algunos puntos sobre la caducidad y antepone que a la fecha (14 de agosto de 2017) no ha recibido citación alguna de la Procuraduría.

Advirtió que ante la Procuraduría acudió con intenciones de agotar la conciliación extrajudicial, según su relato en la subsanación de la demanda el 6 de octubre de 2016, pero que, a la luz de los hechos, el oficio 2016013890-2-007 del 19 de mayo de 2016, notificado el 24 de mayo de 2016, alude a más de los cuatro meses que la ley dispone para acudir ante la jurisdicción.

Manifestó que no hay una circunstancia justificante que se refiera a la suspensión del término de caducidad, máxime cuando en el presente asunto, primero se acudió ante la jurisdicción y, luego a la conciliación, cuando primero debió agotar el aludido requisito de procedibilidad; por lo que, al *"...devolverse para subsanar, los términos siguieron corriendo en su contra para efectos de caducidad, bajo el entendido que la solicitud de conciliación no interrumpe lo caducado, pues para el 06 de octubre de 2016 dicho fenómeno había sucedido."*

Resaltó que no se puede suspender el término de caducidad cuando ya ocurrió dicho fenómeno, por lo que consideró que la excepción debe prosperar, aunque la Procuraduría no se haya pronunciado al respecto, ya que se acudió a dicha entidad pasados los cuatro meses desde la notificación del último oficio generador del medio de control.

b) *"Ineptitud de demanda"*, manifestó que los oficios demandados no niegan ni reconocen derecho alguno, pues no deciden la situación de fondo ni impiden que la actuación administrativa continúe, dada la reglamentación a cargo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; es decir, no crearon, ni modificaron, ni extinguieron una situación jurídica concreta.

c) *"Falta de legitimación en la causa por pasiva"*, por cuanto la ANLA no tenía en ese momento la facultad que en función reglamentaria le otorgó el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, más adelante, al *"...expedir conteste (sic) a la Ley 1715 de 2014, la Resolución 1283 de agosto de 2016 momento éste que era propicio para solicitar por parte de la demandante dicha certificación, ya con plena competencia y debida autorización reglamentaria, no obstante la empresa demandante incluso, a la fecha, se abstuvo de solicitarla conforme a esa reglamentación."*

Asimismo, se formuló como excepciones la denominada "*legalidad de la actuación administrativa*" y la "*genérica*".

## **2. Traslado de las excepciones**

Dentro del término de traslado de las excepciones con fijación en lista del 3 de julio de 2020, con inicio y vencimiento del 6 al 8 del mismo mes y año (fl. 240), la parte actora sostuvo lo siguiente<sup>2</sup>:

Indicó que el término máximo para presentar la demanda era el 24 de septiembre de 2016, ya que el oficio 2016013890-2-007 del 19 de mayo de 2016, se notificó el 24 de mayo de 2016; por lo que la caducidad se suspendió al radicarla el 23 de septiembre de 2016.

Señaló que, en su momento se consideró que no era necesaria una solicitud de conciliación extrajudicial, en la medida que habían entendido que se trataba de un proceso de naturaleza tributaria, donde a su juicio no se requiere dicho procedimiento, conforme al parágrafo primero del artículo segundo del Decreto 1716 de 2009.

Resaltó que finalmente se subsanó dicho asunto con la reforma de la demanda y la solicitud de conciliación y que, a la llegada de la audiencia inicial ya se habrá agotado el requisito, tal y como lo consideró el Consejo de Estado en providencia del 28 de febrero de 2019, que dispuso admitir la demanda.

Refirió, en cuanto a la ineptitud de la demanda, la naturaleza de los actos demandados, para destacar que estos modificaron la situación jurídica de Mineros S. A. que, para la declaración de renta del año gravable 2015, que vencía el 3 de mayo de 2016, ya no podía solicitar el beneficio que pretendía se le certificara, pues era el último año en que podía tomar el beneficio de deducción acelerada.

Destacó que no es jurídicamente relevante que los oficios se hayan causado por derechos de petición presentados por Mineros S. A. y que, los oficios demandados modificaron el acceso al beneficio del artículo 11 de la Ley 1715 de 2014 por parte de dicha entidad.

---

<sup>2</sup> Folios 243 a 246 del cuaderno principal.



Relató que, también le asiste legitimación en la causa por pasiva a la entidad demandada, por cuanto con sus decisiones demandadas modificó la situación jurídica de Mineros S. A., en tanto que se negó a otorgar la certificación que bien pudo estudiar bajo los requisitos del Decreto 2143 de 2015, que era el que se encontraba vigente para ese momento.

## **II. CONSIDERACIONES**

Según lo dispuesto en el citado artículo 12 del Decreto 806 de 2020 las excepciones previas al igual que las de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta de legitimación en la causa y prescripción extintiva se decidirán según lo regulado en los artículos 100, 101 y 102 del Código General del Proceso. En esos términos respecto de las excepciones propuestas por la parte demandada, se encuentra lo siguiente:

### **1) Caducidad:**

El medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho consagrado en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, tiene dos objetivos a saber: el primero, restaurar el ordenamiento jurídico trasgredido con ocasión de la expedición de un acto administrativo que quebranta los postulados legales, y el segundo, obtener la reparación de un derecho de orden subjetivo vulnerado por el acto censurado.

En ese sentido, por regla general todo medio de control judicial cuenta con un término de caducidad, tiempo éste que tiene el administrado para impetrarlo que, para el caso del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de actos administrativos, es de cuatro meses tal como lo dispone la letra d) del numeral 2º del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, en los siguientes términos:

*"Art. 164.- La demanda deberá ser presentada:*

*...*

*2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad:*

*...*

***d) Cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho, la demanda deberá presentarse dentro del término de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo, según sea el caso, salvo las excepciones establecidas en otras disposiciones legales...”***  
(Resalta la Sala).

Ahora bien, frente a la excepción de caducidad del medio de control, se advierte que, a través de la presente demanda, la sociedad Mineros S. A. solicitó a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, Subdirección de Instrumentos, Permisos y Trámites Ambientales (ANLA), la expedición del certificado de beneficio ambiental, por el desarrollo de energías renovables, como requisito previo para realizar una deducción en el impuesto de renta de conformidad con lo previsto en el artículo 11 de la Ley 1715 de 2014<sup>3</sup>.

La referida autoridad mediante oficio 2016013890-2-2004 del 4 de abril de 2016 respondió negativamente, por cuanto aún no se había reglamentado el procedimiento para la expedición de lo solicitado.

Dicha decisión fue recurrida en reposición y en subsidio el de apelación, pero la entidad reiteró la imposibilidad de expedir tal certificado y devolvió la documentación a través de los oficios 2016013890-2-005 del 20 de abril de 2016 y 2016013890-2-007 del 19 de mayo del mismo año. Este último acto se notificó el 24 de mayo de 2016 (fls. 63 a 65, cuaderno principal).

La sociedad demandante promovió el medio de control de la referencia con la finalidad de desvirtuar la legalidad de los oficios antes mencionados, los cuales, a su juicio, conforman un acto administrativo complejo. A título de restablecimiento, pretende se ordene a la demandada que expida dicho documento con el fin de practicar la deducción sobre el impuesto de renta del año 2015.

A su vez, se advierte que la demanda fue presentada el 23 de septiembre de 2016 ante el Tribunal Administrativo de Antioquia (fl. 30 del cuaderno principal), el cual la remitió por competencia territorial al Tribunal Administrativo de Cundinamarca con auto del 26 de octubre de 2016 (fls. 67 y 68, cuaderno principal).

---

<sup>3</sup> “Por medio de la cual se regula la integración de las energías renovables no convencionales al Sistema Energético Nacional”.

Al respecto, resulta del caso precisar que la asignación de competencia para esta Sección, la resolvió la Sala Plena del Tribunal con providencia del 15 de mayo de 2017 (folios 6 a 9 del cuaderno de conflicto de competencias).

A través de auto del 28 de julio de 2017, se inadmitió la demanda para que se corrigieran los defectos que adolecía, entre otros, para que allegara la constancia de agotamiento del requisito de procedibilidad, de conformidad con lo previsto en el numeral 1º del artículo 161 de la Ley 1437 de 2011 (fls. 88 a 91, cuaderno principal).

Con memorial del 14 de agosto de 2017, la sociedad demandante subsanó la demanda e informó que el 6 de octubre de 2016 presentó solicitud de conciliación extrajudicial ante la Procuraduría 31 Judicial II para Asuntos Administrativos, para lo cual aportó copia; no obstante, manifestó que la audiencia de conciliación no se llevó a cabo y que, por tal motivo no podía allegar la constancia de agotamiento del requisito de procedibilidad (fls. 93 y 94, cuaderno principal).

Adicionalmente, se encuentra que con auto del 5 de septiembre de 2017 se rechazó la demanda por considerar que los actos demandados eran de trámite y por tanto no susceptibles de control judicial (fls. 122 a 131 cuaderno principal); sin embargo, la Sección Primera del Consejo de Estado mediante providencia del 28 de febrero de 2019 lo revocó y dispuso que se decidiera sobre su admisión<sup>4</sup> (fls. 7 al 12 cuaderno 2 apelación auto).

A su vez, se observa que mediante auto del 8 de mayo de 2019, se obedeció y cumplió lo ordenado por el superior y, previo a la admisión se requirió a la Procuraduría General de la Nación, Unidad Coordinadora Conciliación Medellín, para que allegara la copia de la respectiva acta de la audiencia de conciliación (fl. 141 del cuaderno principal).

---

<sup>4</sup> En dicho pronunciamiento, se consideró lo siguiente: "...los oficios censurados constituyen una manifestación unilateral de la voluntad de la Administración tendiente a producir efectos jurídicos...por cuanto con dichos oficios, se impidió a la Sociedad Mineros S.A. obtener la certificación que posteriormente utilizaría para realizar la deducción del impuesto de renta. En otras palabras, la Administración, al no dar trámite a la solicitud bajo el argumento de falta de reglamentación en el procedimiento, puso a la empresa en una posición que le impide acceder a los posibles beneficios tributarios previstos en la ley, lo que sin duda, produjo efectos jurídicos para la demandante, pues debe continuar pagando el impuesto sin la deducción que depende del certificado."

La Procuraduría aportó copia del auto 259 del 21 de octubre de 2016, con el que se declaró que el asunto no era susceptible de conciliación por haber operado la caducidad, la constancia del agotamiento y de la comunicación, ambas de fecha 21 de octubre de 2016 (fls. 149 a 155, cuaderno principal).

La demanda fue admitida mediante auto del 21 de octubre de 2019 (fls. 156 a 158, cuaderno principal).

Al respecto, se precisa que de conformidad con lo estipulado en los artículos 20<sup>5</sup> y 21<sup>6</sup> de la Ley 640 de 2001 y el artículo 3º<sup>7</sup> del Decreto 1716 de 2009 y el artículo 2.2.4.3.1.1.3. del Decreto 1069 de 26 de mayo de 2015<sup>8</sup>, el término de caducidad se suspende hasta por tres meses contados a partir de la solicitud de conciliación extrajudicial; cumplido dicho término se reanuda el conteo, así la diligencia se haya llevado o no a cabo. De manera que, el requisito de procedibilidad se agotará cuando:

a) Que se logre el acuerdo conciliatorio, o

---

<sup>5</sup> ARTICULO 20. AUDIENCIA DE CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL EN DERECHO. Si de conformidad con la ley el asunto es conciliable, la audiencia de conciliación extrajudicial en derecho deberá intentarse en el menor tiempo posible y, en todo caso, tendrá que surtirse dentro de los tres (3) meses siguientes a la presentación de la solicitud. Las partes por mutuo acuerdo podrán prolongar este término.

La citación a la audiencia deberá comunicarse a las partes por el medio que el conciliador considere más expedito y eficaz, indicando sucintamente el objeto de la conciliación e incluyendo la mención a las consecuencias jurídicas de la no comparecencia.

PARAGRAFO. Las autoridades de policía prestarán toda su colaboración para hacer efectiva la comunicación de la citación a la audiencia de conciliación.

<sup>6</sup> ARTICULO 21. SUSPENSION DE LA PRESCRIPCION O DE LA CADUCIDAD. La presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial en derecho ante el conciliador suspende el término de prescripción o de caducidad, según el caso, hasta que se logre el acuerdo conciliatorio o hasta que el acta de conciliación se haya registrado en los casos en que este trámite sea exigido por la ley o hasta que se expidan las constancias a que se refiere el artículo 2o. de la presente ley o hasta que se venza el término de tres (3) meses a que se refiere el artículo anterior, lo que ocurra primero. Esta suspensión operará por una sola vez y será improrrogable.

<sup>7</sup> Artículo 3º. Suspensión del término de caducidad de la acción. La presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial ante los agentes del Ministerio Público suspende el término de prescripción o de caducidad, según el caso...

<sup>8</sup> ARTÍCULO 2.2.4.3.1.1.3. SUSPENSIÓN DEL TÉRMINO DE CADUCIDAD DE LA ACCIÓN. La presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial ante los agentes del Ministerio Público suspende el término de prescripción o de caducidad, según el caso, hasta:

a) Que se logre el acuerdo conciliatorio, o  
 b) Se expidan las constancias a que se refiere el artículo 2o de la Ley 640 de 2001, o  
 c) Se venza el término de tres (3) meses contados a partir de la presentación de la solicitud; lo que ocurra primero.

En caso de que el acuerdo conciliatorio sea improbadado por el juez o magistrado, el término de caducidad suspendido con la presentación de la solicitud de conciliación se reanudará a partir del día hábil siguiente al de la ejecutoria de la providencia correspondiente.

La improbación del acuerdo conciliatorio no hace tránsito a cosa juzgada.

PARÁGRAFO. Las partes por mutuo acuerdo podrán prorrogar el término de tres (3) meses consagrado para el trámite conciliatorio extrajudicial, pero en dicho lapso no operará la suspensión del término de caducidad o prescripción.

- b) Se expidan las constancias a que se refiere el artículo 2° de la Ley 640 de 2001, o
- c) Se venza el término de tres meses contados a partir de la presentación de la solicitud, lo que ocurra primero.

A partir de tales preceptivas, debe entenderse que dicho requisito se puede acreditar también con la solicitud, así el trámite de la conciliación no se pueda completar dentro de los tres meses establecidos, sea porque no se logró celebrar la audiencia de conciliación en ese lapso o porque la Procuraduría no expidió la respectiva constancia.

En lo particular, se observa que el último de los actos demandados, esto es, el oficio 2016013890-2-007 del 19 de mayo de 2016, suscrito por la subdirectora de Instrumentos, Permisos y Trámites Ambientales de la ANLA, dirigido al representante legal de la Sociedad Mineros S. A., con el cual se resolvió el recurso de reposición, se recibió el 24 de mayo de 2016; por lo que, en principio tenía hasta el 25 de septiembre de la misma anualidad para presentar la demanda.

Ahora bien, la parte actora no anexó con la demanda la constancia del agotamiento del requisito de procedibilidad de la conciliación extrajudicial, pues a su juicio, el asunto era de naturaleza tributaria, conforme a lo establecido en el parágrafo primero del artículo 2° del Decreto 1716 de 2009.

Para el caso en concreto, se observa que la demanda fue presentada el 23 de septiembre de 2016, el 6 de octubre de 2016 se radicó la solicitud de conciliación extrajudicial ante la Procuraduría y, la constancia del agotamiento y de la comunicación se expidió el 21 de octubre de 2016, en la que se indicó que el asunto no era susceptible de conciliación por haber operado la caducidad.

Al respecto, resulta del caso precisar que la Sección Primera del Consejo de Estado, mediante providencia del 19 de junio de 2020, dictada dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho 25000-23-41-000-2018-00979-01, sostuvo lo siguiente:

*"Estando clara la exigencia de acreditar el requisito de conciliación extrajudicial al momento de presentar la demanda, esta Corporación ha*

*tenido la oportunidad de estudiar el efecto que tiene la presentación de una constancia de no conciliación realizada con posterioridad a la radicación de una demanda en la que este trámite constituía un requisito de procedibilidad. Al respecto, esta Corporación<sup>9</sup> sostuvo que, en general, si la conciliación extrajudicial se lleva a cabo con posterioridad a la presentación de la demanda pero antes de que se encuentre en firme el auto mediante el cual se rechaza la acción, se debía tener por cumplido el requisito exigido por la ley.*

**No obstante**, se reitera el criterio de esta Sala en el sentido de señalar que la jurisprudencia referenciada no aborda otro tema crucial en el análisis del agotamiento del requisito de procedibilidad, y es el de la caducidad del medio de control, pues es indispensable que la conciliación prejudicial se intente, cuando se requiere, con anterioridad al cumplimiento del plazo establecido para ella.

*Por lo tanto, resulta improcedente que el actor pretenda subsanar el incumplimiento del requisito de procedibilidad mediante la presentación extemporánea de la celebración de la conciliación prejudicial, pues ello constituye una burla al mecanismo establecido para solucionar conflictos en una etapa previa a la jurisdicción y a su eficacia para descongestionar el aparato judicial, abriendo la posibilidad de demandar sin la observancia de los deberes que la legislación impone a todo ciudadano. En esas condiciones, bastaría con presentar demanda y radicar con posterioridad solicitud de conciliación prejudicial, lo que hace totalmente inútil el mecanismo de solución de controversias contractuales diseñado para procurar que los conflictos se resuelvan con anterioridad a acudir a la jurisdicción.*

*Atendiendo a lo manifestado, la Sala destaca que la jurisprudencia ha permitido que se acredite el requisito de procedibilidad hasta antes de que adquiriera firmeza el auto que rechaza la demanda; para ello debe tenerse en cuenta que el agotamiento del requisito de procedibilidad debe realizarse con anterioridad a la ocurrencia de la caducidad del medio de control...” (negritas dentro del texto original)*

Conforme a lo expuesto, la conciliación extrajudicial resulta ser un requisito de procedibilidad que debe agotarse antes de que ocurra la caducidad del medio de control, es decir, que se intente, cuando se requiere, con anterioridad al cumplimiento del plazo establecido para el cumplimiento del plazo perentorio y de orden público fijado por la ley para impetrar la demanda.

---

<sup>9</sup> “Consejo de Estado. Sección Segunda – Subsección A, sentencia del 28 de enero de 2010, Exp. 200901244-00(AC), C.P. Luis Rafael Vergara Quintero. Sobre el mismo tema también puede consultarse la sentencia proferida por la Sección Segunda – Subsección B del Consejo de Estado el 3 de mayo de 2010, Exp. 2010-00395-00(AC), C.P. Gerardo Arenas Monsalve.”

De manera que, en el presente asunto el término para interponer el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho empezó a contar a partir del 25 de mayo de 2016, mientras que la demanda se promovió el 23 de septiembre de 2016 y la solicitud de conciliación extrajudicial se radicó ante la Procuraduría el 6 de octubre de 2016. Por tanto, no se encuentra que el cumplimiento de la conciliación extrajudicial anteceda a la configuración de la caducidad.

Por tanto, se advierte que la parte demandante presentó la demanda el 23 de septiembre de 2016 y solo hasta el 6 de octubre de 2016 radicó la solicitud de conciliación extrajudicial ante la Procuraduría, esto es, cuando ya había fenecido el plazo de los cuatro meses para impetrar oportunamente la demanda.

Asimismo, resulta del caso precisar que, la falta de acreditación del trámite prejudicial de conciliación de manera previa a la configuración de la caducidad no se subsana por el hecho de haberse admitido la demanda, pues el control de los presupuestos procesales de la demanda no solo se puede realizar al momento de la admisión sino también al resolver las excepciones previas, en la audiencia inicial o incluso en la sentencia, de oficio o petición de parte.

En lo particular, se encuentra que la Sección Primera del Consejo de Estado, en un asunto de contornos similares<sup>10</sup>, precisó lo siguiente:

*"...En este estado del estudio, la Sala precisa que, de conformidad con la jurisprudencia de esta Corporación, el incumplimiento de este requisito **no** se subsana cuando el juez o Tribunal admite la demanda sin advertir esta omisión. La Sección Primera del Consejo de Estado, mediante auto de 11 de mayo de 2017, expuso el siguiente criterio:*

**'[...] (ii) ¿La falta de acreditación del trámite prejudicial de conciliación se puede entender subsanado por el hecho de haberse admitido la demanda?**

...

<sup>10</sup> Consejero ponente Hernando Sánchez Sánchez. Bogotá D. C., dieciséis (16) de diciembre de dos mil veinte (2020). Radicación número: 70001-23-31-000-2011-02016-01. Actor: Aguas de la Sabana S.A. E.S.P. Demandado: Corporación Autónoma Regional de Sucre (CARSUCRE). Referencia: acción de nulidad y restablecimiento del derecho. Tema: La conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad.

*En lo atinente a la actuación del juez, la Sala resalta que además del análisis previo realizado en la etapa de admisión, de conformidad con el artículo 306 del CPC, hoy artículo 282 del CGP, éste tiene el deber de reconocer oficiosamente en la sentencia un hecho que constituyen una excepción cuando lo halle probado.*

*En este contexto, para la Sala no le asiste razón al recurrente cuando afirma que por el hecho de haberse admitido la demanda se entendió subsanada la falta de acreditación del requisito de procedibilidad de la conciliación, por cuanto el control de los presupuestos procesales de la demanda no solo se puede realizar al momento de la admisión de la misma sino también en la sentencia, de oficio o petición de parte, cuando se resuelven las excepciones previas formuladas, de conformidad con el artículo 170 del CCA aplicable al caso sub examine.*

..." (negrillas dentro del texto original)

De conformidad con lo anterior, se observa que la solicitud de conciliación que presentó la parte demandante se encontraba fuera del término de caducidad y, por tanto, no resulta procedente el intento conciliatorio para acreditar el requisito exigido por la ley.

En consecuencia, se declarará probada la excepción previa de caducidad del medio de control y, por consiguiente la terminación del proceso y, se ordenará devolver la demanda a la parte demandante.

2) En lo atinente a la ineptitud de la demanda, pues a juicio de la entidad demandada, los actos acusados no crearon, ni modificaron, ni extinguieron una situación jurídica concreta, por lo que, no eran susceptibles de ser demandados.

Al respecto, se precisa que la Sección Primera del Consejo de Estado se pronunció mediante providencia del 28 de febrero de 2019 (fls. 7 al 12 cuaderno 2 - apelación auto), con la cual revocó el auto del 5 de septiembre de 2017, que había rechazado la demanda de la referencia por considerar que los actos demandados eran de trámite y por tanto no susceptibles de control judicial.

En dicho pronunciamiento, se consideró lo siguiente:

*"...los oficios censurados constituyen una manifestación unilateral de la voluntad de la Administración tendiente a producir efectos jurídicos...por cuanto con dichos oficios, se impidió a la Sociedad*



*Mineros S.A. obtener la certificación que posteriormente utilizaría para realizar la deducción del impuesto de renta. En otras palabras, la Administración, al no dar trámite a la solicitud bajo el argumento de falta de reglamentación en el procedimiento, puso a la empresa en una posición que le impide acceder a los posibles beneficios tributarios previstos en la ley, lo que sin duda, produjo efectos jurídicos para la demandante, pues debe continuar pagando el impuesto sin la deducción que depende del certificado.”*

De conformidad con la decisión del Consejo de Estado, es claro que el debate acerca de si constituyen o no actos administrativos susceptibles de ser demandados, se encuentra superado; por lo que, en tal sentido, esta excepción no prospera.

3) En relación con la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, se tiene que la legitimación en la causa se define como un presupuesto de la pretensión o de la oposición para efectos de obtener sentencia de fondo, consistente en la facultad que otorga la ley al demandante y al demandado para perseguir judicialmente una pretensión o para responderla y contradecirla válidamente, según sea el caso, esto es, si existe o no relación real del demandado con la pretensión que manifiesta en la demanda.

En ese orden, se observa que no le asiste razón a la parte demandada, pues independientemente que la ANLA no tuviera en ese momento la facultad que en función reglamentaria le otorgó el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, lo cierto es que expidió los actos administrativos demandados y, en tal sentido, produjo efectos jurídicos para la parte demandante, en tanto que con los oficios acusados le impidió a la sociedad demandante obtener la certificación que posteriormente utilizaría para realizar la deducción del impuesto de renta.

De conformidad con lo anterior, se encuentra que la ANLA expidió los actos acusados, por lo que se declarará no probada la excepción previa de falta de legitimación en la causa por pasiva.

A su vez, se le reconocerá personería al apoderado de la entidad demandada, conforme al poder y soportes allegados con la contestación.

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

**RESUELVE:**

**1º) Declárase probada** la excepción de caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho propuesta por la entidad demandada Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**2º) Decláranse no probadas** las excepciones de ineptitud de la demanda y falta de legitimación en la causa por pasiva, por los motivos expuestos en este proveído.

**3º) Declárase terminado** el proceso de la referencia y, en consecuencia, **devuélvase** la demanda a la parte demandante, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**4º)** Reconócese personería al abogado Rafael Alberto García Adarve, como apoderado judicial de la entidad demandada, conforme al poder y sus soportes allegados con la contestación de la demanda, visibles a folios 195 y siguientes del cuaderno principal.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**ÓSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS**  
Magistrado  
Firmado electrónicamente

**FREDY IBARRA MARTÍNEZ**  
Magistrado  
Firmado electrónicamente

**MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN**  
Magistrado  
Firmado electrónicamente

*Expediente 05001-23-33-000-2016-02180-01*  
*Demandante: Sociedad Mineros S. A.*  
*Nulidad y restablecimiento del derecho*

*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 “A”-**

Bogotá, D.C., veinte (20) de mayo de dos mil veintiuno (2021)

**MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**

<b>PROCESO No.:</b>	<b>11001-33-34-001-2017-00051-01</b>
<b>DEMANDANTE:</b>	<b>CODENSA S.A. ESP.</b>
<b>DEMANDADA:</b>	<b>SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS</b>
<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	<b>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO</b>

---

**Asunto: Resuelve recurso de apelación contra auto**

Visto el informe secretarial que antecede, procede la Sala de la Sección Primera, Subsección «A» a resolver el recurso de apelación interpuesto por la apoderada de la parte demandada contra la decisión del Juzgado Cuarenta y Cinco (45) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, de fecha treinta y uno (31) de enero de 2019, mediante la cual declaró desierto el recurso de apelación de conformidad con el artículo 192 de la Ley 1437 de 2011 y dejó en firme la sentencia proferida el nueve (9) de agosto de 2018.

**I. ANTECEDENTES**

**1. Demanda**

**1.1.** La empresa **CODENSA S.A. ESP.**, actuando por intermedio de apoderada judicial, presentó demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento de derecho, solicitando como pretensiones:

*“[...] **PRETENSIONES***

*De acuerdo a los hechos y cargos del presente escrito se solicita:*

*Se desea conciliar las siguientes pretensiones:*

PROCESO No.: 11001-33-34-006-2017-00051-01  
 MEDIO DE CONTROL NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
 DEMANDANTE: CODENSA S.A. E.S.P.  
 DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS  
 ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

**PRIMERA:** se declare la Nulidad la Resolución No. SSPD 20168150127385 del 2016 - 07 05, por la cual se resuelve una investigación por Silencio Administrativo,

**SEGUNDA:** se declare la Nulidad la Resolución No. SSPD 20168150178235 del 2016 — 09 - 29, por la cual se resuelve Recurso de Reposición y se confirma la sanción impuesta a Codensa S.A. E.S.P.

**TERCERA:** Que como consecuencia de las anteriores pretensiones se restituya, a título de restablecimiento del derecho, la suma de SEIS MILLONES OCHOCIENTOS NOVENTA Y CUATRO MIL QUINIENTOS CUARENTA PESOS CON CERO CENTAVOS (6.894.540.00), por concepto de la sanción impuesta a Codensa, mediante Resolución No. SSPD 20168150127385 del 2016 - 07 - 05 y Confirmada en la Resolución SSPD 20168150178235 del 2016 - 09 - 29.

**CUARTA:** Que se realice la correspondiente indexación y se ordene los intereses que se causen sobre el valor de la sanción.

**QUINTA:** Que se condene en costas a la convocada [...]"

## 2. De la providencia proferida por el A quo

El Juzgado Cuarenta y Cinco (45) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, en audiencia inicial de fecha nueve (9) de agosto de 2018, profirió sentencia condenatoria, resolviendo:

**[...] PRIMERO:** declarar la nulidad de la Resolución No. 20168150127385 del 5 de julio de 2016, expedida por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, por la cual se impuso una sanción a la Empresa CODENSA S.A. E.S.P.

**SEGUNDO:** declarar la nulidad de la Resolución No. 20168150178235 del 29 de septiembre de 2016, expedida por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, mediante la cual se resolvió el recurso de reposición interpuesto contra la resolución 20168150127385 del 5 de julio de 2016, antes, confirmándola integralmente.

**TERCERO:** como consecuencia de las anteriores declaraciones y a título de restablecimiento del derecho se condena a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, como quiera que la multa impuesta ya fue cancelada, a reintegrar a la parte demandante tales valores debidamente indexados desde el momento en que se realizó el pago hasta la fecha de ejecutoria de esta providencia, en los términos previstos en el inciso final del artículo 187 del CPACA., para lo cual se aplicara la siguiente formula:

PROCESO No.: 11001-33-34-006-2017-00051-01  
MEDIO DE CONTROL NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: CODENSA S.A. E.S.P.  
DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS  
DOMICILIARIOS  
ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

$R = Rh \cdot \text{Índice final}$

	Índice
inicial	

En la que el valor presente (R) se determina multiplicando el valor histórico (Rh), que es lo que haya cancelado la sociedad demandante, por el cociente que resulta de dividir el índice final de precios al consumidor certificado por el DANE, vigente en la fecha de ejecutoria de esta sentencia, por el índice inicial, vigente para la fecha en que se hizo el pago.

Adicionalmente, sobre tales alores deberán cancelarse los intereses en los términos indicados en los artículo 192 y 195 de la Ley 1437 de 2011, desde el día siguiente al de la ejecutoria de este proveído hasta que se materialice el pago de la obligación.

**CUARTO:** condenar en costas a la parte demandada. Líquidense por Secretaria. Para tal efecto, se fijan como agencias en derecho el equivalente al 5% de valor de la multa impuesta.

**QUINTO:** ordenar a la entidad condenada que dé cumplimiento a este fallo en los términos de los artículos 192 y 195 del CPACA.

**SEXTO:** DEVOLVER a la parte demandante los remanentes de los gastos del proceso, en el evento de existir y a petición de la interesada.

**SÉPTIMO:** ARCHIVAR el expediente, una vez en firme esta sentencia, dejando las anotaciones de rigor.

De la anterior decisión se notifica a las partes en estrados. [...]"

Por su parte, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, el veintiuno (21) de agosto de 2018, presenta recurso de apelación contra el fallo proferido por el Juzgado Cuarenta y Cinco (45) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá de fecha nueve (9) de agosto de 2018.

El A quo, de conformidad con el inciso 4.º del artículo 192 de la Ley 1437 de 2011, previo a conceder el recurso de apelación, el día nueve (9) de noviembre de 2018 (fl. 190) citó a audiencia de conciliación, la cual se realizaría el día treinta y uno (31) de enero de 2018, a las cuatro de la tarde (4:00 p. m.).

PROCESO No.: 11001-33-34-006-2017-00051-01  
 MEDIO DE CONTROL NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
 DEMANDANTE: CODENSA S.A. E.S.P.  
 DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS  
 DOMICILIARIOS  
 ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

Indicó que el día treinta (30) de enero de 2018, la apoderada de la parte demandada, siendo las 3:46 p. m. (fl.192-193) allegó al correo de notificaciones judiciales del Juzgado, memorial suscrito por la Jefe de Oficina Asesora Jurídica, en el cual solicitó la reprogramación de la audiencia; en vista de ello, el Juzgado dio respuesta al correo el mismo día siendo las 3:55 p.m. (fl.194), aclarando que el Juzgado no está habilitado para recibir memoriales dentro de los procesos ordinarios, pues tal función está a cargo de la oficina de apoyo para los Juzgados Administrativos de Bogotá, siendo la única habilitada y autorizada para recibir memoriales e ingresarlos al sistema de consulta de procesos, por tanto, solicita que dicho memorial sea radicado en la oficina correspondiente a fin de darle trámite.

Posteriormente el *A quo* señala, que el día treinta y uno (31) de enero de 2019, en Audiencia de Conciliación, en vista de la inasistencia de las partes, declaró desierto el recurso de apelación de conformidad con el artículo 192 de la Ley 1437 de 2011 y dejó en firme la sentencia proferida el nueve (9) de agosto de 2018, bajo los siguientes argumentos:

*“[...] el memorial con solicitud de aplazamiento enviado, denota ligereza y desinterés de la parte demandada y apelante en el trámite de su recurso de apelación, dado a que dicha audiencia estaba fijada tres meses antes, por tanto, declaró desierto el recurso de apelación y en firme la sentencia del 9 de agosto de 2018, conforme lo dispone el artículo 192 de la Ley 1437 de 2011[...].”*

### **3. Del recurso de apelación contra fallo proferido**

La apoderada de la parte demandada interpuso en término recurso de apelación contra la decisión de fecha treinta y uno (31) de enero de 2019, argumentando en síntesis lo siguiente:

PROCESO No.: 11001-33-34-006-2017-00051-01  
MEDIO DE CONTROL NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: CODENSA S.A. E.S.P.  
DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS  
DOMICILIARIOS  
ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

Señaló que, mediante auto de fecha 9 de noviembre de 2018, el Despacho fijo fecha y hora para la realización de la audiencia del día 31 de enero de 2019.

Indicó que la nueva Jefe Jurídica de la entidad, solicitó la reprogramación de la diligencia en razón a que existieron cambios internos en la entidad lo cual retrasó el proceso de contratación de nuevos apoderados y personal administrativo de la Oficina de Defensa Jurídica y, por lo tanto, no fue posible expedir certificación del comité que había solicitado la apoderada desde el día 30 de noviembre de 2018.

Argumenta que, si bien la solicitud de reprogramación se envió con cierta premura, los cambios a nivel interno no fueron previsibles trayendo consigo un retraso en las labores administrativas de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, lo que llevo a la oficina jurídica a solicitar aplazamiento de las diligencias programadas para enero de 2019.

Sostiene que como apoderada dentro del proceso, debe indicar que su contratación por parte de la Superintendencia no se llevó a cabo sino hasta el 31 de enero de 2019, donde se dio firma al acta de inicio, motivo por el cual el Grupo de Defensa Judicial remitió el memorial de reprogramación.

Por lo precedente, solicita que se revoque auto de fecha treinta y uno (31) de enero de 2019 y se proceda a reprogramar la fecha para audiencia de conciliación.

### **III. CONSIDERACIONES**

#### **3.1. Procedencia del recurso de apelación**

Para resolver sobre la procedencia del recurso de apelación, la Sala atiende lo regulado por el artículo 243 de la Ley 1437 de 2011, que señala lo siguiente:



PROCESO No.: 11001-33-34-006-2017-00051-01  
 MEDIO DE CONTROL NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
 DEMANDANTE: CODENSA S.A. E.S.P.  
 DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS  
 ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

*“[...] **Artículo 243. Apelación.** Son apelables las sentencias de primera instancia de los Tribunales y de los Jueces. También serán apelables los siguientes autos proferidos en la misma instancia por los jueces administrativos:*

- 1. El que rechace la demanda.*
- 2. El que decrete una medida cautelar y el que resuelva los incidentes de responsabilidad y desacato en ese mismo trámite.*
- 3. El que ponga fin al proceso.**
- 4. El que apruebe conciliaciones extrajudiciales o judiciales, recurso que solo podrá ser interpuesto por el Ministerio Público.*
- 5. El que resuelva la liquidación de la condena o de los perjuicios.*
- 6. El que decreta las nulidades procesales.*
- 7. El que niega la intervención de terceros.*
- 8. El que prescinda de la audiencia de pruebas.*
- 9. El que deniegue el decreto o práctica de alguna prueba pedida oportunamente.*

*Los autos a que se refieren los numerales 1, 2, 3 y 4 relacionados anteriormente, serán apelables cuando sean proferidos por los tribunales administrativos en primera instancia.*

*El recurso de apelación se concederá en el efecto suspensivo, salvo en los casos a que se refieren los numerales 2, 6, 7 y 9 de este artículo, que se concederán en el efecto devolutivo.*

*Parágrafo. La apelación solo procederá de conformidad con las normas del presente Código, incluso en aquellos trámites e incidentes que se rijan por el procedimiento civil. [...]”.*

Así las cosas, de conformidad con el artículo transcrito, resulta ser procedente el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada, siendo esta Autoridad Judicial competente para resolverlo, conforme lo establecido en el artículo 125 de la Ley 1437 de 2011.

### **3.2. Consideraciones de la Sala respecto al recurso de apelación**

#### **Problema jurídico**

PROCESO No.: 11001-33-34-006-2017-00051-01  
 MEDIO DE CONTROL NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
 DEMANDANTE: CODENSA S.A. E.S.P.  
 DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS  
 DOMICILIARIOS  
 ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

Corresponde a la Sala determinar si la decisión de la *A quo* de declarar desierto el recurso de apelación y dejar en firme la sentencia proferida el nueve (9) de agosto de 2018, se adecuó a los parámetros establecidos en el artículo 192 de la Ley 1437 de 2011.

### Caso en concreto

En atención al caso sub examine, se tiene que la Ley 1437 de 2011 estableció en el artículo 192, inciso 4 lo siguiente:

***“[...] ARTÍCULO 192. CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS O CONCILIACIONES POR PARTE DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS***

*“[...]”*

*Cuando el fallo de primera instancia sea de carácter condenatorio y contra el mismo se interponga el recurso de apelación, el Juez o Magistrado deberá citar a audiencia de conciliación, que deberá celebrarse antes de resolver sobre la concesión del recurso. **La asistencia a esta audiencia será obligatoria. Si el apelante no asiste a la audiencia, se declarará desierto el recurso [...]**”*

De lo anterior se puede deducir claramente que la ausencia en la diligencia conciliatoria de quien impugnó, tiene una consecuencia expresa e imperativa:

***“[...] si el apelante no asiste a la audiencia, se declarará desierto el recurso [...]*”**

La obligación de concurrir *so pena* de la consecuencia legal transcrita, se le impone en forma única y exclusiva, al apelante, que puede ser cualquiera de los intervinientes en el proceso, como lo ha señalado la Corte Constitucional mediante Sentencia C-337 de 2016 cuando consagró:

*“[...] Es necesario decir que elevar la asistencia a la audiencia de conciliación a una obligación y señalar consecuencias negativas para la parte apelante que no asistiere, no viola ninguna prohibición constitucional. Por la vía de introducir una sanción, el legislador fuerza, a*

PROCESO No.: 11001-33-34-006-2017-00051-01  
 MEDIO DE CONTROL NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
 DEMANDANTE: CODENSA S.A. E.S.P.  
 DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS  
 DOMICILIARIOS  
 ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

*quienes participaron del proceso a acudir al mecanismo alternativo estipulado por el artículo 192 de la Ley 1437 de 2011 [...]"*

Según prescribe la norma transcrita, la asistencia a esa audiencia es obligatoria y la inasistencia a ella por parte del apelante se sanciona declarando desierto el recurso.

Esta norma no contempla la posibilidad de presentar justificaciones por la inasistencia a la audiencia a efectos de contrarrestar las consecuencias, por lo que ante este vacío normativo y teniendo en cuenta que la asistencia a la audiencia inicial contemplada en el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011. también es obligatoria y la inasistencia a ella igualmente genera consecuencias negativas, en criterio de la Sala es procedente aplicar por analogía lo relacionado con la inasistencia a esta audiencia.

Al efecto, el numeral 3° de la norma en comento, prescribe:

***"[...] 3. Aplazamiento. La inasistencia a esta audiencia solo podrá excusarse mediante prueba siquiera sumaria de una justa causa. Cuando se presente la excusa con anterioridad a la audiencia y el juez la acepte, fijará nueva fecha y hora para su celebración dentro de los diez (10) días siguientes, por auto que no tendrá recursos. En ningún caso podrá haber otro aplazamiento. El juez podrá admitir aquellas justificaciones que se presenten dentro de los tres (3) días siguientes a la realización de la audiencia siempre que se fundamenten en fuerza mayor o caso fortuito y solo tendrán el efecto de exonerar de las consecuencias pecuniarias adversas que se hubieren derivado de la inasistencia. En este caso, el juez resolverá sobre la justificación mediante auto que se dictará dentro de los tres (3) días siguientes a su presentación y que será susceptible del recurso de reposición. Si la acepta, adoptará las medidas pertinentes. [...]"***  
 (Resaltado fuera de texto)

De la lectura de la precitada norma, puede concluirse que solo es posible reprogramar la audiencia, cuando antes de su celebración el interesado alegue una justa causa para no poder asistir en la fecha programada, y que una excusa posterior a la audiencia no es suficiente para lograr que esta se vuelva a realizar, sino que tan solo sirve para pedir que se exonere a quien

PROCESO No.: 11001-33-34-006-2017-00051-01  
 MEDIO DE CONTROL NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
 DEMANDANTE: CODENSA S.A. E.S.P.  
 DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS  
 DOMICILIARIOS  
 ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

no pudo comparecer a ella por la ocurrencia de un evento constitutivo de fuerza mayor o caso fortuito, de las consecuencias negativas que se hayan derivado de su inasistencia.

Ahora bien, a folios 192 y 193 del expediente, se observa memorial enviado al correo electrónico del Juzgado 45 Administrativo Sección Primera – Seccional Bogotá, D.C. de fecha 30 de enero de 2019, hora: 3:46 p.m., en el cual la Jefe Oficina Asesora Jurídica de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, solicita aplazamiento de la diligencia fijada para el día 31 de enero de 2019, indicando lo siguiente:

*“[...] actualmente la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios **debe atender un gran número de diligencias citadas en el curso de los procesos en que esta Superintendencia actúa como accionado**, situación que ha generado dificultad para atender las citaciones a las audiencias en el estricto orden en que han ingresado a la Entidad [...]”* (Resaltado fuera de texto)

La jurisprudencia del Consejo de Estado ha diferenciado la fuerza mayor del caso fortuito, de la siguiente manera:

*“[...] la fuerza mayor es causa extraña y externa al hecho demandado; se trata de un hecho conocido, irresistible e imprevisible, que es ajeno y exterior a la actividad o al servicio que causó el daño. El caso fortuito, por el contrario, proviene de la estructura de la actividad de aquél, y puede ser desconocido permanecer oculto, y en la forma que ha sido definido, no constituye una verdadera causa extraña, con virtualidad para suprimir la imputabilidad del daño [...]”*

De lo anterior se infiere entonces, que no es cualquier clase de disculpa la que se debe invocar para impedir la sanción, sino que la que se presente debe estar basada **en prueba siquiera sumaria**, que demuestre fuerza mayor o caso fortuito, por lo tanto, se procede a se revisar el recurso interpuesto por la parte demandada, a fin de considerar la excusa que

PROCESO No.: 11001-33-34-006-2017-00051-01  
 MEDIO DE CONTROL NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
 DEMANDANTE: CODENSA S.A. E.S.P.  
 DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS  
 ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

presenta posterior a su inasistencia, la cual es sustentada en los siguientes términos:

*“[...] teniendo en cuenta mediante (sic) auto de fecha 9 de noviembre de 2018 el Despacho fijo fecha y hora para la realización de la audiencia del día 31 de enero de 2019 de la presente anualidad (sic), motivo por el cual se remitió vía correo electrónico por parte de la nueva Jefe Jurídica de la Entidad la Dra. Miryam Patricia Peña Martínez solicitud de reprogramación de la diligencia mencionada, en razón toda a que debido a cambios internos de la entidad y como consecuencia de ello el proceso de contratación de nuevos apoderados y parte administrativa de la Oficina de Defensa Jurídica, no fue posible expedir certificación del comité solicitada por la suscrita desde el 30 de noviembre de 2018.*

*Lo anterior, con el fin de señalar con todo respeto a la señora Juez, que si bien la solicitud de reprogramación se envió con cierta premura, también es cierto que estos cambios a nivel interno no fueron previsibles trayendo consigo un retraso en las labores administrativas de la SSPD, lo que llevo a la Oficina Jurídica solicitar aplazamientos de las diligencias programadas para este año en el mes de enero de la presente anualidad.*

*Aunado a lo ya señalado, como apoderada del presente proceso, debo indicar que mi proceso de contratación se llevó a cabo hasta el 31 de enero de 2019 donde se dio firma al acta de inicio, motivo por el cual el Grupo de Defensa Judicial remitió el memorial de reprogramación [...]”*

Con el marco de lo anterior se puede concluir, que la razón expuesta por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, no alcanza la positividad de la excusa que pudiera haber conducido a la justificación para su inasistencia, toda vez que, al recurso no se anexa tan siquiera prueba sumaria que demuestre los argumentos que sostiene en ninguno de los escritos, simplemente se limita a relatar los hechos que presuntamente sucedieron al interior de la estructura funcional de la entidad.

Teniendo en cuenta los argumentos expuestos, la Sala no puede entender como imprevisibles los cambios estructurales que se hayan realizado al interior de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, más aún cuando la diligencia de conciliación se fijó, con dos (2) meses y veintiún (21) días de antelación.

PROCESO No.: 11001-33-34-006-2017-00051-01  
 MEDIO DE CONTROL NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
 DEMANDANTE: CODENSA S.A. E.S.P.  
 DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS  
 DOMICILIARIOS  
 ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

Por otra parte, se observa que el mensaje de datos del Juzgado como respuesta al memorial (fl.194), fue enviado el mismo día 30 de enero de 2019, hora: 3:55 p.m., y en él se explica que el correo electrónico [jadmin45bta@notificacionesrj.gov.co](mailto:jadmin45bta@notificacionesrj.gov.co), es de uso exclusivo para el envío de notificaciones y/o comunicaciones según el objeto de su creación y las directrices emitidas por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, por tanto, debe ser remitido a la oficina correspondiente – Oficina de Apoyo – Ventanilla de Radicación.

El ACUERDO No. 1856 DE 11 DE JUNIO DE 2003 de la SALA ADMINISTRATIVA DEL CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA, por el cual se rediseñan las Oficinas Judiciales y en su artículo 13, regula las funciones de la Oficina de Apoyo, entre las cuales en el numeral 12 se indica:

***“[...] 12. Recibir y distribuir los memoriales, oficios y demás correspondencia dirigida a los despachos judiciales de su sede. [...]”***

Así las cosas, resulta evidente que no existió por parte de la apoderada de la Superintendencia una causal que justifique la inasistencia a la audiencia de conciliación fijada para el día 31 de enero de 2019.

Por consiguiente, la Sala de la Sección Primera, Subsección «A», en análisis de los argumentos presentados, concluye que los mismos, no están relacionados con la ocurrencia de fuerza mayor o caso fortuito, por lo cual, no pueden tenerse en cuenta como una justa causa que dé lugar a revocar las consecuencias adversas decretadas por el Juez de primera instancia, en tal sentido, se confirmará la providencia de fecha treinta y uno (31) de enero de 2019, proferida por el Juzgado Cuarenta y Cinco (45) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, D.C. por medio de la cual declaró desierto el recurso de apelación presentado por la parte demandada contra el fallo.

PROCESO No.: 11001-33-34-006-2017-00051-01  
MEDIO DE CONTROL NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: CODENSA S.A. E.S.P.  
DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS  
DOMICILIARIOS  
ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

En consecuencia, el **Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección «A»**,

### RESUELVE

**PRIMERO. - CONFÍRMASE** la providencia de fecha treinta y uno (31) de enero de 2019, proferida por el Juzgado Cuarenta y Cinco (45) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, D.C., por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO. -** Ejecutoriado este auto, por secretaría **DEVUÉLVASE** el expediente al Juzgado de origen para lo de su competencia.

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Discutido y aprobado en sesión realizada en la fecha.

  
**CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**  
Magistrada

  
**LUIS MANUEL LASSO LOZANO**  
Magistrado

  
**FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**  
Magistrado

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**

**-SECCIÓN PRIMERA-**

**-SUBSECCIÓN "A"-**

Bogotá, D.C., veinte (20) de mayo de dos mil veintiuno (2021)

**MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**

<b>PROCESO No.:</b>	<b>11001-33-34-004-2017-000297-01</b>
<b>DEMANDANTE:</b>	<b>MUNICIPIO DE SOACHA</b>
<b>DEMANDADA:</b>	<b>MUNICIPIO DE SOACHA</b>
<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	<b>NULIDAD CON SUSPENSIÓN PROVISIONAL</b>

---

**MEDIDA CAUTELAR**

**Asunto: Resuelve recurso de apelación contra auto**

Visto el informe secretarial que antecede, procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de **LÍNEAS UNITURS S.A.S**, contra el auto de fecha diecinueve (19) de noviembre de 2019, mediante el cual el Juzgado Cuarto (4.º) Administrativo del Circuito de Bogotá decretó una medida cautelar.

**I. ANTECEDENTES**

**1. Demanda**

El MUNICIPIO DE SOACHA, actuando a través de apoderado judicial, en ejercicio del medio de control de nulidad, demandó su propio acto administrativo, solicitando como pretensiones:

***"[...] I- DECLARACIONES Y CONDENAS***

*1.1. Que se DECLARE LA NULIDAD de la Resolución 812 del veinte (20) de agosto de dos mil catorce (2014), "Por medio de la cual se autoriza la reposición por Cumplimiento de vida útil del vehículo de placa URD-065, vinculado a la empresa de transporte público colectivo de pasajeros*



PROCESO No.: 11001-33-34-004-2017-000297-01  
 DEMANDANTE: MUNICIPIO DE SOACHA  
 DEMANDADA: MUNICIPIO DE SOACHA  
 MEDIO DE CONTROL: NULIDAD CON SUSPENSIÓN PROVISIONAL  
 ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

*“LÍNEAS UNITURS LTDA.” en el corredor Bogotá-Soacha-Bogotá y se concede capacidad transportadora”, acto administrativo que autorizó la reposición por cumplimiento de vida útil del vehículo identificado con placa URD-065 y se concedió una capacidad transportadora a la empresa LÍNEAS UNITURS SAS, sin embargo, ésta se expidió induciendo a la Administración en error, como quiera que esta capacidad ya había sido aportada como cuota de equivalencia de un articulado de Transmilenio S.A., y no podía solicitar REPOSICIÓN en el municipio de Soacha, con lo cual se generó una doble reposición del vehículo con placa URD-065.*

*1.2. Que se DECLARE LA NULIDAD del acto administrativo Tarjeta de Operación N.º 005135 con vigencia 16-06-2017 al 15-06-2019 expedida por la Secretaría de Movilidad de Soacha al automotor SOS-946 la cual se entregó a la concesión SERT, clase bus de servicio público, Marca Hyundai, modelo 2014, Motor D4DDD537139 del propietario ACOSTA ARANDIA GLORIA MARCELA.*

*Estos actos administrativos fueron otorgada en clara infracción de la ley y a lo establecido en el Convenio Interadministrativo 1100100-004-2013 celebrado para establecer las condiciones de operación del servicio de transporte público de pasajeros, colectivo e individual, en el corredor Bogotá-Soacha-Bogotá, que en su CLÁUSULA QUINTA, parágrafo segundo señala “...No serán objeto de reposición los vehículos que fueron desintegrados físicamente y repuestos por vehículos articulados para el Sistema Transmilenio.”, lo que implica que su expedición fue efectuada con infracción de las normas en que deberían fundarse. [...].”*

## 2. Providencia apelada

El A quo mediante providencia de fecha diecinueve (19) de noviembre de 2019, decretó una medida cautelar frente al acto administrativo demandado resolviendo:

*“[...] PRIMERO: Suspende provisionalmente, los efectos jurídicos de la Resolución 812 del 20 de agosto de 2014 que emitió el Alcalde de Soacha (Cundinamarca), por medio de la cual se autorizó la reposición por cumplimiento de vida útil del vehículo de placa URD-065, de la empresa de transporte público colectivo de pasajeros Líneas Uniturs Ltda. En el corredor Bogotá D.C. – Soacha – Bogotá D.C. y se concedió capacidad transportadora.*

*SEGUNDO: Suspende provisionalmente los efectos jurídicos de la tarjeta de operación Nro. 005135 que expidió la Secretaría de Movilidad del municipio de Soacha. [...].”*

PROCESO No.: 11001-33-34-004-2017-000297-01  
DEMANDANTE: MUNICIPIO DE SOACHA  
DEMANDADA: MUNICIPIO DE SOACHA  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD CON SUSPENSIÓN PROVISIONAL  
ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

Los argumentos sobre los cuales se basó el Juzgado Cuarto (4.º) Administrativo del Circuito de Bogotá para decretar la medida cautelar fueron los siguientes:

Consideró que de acuerdo con el marco normativo, doctrinal y jurisprudencial para que proceda la medida de suspensión provisional de los actos demandados, es necesario que se cumplan ciertos requisitos, tales como:

**Que la medida sea solicitada dentro de un proceso declarativo** de conformidad con el artículo 229 de la Ley 1437 de 2011, requisito que indicó como cumplido, como quiera que el medio de control invocado tiene pretensiones de nulidad frente a actos administrativos de contenido particular, cuyo carácter es declarativo.

**Que la medida sea solicitada antes de la notificación del auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso** (art. 229 C.P.A.C.A), indicó que este requisito igualmente se cumplió, toda vez que la solicitud fue presentada de manera oportuna.

**Que la medida cautelar guarde relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda** de conformidad con el art. 230 C.P.A.C.A, el cual a su vez catalogó cuatro tipos de medidas cautelares (i) preventivas, (ii) conservativas, (iii) anticipativas, y (iv) de suspensión y en todo caso deben estar relacionadas con las pretensiones.

Indicó que el contenido y alcance de la medida cautelar solicitada es procedente toda vez que tiene relación con las pretensiones de la demanda, la cual está encaminada a la nulidad de los precitados actos administrativos.

PROCESO No.: 11001-33-34-004-2017-000297-01  
 DEMANDANTE: MUNICIPIO DE SOACHA  
 DEMANDADA: MUNICIPIO DE SOACHA  
 MEDIO DE CONTROL: NULIDAD CON SUSPENSIÓN PROVISIONAL  
 ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

Respecto a los requisitos para la procedencia de las medidas cautelares, indicó que el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011, fijó una serie de requisitos en materia de suspensión provisional, en los siguientes términos:

***“[...] 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. [...]”***

Indicó que la suspensión provisional de los actos, fue solicitada por violación al principio constitucional de la buena fe, la Resolución núm. 376 de 2013 del Ministerio de Transporte, el Decreto núm. 046 de 2013 que emitió el Municipio de Soacha y el Convenio Interadministrativo núm. 1100100-004-2013 en el cual se establecieron las condiciones de operación del servicio de transporte público de pasajero, colectivo e individual en el corredor Bogotá D.C. – Soacha – Bogotá D.C.

Teniendo en cuenta lo anterior, el *A quo* procedió a confrontar los actos demandados con las normas superiores que invoca el Municipio de Soacha como violadas, así como con el expediente administrativo.

Consideró, que la medida cautelar busca lograr la suspensión provisional de los efectos de la Resolución núm. 812 del 20 de agosto de 2014 que emitió el Alcalde de Soacha (Cundinamarca) para autorizar la reposición por cumplimiento de vida útil del vehículo de placa URD-065 de la empresa de transporte publico colectivo de pasajeros Líneas Uniturs S.A.S, en el corredor de Bogotá D.C. – Soacha – Bogotá D.C., así como la tarjeta de operación núm. 005135 que expidió la Secretaria de Movilidad de Soacha para el

PROCESO No.:	11001-33-34-004-2017-000297-01
DEMANDANTE:	MUNICIPIO DE SOACHA
DEMANDADA:	MUNICIPIO DE SOACHA
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD CON SUSPENSIÓN PROVISIONAL
ASUNTO:	RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

vehículo de placas SOS-946 que entro en remplazo de aquel que fue desintegrado.

Indicó que, según el relato realizado por el demandante, las Autoridades de Transito Nacionales, Distritales y Municipales habrían acordado que los vehículos de transporte publico colectivo de pasajeros en el corredor de Bogotá D.C. – Soacha – Bogotá D.C., que cumplieron su vida útil, no podrían ser objeto de reposición, puesto que debían ser desintegrados y aportarse como cuota de equivalencia de un articulado de Transmilenio, no obstante, cuando el vehículo de placas URD-065 se desintegró, su capacidad transportadora se mantuvo con el ingreso del automotor de placa SOS-946, pese a que de forma previa esta se había aportado como cuota de equivalencia en un articulado del sistema Transmilenio, es decir que existió una doble reposición, lo cual no permite la implementación ordenada de los sistemas masivos e integrados del transporte público.

Señaló que para el Municipio de Soacha, se hizo necesaria la solicitud de la medida cautelar, a fin de amparar a los terceros de buena fe que podrían resultar lesionados cuando la capacidad transportadora asociada a la placa SOS-946 se comercializara.

Por otra parte, indicó que el abogado de Transmilenio, respaldó la solicitud de suspensión provisional de los actos demandados, toda vez que con estos se transgrede normas superiores que causan un detrimento al patrimonio público.

Señaló que la Secretaría de Movilidad de Bogotá D.C., también coadyuvó la petición de medida cautelar, puesto a que estimó que era necesaria para proteger los intereses generales en torno a la movilidad eficiente y segura para el corredor de transporte entre Bogotá D.C. – Soacha – Bogotá D.C., e igualmente, evitar la sobre oferta del servicio público que genera la doble

PROCESO No.:	11001-33-34-004-2017-000297-01
DEMANDANTE:	MUNICIPIO DE SOACHA
DEMANDADA:	MUNICIPIO DE SOACHA
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD CON SUSPENSIÓN PROVISIONAL
ASUNTO:	RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

reposición, así mismo, preciso que en la cláusula quinta del convenio interadministrativo núm. 1100100-004-2013, se consagró el tratamiento que se le debía dar a los vehículos que cumplieran su vida útil para evitar el aumento del parque automotor.

Indicó que le representante de Líneas Uniturs S.A.S, consideró que la medida cautelar no es necesaria, toda vez que, no se presentó el quebrantamiento de principios y normas, puesto a que las Autoridades de Transito Nacionales y del Distrito Capital no podían limitar el ingreso de vehículos al Municipio de Soacha, además, adujo que la doble reposición la generó la Secretaría de Movilidad del Municipio de Soacha, al no informar a su homólogo en la ciudad de Bogotá D.C., respecto a la reposición que se autorizó a través de los actos demandados.

Señaló igualmente que Líneas Uniturs S.A.S, sustentó que la medida cautelar de suspensión afectaría a los usuarios de transporte público en Soacha dada la alta demanda del servicio y sostuvo que el comité verificador del convenio interadministrativo núm. 1100100-004-2013 el 30 de mayo de 2019 aprobó que el automotor de placas SOS-496 se incluyera en el listado de los vehículos autorizados para transitar en el corredor de Bogotá D.C. – Soacha – Bogotá D.C.

Conforme a lo anterior, el *A quo* analizó la solicitud de la medida de suspensión y el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011.

Indicó que la buena fe se encuentra contenido en la Carta Política así:

*“[...] Artículo 83. Las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas [...]”.*

PROCESO No.: 11001-33-34-004-2017-000297-01  
 DEMANDANTE: MUNICIPIO DE SOACHA  
 DEMANDADA: MUNICIPIO DE SOACHA  
 MEDIO DE CONTROL: NULIDAD CON SUSPENSIÓN PROVISIONAL  
 ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

Señaló que aun cuando este principio es una presunción de carácter constitucional que opera para todas las actuaciones, también se puede desvirtuar por cualquier medio de prueba.

Conforme a lo anterior, el *A quo* indicó que el Ministerio de Transporte mediante Resolución núm. 376 del 15 de febrero de 2013, en ejercicio de sus facultades legales, determinó:

*“[...] Artículo 1. Autorizar la reposición por racionalización del parque automotor que presta el servicio público colectivo de pasajeros en el corredor Bogotá – Soacha – Bogotá..., con el fin de garantizar el servicio de los usuarios y procurando la compatibilidad de los equipos con el servicio alimentador del Sistema de Transporte Masivo y del Sistema Integrado de Transporte Publico (SITP) [...]”*

Adujo que la reposición de los vehículos de servicio público de pasajeros en el corredor Bogotá D.C. – Soacha – Bogotá D.C., tiene que propender por mantener su afinidad con el sistema masivo e integrado de transporte en esa zona.

Igualmente, indicó que en el Decreto núm. 046 del 2013 el Alcalde de Soacha adoptó medidas para la reposición del parque automotor, entre las cuales se destaca:

*“[...] artículo decimoprimer. La reposición por racionalización en los términos del presente decreto, se efectuará teniendo en cuenta la cancelación de la matrícula de uno o más vehículos [...]”*

Señaló que el artículo 11 de la Ley 105 de 1993, establece que a las autoridades de tránsito de Bogotá D.C. y de Soacha les corresponde organizar el transporte de pasajeros en esta región, teniendo en cuenta la cercanía que tienen entre sí, situación que de igual manera se incluyó dentro del convenio interadministrativo núm. 1100100-004-2013, por medio del cual se establecieron las condiciones de operación del servicio de transporte de pasajeros, colectivo e individual, el cual en el párrafo segundo de la

PROCESO No.: 11001-33-34-004-2017-000297-01  
 DEMANDANTE: MUNICIPIO DE SOACHA  
 DEMANDADA: MUNICIPIO DE SOACHA  
 MEDIO DE CONTROL: NULIDAD CON SUSPENSIÓN PROVISIONAL  
 ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

cláusula quinta del convenio interadministrativo núm. 1100100-004-2013, determino que:

*“[...] No serán objeto de reposición los vehículos que fueron desintegrados físicamente y repuestos por vehículos articulados para el sistema Transmilenio [...]”*

Adujo que a través de la Resolución núm. 002671 del 23 de julio de 2007 del Ministerio de Transporte, se ordenó la suspensión del ingreso del parque automotor nuevo para la prestación del servicio público, por reposición en el corredor Bogotá D.C. – Soacha – Bogotá D.C., pero se permitió la reposición para cuota de equivalencia de un articulado del Sistema Transmilenio.

Seguidamente el *A quo*, realizó un recuento de los hechos:

*“[...] El 14 de abril de 2008 la señora Ivon Angelica Santamaria Ospitia autorizó ante el SIETT la reposición del vehículo del servicio público de placas URD-065 de su propiedad por un carro nuevo con motor núm. 8132675 (folio 164 del disco compacto que obra a folio 11 del cuaderno de medida cautelar), al cual se le asignó la placa VFE-653 y se le vinculó al operador Transmasivo S.A., como parte del sistema Transmilenio. [...]”*

*El 15 de octubre de 2009, Siderúrgica Nacional – SINDENAL S.A. emitió el certificado de desintegración física total con fines de reposición de la buseta de placa URD-065. [...]”*

*El 21 de julio de 2014 el gerente de Líneas Uniturs Ltda. (Sic), y la señora Ivon Angelica Santamaria Ospitia como propietaria de la buseta de placa URD-065, solicitaron a la dirección de transporte de Soacha la desvinculación por mutuo acuerdo de ese vehículo y pidieron que se otorgara capacidad transportadora al bus modelo 2014 con motor Nro. D4DDD537139 [...]”*

Señaló que el automotor de servicio público de placa URD-065 se desintegró y su capacidad transportadora en el corredor de Bogotá D.C. – Soacha – Bogotá D.C., se entregó en reposición como cuota del articulado de Transmilenio S.A. de placa VFE-653 como se lo permitió el Ministerio de Transporte en la Resolución núm. 002671 del 23 de julio de 2007.

PROCESO No.:	11001-33-34-004-2017-000297-01
DEMANDANTE:	MUNICIPIO DE SOACHA
DEMANDADA:	MUNICIPIO DE SOACHA
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD CON SUSPENSIÓN PROVISIONAL
ASUNTO:	RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

Indicó que el día 21 de julio de 2014, la señora Ivon Angelica Santamaria Ospitia, solicitó a la Dirección de Transporte de Soacha la desvinculación por mutuo acuerdo del vehículo URD-065 y capacidad transportadora para el bus al que finalmente la Secretaría de Movilidad de Soacha le termino asignando la placa SOS-946.

El *A quo* concluyó, que en el caso del vehículo URD-065 se produjo una doble reposición, actuación que viola varias normas de transporte tales como el convenio interadministrativo núm. 1100100-004-2013, la Resolución núm. 376 del 2013 y el Decreto núm. 046 de 2013.

Finalmente, indicó que uno de los elementos que permitió la doble reposición fue el certificado que emitió un funcionario de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., el día 23 de julio de 2014, en el que hizo constar que el vehículo de placa URD-065 no estaba reportado como aporte al sistema masivo fase II de Transmilenio, pese a que desde el 14 de abril de 2008 la señora Ivon Angelica Santamaria Ospitia autorizó ante el SIETT la reposición por un carro nuevo, al cual se le asignó la placa VFE-653 y se le vinculo al operador Transmasivo S.A. como parte del sistema Transmilenio.

Conforme a lo anterior el *A quo* resolvió suspender provisionalmente los efectos jurídicos de la Resolución 812 del 20 de agosto de 2014 que emitió el Alcalde de Soacha (Cundinamarca), por medio de la cual se autorizó la reposición por cumplimiento de vida útil del vehículo de placa URD-065, de la empresa de transporte publico colectivo de pasajeros Líneas Uniturs S.A.S. En el corredor Bogotá D.C. – Soacha – Bogotá D.C. y se concedió capacidad transportadora, así como también los efectos jurídicos de la tarjeta de operación Nro. 005135 que expidió la Secretaría de Movilidad del municipio de Soacha.



PROCESO No.: 11001-33-34-004-2017-000297-01  
DEMANDANTE: MUNICIPIO DE SOACHA  
DEMANDADA: MUNICIPIO DE SOACHA  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD CON SUSPENSIÓN PROVISIONAL  
ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

### 3. Del recurso de apelación

El apoderado de LÍNEAS UNITURS S.A.S, mediante memorial radicado el día veintiocho (28) de noviembre de 2019 (fls. 100-114, cuaderno de medida cautelar), presentó recurso de apelación argumentando entre otras cosas, lo siguiente:

Que para que proceda el decreto de una medida cautelar, debe cumplirse lo siguiente.:

*“[...] art. 231 C.P.A.C.A. ... que el demandante hay presentado los documentos, informaciones y justificaciones que permite concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses ... y que además el NO otorgamiento cause un perjuicio irremediable [...]”.*

Indicó que en los antecedentes de la solicitud de suspensión provisional del acto administrativo como medida cautelar, dice expresamente:

*“[...] una de las exigencias del convenio interadministrativo, es que los vehículos que cumplan su vida útil, salen del corredor y pueden ser chatarrizado para ser aportado como cuota de equivalencia de un articulado de Transmilenio [...]”*

Señaló que el convenio interadministrativo no dice en ninguno de sus parajes que los vehículos que sean chatarrizado deben o puedan ser aportados al sistema Transmilenio, teniendo como referente que el vehículo chatarrizado es de jurisdicción de Soacha y al reponer es de jurisdicción de Bogotá, es decir, son de distintas jurisdicciones y no existe normatividad de transporte que autorice la reposición trasladando automotores de una jurisdicción a otra y si en el convenio se hubiera dicho, dicho convenio no puede pasar por ley y decreto de orden nacional.

Indicó que el gobierno nacional expidió la Resolución núm. 376 de 2013, donde descongela el parque automotor del municipio de Soacha y autoriza la reposición, bajo unas directrices puntuales.

PROCESO No.:	11001-33-34-004-2017-000297-01
DEMANDANTE:	MUNICIPIO DE SOACHA
DEMANDADA:	MUNICIPIO DE SOACHA
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD CON SUSPENSIÓN PROVISIONAL
ASUNTO:	RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

Adujo que el Municipio de Soacha expidió el Decreto núm. 046 de 2013, reglamentado en la Resolución núm. 376 de 2013, sin embargo, en ninguno de dichos actos administrativos, se autoriza el cambio de jurisdicción para reponer el parque automotor del Municipio de Soacha.

Indicó que tanto pronunciamiento del Ministerio de Transporte mediante Resolución y el Decreto por parte del Municipio de Soacha, fueron expedidos en el año 2014 y el vehículo de Líneas Uniturs S.A.S., fue repuesto en ese mismo año, no como lo sustenta el *A quo*, toda vez que el listado del corredor de Soacha – Bogotá, se encontraba congelado conforme a la Resolución 2671 del 23 de julio de 2007, en tal sentido no se podría decir que el automotor de placas URD-065 ya había sido repuesto.

Señaló que existe un comité que se reúne periódicamente para resolver las situaciones de transporte, el cual fue creado por el mismo convenio interadministrativo suscrito en el 2013 y es parte integral de la Secretaría de Movilidad de Bogotá y el Municipio de Soacha.

Indicó que el Secretario de Tránsito y Transporte, es quien atiende las reuniones del comité verificador del convenio, y conforme a sus funciones, le corresponde entre otras, la de verificación de placas de listados para reponer, sin embargo, Soacha nunca informó a Bogotá que presuntamente ya había sido repuesto el vehículo, teniendo en cuenta que en las reuniones del convenio siempre se hacen con todos los integrantes.

Adujo que la reposición se materializa con un acto administrativo donde se da de baja un vehículo que ya no puede prestar su servicio por pérdida de vida útil, y se requiere de otro acto administrativo donde se haya repuesto el automotor, sin embargo, solo existe la resolución atacada.

PROCESO No.: 11001-33-34-004-2017-000297-01  
DEMANDANTE: MUNICIPIO DE SOACHA  
DEMANDADA: MUNICIPIO DE SOACHA  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD CON SUSPENSIÓN PROVISIONAL  
ASUNTO: *RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN*

Indicó que los controles de legalidad de los actos administrativos están en cabeza de la administración, quien se deben suministrar la información del sistema masivo a su operador, lo cual nunca ocurrió.

Señaló que la decisión del *A quo* de decretar la medida cautelar, afecta al propietario del vehículo, además al suspender la resolución, no se podría continuar prestando el servicio de transporte de pasajeros, el cual es un servicio fundamental para la comunidad, teniendo en cuenta que en el Municipio de Soacha existe escases de transporte de pasajeros.

Indicó que la medida cautelar va dirigida a evitar la venta del cupo, en cuyo caso el trámite es de autonomía únicamente del municipio, quien es el único que puede garantizar cualquier trámite a seguir, sin la necesidad de suspender el acto administrativo.

Argumentó que en la entidad donde se encuentra matriculado el automotor por orden expresa del comité verificador del convenio, se aplicó una anotación donde se informa que el automotor es objeto de una presunta doble reposición, lo cual afecta la comercialización del mismo y no existe la posibilidad de tramite alguno, dicha actuación, no trascendería a afectación de terceros que quieran intervenir en alguna negociación.

Adujo que la finalidad de la medida cautelar de conformidad con el artículo 229 del C.P.A.C.A., es propender por el cumplimiento de carácter asegurativo, como es la efectividad de la sentencia y el carácter garantista, como lo es la defensa y la protección de los derechos e intereses colectivos, además sustenta que la medida cautelar para actos administrativos de carácter particular debe darse para proteger los derechos fundamentales y evitar que se causen daños o se sigan causando daños y perjuicios.

PROCESO No.:	11001-33-34-004-2017-000297-01
DEMANDANTE:	MUNICIPIO DE SOACHA
DEMANDADA:	MUNICIPIO DE SOACHA
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD CON SUSPENSIÓN PROVISIONAL
ASUNTO:	RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

Señaló que debe tenerse en cuenta que la medida cautelar solicitada, tiene el propósito de evitar que se siga vendiendo la capacidad transportadora y la tarjeta de operación del vehículo a terceros de buena fe, quienes pueden resultar perjudicados; en este orden de ideas argumentó que la capacidad transportadora es un bien intangible que carece de un precio comercial, el cual no puede venderse y la tarjeta de operación es un documento que permite que el automotor preste un servicio público de pasajeros dentro del corredor de Soacha – Bogotá, el cual no se puede vender por ser exclusivo del automotor.

Indicó que el comité verificador carece de facultades para administrar justicia, sin embargo, ordenó al organismo de tránsito (SERT) del municipio de Soacha, sentar anotación al automotor repuesto, la cual aparece registrada en el certificado de tradición.

Consideró que con la aplicación de la medida cautelar, se está afectando al propietario, siendo este una víctima del resultado administrativo vigente, además está dejando de operar un automotor que presta un servicio de transporte de pasajeros.

Conforme a lo anterior, indicó que no está conforme con la estimación que realizó el *A quo*, al manifestar que el convenio no es para ampliar el número de vehículos sino reforzar la cuota de articulados del sistema Transmilenio, puesto a que el convenio lo que en realidad permite es presar un servicio de transporte colectivo de pasajeros dentro del corredor Soacha – Bogotá, teniendo en cuenta que Soacha es un municipio de Bogotá D.C., que tiene jurisdicción distrital y de manera excepcional este convenio permite ingresar al distrito capital vehículos de modalidad urbanos de Soacha a Bogotá, que no es permitido de acuerdo al decreto 170 de 2001 y/o Decreto 1079 de 2015, compilación de la reglamentación del transporte público en Colombia.

PROCESO No.: 11001-33-34-004-2017-000297-01  
DEMANDANTE: MUNICIPIO DE SOACHA  
DEMANDADA: MUNICIPIO DE SOACHA  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD CON SUSPENSIÓN PROVISIONAL  
ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

Finalmente, indicó que la Resolución núm. 376 del año 2013 del Ministerio de Transporte, autoriza la reposición por racionalización, el cual es reducir el parque automotor de los vehículos del corredor Soacha – Bogotá, entendido como la reducción de vehículos, mas no de sillas, toda vez que al autorizar la reposición se debería reponer por un vehículo de 51 pasajeros, chatarrizando varios vehículos de menor capacidad para que se complete el número de sillas o pasajeros.

### III. CONSIDERACIONES

#### 3.1. Procedencia y competencia del recurso de apelación:

Para resolver sobre la procedencia del recurso de apelación, la Sala atiende lo regulado por el artículo 243 de la Ley 1437 de 2011, que señala lo siguiente:

*“[...] Artículo 243. Apelación. Son apelables las sentencias de primera instancia y los siguientes autos proferidos en la misma instancia*

1. *El que rechace la demanda.*
2. ***El que decrete una medida cautelar** y el que resuelva los incidentes de responsabilidad y desacato en ese mismo trámite.*
3. *El que ponga fin al proceso. [...]”*

Como la providencia apelada decretó una medida cautelar, se trata de uno de los autos susceptibles de apelación, de conformidad con el numeral 2° del artículo 243 *ejusdem*.

Respecto a la competencia, de conformidad con el artículo 125 de la Ley 1437 de 2011, esta radica en la Sala unitaria, con sustento a la decisión que se tomará en la presente providencia.

#### 3.2. Consideraciones de la Sala respecto al recurso de apelación

PROCESO No.:	11001-33-34-004-2017-000297-01
DEMANDANTE:	MUNICIPIO DE SOACHA
DEMANDADA:	MUNICIPIO DE SOACHA
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD CON SUSPENSIÓN PROVISIONAL
ASUNTO:	RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

## Problema jurídico

Corresponde a la Sala determinar si la decisión del Juzgado Cuarto (4.º) Administrativo del Circuito de Bogotá de fecha diecinueve (19) de noviembre de 2019, mediante la cual decretó una medida cautelar dentro del presente medio de control de nulidad, se ajustó en derecho y cumplió con los requisitos que contemplan los artículos 229 y 231 de la Ley 1437 de 2011.

### 3.3. En cuanto a las medidas cautelares

El artículo 238 de la Constitución Política dispone que la jurisdicción de lo contencioso administrativo podrá suspender provisionalmente, por los motivos y con los requisitos que establezca la Ley, los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial.

*“[...] **Artículo 238.-** La jurisdicción de lo contencioso administrativo podrá suspender provisionalmente, por los motivos y con los requisitos que establezca la ley, los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial [...].”*

Por su parte, en cuanto a la procedencia de las medidas cautelares, el artículo 229 de la Ley 1437 de 2011 -Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo-, establece:

*“[...] **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 [...].”*

Ahora bien, en cuanto a los requisitos para decretar las medidas cautelares, el H. Consejo de Estado en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección

PROCESO No.: 11001-33-34-004-2017-000297-01  
 DEMANDANTE: MUNICIPIO DE SOACHA  
 DEMANDADA: MUNICIPIO DE SOACHA  
 MEDIO DE CONTROL: NULIDAD CON SUSPENSIÓN PROVISIONAL  
 ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

Primera, Consejero Ponente: Hernando Sánchez Sánchez, mediante auto de fecha 11 de junio de 2020, consideró:

***“[...] Respecto a los criterios de fumus boni iuris y periculum in mora en la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos***

*57. La Sala procederá a armonizar las diferentes posturas de la Sección Primera respecto a si se debe o no cumplir con los criterios de fumus boni iuris y periculum in mora en el decretó de una medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo.*

*[...]*

*60. Razón por la cual, se evidencia que el juez administrativo al momento de realizar el análisis de procedibilidad de una medida cautelar, debe verificar que se cumplan los criterios de: i) la apariencia de buen derecho (fumus boni iuris); y ii) el perjuicio de la mora (periculum in mora), los cuales no son antagónicos ni se encuentran desligados de los requisitos establecidos en el artículo 231 citado supra, como a continuación pasa a explicarse:*

*61. El legislador dividió el artículo 231 en dos incisos; el primero, que hace referencia a los requisitos **para decretar una medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo** (de la que trata el artículo 238<sup>1</sup> de la Constitución Política y el numeral 3 del artículo 230 de la Ley 1437); y el segundo, que se refiere a los requisitos **para decretar otros tipos de medidas cautelares diferentes a la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo**, como lo son las de carácter preventivo, conservativo y anticipativo, así:*

*[...]*

*62. Sin embargo, dicha división no significa que solo en las medidas cautelares de que trata el inciso segundo (medidas cautelares preventivas, conservativas y anticipativas), deba cumplirse con los criterios de fumus boni iuris y periculum in mora con sujeción a los numerales 1, 2, 3 y 4 de dicha normativa y, que por el contrario, cuando se trate de la medida cautelar consistente en la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo, solo baste con la verificación de la violación de las disposiciones invocadas en la*

***demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado sin que deban verificarse los criterios de fumus boni iuris y periculum in mora.***

---

<sup>1</sup> “[...] **Artículo 238.** La jurisdicción de lo contencioso administrativo podrá suspender provisionalmente, por los motivos y con los requisitos que establezca la ley, los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial [...]”

PROCESO No.: 11001-33-34-004-2017-000297-01  
 DEMANDANTE: MUNICIPIO DE SOACHA  
 DEMANDADA: MUNICIPIO DE SOACHA  
 MEDIO DE CONTROL: NULIDAD CON SUSPENSIÓN PROVISIONAL  
 ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

63. *Contrario a lo anterior, cuando el juez administrativo, en un análisis inicial de legalidad, determina procedente decretar la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo, se entiende que está implícita per se la verificación de los criterios de fumus boni iuris y periculum in mora, por lo siguiente:*

***Fumus boni iuris (Apariencia de buen derecho)***

63.1. *La suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo procede por la 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 acusado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas; por lo tanto, se subsume que se configura la apariencia de buen derecho a partir de esa apreciación provisional que determina **la posible** existencia de un derecho.*

***Periculum in mora (Perjuicio de la mora)***

63.2. *La suspensión provisional de un acto administrativo tiene por objeto que actos contrarios al ordenamiento jurídico puedan continuar surtiendo efectos mientras se decide de fondo su legalidad; razón por la cual, se configura el perjuicio de la mora; criterio este que por antonomasia constituye un elemento esencial de toda medida cautelar.*

64. *Razón por la cual, la Sala considera que:*

64.1. *En la medida cautelar que hace referencia el inciso 1.º del artículo 231 de la Ley 1437 (medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo); así como, en las que hace referencia el inciso 2.º de la misma normativa (medidas cautelares preventivas, conservativas y anticipativas), es necesario que se cumplan, además de los requisitos establecidos en cada uno de dichos incisos, con los criterios de fumus boni iuris y periculum in mora.*

64.2. *Cuando el juez administrativo determina procedente, en un análisis inicial de legalidad y por solicitud de parte, decretar la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo, en el momento que verifica que existió violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado y, por tanto, que es necesaria decretar la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo, se entiende que **está implícita la verificación de los criterios de fumus boni iuris y periculum in mora.***

65. *En consecuencia, tratándose de la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos, se entiende que la parte que solicita dicha medida cautelar ha cumplido con el deber de demostrar los criterios de fumus boni iuris y periculum in mora, en la medida que prueba la violación de las*



PROCESO No.:	11001-33-34-004-2017-000297-01
DEMANDANTE:	MUNICIPIO DE SOACHA
DEMANDADA:	MUNICIPIO DE SOACHA
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD CON SUSPENSIÓN PROVISIONAL
ASUNTO:	RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

***disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado. [...]***

Con base en el anterior marco normativo y jurisprudencial se procederá a resolver el recurso de apelación interpuesto por el apoderado Líneas Uniturs S.A.S., contra la providencia fecha diecinueve (19) de noviembre de 2019, mediante la cual el *A quo* resolvió la solicitud de suspensión provisional del acto administrativo demandado, decretándola.

**Caso en concreto**

El Juzgado Cuarto (4.º) Administrativo del Circuito de Bogotá, resolvió suspender provisionalmente los efectos jurídicos de la Resolución núm. 812 del 20 de agosto de 2014 “[...] *por medio de la se autorizó la reposición por cumplimiento de vida útil del vehículo de placa URD-065, vinculado a la empresa de transporte público colectivo de pasajeros “LÍNEAS UNITURS LTDA. (Sic)”, en el corredor Bogotá – Soacha – Bogotá y se concede capacidad transportadora [...]*”

De conformidad con lo anterior, se procede a determinar si el *A quo*, cumplió con el análisis de los presupuestos normativos para decretar la medida cautelar en el medio de control de nulidad.

Tratándose de la medida cautelar solicitada por el Municipio de Soacha, está se presenta fundamentada en la vulneración de normas de orden constitucional y legal, para lo cual se hace necesario en primer lugar revisar el fundamento en el que se apoya dicho acto administrativo del cual pretenden su nulidad.

Con la solicitud de medida cautelar, se busca la suspensión provisional de los efectos de la Resolución núm. 812 del 20 de agosto de 2014, mediante la cual se autorizó la reposición por cumplimiento de vida útil del vehículo identificado

PROCESO No.: 11001-33-34-004-2017-000297-01  
 DEMANDANTE: MUNICIPIO DE SOACHA  
 DEMANDADA: MUNICIPIO DE SOACHA  
 MEDIO DE CONTROL: NULIDAD CON SUSPENSIÓN PROVISIONAL  
 ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

con placas URD-065 de la empresa Líneas Uniturs S.A.S., en el corredor de Bogotá – Soacha Bogotá y que a su vez permitió al automotor de placas SOS-946 contar con capacidad transportadora, con tarjeta de operación núm. 005135.

Conforme a lo anterior, la Sala observa que la Resolución núm. 812 del 20 de agosto de 2014 “[...] *por medio de la se autorizó la reposición por cumplimiento de vida útil del vehículo de placa URD-065, vinculado a la empresa de transporte público colectivo de pasajeros “LÍNEAS UNITURS LTDA.”, en el corredor Bogotá – Soacha – Bogotá y se concede capacidad transportadora [...]*”, fue proferida por la Alcaldía Municipal de Soacha, Cundinamarca, en uso de las facultades legales que le otorgó la Ley 105 de 1993, 336 de 1996, Resolución Ministerial 376 de 2013, los Decretos Nacionales 080 de 1987, 170 de 2001, y los Decretos Municipales 046 y 159 de 2013.

Ahora bien, teniendo en cuenta que la procedencia de la medida cautelar, radica en la verificación de que existió violación de las disposiciones invocadas con la solicitud, conforme a la misma se entra a revisar tanto el principio de buena fe, como la Resolución 376 de 2013 y el Decreto 046 de 2013.

El artículo 83 de la Constitución Política de Colombia, respecto al principio de la buena fe establece:

*“[...] **Artículo 83.** Las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas. [...]”*

Al respecto el Consejo Estado<sup>2</sup>, ha indicado lo siguiente:

---

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, M.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez, sentencia del 23 de marzo de 2017, proceso con radicado 19001-23-31-000-2012-00251-01 (2036-2015)

PROCESO No.: 11001-33-34-004-2017-000297-01  
 DEMANDANTE: MUNICIPIO DE SOACHA  
 DEMANDADA: MUNICIPIO DE SOACHA  
 MEDIO DE CONTROL: NULIDAD CON SUSPENSIÓN PROVISIONAL  
 ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

*“[...] El concepto de buena fe hace referencia al comportamiento leal y honesto que deben asumir los particulares y autoridades para mantener un orden justo y permitir el goce efectivo de los derechos y oportunidades de los asociados. **Además, como se expresó previamente, por mandato Constitucional, se presume la buena fe de los particulares en sus relaciones con las autoridades del Estado, siendo deber de quien alegue la mala fe demostrar los hechos sobre los cuales se fundamenta.** [...]”* (Resaltado fuera de texto)

Teniendo en cuenta lo anterior, es acertado el *A quo* al manifestar que el principio de buena fe, opera para todas las actuaciones y puede desvirtuarse por cualquier medio de prueba, por ende, debe analizarse cada una de las pruebas aportadas al proceso.

Por su parte la Resolución No. 376 del 15 de febrero de 2013, *“[...] Por la cual se dictan unas disposiciones en materia de transporte público colectivo de pasajeros en la Ruta Bogotá-Soacha-Bogotá. [...]”* estableció:

*“[...] **Artículo 1.º** Autorizar la reposición por racionalización del parque automotor que presta el servicio público colectivo de pasajeros en el corredor Bogotá-Soacha-Bogotá y que hacen parte del listado del convenio interadministrativo mencionado en la Resolución 2671 de 2007<sup>3</sup>, con el fin de garantizar el servicio a los usuarios y procurando la compatibilidad de los equipos con el servicio alimentador del Sistema de Transporte Masivo y del Sistema Integrado de Transporte Público (SITP). [...]”*

En tal sentido, el artículo 6.º de la Ley 105 de 1993, modificado por el artículo 2 de la Ley 276 de 1996, regula el tema de reposición del Parque Automotor del Servicio Público de pasajeros, el cual establece lo siguiente:

*“[...] **Artículo 6.º Modificado por el art. 2, Lev 276 de 1996. Reposición del Parque Automotor del Servicio Público de pasajeros y/o mixto.** La vida útil máxima de los vehículos terrestres de servicio público colectivo de pasajeros y/o mixto será de veinte (20) años. Se excluyen de esta reposición el parque automotor de servicio público colectivo de pasajeros y/o mixto (camperos, chivas) de servicio público colectivo de pasajeros y/o mixto del sector rural, siempre y cuando reúnan los requisitos técnicos de seguridad exigidos por las normas y con la certificación establecidas por ellas. **El Ministerio de Transporte exigirá la reposición del parque automotor, garantizando que se sustituyan***

<sup>3</sup> *“[...] Por la cual se dicta una disposición en materia de transporte público en la ruta Bogotá-Soacha-Bogotá. [...]”, Ministerio de Transporte.*

PROCESO No.: 11001-33-34-004-2017-000297-01  
 DEMANDANTE: MUNICIPIO DE SOACHA  
 DEMANDADA: MUNICIPIO DE SOACHA  
 MEDIO DE CONTROL: NULIDAD CON SUSPENSIÓN PROVISIONAL  
 ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

**por nuevos los vehículos que hayan cumplido su ciclo de vida útil.** Las autoridades competentes del orden Metropolitano, Distrital y Municipal, podrán incentivar la reposición de los vehículos, mediante el establecimiento de los niveles de servicio diferentes al corriente, que serán prestados con vehículos provenientes de la reposición. **Así mismo podrán suspender transitoriamente el ingreso de vehículos nuevos al servicio público de transporte de pasajeros, de acuerdo con las necesidades de su localidad, supeditando la entrada de un vehículo nuevo al retiro del servicio público de uno que deba ser transformado o haya cumplido el máximo de su vida útil.** Para la fijación de tarifas calcularán los costos del transporte metropolitano y/o urbano incluyendo el rubro de "recuperación de capital", de acuerdo con los parámetros que establezca el Ministerio de Transporte. [...]” (Resaltado fuera de texto)

De lo anterior se colige, que el Ministerio de Transporte, y los alcaldes distritales o municipales en ejercicio de su potestad como autoridad de tránsito en la Jurisdicción Nacional, Distrital o Municipal respectivamente, están facultados para **incentivar la reposición de vehículos** que hacen parte del Parque Automotor de Transporte Público, siempre que respeten los niveles de servicio específicos en cuanto a cobertura, frecuencias y tipología vehicular, esto es, que se garantice la plena sustitución del vehículo que haya cumplido su ciclo de vida útil por uno nuevo que posea la misma capacidad.

Ahora bien, respecto a la reposición de vehículos, el artículo 2.2.1.1.5.6 del Decreto Único Reglamentario No. 1079 de 26 de mayo de 2015, dispone:

**“[...] Artículo 2.2.1.1.5.6. Reposición vehículos de transporte colectivo y/o mixto. El artículo 138 del Decreto 2150 de 1995, fundamentado en el artículo 6° de la Ley 105 de 1993, se aplica a los vehículos destinados al servicio público de transporte colectivo de pasajeros y/o mixto, con radio de acción metropolitano y/o urbano. Por tanto las autoridades de transporte<sup>4</sup> y tránsito competentes, velarán porque se cumpla su retiro del servicio de acuerdo con lo establecido en el parágrafo 1 del artículo 6° de la mencionada ley.**

<sup>4</sup> “[...] Artículo 2.2.1.1.2.1. **Autoridades de transporte.** Son autoridades de transporte competentes las siguientes:

- **En la Jurisdicción Nacional:** el Ministerio de Transporte.
- **En la Jurisdicción Distrital y Municipal:** los Alcaldes Municipales y/o distritales o en los que estos deleguen tal atribución.
- **En la Jurisdicción del Área Metropolitana constituida de conformidad con la ley:** la autoridad única de transporte metropolitano o los alcaldes respectivos en forma conjunta, coordinada y concertada. No se podrá prestar el servicio de transporte público de esta modalidad en un radio de acción diferente al autorizado. [...]”

PROCESO No.: 11001-33-34-004-2017-000297-01  
 DEMANDANTE: MUNICIPIO DE SOACHA  
 DEMANDADA: MUNICIPIO DE SOACHA  
 MEDIO DE CONTROL: NULIDAD CON SUSPENSIÓN PROVISIONAL  
 ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

***Parágrafo. Queda prohibido en todo el territorio nacional la repotenciación, habilitación, adecuación, o similar que busque la extensión de la vida útil determinada por la ley para los vehículos destinados al servicio público colectivo de pasajeros y/o mixto en esta modalidad. [...]***

Así las cosas, la reposición de vehículos de servicio público de pasajeros, debe propender por mantener un equilibrio en la zona en la cual se presta el servicio, en este sentido, el alcalde de Soacha mediante el Decreto núm. 046 de 2013, adoptó medidas para realizar la reposición del parque automotor, así:

***[...] artículo decimoprimer: la reposición por racionalización en los términos del presente decreto, se efectuará teniendo en cuenta la cancelación de la matrícula de uno o más vehículos [...]***

A su vez, el artículo 11 de la Ley 105 de 1993, establece:

***[...] ARTÍCULO 11. PERÍMETROS DEL TRANSPORTE POR CARRETERA. Constituyen perímetros para el transporte nacional, departamental y municipal, los siguientes:***

***[...]***

***c. El perímetro del transporte distrital y municipal comprende las áreas urbanas, suburbanas y rurales y los distritos territoriales indígenas de la respectiva jurisdicción.***

***El transporte de pasajeros entre el Distrito Capital y los municipios contiguos será organizado por las autoridades de tránsito de los dos municipios. Ellos de común acuerdo adjudicarán las rutas y su frecuencia. [...]*** (Resaltado fuera de texto)

Conforme a lo anterior, el Ministerio de Transporte y demás autoridades de tránsito de Bogotá – Cundinamarca, suscribieron el convenio interadministrativo núm. 11-00-100-004-2013, mediante el cual se fijan las condiciones de operación del servicio de transporte Público en el corredor de Bogotá – Soacha – Bogotá.

PROCESO No.: 11001-33-34-004-2017-000297-01  
 DEMANDANTE: MUNICIPIO DE SOACHA  
 DEMANDADA: MUNICIPIO DE SOACHA  
 MEDIO DE CONTROL: NULIDAD CON SUSPENSIÓN PROVISIONAL  
 ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

Revisando el contenido del acto administrativo demandado (fl. 202-203 CD), se evidencia que el Alcalde de Soacha autorizó la reposición por cumplimiento de vida útil del vehículo de placas URD-065, descrito así:

*“[...]Marca Chevrolet P30-133, modelo 1982, Clase Buseta, capacidad 26 pasajeros, Color Blanco, Verde, Dorado, Motor FE6051325A, Serial PL252321, Combustible DIESEL, Servicio Público, Propietario IVON ANGELICA SANTAMARIA OSPITIA, identificada con cedula de ciudadanía No. 52.158.629 expedida en Bogotá D.C. [...]”*

Así las cosas, concedió la capacidad transportadora al automotor identificado con placas SOS-946, el cual entró en reposición, descrito así:

*“[...] automotor Clase Bus, Servicio público, Marca Hyundai, Modelo 2014, Combustible Diesel, Capacidad de 53 pasajeros más conductor, Motor D4DDD537139, Serie KMFCA17PPEC901758, Color Blanco y Rojo (Artículo 10 del Decreto 046 de 2013) propietario MARIO NELSON VIASUS GAMBOA, identificado con cedula de ciudadanía No. 80.030.4994 de Bogotá. [...]”*

Posteriormente, se observa que en el acta núm. 19 del quince (15) de marzo de 2016 (folio 129 a 134 CD), el comité coordinador del convenio interadministrativo del corredor de Bogotá – Soacha – Bogotá, define y aprueba 27 vehículos con doble reposición, evento en el cual la Secretaría Distrital de Movilidad, informa:

*“[...] que el 23 de febrero de 2016 (se anexa acta) realizo reunión con la Secretaría de Movilidad de Soacha, Transmilenio, la Dirección de Servicio al Ciudadano y la Dirección de Transporte e Infraestructura de la Secretaría Distrital de Movilidad de Bogotá, para hacer la trazabilidad de las fechas de ingreso de los 27 vehículos doblemente repuestos. Se valido la información de las 27 placas, revisando la fecha de cancelación de la matrícula del vehículo, la fecha en que fue aportado a Transmilenio S.A. y la fecha de reposición en Soacha evidenciando:*

*- Al validar los tiempos en los cuales se había efectuado la matriculo en Soacha, se pudo evidenciar que el vehículo ya se había aportado como cuota de chatarrización ante Transmilenio Bogotá.  
Por lo anterior se concluye que el error se debe subsanar en Soacha, pues todos los 27 vehículos fueron repuestos durante los años 2013 y 2014, fecha en que ya estaba vigente el convenio y según el parágrafo segundo de la cláusula sexta del mismo “no serán objeto de reposición los vehículos que fueron desintegrados físicamente y repuestos por vehículos articulados para el sistema Transmilenio”. [...]”*

PROCESO No.:	11001-33-34-004-2017-000297-01
DEMANDANTE:	MUNICIPIO DE SOACHA
DEMANDADA:	MUNICIPIO DE SOACHA
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD CON SUSPENSIÓN PROVISIONAL
ASUNTO:	RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

A folio 132 del disco compacto que contiene los antecedentes administrativos, se observa que en el acta núm. 19 de la reunión realizada por el comité interadministrativo, realizaron un listado de placas que hicieron doble reposición, dentro de la cual se encuentra el vehículo identificado con placas URD-065, acta que fue aprobada por la mayoría de intervinientes, motivo por el cual el 17 de marzo de 2016, el Director de Tránsito y Transporte de la Secretaría de Movilidad de la Alcaldía de Soacha, solicitó a la Unión Temporal de Servicios Especializados en Registro y Transito incluir la respectiva anotación en el certificado de tradición de cada uno de los vehículos enlistados.

A folio 178 del CD, se evidencia que el 3 de mayo de 2017, la abogada de la Coordinación Jurídica para la movilidad de la secretaria de Movilidad de Bogotá D.C., hace constar que el vehículo identificado con placas VFE-653, se matriculo el día 29 de diciembre de 2009 con la cuota de contribución de los vehículos URD-065, SWB-945, SCC-474, SCB-265, VAH-189, y SDC-618.

Conforme a lo anterior, se tiene que es precisa la confrontación realizada por el *A quo*, respecto de la doble reposición, toda vez que es indiscutible que dicha actuación existió, pues el vehículo identificado con placas URD-065, fue entregado como cuota de reposición, tanto del vehículo de placas SOS-946 mediante Resolución núm. 812 de 20 de agosto de 2014, como del vehículo de placas VFE-653 mediante Resolución núm. 002671 del 23 de julio de 2007, lo cual transgrede los principios de buena fe y el convenio interadministrativo fundado en la normatividad de transito nacional.

Por los argumentos expuestos en precedencia, procederá la Sala a confirmar la providencia de fecha diecinueve (19) de noviembre de 2019 proferida por el Juzgado Cuarto (4.º) Administrativo del Circuito de Bogotá, mediante el

PROCESO No.: 11001-33-34-004-2017-000297-01  
DEMANDANTE: MUNICIPIO DE SOACHA  
DEMANDADA: MUNICIPIO DE SOACHA  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD CON SUSPENSIÓN PROVISIONAL  
ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

cual decretó la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo demandado.

En consecuencia, el **Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección «A»**,


### RESUELVE


**PRIMERO. - CONFÍRMASE** la providencia de diecinueve (19) de noviembre de 2019 proferida por el Juzgado Cuarto (4.º) Administrativo del Circuito de Bogotá, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.


**SEGUNDO. -** Ejecutoriado este auto, por secretaría **DEVUÉLVASE** el cuaderno al Juzgado de origen.

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Discutido y aprobado en sesión realizada en la fecha.

  
**CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**  
Magistrada

  
**LUIS MANUEL LASSO LOZANO**  
Magistrado

  
**FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**  
Magistrado

SALVO VOTO



Bogotá D.C., veinte (20) de mayo de dos mil veintiuno (2021).

SALVAMENTO DE VOTO  
PROCESO No.: 11001-33-34-004-2017-000297-01  
ACCIÓN DE NULIDAD SIMPLE CON MEDIDA CAUTELAR

Asunto: Suspensión provisional de un acto administrativo particular y concreto en Acción de Nulidad Simple

Me aparto de la decisión mayoritaria de la Sala por las siguientes razones:

1º. Control Judicial de actos de contenido particular y concreto en la ley 1437 del 2011

La Ley 1437 del 2011 zanjó por vía de autoridad la discusión originada en la Teoría de los móviles y los fines a la hora de realizar el control de actos administrativos.

La ley 1437 del 2011 precisó que los actos administrativos de contenido particular solo pueden ser demandados por los interesados dentro del términos de caducidad señalado por la ley.

Excepcionalmente podrá pedirse la nulidad de actos administrativos de contenido particular en los siguientes casos:

1. Cuando con la demanda no se persiga o de la sentencia de nulidad que se produjere no se genere el restablecimiento automático de un derecho subjetivo a favor del demandante o de un tercero.
2. Cuando se trate de recuperar bienes de uso público.
3. Cuando los efectos nocivos del acto administrativo afecten en materia grave el orden público, político, económico, social o ecológico.
4. Cuando la ley lo consagre expresamente.

En el caso sometido a examen, se ha demandado en el medio de control de nulidad simple un acto administrativo de carácter particular, por medio del cual se autorizó la reposición de un vehículo automotor, generando de esa forma un derecho de carácter subjetivo a favor de quien hizo el trámite de la reposición.

Considera la Sala que el acto suspendido es pasible del medio de control de nulidad simple. Sin embargo es lo cierto que las disposiciones contenidas en la ley, en tanto que son restrictivas, deberán ser interpretadas con el propósito de satisfacer el derecho y no en sentido amplio, como lo pretende la Alcaldía de Soacha y lo justifica la Sala.

En nuestro es evidente que el propósito de la administración es “liberar” un cupo de un vehículo automotor. El propósito: que el vehículo no opere. Ello genera restablecimiento automático del derecho?. La respuesta es positiva. O para la administración o para un tercero que ocuparía el mercado del transporte del vehículo, que la decir del demandante, en la localidad, es mayoritariamente informal.

Ahora bien. El acto administrativo suspendido produce efectos nocivos para:

1º. El orden público: No. El concepto de orden público es de carácter civil y hace relación a la protección de los derechos a la seguridad, a la libertad, a la tranquilidad y a la moralidad. El transporte público de pasajeros es un negocio privado convertido en un servicio público en Colombia, atendido en mayor proporción, de carácter informal. De manera que lo aconsejable es propiciar por la formalidad

y no al contrario. El servicio público de transporte en Soacha se presta, como en todo municipio de Colombia a través de las empresas formalmente habilitadas y a través de la informalidad: transporte por aplicaciones, sin consideración de mototaxismo, bicitaxismo y otro tipo de modalidades.


De manera que el orden público no justifica la presentación del medio de control de nulidad simple, para sacar un vehículo automotor legal, del servicio público de transporte.

2º. El orden político, económico, social o ecológico. El concepto de orden político, económico, social o ecológico de un país no se ve gravemente afectado por el hecho de que a un vehículo automotor le haya sido concedido el permiso de tránsito para cubrir ruta de pasajeros en el Municipio de Soacha. Es más, ni el Departamento, ni el municipio, ni localidad alguna, ni siquiera otra empresa, ve afectado materialmente su economía o su sistema político, o el manejo de la sociedad, o la ecología, por el hecho de haber autorizado el funcionamiento de un vehículo automotor.

De manera que no se puede confirmar una medida cautelar, cuando el medio de control ejercido no es adecuado. La autoridad bien pudo revocar o demandar su propio acto, con las formalidades legales y dentro de la oportunidad señalada por la ley. Una característica de nuestro ordenamiento jurídico constituye la seguridad jurídica. Los actos administrativos de contenido particular no son revocables. No se pueden demandar sino a través de los medios señalados por la ley.

En este caso, no se cumplen esos postulados, razón por la cual, no solo debió revocarse la decisión, sino anularse la actuación, en tanto que el medio de control no es adecuado.

Las anteriores razones son suficientes para apartarme de la decisión. Siendo un salvamento de voto en una medida cautelar, las apreciaciones aquí contenidas no constituyen prejuzgamiento.



**FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**  
**Magistrado**

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



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

Bogotá D.C., veintidós (22) de junio de dos mil veintiuno (2021).

**PROCESO No.:** 1100133340052017-00301-01  
**MEDIO DE CONTROL:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**DEMANDANTE:** LA NUEVA EPS  
**DEMANDADO:** SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD  
**ASUNTO:** REMITE PROCESO POR FALTA DE JURISDICCIÓN

**MAGISTRADO PONENTE  
FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**

Sería del caso resolver el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte demandante contra el auto proferido el treinta (30) de julio de dos mil diecinueve (2019) por el Juzgado Quinto (5°) Administrativo Oral del Circuito Judicial de Bogotá, mediante el cual se negó la excepción propuesta por la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud- ADRES.

Sin embargo, le corresponde al Despacho remitir el proceso a los Juzgados Laborales del Circuito de Bogotá, por falta de jurisdicción, de conformidad con las razones que pasan a exponerse:

**1. ANTECEDENTES.**

1.1. La sociedad Nueva Empresa Promotora de Salud S.A- Nueva E.P.S interpuso demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de la Superintendencia Nacional de Salud con base en las siguientes pretensiones:

"PRIMERA. – Se declare la nulidad de la Resolución No. 000888 de 10 de mayo de 2017, expedida por el Superintendente Nacional de Salud, mediante la cual se ordenó a la Nueva EPS S.A. la restitución de unos recursos a favor del FOSYGA, por la presunta apropiación o reconocimiento sin justa causa de los recobros por concepto de la causal "Régimen Especial o de Excepción (BDEX)" que se generaron en el proceso de Auditoría del Régimen Subsidiado ARSREX001-EPSS37- Movilidad, correspondiente a

PROCESO No.:	1100133340022017-00358-01
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	NUEVA EPS
DEMANDADO:	SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD
ASUNTO:	REMITE PROCESO POR FALTA DE JURISDICCIÓN

presuntos pagos indebidos efectuados de los periodos desde abril de 2011 a marzo de 2016.

SEGUNDA. – Se declare la nulidad de la Resolución No. 001750 de 7 de junio de 2017, expedida por el Superintendente Nacional de Salud, que resolvió el recurso de reposición interpuesto contra la ya indicada.

TERCERA. – Como consecuencia de lo anterior, solicito que a título de restablecimiento del derecho se disponga sobre la inexistencia de obligación a cargo de Nueva EPS de efectuar restitución de valor alguno, y en caso de que para el momento en que se dicte sentencia la restitución o el pago ya se hubiere efectuado, se disponga sobre la orden de devolución de tales dineros a NUEVA EPS, debidamente indexados.

(...)”

1.2. Mediante auto del 23 de mayo de 2018 el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Bogotá admitió la demanda y corrió el respectivo traslado a las entidades para que se pronunciaran al respecto.

1.3. Una vez recibidos los pronunciamientos de las entidades vinculadas y de la parte accionante sobre las excepciones propuestas por la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud-ADRES, el Despacho mediante auto del 30 de julio de 2019 determinó sobre la excepción de falta de agotamiento del requisito de procedibilidad frente a ADRES:

Sobre el particular, el Despacho debe decir que ADRES, funge en el trámite no como sujeto pasivo del medio de control sino como tercero con interés, tal como lo expuso la parte demandante a folio 1 del expediente, se tiene entonces que la calidad en que fue vinculado a este proceso fue dada por este Despacho al admitir la demanda en atención a que los actos administrativos demandados fueron expedidos exclusivamente por la Superintendencia Nacional de Salud, y se determinó su condición de interés en este proceso pues en estos actos se ordenó que el valor a pagar debía ser consignado al fondo que maneja FOSYGA hoy ADRES quien es el administrador de los recursos parafiscales así pues, solo en calidad de tercero pero no como demandado. Por lo anterior, se negará la excepción propuesta.

(...)

## 2. CONSIDERACIONES

PROCESO No.:	1100133340022017-00358-01
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	NUEVA EPS
DEMANDADO:	SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD
ASUNTO:	REMITE PROCESO POR FALTA DE JURISDICCIÓN

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 168 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, cuando se evidencie la falta de jurisdicción respecto de una demanda, ésta deberá ser remitida al juez competente en caso de que existiere. La norma es del siguiente tenor:

“ARTÍCULO 168. FALTA DE JURISDICCIÓN O DE COMPETENCIA. En caso de falta de jurisdicción o de competencia, mediante decisión motivada el Juez ordenará remitir el expediente al competente, en caso de que existiere, a la mayor brevedad posible. Para todos los efectos legales se tendrá en cuenta la presentación inicial hecha ante la corporación o juzgado que ordena la remisión.”

## 2.1. Marco Normativo y Jurisprudencial

La Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, al resolver conflictos negativos de competencia suscitados entre la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y la Jurisdicción Ordinaria Laboral ha sido reiterativa en señalar que el conocimiento de los asuntos relativos al reconocimiento y pago de acreencias a cargo del Sistema General de Seguridad Social en Salud, corresponden a la Jurisdicción Ordinaria Laboral.

Al dirimir estas controversias, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria ha señalado que debe aplicarse su precedente horizontal, en particular el expuesto en la providencia de 11 de agosto de 2014 dentro del proceso No. 110010102000201401722 00 en el cual se dirimió el conflicto negativo de competencia suscitado entre el Juzgado 34 Administrativo Oral y el 31 Laboral del Circuito de Bogotá.

La referida decisión fue reiterada dentro del expediente 110010102000201302678-01<sup>1</sup> al resolver el conflicto de competencia suscitado entre el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y el Juzgado Diez (10) Laboral del Circuito de Bogotá, en la cual se expuso lo siguiente:

**“3.- Siguiendo el precedente horizontal de esta Sala, el asunto se asignará a la Jurisdicción Ordinaria Laboral.**

---

<sup>1</sup> Providencia de veintinueve (29) de mayo de dos mil diecinueve (2019)

PROCESO No.:	1100133340022017-00358-01
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	NUEVA EPS
DEMANDADO:	SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD
ASUNTO:	REMITE PROCESO POR FALTA DE JURISDICCIÓN

En la providencia mencionada que sirve de precedente horizontal, esta Sala se refirió expresamente al marco normativo aplicable, (i) examinó la cláusula general o residual de competencia de la Jurisdicción Ordinaria Laboral y de la Seguridad Social; (ii) hizo referencia al criterio exclusivo y excluyente con la asignación a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo de los litigios en materia de seguridad social de los empleados públicos, cuando su régimen sea administrado por una persona de derecho público y, (iii) enfatizó en la competencia de la Superintendencia Nacional de Salud al ejercer funciones jurisdiccionales, para conocer de conflictos generados de las devoluciones o glosas a las facturas entre las entidades del Sistema de Seguridad Social en Salud.

Señaló además que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley 270 de 1996 (Estatutaria de la Administración de Justicia), la Jurisdicción Ordinaria *"conocerá de todos los asuntos que no estén atribuidos por la Constitución o la ley a otra jurisdicción"*. De la misma forma, que en el numeral 4º del artículo 2º del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, modificado por el artículo 622 de la Ley 1564 de 2012 (Código General del Proceso), se asignó a la Jurisdicción Ordinaria en su especialidad Laboral y de Seguridad Social, conocer de *"las controversias relativas a la prestación de los servicios de la seguridad social que se susciten entre los afiliados, beneficiarios o usuarios, los empleadores y las entidades administrativas o prestadoras, salvo los de responsabilidad médica y los relacionados con contratos"*.

En la providencia que viene mencionándose, se efectuó una interpretación armónica e integral de lo dispuesto en los artículos 12 de la Ley 270 de 1996 y el artículo 2 numeral 4º del CPT, de los cuales se advierte la cláusula general de competencia de la Jurisdicción Ordinaria, que en lo atinente a la especialidad Laboral y de Seguridad Social, es competente para conocer, en primer lugar, de los litigios originados en la prestación de los servicios de seguridad social, suscitados entre los afiliados, beneficiarios o usuarios, los empleadores y las entidades administradoras o prestadoras, con excepción de la responsabilidad médica y los relacionados con contratos y, en segundo lugar, de los asuntos que no hayan sido asignados por el Legislador a una de las jurisdicciones especiales.

Ahora bien, se señaló que como el conflicto negativo de competencias se presentó entre la Jurisdicción Ordinaria Laboral y la Contencioso Administrativa, era preciso verificar los asuntos que en materia de seguridad social taxativamente asignó el Legislador a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativa, particularmente en lo regulado en el artículo 104 en sus numerales 1º y 4º, valga decir, (i) debe tenerse en cuenta que, *prima facie*, no se trate desde la óptica sustancial o material de un litigio surgido de un acto, contrato, hecho, omisión u operación sujeto al derecho administrativo y en el que se encuentren involucradas entidades públicas o particulares en ejercicio de función administrativa y, (ii) la Jurisdicción Contenciosa Administrativa conoce en materia Laboral y de Seguridad Social de los procesos relativos a *"la relación legal y reglamentaria entre los servidores públicos y el Estado, y la seguridad social de los mismos, cuando dicho régimen esté administrado por una persona de derecho público"*.

De tal manera que según la providencia que sirve como precedente, los Procesos Judiciales referidos a la Seguridad Social de los Servidores Públicos, cuando su régimen sea administrado por una persona de derecho público, son los únicos litigios en materia de Seguridad Social asignados de forma privativa y excluyente a la Jurisdicción Especial de lo Contencioso Administrativo, por ello surge claro que cuando las pretensiones de la demanda sobre otras controversias que puedan generarse al interior de los actores del Sistema General de Seguridad Social, corresponderán, siguiendo la cláusula general de competencia, a la Jurisdicción Ordinaria Laboral.

PROCESO No.:	1100133340022017-00358-01
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	NUEVA EPS
DEMANDADO:	SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD
ASUNTO:	REMITE PROCESO POR FALTA DE JURISDICCIÓN

En la citada providencia, se recordó que de acuerdo con lo dispuesto en el literal f) del artículo 41 de la Ley 1122 de 2007, adicionado por el artículo 126 de la Ley 1438 de 2011, a la Superintendencia Nacional de Salud cuando ejerce funciones jurisdiccionales se le asignó la competencia para conocer de los *"conflictos derivados de las devoluciones o glosas a las facturas entre entidades del Sistema General de Seguridad Social en Salud"*, función que ejerce a prevención, en relación con la Jurisdicción Ordinaria Laboral y de Seguridad Social y, que tiene segunda instancia ante la Jurisdicción Ordinaria en su especialidad laboral y de seguridad social.

De la misma manera, recordó la Sala en esa oportunidad que *"no es el nomen juris de la demanda lo que determina la jurisdicción a tramitar el proceso, sino la real pretensión y objeto del litigio"*, de allí que esta Superioridad como Juez del conflicto está autorizada para efectuar una hermenéutica vinculante sobre las normas que atribuyen competencia a las Jurisdicciones trabadas en el conflicto, labor que está íntimamente ligada al examen del caso concreto, consistente en la verificación de la realidad procesal identificable con la pretensión de la demanda, *"integrando para ello las circunstancias de hecho y de derecho que la rodean o condicionan"*.

Enfatizó especialmente en que (i) la nueva redacción del artículo 2.4 del Código General del Trabajo y de la Seguridad Social, con ocasión de la entrada en vigencia del artículo 622 del Código General del Proceso, *"nunca puede interpretarse como la decisión del legislador de inaplicar, restringir, ni mucho menos derogar la cláusula general y residual de competencia de la Jurisdicción Ordinaria en su especialidad Laboral y de Seguridad Social, cuya fuente es prevalente por ser ley estatutaria"*; (ii) la interpretación armónica y coherente del enunciado normativo del artículo 2.4 del CPT a la luz de la cláusula general y residual de competencia del artículo 12 de la Ley 270 de 1996 (Estatutaria de la Administración de Justicia), muestra claramente que *"los recobros al Estado son una controversia, sino directa, al menos indirecta, que se desprende necesariamente de la prestación de servicios de salud a los afiliados, beneficiarios o usuarios, por parte de una E.P.S. en tanto que administradora de un régimen de seguridad social en salud"* y, (iii) *"las demandas judiciales ocasionadas por el no pago en sede administrativa de recobros, en virtud de devoluciones o glosas a las facturas acompañadas a la solicitud de recobro, son una especie de litigio propio del sistema actual de seguridad social en salud, que se da entre un administrador del sistema de salud y el Estado, como garante último de los derechos fundamentales a la salud y a la seguridad social, en razón de la atención a los usuarios del mismo sistema"*, que no pueden confundirse con casos *"de responsabilidad médica, ni con litigios basados en contratos, ni con el medio de control de reparación directa por hechos, omisiones u operaciones del Estado"*.

### 3.1. Aplicación del precedente horizontal de esta Sala al caso concreto.

La Sala constata que en el caso examinado y en aplicación del criterio consistente en que no es el rótulo o nombre jurídico de la demanda lo que determina la jurisdicción que debe conocer, tramitar y decidir el proceso, sino la pretensión real objeto del litigio, se tiene lo siguiente:

Así la demanda presentada por la EPS Sanitas S.A, contra la Nación -Ministerio de Salud y Protección Social se haya intentado encausar en un primer momento como el ejercicio del Medio de Control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, tiene como finalidad real y última demostrar que con base en órdenes proferidas por jueces de tutela, efectuó una serie de prestaciones en salud, valoradas en mil novecientos setenta y cinco millones novecientos noventa y nueve mil novecientos cuarenta y tres pesos con cincuenta y un centavos (\$1.975.999.943,51) consistentes en la prestación de servicios médicos no provistos en el Plan

PROCESO No.:	1100133340022017-00358-01
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	NUEVA EPS
DEMANDADO:	SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD
ASUNTO:	REMITE PROCESO POR FALTA DE JURISDICCIÓN

Obligatorio de Salud - NO POS a sus usuarios, más los intereses causados hasta la fecha en que se profiera la sentencia.

Posterior a ello, la E.P.S. SANITAS S.A presentó al Consorcio administrador en representación del Ministerio de Salud y Protección Social varias solicitudes de recobro, junto por los correspondientes soportes, para el trámite administrativo por parte del Estado por el valor que debió asumir al prestar servicios de salud que presuntamente no estaban cubiertos por los recursos destinados a cumplir con el Plan Obligatorio de Salud. Sin embargo, las solicitudes fueron glosadas, generando un perjuicio económico grave para la EPS, cuya sostenibilidad económica se ve afectada y, por consiguiente, la futura prestación de servicios médicos no POS e incluso POS.

De tal modo que fracasado el trámite administrativo del recobro, se acudió a la Administración de Justicia para que declare que el Estado, mediante el Ministerio de Salud y Protección Social y con cargo al FOSYGA hoy ADRES, tiene la obligación de pagar a la EPS dichos valores, junto con los intereses moratorios a que hubiese lugar.

Con lo anterior se evidencia que, independientemente de su denominación y estructura formal de la demanda presentada por la EPS SANITAS S.A, no se trata de un Proceso Judicial relativo a la Seguridad Social de los Empleados Públicos cuyo régimen sea administrado por una persona de derecho público. Por lo cual, siendo ese tipo de litigio el único que en materia de seguridad social quedó taxativamente reservado a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, debe entenderse que, en aplicación de la Cláusula General y Residual de Competencia de la Jurisdicción Ordinaria, en los términos del artículo 12 de la Ley Estatutaria 270 de 1996, la Jurisdicción competente para el recobro al Estado por prestaciones NO POS, es la ordinaria.

Basta lo anterior para determinar que no siendo el asunto que nos ocupa de competencia de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa sino de la Ordinaria Laboral, es clara la remisión que debe de hacerse del caso a la última de las mencionadas, en cabeza del Juzgado (10) Diez Laboral del Circuito de Bogotá D.C.”

### 3. CASO CONCRETO

En el proceso de la referencia, la sociedad NUEVA EPS pretende que se declare la nulidad de las Resoluciones Nos. 000888 de 10 de mayo de 2017 y 001750 del 7 de junio de 2017, con las cuales la Superintendencia Nacional de Salud, ordenó la restitución de unos recursos por concepto de la causal “*Régimen Especial o de Excepción*” generados en el proceso de auditoría del Régimen Subsidiado ARSREX001-EPSS37-Movilidad correspondiente a presuntos pagos indebidos efectuados de los periodos desde abril de 2011 a marzo de 2016.



PROCESO No.:	1100133340022017-00358-01
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	NUEVA EPS
DEMANDADO:	SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD
ASUNTO:	REMITE PROCESO POR FALTA DE JURISDICCIÓN

Como se lee en la demanda, la presente controversia gira en torno a que la entidad demandada sancionó a la Nueva EPS a reintegrar unos recursos al Fondo de Solidaridad y Garantía- FOSYGA

En efecto, el artículo 2° del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social que fue modificado por el artículo 622 del Código General del Proceso consagra la regla general de competencia de los jueces para el conocimiento de los asuntos en materia laboral y de seguridad social; señala la norma:

**“ARTICULO 2o. COMPETENCIA GENERAL.** <Artículo modificado por el artículo [2](#) de la Ley 712 de 2001. El nuevo texto es el siguiente:> **La Jurisdicción Ordinaria, en sus especialidades laboral y de seguridad social conoce de:**

1. Los conflictos jurídicos que se originen directa o indirectamente en el contrato de trabajo.
2. Las acciones sobre fuero sindical, cualquiera sea la naturaleza de la relación laboral.
3. La suspensión, disolución, liquidación de sindicatos y la cancelación del registro sindical.
4. <Numeral modificado por el artículo [622](#) de la Ley 1564 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:> **Las controversias relativas a la prestación de los servicios de la seguridad social que se susciten entre los afiliados, beneficiarios o usuarios, los empleadores y las entidades administradoras o prestadoras**, salvo los de responsabilidad médica y los relacionados con contratos.” (Negritas fuera de texto)

Como se lee, existe fundamento normativo que atribuye a la jurisdicción ordinaria la competencia para conocer, entre otros, de los asuntos referentes a la prestación de los servicios de la seguridad social en salud y el manejo de sus recursos, tal como el asunto que ahora nos ocupa.

Adicional a lo anterior, como se señaló en el acápite de consideraciones de esta providencia, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura en un proceso similar y cuyo conocimiento había sido repartido a ésta Subsección en virtud de la remisión efectuada por el Juez Treinta y Cinco Laboral del Circuito de Bogotá, ya se ha pronunciado atribuyendo el conocimiento del asunto a la Jurisdicción

PROCESO No.:	1100133340022017-00358-01
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	NUEVA EPS
DEMANDADO:	SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD
ASUNTO:	REMITE PROCESO POR FALTA DE JURISDICCIÓN

Ordinaria Laboral, lo cual ha sido reiterado en el precedente horizontal determinado por esa Corporación Judicial.

También es dable referenciar que esta Corporación, siguiendo los lineamientos del Consejo Superior de la Judicatura ya ha remitido los expedientes que tratan asuntos semejantes al discutido y frente a los cuales no se ha suscitado conflicto negativo de competencias, por lo que no fueron devueltos a esta jurisdicción, a saber:

- Expediente No. 250002341000-2018-01113-00
- Expediente No. 250002341000-2015-01051-00
- Expediente No. 250002341000-2016-00278-00
- Expediente No. 250002341000-2016-02462-00
- Expediente No. 250002341000-2017-02010-00
- Expediente No. 250002341000-2017-02020-00
- Expediente No. 250002341000-2017-02036-00
- Expediente No. 250002341000-2018-00073-00
- Expediente No. 250002341000-2018-00145-00
- Expediente No. 250002341000-2018-00263-00
- Expediente No. 250002341000-2018-00398-00
- Expediente No. 250002341000-2018-00951-00
- Expediente No. 250002341000-2018-01083-00
- Expediente No. 250002341000-2019-00540-00
- Expediente No. 250002341000-2019-00962-00
- Expediente No. 250002341000-2020-00005-00

Así las cosas, es claro que la jurisdicción ordinaria es la encargada de conocer de los asuntos relativos a la prestación de los servicios de la seguridad social y las reclamaciones que se susciten con sus recursos como el proceso de la referencia, razón por la cual, en virtud de lo dispuesto en el artículo 168 del Código de Procedimiento

PROCESO No.:	1100133340022017-00358-01
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	NUEVA EPS
DEMANDADO:	SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD
ASUNTO:	REMITE PROCESO POR FALTA DE JURISDICCIÓN

Administrativo y de lo Contencioso Administrativo se ordenará remitir el presente proceso a los Juzgados Laborales del Circuito de Bogotá - Reparto.

Cabe aludir al artículo 138 del Código General del Proceso, conforme al cual cuando se declare la falta de jurisdicción **lo actuado conservará su validez** y el proceso se enviará de inmediato al juez competente; así mismo, previene dicha norma que **si se hubiere dictado sentencia esta se invalidará**, a saber:

“ARTÍCULO 138. EFECTOS DE LA DECLARACIÓN DE FALTA DE JURISDICCIÓN O COMPETENCIA Y DE LA NULIDAD DECLARADA. Cuando se declare la falta de jurisdicción, o la falta de competencia por el factor funcional o subjetivo, lo actuado conservará su validez y el proceso se enviará de inmediato al juez competente; pero si se hubiere dictado sentencia, esta se invalidará.

La nulidad solo comprenderá la actuación posterior al motivo que la produjo y que resulte afectada por este. Sin embargo, la prueba practicada dentro de dicha actuación conservará su validez y tendrá eficacia respecto de quienes tuvieron oportunidad de controvertirla, y se mantendrán las medidas cautelares practicadas.

El auto que declare una nulidad indicará la actuación que debe renovarse.”  
(Subrayado por la Sala).”

En consecuencia, para evitar una declaratoria de invalidez de la sentencia que se dicte en este proceso, en el evento de que se llegare a continuar conociendo del mismo en esta sede judicial, corresponde a esta Sala de decisión remitir el presente asunto por falta de Jurisdicción a los Juzgados ya precitados, advirtiéndolo, en todo caso, que lo actuado hasta ahora conservará validez, lo que involucra los términos dentro de los cuales se accedió a la administración de justicia.

En consecuencia, el Despacho,

## RESUELVE

**PRIMERO.-**        **REMÍTASE** por falta de jurisdicción el presente proceso a los Juzgados Laborales del Circuito de Bogotá - Reparto.

PROCESO No.:	1100133340022017-00358-01
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	NUEVA EPS
DEMANDADO:	SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD
ASUNTO:	REMITE PROCESO POR FALTA DE JURISDICCIÓN

**SEGUNDO.-** Por Secretaría, **DÉJENSE** las constancias del caso y **COMUNÍQUESE** la presente decisión al Juzgado Quinto (5°) Administrativo Oral del Circuito Judicial de Bogotá.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**  
**Magistrado<sup>2</sup>**

---

<sup>2</sup> La presente providencia fue firmada electrónicamente en la plataforma del Consejo de Estado denominada SAMAI, por el Magistrado Felipe Alirio Solarte Maya. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA.

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



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

Bogotá D.C., veintiuno (21) de junio de dos mil veintiuno (2021).

**PROCESO No.:** 1100133340022017-00358-01  
**MEDIO DE CONTROL:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**DEMANDANTE:** LA NUEVA EPS  
**DEMANDADO:** SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD  
**ASUNTO:** REMITE PROCESO POR FALTA DE JURISDICCIÓN

**MAGISTRADO PONENTE  
FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**

Sería del caso resolver el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte demandante contra el auto proferido el treinta (30) de septiembre de dos mil diecinueve (2019) por el Juzgado Segundo (2°) Administrativo del Circuito de Bogotá, mediante el cual se rechazó la demanda por no ser susceptible de control judicial.

Sin embargo, le corresponde al Despacho remitir el proceso a los Juzgados Laborales del Circuito de Bogotá, por falta de jurisdicción, de conformidad con las razones que pasan a exponerse:

**1. ANTECEDENTES.**

1.1. La sociedad Nueva Empresa Promotora de Salud S.A- Nueva E.P.S interpuso demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de la Superintendencia Nacional de Salud con base en las siguientes pretensiones:

“PRIMERA. – Se declare la nulidad de la Resolución No. 000363 de 27 febrero de 2017, proferida por el Superintendente Nacional de Salud, mediante la cual se ordenó a la Nueva EPS S.A. el reintegro de unos recursos al Fondo de Solidaridad y Garantía –FOSYGA.

SEGUNDA. – Se declare la nulidad de la Resolución No. 001548 de 19 de mayo de 2017, expedida por el Superintendente Nacional de Salud, que resolvió el recurso de reposición, interpuesto contra la Resolución No. 000363 de 27 de febrero de 2017.

PROCESO No.:	1100133340022017-00358-01
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	NUEVA EPS
DEMANDADO:	SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD
ASUNTO:	REMITE PROCESO POR FALTA DE JURISDICCIÓN

TERCERA. - Como consecuencia de lo anterior, solicito que a título de restablecimiento de derecho, se ordene la devolución por parte del actual administrador de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, de los recursos que fueron descontados y/o ordenados a restituir a la actora por concepto de la auditoría ARS001 por parte de la administradora de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud- ADRES antes FOSYGA, todo de conformidad con lo dispuesto en el acto acusado.

CUARTA. – A consecuencia de la prosperidad de las pretensiones antes indicadas, se condene en costas y agencias en derecho a la entidad demandada.

QUINTA. – Se declare que la sentencia que ponga fin a este proceso deberá ser cumplida por parte de la entidad demandada en los términos y condiciones establecidos en los artículos 192 y 195 de la Ley 1437 de 2011.”  
(SIC)

1.2. Mediante auto del 13 de abril de dos mil dieciocho el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá admitió la demanda y corrió el respectivo traslado a la demandada para que se pronunciara al respecto.

1.3. De manera posterior mediante auto del 23 de abril de 2019 el Juzgado ordenó vincular al presente proceso a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social-ADRES como interesada en las resultas del proceso.

1.4. Una vez recibidos los pronunciamientos de las entidades vinculadas y de la parte accionante sobre las excepciones propuestas por la Superintendencia Nacional del Salud, el Despacho mediante auto del 30 de septiembre de 2019 determinó:

PRIMERO. – Dejar sin efecto todo lo actuado desde el auto proferido el 13 de marzo de 2018, mediante el cual se admitió la demanda de la referencia, inclusive.

SEGUNDO. – Recházase la demanda por no ser susceptible de control judicial.

(...)

## 2. CONSIDERACIONES

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 168 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, cuando se evidencie la falta de

PROCESO No.:	1100133340022017-00358-01
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	NUEVA EPS
DEMANDADO:	SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD
ASUNTO:	REMITE PROCESO POR FALTA DE JURISDICCIÓN

jurisdicción respecto de una demanda, ésta deberá ser remitida al juez competente en caso de que existiere. La norma es del siguiente tenor:

“ARTÍCULO 168. FALTA DE JURISDICCIÓN O DE COMPETENCIA. En caso de falta de jurisdicción o de competencia, mediante decisión motivada el Juez ordenará remitir el expediente al competente, en caso de que existiere, a la mayor brevedad posible. Para todos los efectos legales se tendrá en cuenta la presentación inicial hecha ante la corporación o juzgado que ordena la remisión.”

## 2.1. Marco Normativo y Jurisprudencial

La Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, al resolver conflictos negativos de competencia suscitados entre la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y la Jurisdicción Ordinaria Laboral ha sido reiterativa en señalar que el conocimiento de los asuntos relativos al reconocimiento y pago de acreencias a cargo del Sistema General de Seguridad Social en Salud, corresponden a la Jurisdicción Ordinaria Laboral.

Al dirimir estas controversias, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria ha señalado que debe aplicarse su precedente horizontal, en particular el expuesto en la providencia de 11 de agosto de 2014 dentro del proceso No. 110010102000201401722 00 en el cual se dirimió el conflicto negativo de competencia suscitado entre el Juzgado 34 Administrativo Oral y el 31 Laboral del Circuito de Bogotá.

La referida decisión fue reiterada dentro del expediente 110010102000201302678-01<sup>1</sup> al resolver el conflicto de competencia suscitado entre el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y el Juzgado Diez (10) Laboral del Circuito de Bogotá, en la cual se expuso lo siguiente:

**“3.- Siguiendo el precedente horizontal de esta Sala, el asunto se asignará a la Jurisdicción Ordinaria Laboral.**

En la providencia mencionada que sirve de precedente horizontal, esta Sala se refirió expresamente al marco normativo aplicable, (i) examinó la cláusula general o residual de competencia de la Jurisdicción Ordinaria Laboral y de

---

<sup>1</sup> Providencia de veintinueve (29) de mayo de dos mil diecinueve (2019)

PROCESO No.:	1100133340022017-00358-01
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	NUEVA EPS
DEMANDADO:	SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD
ASUNTO:	REMITE PROCESO POR FALTA DE JURISDICCIÓN

la Seguridad Social; (ii) hizo referencia al criterio exclusivo y excluyente con la asignación a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo de los litigios en materia de seguridad social de los empleados públicos, cuando su régimen sea administrado por una persona de derecho público y, (iii) enfatizó en la competencia de la Superintendencia Nacional de Salud al ejercer funciones jurisdiccionales, para conocer de conflictos generados de las devoluciones o glosas a las facturas entre las entidades del Sistema de Seguridad Social en Salud.

Señaló además que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley 270 de 1996 (Estatutaria de la Administración de Justicia), la Jurisdicción Ordinaria *"conocerá de todos los asuntos que no estén atribuidos por la Constitución o la ley a otra jurisdicción"*. De la misma forma, que en el numeral 4º del artículo 2º del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, modificado por el artículo 622 de la Ley 1564 de 2012 (Código General del Proceso), se asignó a la Jurisdicción Ordinaria en su especialidad Laboral y de Seguridad Social, conocer de *"las controversias relativas a la prestación de los servicios de la seguridad social que se susciten entre los afiliados, beneficiarios o usuarios, los empleadores y las entidades administrativas o prestadoras, salvo los de responsabilidad médica y los relacionados con contratos"*.

En la providencia que viene mencionándose, se efectuó una interpretación armónica e integral de lo dispuesto en los artículos 12 de la Ley 270 de 1996 y el artículo 2 numeral 4º del CPT, de los cuales se advierte la cláusula general de competencia de la Jurisdicción Ordinaria, que en lo atinente a la especialidad Laboral y de Seguridad Social, es competente para conocer, en primer lugar, de los litigios originados en la prestación de los servicios de seguridad social, suscitados entre los afiliados, beneficiarios o usuarios, los empleadores y las entidades administradores o prestadores, con excepción de la responsabilidad médica y los relacionados con contratos y, en segundo lugar, de los asuntos que no hayan sido asignados por el Legislador a una de las jurisdicciones especiales.

Ahora bien, se señaló que como el conflicto negativo de competencias se presentó entre la Jurisdicción Ordinaria Laboral y la Contencioso Administrativa, era preciso verificar los asuntos que en materia de seguridad social taxativamente asignó el Legislador a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativa, particularmente en lo regulado en el artículo 104 en sus numerales 1º y 4º, valga decir, (i) debe tenerse en cuenta que, *prima facie*, no se trate desde la óptica sustancial o material de un litigio surgido de un acto, contrato, hecho, omisión u operación sujeto al derecho administrativo y en el que se encuentren involucradas entidades públicas o particulares en ejercicio de función administrativa y, (ii) la Jurisdicción Contenciosa Administrativa conoce en materia Laboral y de Seguridad Social de los procesos relativos a *"la relación legal y reglamentaria entre los servidores públicos y el Estado, y la seguridad social de los mismos, cuando dicho régimen esté administrado por una persona de derecho público"*.

De tal manera que según la providencia que sirve como precedente, los Procesos Judiciales referidos a la Seguridad Social de los Servidores Públicos, cuando su régimen sea administrado por una persona de derecho público, son los únicos litigios en materia de Seguridad Social asignados de forma privativa y excluyente a la Jurisdicción Especial de lo Contencioso Administrativo, por ello surge claro que cuando las pretensiones de la



PROCESO No.:	1100133340022017-00358-01
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	NUEVA EPS
DEMANDADO:	SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD
ASUNTO:	REMITE PROCESO POR FALTA DE JURISDICCIÓN

demanda sobre otras controversias que puedan generarse al interior de los actores del Sistema General de Seguridad Social, corresponderán, siguiendo la cláusula general de competencia, a la Jurisdicción Ordinaria Laboral.

En la citada providencia, se recordó que de acuerdo con lo dispuesto en el literal f) del artículo 41 de la Ley 1122 de 2007, adicionado por el artículo 126 de la Ley 1438 de 2011, a la Superintendencia Nacional de Salud cuando ejerce funciones jurisdiccionales se le asignó la competencia para conocer de los *"conflictos derivados de las devoluciones o glosas a las facturas entre entidades del Sistema General de Seguridad Social en Salud"*, función que ejerce a prevención, en relación con la Jurisdicción Ordinaria Laboral y de Seguridad Social y, que tiene segunda instancia ante la Jurisdicción Ordinaria en su especialidad laboral y de seguridad social.

De la misma manera, recordó la Sala en esa oportunidad que *"no es el nomen juris de la demanda lo que determina la jurisdicción a tramitar el proceso, sino la real pretensión y objeto del litigio"*, de allí que esta Superioridad como Juez del conflicto está autorizada para efectuar una hermenéutica vinculante sobre las normas que atribuyen competencia a las Jurisdicciones trabadas en el conflicto, labor que está íntimamente ligada al examen del caso concreto, consistente en la verificación de la realidad procesal identificable con la pretensión de la demanda, *"integrando para ello las circunstancias de hecho y de derecho que la rodean o condicionan"*.

Enfatizó especialmente en que (i) la nueva redacción del artículo 2.4 del Código General del Trabajo y de la Seguridad Social, con ocasión de la entrada en vigencia del artículo 622 del Código General del Proceso, *"nunca puede interpretarse como la decisión del legislador de inaplicar, restringir, ni mucho menos derogar la cláusula general y residual de competencia de la Jurisdicción Ordinaria en su especialidad Laboral y de Seguridad Social, cuya fuente es prevalente por ser ley estatutaria"*; (ii) la interpretación armónica y coherente del enunciado normativo del artículo 2.4 del CPT a la luz de la cláusula general y residual de competencia del artículo 12 de la Ley 270 de 1996 (Estatutaria de la Administración de Justicia), muestra claramente que *"los recobros al Estado son una controversia, sino directa, al menos indirecta, que se desprende necesariamente de la prestación de servicios de salud a los afiliados, beneficiarios o usuarios, por parte de una E.P.S. en tanto que administradora de un régimen de seguridad social en salud"* y, (iii) *"las demandas judiciales ocasionadas por el no pago en sede administrativa de recobros, en virtud de devoluciones o glosas a las facturas acompañadas a la solicitud de recobro, son una especie de litigio propio del sistema actual de seguridad social en salud, que se da entre un administrador del sistema de salud y el Estado, como garante último de los derechos fundamentales a la salud y a la seguridad social, en razón de la atención a los usuarios del mismo sistema"*, que no pueden confundirse con casos *"de responsabilidad médica, ni con litigios basados en contratos, ni con el medio de control de reparación directa por hechos, omisiones u operaciones del Estado"*.

### **3.1. Aplicación del precedente horizontal de esta Sala al caso concreto.**

La Sala constata que en el caso examinado y en aplicación del criterio consistente en que no es el rótulo o nombre jurídico de la demanda lo que

PROCESO No.:	1100133340022017-00358-01
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	NUEVA EPS
DEMANDADO:	SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD
ASUNTO:	REMITE PROCESO POR FALTA DE JURISDICCIÓN

determina la jurisdicción que debe conocer, tramitar y decidir el proceso, sino la pretensión real objeto del litigio, se tiene lo siguiente:

Así la demanda presentada por la EPS Sanitas S.A, contra la Nación - Ministerio de Salud y Protección Social se haya intentado encausar en un primer momento como el ejercicio del Medio de Control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, tiene como finalidad real y última demostrar que con base en órdenes proferidas por jueces de tutela, efectuó una serie de prestaciones en salud, valoradas en mil novecientos setenta y cinco millones novecientos noventa y nueve mil novecientos cuarenta y tres pesos con cincuenta y un centavos (\$1.975.999.943,51) consistentes en la prestación de servicios médicos no provistos en el Plan Obligatorio de Salud - NO POS a sus usuarios, más los intereses causados hasta la fecha en que se profiera la sentencia.

Posterior a ello, la E.P.S. SANITAS S.A presentó al Consorcio administrador en representación del Ministerio de Salud y Protección Social varias solicitudes de recobro, junto por los correspondientes soportes, para el trámite administrativo por parte del Estado por el valor que debió asumir al prestar servicios de salud que presuntamente no estaban cubiertos por los recursos destinados a cumplir con el Plan Obligatorio de Salud. Sin embargo, las solicitudes fueron glosadas, generando un perjuicio económico grave para la EPS, cuya sostenibilidad económica se ve afectada y, por consiguiente, la futura prestación de servicios médicos no POS e incluso POS.

De tal modo que fracasado el trámite administrativo del recobro, se acudió a la Administración de Justicia para que declare que el Estado, mediante el Ministerio de Salud y Protección Social y con cargo al FOSYGA hoy ADRES, tiene la obligación de pagar a la EPS dichos valores, junto con los intereses moratorios a que hubiese lugar.

Con lo anterior se evidencia que, independientemente de su denominación y estructura formal de la demanda presentada por la EPS SANITAS S.A, no se trata de un Proceso Judicial relativo a la Seguridad Social de los Empleados Públicos cuyo régimen sea administrado por una persona de derecho público. Por lo cual, siendo ese tipo de litigio el único que en materia de seguridad social quedó taxativamente reservado a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, debe entenderse que, en aplicación de la Cláusula General y Residual de Competencia de la Jurisdicción Ordinaria, en los términos del artículo 12 de la Ley Estatutaria 270 de 1996, la Jurisdicción competente para el recobro al Estado por prestaciones NO POS, es la ordinaria.

Basta lo anterior para determinar que no siendo el asunto que nos ocupa de competencia de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa sino de la Ordinaria Laboral, es clara la remisión que debe de hacerse del caso a la última de las mencionadas, en cabeza del Juzgado (10) Diez Laboral del Circuito de Bogotá D.C.”

### 3. CASO CONCRETO

PROCESO No.:	1100133340022017-00358-01
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	NUEVA EPS
DEMANDADO:	SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD
ASUNTO:	REMITE PROCESO POR FALTA DE JURISDICCIÓN

En el proceso de la referencia, la sociedad NUEVA EPS pretende que se declare la nulidad de las Resoluciones Nos. 000363 de 27 de febrero de 2017 y 001548 del 19 de mayo de 2017, con las cuales la Superintendencia Nacional de Salud, ordenó a la entidad el reintegro de unos recursos al Fondo de Solidaridad y Garantía-FOSYGA.

Como se lee en la demanda, la presente controversia gira en torno a que la entidad demandada sancionó a la Nueva EPS a reintegrar los valores de \$6.254.383,39 y 111.392.053,97 sin verificar el monto cierto de las sumas adeudadas ya que no existió cálculo adelantado para definir las restituciones.

En efecto, el artículo 2° del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social que fue modificado por el artículo 622 del Código General del Proceso consagra la regla general de competencia de los jueces para el conocimiento de los asuntos en materia laboral y de seguridad social; señala la norma:

**“ARTICULO 2o. COMPETENCIA GENERAL.** <Artículo modificado por el artículo [2](#) de la Ley 712 de 2001. El nuevo texto es el siguiente:> **La Jurisdicción Ordinaria, en sus especialidades laboral y de seguridad social conoce de:**

1. Los conflictos jurídicos que se originen directa o indirectamente en el contrato de trabajo.
2. Las acciones sobre fuero sindical, cualquiera sea la naturaleza de la relación laboral.
3. La suspensión, disolución, liquidación de sindicatos y la cancelación del registro sindical.
4. <Numeral modificado por del artículo [622](#) de la Ley 1564 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:> **Las controversias relativas a la prestación de los servicios de la seguridad social que se susciten entre los afiliados, beneficiarios o usuarios, los empleadores y las entidades administradoras o prestadoras**, salvo los de responsabilidad médica y los relacionados con contratos.” (Negritas fuera de texto)

Como se lee, existe fundamento normativo que atribuye a la jurisdicción ordinaria la competencia para conocer, entre otros, de los asuntos referentes a la prestación de los servicios de la seguridad social en salud y el manejo de sus recursos, tal como el asunto que ahora nos ocupa.

Adicional a lo anterior, como se señaló en el acápite de consideraciones de esta providencia, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura

PROCESO No.:	1100133340022017-00358-01
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	NUEVA EPS
DEMANDADO:	SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD
ASUNTO:	REMITE PROCESO POR FALTA DE JURISDICCIÓN

en un proceso similar y cuyo conocimiento había sido repartido a ésta Subsección en virtud de la remisión efectuada por el Juez Treinta y Cinco Laboral del Circuito de Bogotá, ya se ha pronunciado atribuyendo el conocimiento del asunto a la Jurisdicción Ordinaria Laboral, lo cual ha sido reiterado en el precedente horizontal determinado por esa Corporación Judicial.

También es dable referenciar que esta Corporación, siguiendo los lineamientos del Consejo Superior de la Judicatura ya ha remitido los expedientes que tratan asuntos semejantes al discutido y frente a los cuales no se ha suscitado conflicto negativo de competencias, por lo que no fueron devueltos a esta jurisdicción, a saber:

- Expediente No. 250002341000-2018-01113-00
- Expediente No. 250002341000-2015-01051-00
- Expediente No. 250002341000-2016-00278-00
- Expediente No. 250002341000-2016-02462-00
- Expediente No. 250002341000-2017-02010-00
- Expediente No. 250002341000-2017-02020-00
- Expediente No. 250002341000-2017-02036-00
- Expediente No. 250002341000-2018-00073-00
- Expediente No. 250002341000-2018-00145-00
- Expediente No. 250002341000-2018-00263-00
- Expediente No. 250002341000-2018-00398-00
- Expediente No. 250002341000-2018-00951-00
- Expediente No. 250002341000-2018-01083-00
- Expediente No. 250002341000-2019-00540-00
- Expediente No. 250002341000-2019-00962-00
- Expediente No. 250002341000-2020-00005-00

Así las cosas, es claro que la jurisdicción ordinaria es la encargada de conocer de los asuntos relativos a la prestación de los servicios de la seguridad social y las reclamaciones que se susciten con sus recursos como el proceso de la referencia, razón

PROCESO No.:	1100133340022017-00358-01
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	NUEVA EPS
DEMANDADO:	SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD
ASUNTO:	REMITE PROCESO POR FALTA DE JURISDICCIÓN

por la cual, en virtud de lo dispuesto en el artículo 168 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo se ordenará remitir el presente proceso a los Juzgados Laborales del Circuito de Bogotá - Reparto.

Cabe aludir al artículo 138 del Código General del Proceso, conforme al cual cuando se declare la falta de jurisdicción **lo actuado conservará su validez** y el proceso se enviará de inmediato al juez competente; así mismo, previene dicha norma que **si se hubiere dictado sentencia esta se invalidará**, a saber:

“ARTÍCULO 138. EFECTOS DE LA DECLARACIÓN DE FALTA DE JURISDICCIÓN O COMPETENCIA Y DE LA NULIDAD DECLARADA. Cuando se declare la falta de jurisdicción, o la falta de competencia por el factor funcional o subjetivo, lo actuado conservará su validez y el proceso se enviará de inmediato al juez competente; pero si se hubiere dictado sentencia, esta se invalidará.

La nulidad solo comprenderá la actuación posterior al motivo que la produjo y que resulte afectada por este. Sin embargo, la prueba practicada dentro de dicha actuación conservará su validez y tendrá eficacia respecto de quienes tuvieron oportunidad de controvertirla, y se mantendrán las medidas cautelares practicadas.

El auto que declare una nulidad indicará la actuación que debe renovarse.”  
(Subrayado por la Sala).”

En consecuencia, para evitar una declaratoria de invalidez de la sentencia que se dicte en este proceso, en el evento de que se llegare a continuar conociendo del mismo en esta sede judicial, corresponde a esta Sala de decisión remitir el presente asunto por falta de Jurisdicción a los Juzgados ya precitados, advirtiéndolo, en todo caso, que lo actuado hasta ahora conservará validez, lo que involucra los términos dentro de los cuales se accedió a la administración de justicia.

En consecuencia, el Despacho,

## RESUELVE

**PRIMERO.-**        **REMÍTASE** por falta de jurisdicción el presente proceso a los Juzgados Laborales del Circuito de Bogotá - Reparto.

PROCESO No.:	1100133340022017-00358-01
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	NUEVA EPS
DEMANDADO:	SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD
ASUNTO:	REMITE PROCESO POR FALTA DE JURISDICCIÓN

**SEGUNDO.-** Por Secretaría, **DÉJENSE** las constancias del caso y **COMUNÍQUESE** la presente decisión al Juzgado Segundo (2°) Administrativo del Circuito de Bogotá.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**  
**Magistrado<sup>2</sup>**

---

<sup>2</sup> La presente providencia fue firmada electrónicamente en la plataforma del Consejo de Estado denominada SAMAI, por el Magistrado Felipe Alirio Solarte Maya. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA.

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

Bogotá, D.C., tres (3) de junio de dos mil veintiuno (2021)

**MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**

<b>PROCESO No.:</b>	<b>25000-23-41-000-2017-00497-00</b>
<b>DEMANDANTE:</b>	<b>SANTOS CMI S.A. SUCURSAL COLOMBIA</b>
<b>DEMANDADO:</b>	<b>DIRECCION DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES - DIAN</b>
<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	<b>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO</b>

---

**Asunto: Rechaza demanda por no subsanar y Remite por competencia.**

Visto el informe secretarial que antecede, la Sala evidencia que la parte demandante no subsanó la demanda como lo había solicitado el Despacho de la Magistrada Sustanciadora mediante providencia de fecha veintiseis (26) de enero de 2018 (fl. 183-187 cdno. ppal.), por lo que se procederá al rechazo de las pretensiones de nulidad y restablecimiento del derecho de los actos administrativos de carácter sancionatorios de competencia de esta Sección y respecto a las pretensiones relacionadas con el procedimiento de cobro coactivo, se remitirán por competencia a la Sección Cuarta de esta Corporación.

**I. ANTECEDENTES**

**1.-** La sociedad **SANTOS CMI S.A. SUCURSAL COLOMBIA.**, actuando a través de apoderado judicial y en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, consagrado en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), presentó demanda contra la **DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES - DIAN.**

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2017-00497-00  
MEDIO DE CONTROL NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: SANTOS CMI S.A. SUCURSAL COLOMBIA  
DEMANDADO: DIRECCION DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES - DIAN  
ASUNTO: RECHAZA DEMANDA POR NO SUBSANAR Y REMITE POR COMPETENCIA

2.- El Despacho de la Magistrada Sustanciadora mediante providencia de fecha doce (12) de marzo de 2021, advirtió que la demanda presentaba las siguientes falencias que debían ser corregidas para su admisión:

*“[...] 1. La parte demandante debe proceder a retirar del expediente de la referencia los actos relacionados con el procedimiento del cobro coactivo adelantado por la Dirección de Impuestos y Aduanas Generales – DIAN-, y los documentos aportados que son afines al tema, para los efectos pertinentes, para lo cual se concederá un término de diez (10) días, contados a partir de la fecha de la providencia.*

*2. En cuanto a los actos administrativos relacionados a la sanción impuesta a la sociedad demandante por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN, el despacho observa que no se acreditó el requisito de procedibilidad contemplado en el numeral 1° del artículo 161 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, es decir, no se aportó constancia del trámite de conciliación extrajudicial adelantado ante la Procuraduría General de la Nación. [...]”*

3.- La parte demandante encontrándose en término, se pronunció sobre la inadmisión de la demanda y aportó como subsanación, la solicitud de conciliación extrajudicial presentada ante la Procuraduría Judicial Administrativa (fl.196-235), sin embargo, no se aportó la constancia de que dicha diligencia se haya realizado de manera previa a la presentación de la demanda.

Por lo que la Sala rechazará el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho respecto a las pretensiones de nulidad de los actos administrativos sancionatorios, cuyo conocimiento le corresponde a esta Sección.

4.- Por otra parte, la Sala evidencia que el demandante, igualmente pretende la nulidad de los siguientes actos administrativos:

- mandamiento de pago Número Acto 20160302004913 expedido por la DIAN el 5 de noviembre de 2016;



PROCESO No.: 25000-23-41-000-2017-00497-00  
 MEDIO DE CONTROL NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
 DEMANDANTE: SANTOS CMI S.A. SUCURSAL COLOMBIA  
 DEMANDADO: DIRECCION DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES - DIAN  
 ASUNTO: RECHAZA DEMANDA POR NO SUBSANAR Y REMITE POR COMPETENCIA

- Resolución No. 20160312000079 del 5 de noviembre de 2016 “[...] por medio de la cual se resuelven excepciones [...]”; y
- Resolución 0689 del 20 de febrero de 2017 “[...] por medio de la cual se resuelve recurso de reposición [...] en contra de la Resolución No. 20160312000079 del 5 de noviembre de 2016 [...]”.

Cuyo conocimiento le es atribuido a la Sección Cuarta de esta Corporación.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Sala entra a resolver, previo las siguientes:

## II. CONSIDERACIONES

El artículo 169 de Ley 1437 de 2011, respecto al rechazo de la demanda indica:

*“[...] Artículo 169.- Rechazo de la demanda. Se rechazará la demanda y se ordenará la devolución de los anexos en los siguientes términos:*

1. Cuando hubiere operado la caducidad.
  2. Cuando **habiendo sido inadmitida no se hubiere corregido la demanda dentro de la oportunidad legalmente establecida**
  3. Cuando el asunto no sea susceptible de control judicial [...].
- (Resaltado fuera del texto original).

Observa la Sala que la demanda deberá ser rechazada, respecto de las pretensiones 1.º, 2.º, 3.º, 4.º, 5.º, 9.º, 10.º, 11, 12, 13, 14, 15, en las cuasles se solicita la nulidad de los actos administrativos sancionatorios proferidos por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, por cuanto la parte demandante, si bien aportó la solicitud de conciliación extrajudicial, no se aportó la constancia de que dicha diligencia se haya realizado de manera previa a la presentación de la demanda, lo cual es un requisito de procedibilidad contemplado en el numeral 1º del artículo 161 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2017-00497-00  
 MEDIO DE CONTROL NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
 DEMANDANTE: SANTOS CMI S.A. SUCURSAL COLOMBIA  
 DEMANDADO: DIRECCION DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES - DIAN  
 ASUNTO: RECHAZA DEMANDA POR NO SUBSANAR Y REMITE POR COMPETENCIA

Al respecto el H. Consejo de Estado<sup>1</sup>, ha señalado:

*“[...] De acuerdo con lo anterior, se concluye que para el caso objeto de estudio, era menester, antes de proveer sobre la admisión de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, verificar si el asunto era conciliable y, en consecuencia, si era obligación de la parte actora aportar constancia del intento de conciliación.*

*De lo anterior se concluye que, en los procesos adelantados en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, entre otros, se debe agotar el requisito de procedibilidad de la conciliación extrajudicial, el cual se erige como uno de los requisitos y formalidades a constatar por el juez al momento de realizar el estudio de admisión de la demanda y cuya ausencia de acreditación se debe señalar en el auto que inadmita la demanda, ahora bien, si no se acredita tal requisito, luego de concedida la oportunidad para subsanar, se debe proceder al rechazo de la demanda. [...]”* (Resaltado fuera de texto original)

Por otra parte, la Sala evidencia que el demandante, en las pretensiones 6.°, 7.° y 8.°, solicita la nulidad del procedimiento del cobro coactivo adelantado por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN-, y demás actos relacionados con ello.

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

*“[...] **Artículo 18.-** Atribuciones de las Secciones. Las Secciones tendrán las siguientes funciones:*

**SECCION CUARTA.** *Le corresponde el conocimiento de los siguientes procesos:*

*1. De nulidad y restablecimiento del derecho relativos a impuestos, tasas y contribuciones.*

*2. De Jurisdicción Coactiva, en los casos previstos en la ley.*

---

<sup>1</sup> CONSEJO DE ESTADO – SALA DE LO CONTESTENCIOSO ADMINISTRATIVO – SECCIÓN QUINTA, Consejera Ponente: Lucy Jeannette Bermudez Bermudez – Bogotá, tres(3) De mayo De 2018. Rad. 25000 2324 000 2010 00218 01

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2017-00497-00  
MEDIO DE CONTROL NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: SANTOS CMI S.A. SUCURSAL COLOMBIA  
DEMANDADO: DIRECCION DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES - DIAN  
ASUNTO: RECHAZA DEMANDA POR NO SUBSANAR Y REMITE POR COMPETENCIA

*PARAGRAFO. Cada Sección designará y removerá el personal que le corresponde, de conformidad con la ley. [...]*

Así las cosas, la Sala encuentra que esta Sección no es competente para conocer de la nulidad del trámite de cobro coactivo, por ser un asunto que le corresponde conocer a la Sección Cuarta de esta Corporación, de acuerdo con la norma citada.

En consecuencia, la Sala de la Sección Primera Subsección «A» rechazará las pretensiones de nulidad y restablecimiento del derecho de los actos administrativos sancionatorios proferidos por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, por no haberse corregido, según lo dispone el precitado numeral 2.º del artículo 169 *ejusdem*; y por otra parte, se ordenará la remisión del expediente a la Sección Cuarta, por ser la competente para conocer del medio de control presentado por la sociedad **SANTOS CMI S.A. SUCURSAL COLOMBIA**, en los términos de la norma citada.

Por lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCION PRIMERA, SUBSECCIÓN “A”**,

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

**PRIMERO.- RECHÁZASE** la demanda respecto de las pretensiones de nulidad de los actos administrativos sancionatorios proferidos por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, presentada por la sociedad **SANTOS CMI S.A. SUCURSAL COLOMBIA**, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO.- DECLÁRASE** que la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca carece de competencia para conocer de las pretensiones de nulidad del procedimiento del cobro coactivo adelantado por la

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2017-00497-00  
MEDIO DE CONTROL NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: SANTOS CMI S.A. SUCURSAL COLOMBIA  
DEMANDADO: DIRECCION DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES - DIAN  
ASUNTO: RECHAZA DEMANDA POR NO SUBSANAR Y REMITE POR COMPETENCIA

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN-, y demás actos relacionados con ello.

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

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

Discutido y aprobado en sesión de la fecha.

  
**CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**  
Magistrada

EN COMISIÓN DE SERVICIOS  
  
**LUIS MANUEL LASSO LOZANO** **FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**  
Magistrado Magistrado

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



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

Bogotá D. C., diecisiete (17) de junio dos mil veintiuno (2021)

**Magistrado ponente: ÓSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS**  
**Radicación: 25000-23-41-000-2017-00853-00**  
**Demandante: LUIS ALFONSO HOYOS CARTAGENA**  
**Demandados: MINISTERIO DEL TRABAJO Y  
SUPERINTENDENCIA DEL SUBSIDIO  
FAMILIAR**  
**Medio de control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL  
DERECHO**  
**Asunto: RESUELVE EXCEPCIONES PREVIAS**

Procede la Sala a decidir sobre las excepciones previas propuestas por la entidad demandada de conformidad con lo expresamente dispuesto en el artículo 12 del Decreto Legislativo 806 de 2020<sup>1</sup> que preceptúa lo siguiente:

***“Artículo 12. Resolución de excepciones en la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. De las excepciones presentadas se correrá traslado por el término de tres (3) días en la forma regulada en el artículo 110 del Código General del Proceso, o el que lo sustituya. En este término, la parte demandante podrá pronunciarse sobre ellas y, si fuere el caso, subsanar los defectos anotados en las excepciones previas.***

***Las excepciones previas se formularán y decidirán según lo regulado en los artículos 100, 101 y 102 del Código General del Proceso. Cuando se requiera la práctica de pruebas a que se refiere el inciso segundo del artículo 101 del citado código, el juzgador las decretará en el auto que cita a la audiencia inicial, y en el curso de esta las practicará. Allí mismo, resolverá las excepciones previas que requirieron pruebas y estén pendientes de decisión.***

---

<sup>1</sup> Norma vigente para el momento en que se encontraba ya en curso el trámite de las excepciones propuestas y por tanto debe aplicarse la norma de tránsito legislativo prevista en el inciso final del artículo 86 de la Ley 2080 de 2021.

***Las excepciones de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta de legitimación en la causa y prescripción extintiva, se tramitarán y decidirán en los términos señalados anteriormente.***

*La providencia que resuelva las excepciones mencionadas deberá ser adoptada en primera instancia por el juez, subsección, sección o sala de conocimiento. Contra esta decisión procederá el recurso apelación, el cual será resuelto por la subsección, sección o sala del tribunal o Consejo de Estado. Cuando esta decisión se profiera en única instancia por los tribunales y Consejo de Estado se decidirá por el magistrado ponente y será suplicable.” (negrillas fuera de texto).*

## **I. ANTECEDENTES**

### **1. Excepciones propuestas**

La Superintendencia del Subsidio Familiar en la contestación de la demanda (fls. 526 a 542, cuaderno principal), formuló como excepciones las siguientes:

a) *"Inepta demanda por ausencia del requisito de procedibilidad"*, indicó que la parte actora no agotó el requisito de procedibilidad exigido en el numeral 1º del artículo 161 de la Ley 1437 de 2011 cuando se trata de demandas en la que se pretenda la nulidad de un acto administrativo y el restablecimiento del mismo.

Sostuvo que la parte demandante no presentó la solicitud de conciliación extrajudicial, porque adujo que no la requería conforme a lo establecido en el artículo 613 del Código General del Proceso, que señala que no será necesario agotar el requisito de procedibilidad en los procesos ejecutivos, cualquiera que sea la jurisdicción en la que se adelante, como tampoco en los demás procesos en los que el demandante pida medidas cautelares de carácter patrimonial o cuando la que demande sea una entidad pública.

Refirió que se omitió aplicar de manera completa la norma invocada, pues lo que realmente consagra dicho artículo es que no será necesario agotar el requisito de procedibilidad en los procesos en los que el demandante pida medidas cautelares de carácter patrimonial, lo cual no sucedió en este caso, pues se solicitó como medida cautelar la suspensión provisional de la Resolución 0129 del

7 de marzo de 2017, que no tiene ningún contenido patrimonial, sino que su finalidad es suspender y prevenir actuaciones administrativas por parte de la Superintendencia del Subsidio Familiar en COMFACOR.

b) "*Caducidad de la acción*", manifestó que la oportunidad para presentar la demanda en la que se pretende la nulidad y restablecimiento del derecho respecto de un acto administrativo es de cuatro meses contados a partir de la notificación del mismo. Para este caso, los actos administrativos se notificaron así:

- Resolución 0129 del 7 de marzo de 2017: notificación personal del 9 de marzo de 2017.

- Resolución 0481 del 14 de julio de 2017: notificación por correo electrónico a la apoderada el 18 de julio de 2017.

Agregó que, por lo anterior, el término para presentar la demanda era hasta el "17 (sic) de noviembre de 2017".

Sostuvo que la demanda se promovió el 30 de mayo de 2017, pero que fue presentada en indebida forma porque recayó sobre un acto administrativo que no estaba en firme, pues la parte demandante había presentado recurso de reposición contra la Resolución 0129 del 7 de marzo de 2017 y este no se había resuelto.

Manifestó que si bien es cierto que el recurso de reposición no es obligatorio para acudir ante lo Contencioso Administrativo, de acuerdo al artículo 76 del CPACA, en este caso el precitado recurso ya había sido interpuesto, por lo tanto, lo que correspondía era esperar que este se resolviera para acudir ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Ahora, si su intención era aplicar lo previsto en la mencionada norma, la apoderada no debió presentar recurso de reposición.

Resaltó que el 24 de agosto de 2018, la apoderada de la parte demandante subsanó la demanda e incluyó en el proceso la Resolución 0481 del 14 de julio de 2017, con la cual se completó la actuación administrativa y quedó en firme la Resolución 0129 del 7 de marzo de 2017; por lo tanto, ya no tenía oportunidad de citar a conciliación prejudicial, pues transcurrieron más de cuatro meses desde la notificación de la Resolución 0481 del 14 de julio de 2017

y, en tal sentido no había lugar a iniciar el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

Por su parte, el Ministerio del Trabajo en la contestación de la demanda (fls. 543 a 548, cuaderno principal), formuló como excepciones las siguientes:

a) "*Falta de legitimación en la causa*", manifestó que con la creación del Ministerio del Trabajo a través del Decreto 4108 de 2011, se integró el sector trabajo por varias entidades adscritas, como lo son el Servicio Nacional de Aprendizaje SENA y la Superintendencia de Subsidio Familiar, esta sin personería jurídica.

Sostuvo que por medio del Decreto 2595 de 2013 se modificó la Superintendencia de Subsidio Familiar conservando sus funciones y objetivos, la inspección, supervisión y vigilancia de las Cajas de Compensación y, en su artículo 7° se definieron las funciones de la Oficina Asesora Jurídica, dentro de las que se encuentran el ejercer la representación judicial y extrajudicial de la entidad cuando esta haya sido delegada por el Ministerio del Trabajo, delegación que fue realizada por medio de la Resolución 0079 del 1° de febrero de 2013.

Resaltó que en el presente asunto no existe sustento jurídico para proceder a vincular al Ministerio del Trabajo, pues a pesar de que la Superintendencia de Subsidio Familiar era una entidad adscrita al ente ministerial, sin personería jurídica, en la actualidad en virtud de lo establecido en el artículo 7° del Decreto 2595 de 2013 y la Resolución 0079 de 2013, ésta tiene delegada la función de representación judicial.

b) Propuso también la excepción de fondo que denominó "*legalidad del acto administrativo*".

## **2. Traslado de las excepciones**

Dentro del término de traslado de las excepciones con fijación en lista del 22 de enero de 2019, con inicio y vencimiento del 23 al 25 del mismo mes y año (fl. 549), la parte actora sostuvo lo siguiente<sup>2</sup>:

---

<sup>2</sup> Folios 550 a 553 del cuaderno principal.



Respecto a las excepciones de la Superintendencia del Subsidio Familiar sobre *"inepta demanda por ausencia del requisito de procedibilidad"*, manifestó que la parte demandante solicitó el decreto de medidas cautelares con la interposición de la demanda, conforme con las disposiciones previstas en el artículo 613 del CGP.

Señaló que, el referido código, expedido con la Ley 1564 de 2012, norma posterior, particularmente con su artículo 626 derogó expresamente el inciso segundo del artículo 309 de la Ley 1437 de 2011, que a su vez había derogado el inciso quinto del artículo 35 de la Ley 640 de 2001, modificado por el artículo 52 de la Ley 1395 de 2010, que consagraba la posibilidad de acceder directamente a la jurisdicción cuando se solicitaban medidas cautelares.

Añadió que ello indica que la norma que prohibió la posibilidad de acceder directamente a la jurisdicción cuando se solicitaban medidas cautelares se encuentra derogada, por lo que queda vigente el aparte que señala *"... cuando en el proceso de que trate, y se quiera solicitar el decreto y la práctica de medidas cautelares, se podrá acudir directamente a la jurisdicción"*, contenido en el inciso quinto del artículo 35 de la Ley 640 de 2010, el cual debe aplicarse en concordancia con el Código General del Proceso.

Manifestó que de conformidad con lo precedente, cuando se solicita el decreto y práctica de alguna medida cautelar, no es exigible el requisito de la conciliación prejudicial para poder demandar.

Refirió que en su caso se solicitó como medida cautelar la suspensión de la Resolución 0129 del 7 marzo de 2017 *"por medio de la cual se ordena como medida cautelar la intervención administrativa total de la Caja de Compensación Familiar de Córdoba-COMFACOR, y se adoptan otras determinaciones"*, proferida por el Ministerio del Trabajo y la Superintendencia del Subsidio Familiar, y la Resolución 0481 de 14 de Julio de 2017 *"por la cual se resuelve el recurso de reposición contra la Resolución No. 0129 del 7 de marzo de 2017"*.

Añadió que la solicitud deprecada se constituye como medidas cautelares patrimoniales porque de lograrse la suspensión provisional de los respectivos actos administrativos deberá reintegrarse al cargo que venía desempeñando el demandante Luis

Alfonso Hoyos Cartagena y ordenar el pago de prestaciones dejadas de percibir, con efectividad a la fecha de su separación del cargo y hasta que el despacho deje sin efectos la medida cautelar.

En cuanto a la excepción de caducidad, la parte demandante sostuvo que no es cierto que se tuviera que esperar a que se resolviera el recurso de reposición para poder acudir a la Jurisdicción Contenciosa, ello en atención a lo dispuesto para el silencio administrativo en recursos del artículo 86 de la Ley 1437 de 2011.

Precisó que el 23 de marzo de 2017 presentó el recurso de reposición, el cual no había sido decidido a la fecha de presentación de la demanda, sino que solo hasta el 18 de julio de 2017 le fue notificada al demandante la Resolución 0481 del 14 de julio de 2017, con la cual se resolvió el mencionado recurso.

Afirmó que los cuatro meses establecidos para presentar la demanda empezaron a correr desde que fue proferida la Resolución 0129 del 7 de marzo de 2017 o desde el vencimiento de los dos meses en que debía la administración resolver el recurso de reposición, esto es, desde el 23 de mayo de 2017.

Finalmente, se refirió a las excepciones propuestas por el Ministerio de Trabajo, para destacar que ni la referida cartera ni la aludida superintendencia tenían la competencia para adelantar el control, inspección y vigilancia de la prestación del servicio de salud que adelantaba el Programa de Salud del Régimen Subsidiado EPS COMFACOR de la Caja de Compensación Familiar de Córdoba, pues esta entidad estaba sometida a la vigilancia, inspección y control de la Superintendencia Nacional de Salud del Ministerio de Salud y Seguridad Social.

Mencionó que se vinculó al Ministerio del Trabajo por la dependencia de la Superintendencia del Subsidio Familiar.

## **II. CONSIDERACIONES**

Según lo dispuesto en el citado artículo 12 del Decreto 806 de 2020 las excepciones previas al igual que las de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta de legitimación en la causa y prescripción extintiva se decidirán según lo regulado en los artículos

100, 101 y 102 del Código General del Proceso, en esos términos respecto de las excepciones propuestas por la parte demandada se tiene lo siguiente:

1) *"Inepta demanda por ausencia del requisito de procedibilidad"*

En lo atinente a la ineptitud de la demanda, se observa que a juicio de la entidad demandada Superintendencia del Subsidio Familiar, la parte actora no agotó el requisito de procedibilidad exigido en el numeral 1° del artículo 161 de la Ley 1437 de 2011 cuando se trata de demandas en la que se pretenda la nulidad de un acto administrativo y el restablecimiento del mismo.

Al respecto, se encuentra que de conformidad con el numeral 1° del artículo 161 de la Ley 1437 de 2011, la conciliación extrajudicial es un requisito de procedibilidad que debe surtirse antes de la presentación de la demanda, cuando se formulan pretensiones de nulidad y restablecimiento del derecho.

No obstante, existen unas excepciones frente al cumplimiento de tal presupuesto, conforme al artículo 2° del Decreto 1716 de 2009, en los siguientes casos:

- a) Los asuntos que versen sobre conflictos de carácter tributario.
- b) Los asuntos que deban tramitarse mediante el proceso ejecutivo de que trata el artículo 75 de la Ley 80 de 1993.
- c) Los asuntos en los cuales la correspondiente acción haya caducado.

A su vez, el Código General del Proceso en su artículo 613 incluyó otras salvedades, así: *"No será necesario agotar el requisito de procedibilidad en los procesos ejecutivos, cualquiera que sea la jurisdicción en la que se adelanten, como tampoco en los demás procesos en los que el demandante pida medidas cautelares de carácter patrimonial o cuando quien demande sea una entidad pública."*<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Aparte subrayado declarado exequible, por los cargos examinados, por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-834-13 de 20 de noviembre de 2013, Magistrado ponente Alberto Rojas Ríos.

Al respecto, la Sección Primera del Consejo de Estado recordó que que el incumplimiento del requisito de procedibilidad de la conciliación prejudicial configura la excepción de *"falta de agotamiento del requisito de procedibilidad de la conciliación prejudicial"*<sup>4</sup>, la cual impide decidir de fondo<sup>5</sup>.

La entidad demandada manifestó que la demandante no agotó el mencionado requisito al considerar que no la requería pues había solicitado como medida cautelar la suspensión provisional de la Resolución 0129 del 7 de marzo de 2017; sin embargo, ello no tiene ningún contenido patrimonial, sino que su finalidad es suspender y prevenir actuaciones administrativas por parte de la Superintendencia del Subsidio Familiar en COMFACOR.

A su vez, la parte demandante consideró que a raíz de las derogaciones de las normas relativas a la conciliación extrajudicial, a su juicio, finalmente queda vigente el aparte que señala *"... cuando en el proceso de que trate, y se quiera solicitar el decreto y la práctica de medidas cautelares, se podrá acudir directamente a la jurisdicción"*, contenido en el inciso quinto del artículo 35 de la Ley 640 de 2010, el cual debe aplicarse en concordancia con el Código General del Proceso.

En lo particular, se observa que la posibilidad de acudir directamente a la jurisdicción cuando se solicitaban medidas cautelares quedó derogada por el inciso segundo del artículo 309 de la Ley 1437 de 2011, para quedar así: *"~~Cuando en el proceso de que se trate, y se quiera solicitar el decreto y la práctica de medidas cautelares, se podrá acudir directamente a la jurisdicción. De lo contrario tendrá que intentarse la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad, de conformidad con lo previsto en la presente ley.~~"*

No obstante, el texto derogado por la Ley 1437 de 2011 fue incluido en la Ley 1564 de 2012, Código General del Proceso, así:

---

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera; C.P. Dr. Hernando Sánchez Sánchez; sentencia de 26 de abril de 2018; número único de radicación: 25000232400020100029601.

<sup>5</sup> Sección Primera. Consejero ponente: Hernando Sánchez Sánchez. Bogotá D.C., dieciséis (16) de diciembre de dos mil veinte (2020). Radicación número: 70001-23-31-000-2011-02016-01. Actor: Aguas de la Sabana S.A. E.S.P. Demandado: Corporación Autónoma Regional de Sucre – CARSUCRE. Referencia: acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

"ARTÍCULO 590. MEDIDAS CAUTELARES EN PROCESOS DECLARATIVOS.

...

*PARÁGRAFO 1. En todo proceso y ante cualquier jurisdicción, cuando se solicite la práctica de medidas cautelares se podrá acudir directamente al juez, sin necesidad de agotar la conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad.*

...

ARTÍCULO 613. AUDIENCIA DE CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL EN LOS ASUNTOS CONTENCIOSO ADMINISTRATIVOS.

...

*No será necesario agotar el requisito de procedibilidad en los procesos ejecutivos, cualquiera que sea la jurisdicción en la que se adelanten, como tampoco en los demás procesos en los que el demandante pida medidas cautelares de carácter patrimonial o cuando quien demande sea una entidad pública."*

Adicionalmente, se observa que el artículo 613 del Código General del Proceso se encuentra vigente e incluso la Corte Constitucional mediante sentencia C – 834 de 2013 declaró exequible la frase "de carácter patrimonial", al considerar que la realización de la audiencia de conciliación cuando se soliciten medidas cautelares de carácter no patrimonial no constituye un obstáculo que desconozca el acceso inmediato a la administración de justicia. Puntualmente, en dicho pronunciamiento se indicó:

*"El aparte demandado, al ser una excepción parcial a la regla general en materia contencioso administrativa –realización de audiencia de conciliación siempre que se trate de materias conciliables (artículo 161 de la ley 1437 de 2011)- implica el siguiente contenido: no obstante solicitar medidas cautelares, cuando éstas sean de carácter no patrimonial la parte demandante deberá realizar, como requisito previo de procedibilidad de la futura demanda ante la jurisdicción contencioso administrativa, audiencia de conciliación extrajudicial, siempre y cuando se trate de un asunto conciliable.*

*Si se retirara del ordenamiento el aparte demandado, la excepción a la regla general que obliga a realizar audiencia de conciliación –es*

*decir, la posibilidad de acudir directamente al juez en los casos en que se solicite medidas cautelares, artículo 590 del Código General del Proceso- se haría extensiva a los casos en que se solicite una medida cautelar de carácter no patrimonial.*

...

*En conclusión, no hace parte de la regulación relativa al decreto de medidas cautelares en el procedimiento contencioso administrativo sorprender a la parte demandada que, por cierto, será la que soporte los efectos de dicha decisión.*

*Por tanto, al no ser la sorpresa un elemento que configure el decreto de medidas cautelares en materia contencioso administrativa, la audiencia de conciliación prejudicial no altera el principio de regulación existente. En este sentido, concluye la Corte que el deber de realizar audiencia de conciliación, incluso en los casos en que se quiere solicitar el decreto de medidas cautelares, no vulnera contenido alguno del derecho que garantiza el acceso efectivo y sustancial a la administración de justicia ante la jurisdicción contencioso administrativa.*

...

*Por esta razón, puede concluirse que de la interpretación realizada por la jurisprudencia constitucional, así como por la jurisprudencia de la sección Tercera del Consejo de Estado, se extrae la siguiente regla constitucional: la realización de la audiencia de conciliación no implica per se y de forma general una vulneración del derecho de acceso a la administración de justicia; por el contrario, en tanto mecanismo eficaz para la solución de controversias, se constituye en una de las formas de salvaguarda y concreción de este derecho.*

...

*Por esta razón, concluye la Corte que la solicitud de medidas cautelares de carácter no patrimonial no es incompatible con la exigencia de audiencia de conciliación como requisito de procedibilidad de la demanda ante la jurisdicción contencioso administrativa.*

*Esta conclusión se fundamenta en:*

*La libertad de configuración legislativa con que cuenta el Congreso de la República en materia procedimental;*

*El aparte demandado del artículo 613 no prevé un contenido que anule la garantía de acceso inmediato a la administración de justicia;*

*En casos en que la actuación judicial sea requerida con extraordinaria urgencia existen mecanismos como la acción de tutela que permiten proteger derechos fundamentales en dichas ocasiones.”*

A su vez, la postura de la Sección Primera del Consejo de Estado es que se puede acudir directamente a la jurisdicción sin agotar el requisito de procedibilidad de la conciliación extrajudicial cuando se solicita una medida cautelar de carácter patrimonial, ya que por la *“...naturaleza propia del carácter económico o patrimonial, la efectividad de dichas medidas depende de que el demandado no tenga conocimiento de la existencia de un proceso en su contra y pueda evadir el cumplimiento de una orden judicial que eventualmente las decrete”<sup>6</sup>*.

De manera que, en procesos contenciosos administrativos en los que se formulen pretensiones de nulidad y restablecimiento del derecho, que sean conciliables, es necesario que se haya agotado el mencionado presupuesto de procedibilidad, salvo que, por ejemplo, el demandante pida medidas cautelares de carácter patrimonial.

Por tanto, en lo que atañe al caso en concreto, para acudir directamente ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, por norma expresa y posterior, sin antes agotar el presupuesto de la conciliación, será necesario no solo que se solicite el decreto y práctica de una medida cautelar, sino que tal cautela debe tener un carácter patrimonial, es decir, que tenga una consecuencia económica.

En lo particular, se observa que con la Resolución 0129 del 7 de marzo de 2017, se ordenó como medida cautelar la intervención administrativa total de COMFACOR y, entre otras asuntos, si bien se separó del cargo al demandante como director administrativo de dicha caja, lo cierto es que, también se nombró un agente especial para la intervención de dicha entidad.

---

<sup>6</sup> Consejera ponente: María Elizabeth García González. Bogotá, D.C., veintisiete (27) de noviembre de dos mil catorce (2014). Radicación número: 76001-23-33-000-2014-00550-01. Actor: Sociedad Hotel Now S. A. Demandado: Departamento Administrativo de Gestión del Medio Ambiente – DAGMA.

Ahora bien, la parte actora insiste en que no debía agotar tal presupuesto, porque de lograrse la suspensión provisional de los respectivos actos administrativos, deberá reintegrarse al cargo que venía desempeñando el demandante Luis Alfonso Hoyos Cartagena y ordenar el pago de prestaciones dejadas de percibir, con efectividad a la fecha de su separación del cargo y hasta que el despacho deje sin efectos la medida cautelar.

Así las cosas, para la Sala la consecuencia que plantea la parte actora no deviene necesariamente que el demandante sea reintegrado al cargo que ostentaba, pues la medida principal adoptada con el mencionado acto fue la intervención de la mencionada caja de compensación.

En efecto, se observa que si bien el acto administrativo respecto del cual se solicitó la suspensión provisional no involucra un aspecto económico, ya que este no implica un detrimento patrimonial o perjuicio irremediable para el demandante, quien se desempeñaba como director de COMFACOR, sino que es una consecuencia propia de la intervención administrativa que recayó en dicha entidad.

De igual manera, tampoco se advierte que con el restablecimiento del derecho deprecado - el reconocimiento y pago de los daños materiales y morales, así como de lo dejado de percibir por el demandante-, le otorgue a la medida cautelar solicitada el carácter patrimonial requerido para exonerarse de la presentación del requisito de la conciliación extrajudicial.

Por lo que, contrario a lo manifestado por la parte actora, la eventual suspensión del acto demandado no contiene un carácter propiamente patrimonial y, tampoco sus efectos tendrían una incidencia de tal naturaleza, comoquiera que al analizar los efectos de decretarla no se evidencia una consecuencia económica inmediata para la parte demandante, como lo pretende hacer valer al recorrer el traslado de las excepciones propuestas.

Así las cosas, se observa que la medida cautelar solicitada no posee un carácter patrimonial, ya que la solicitud de la suspensión provisional del acto acusado no conlleva en forma directa e inmediata el reintegro laboral del demandado y, a que se reconozca y pague lo dejado de percibir con ocasión de su desvinculación de la entidad intervenida.



Asimismo, resulta del caso precisar que, la falta de acreditación del trámite prejudicial de conciliación no se subsana por el hecho de haberse admitido la demanda, pues el control de los presupuestos procesales de la demanda no solo se puede realizar al momento de la admisión sino también al resolver las excepciones previas, en la audiencia inicial o incluso en la sentencia, de oficio o petición de parte.

En lo particular, se encuentra que la Sección Primera del Consejo de Estado, en un asunto de contornos similares<sup>7</sup>, precisó lo siguiente:

*"...En este estado del estudio, la Sala precisa que, de conformidad con la jurisprudencia de esta Corporación, el incumplimiento de este requisito **no** se subsana cuando el juez o Tribunal admite la demanda sin advertir esta omisión. La Sección Primera del Consejo de Estado, mediante auto de 11 de mayo de 2017, expuso el siguiente criterio:*

**'[...] (ii) ¿La falta de acreditación del trámite prejudicial de conciliación se puede entender subsanado por el hecho de haberse admitido la demanda?**

...

*En lo atinente a la actuación del juez, la Sala resalta que además del análisis previo realizado en la etapa de admisión, de conformidad con el artículo 306 del CPC, hoy artículo 282 del CGP, éste tiene el deber de reconocer oficiosamente en la sentencia un hecho que constituyen una excepción cuando lo halle probado.*

*En este contexto, para la Sala no le asiste razón al recurrente cuando afirma que por el hecho de haberse admitido la demanda se entendió subsanada la falta de acreditación del requisito de procedibilidad de la conciliación, por cuanto el control de los presupuestos procesales de la demanda no solo se puede realizar al momento de la admisión de la misma sino también en la sentencia, de oficio o petición de parte, cuando se resuelven las excepciones previas formuladas, de conformidad con el artículo 170 del CCA aplicable al caso sub examine.*

..." (negritas dentro del texto original)

<sup>7</sup> Consejero ponente Hernando Sánchez Sánchez. Bogotá D. C., dieciséis (16) de diciembre de dos mil veinte (2020). Radicación número: 70001-23-31-000-2011-02016-01. Actor: Aguas de la Sabana S.A. E.S.P. Demandado: Corporación Autónoma Regional de Sucre (CARSUCRE). Referencia: acción de nulidad y restablecimiento del derecho. Tema: La conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad.

En consecuencia, como el asunto es conciliable, la parte demandante debía agotar el requisito de procedibilidad de la conciliación extrajudicial, por lo que no se acoge el argumento de la parte demandante en el que afirmó que solicitó una medida cautelar de carácter patrimonial, puesto que una vez analizada se evidenció que aquella no tiene un contenido patrimonial.

Por tanto, deberá declararse próspera la excepción propuesta de *"inepta demanda por ausencia del requisito de procedibilidad"* propuesta por la Superintendencia del Subsidio Familiar y, por consiguiente la terminación del proceso y, se ordenará devolver la demanda a la parte demandante.

## 2) *"Caducidad de la acción"*

El medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho consagrado en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), tiene dos objetivos a saber: el primero, restaurar el ordenamiento jurídico trasgredido con ocasión de la expedición de un acto administrativo que quebranta los postulados legales, y el segundo, obtener la reparación de un derecho de orden subjetivo vulnerado por el acto censurado.

En ese sentido, por regla general todo medio de control judicial cuenta con un término de caducidad, tiempo éste que tiene el administrado para impetrarlo que, para el caso del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de actos administrativos, es de cuatro meses tal como lo dispone el literal d) del numeral 2º del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, en los siguientes términos:

*"Art. 164.- La demanda deberá ser presentada:*

*...*

*2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad:*

*...*

***d) Cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho, la demanda deberá presentarse dentro del término de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo, según sea el caso, salvo las***

***excepciones establecidas en otras disposiciones legales...***  
(Resalta la Sala).

Ahora bien, frente a la excepción de caducidad del medio de control se precisa que el artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, en su numeral 1º, letra d), contempla que la demanda deberá ser presentada en cualquier tiempo cuando se dirija contra actos producto del silencio administrativo.

Asimismo, se advierte que en el artículo 163 ibidem, relativo a la individualización de las pretensiones, se contempló que cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo este se debe individualizar con toda precisión. Si el acto fue objeto de recursos ante la administración se entenderán demandados los actos que los resolvieron.

Para el caso concreto, se encuentra que si bien la parte demandante inicialmente solo demandó la nulidad de la Resolución 0129 del 7 de marzo de 2017 (fl. 1 anverso, cuaderno principal), posteriormente con la reforma de la demanda presentada el 22 de septiembre de 2017 (fls. 399 a 469, cuaderno principal), incluyó en sus pretensiones la demanda de la Resolución 0481 del 14 de julio de 2017, con la cual se resolvió el recurso de reposición interpuesto en contra de la decisión inicial.

Adicionalmente, se advierte que la demanda se presentó el 30 de mayo de 2017, por auto del 5 de julio de 2018 se dispuso la remisión del proceso a la Sección Segunda de esta Corporación al considerar que se trataba de un asunto de naturaleza laboral; sin embargo, por el auto del 27 de febrero de 2018, el magistrado de dicha sección declaró su falta de competencia y promovió el correspondiente conflicto, en el cual, finalmente, resolvió con providencia del 25 de junio de 2018 la Sala Plena del Tribunal, asignándole la causa a la Sección Primera.

Posteriormente, con auto del 18 de julio de 2018, se avocó el conocimiento del proceso y se inadmitió la demanda para que se allegara las constancias de notificación de los actos y se estimara razonadamente la cuantía (fls. 470 a 473, cuaderno principal); decisión que se confirmó el 17 de agosto de la misma anualidad (fls. 492 a 498, ibidem).

A su vez, se precisa que mediante auto del 10 de septiembre de 2018, se admitió la demanda, la cual incluyó la pretensión contenida en la reforma, en cuanto a la demanda de la Resolución 0481 del 14 de julio de 2017 (fls. 505 a 507, cuaderno principal).

De manera que, en parte alguna se observa que la demandante hubiese cuestionado la legalidad de un acto ficto producto del silencio administrativo y mucho menos que se declarara su configuración, lo cual, de haber sido así, la demanda podía ser presentada en cualquier tiempo, conforme a la norma en cita.

No obstante lo anterior, resulta del caso precisar que la Sección Primera del Consejo de Estado, mediante providencia del 19 de junio de 2020, dictada dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho 25000-23-41-000-2018-00979-01, sostuvo lo siguiente:

*"Estando clara la exigencia de acreditar el requisito de conciliación extrajudicial al momento de presentar la demanda, esta Corporación ha tenido la oportunidad de estudiar el efecto que tiene la presentación de una constancia de no conciliación realizada con posterioridad a la radicación de una demanda en la que este trámite constituía un requisito de procedibilidad. Al respecto, esta Corporación<sup>8</sup> sostuvo que, en general, si la conciliación extrajudicial se lleva a cabo con posterioridad a la presentación de la demanda pero antes de que se encuentre en firme el auto mediante el cual se rechaza la acción, se debía tener por cumplido el requisito exigido por la ley.*

**No obstante**, se reitera el criterio de esta Sala en el sentido de señalar que la jurisprudencia referenciada no aborda otro tema crucial en el análisis del agotamiento del requisito de procedibilidad, y es el de la caducidad del medio de control, pues es indispensable que la conciliación prejudicial se intente, cuando se requiere, con anterioridad al cumplimiento del plazo establecido para ella.

*Por lo tanto, resulta improcedente que el actor pretenda subsanar el incumplimiento del requisito de procedibilidad mediante la presentación extemporánea de la celebración de la conciliación prejudicial, pues ello constituye una burla al mecanismo establecido para solucionar conflictos en una etapa previa a la jurisdicción y a su eficacia para descongestionar el aparato judicial, abriendo la posibilidad de demandar sin la observancia de los deberes que la legislación impone a todo ciudadano. En esas condiciones, bastaría con presentar demanda y radicar con posterioridad solicitud de conciliación prejudicial, lo que hace totalmente inútil el*

---

<sup>8</sup> "Consejo de Estado. Sección Segunda – Subsección A, sentencia del 28 de enero de 2010, Exp. 200901244-00(AC), C.P. Luis Rafael Vergara Quintero. Sobre el mismo tema también puede consultarse la sentencia proferida por la Sección Segunda – Subsección B del Consejo de Estado el 3 de mayo de 2010, Exp. 2010-00395-00(AC), C.P. Gerardo Arenas Monsalve."

*mecanismo de solución de controversias contractuales diseñado para procurar que los conflictos se resuelvan con anterioridad a acudir a la jurisdicción.*

*Atendiendo a lo manifestado, la Sala destaca que la jurisprudencia ha permitido que se acredite el requisito de procedibilidad hasta antes de que adquiriera firmeza el auto que rechaza la demanda; para ello debe tenerse en cuenta que el agotamiento del requisito de procedibilidad debe realizarse con anterioridad a la ocurrencia de la caducidad del medio de control...” (negritas dentro del texto original)*

Conforme a lo expuesto, la conciliación extrajudicial resulta ser un requisito de procedibilidad que debe agotarse antes de que ocurra la caducidad del medio de control, es decir, que se intente, cuando se requiere, con anterioridad al cumplimiento del plazo establecido para el cumplimiento del plazo perentorio y de orden público fijado por la ley para impetrar la demanda.

De manera que, en el presente asunto el término para interponer inicialmente el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho empezó a contabilizar a partir del 10 de marzo de 2017, día siguiente a la notificación del acto administrativo inicialmente demandado, pues este se notificó personalmente el 9 de marzo de 2017 (fl. 489, cuaderno principal).

Ahora bien, se observa que la Resolución 0481 del 14 de julio de 2017, que resolvió el recurso de reposición en contra de la precitada decisión administrativa, se notificó vía electrónica el 18 del mismo mes y año (fl. 489 anverso), esto es, con posterioridad a la presentación de la demanda; por lo que, el término de caducidad de los cuatro meses vencía, entonces, el 19 de noviembre de 2017.

No obstante, en virtud de lo establecido en el citado artículo 163 de la Ley 1437 de 2011, como el acto principal fue objeto de recurso debe entenderse demandado también el que lo resolvió.

Con todo, se observa que la demanda se presentó el 30 de mayo de 2017 (fl. 1, cuaderno principal), luego se reformó el 22 de septiembre de 2017 (fls. 399 a 469, cuaderno principal) en la cual se incluyó la demanda de la Resolución 0481 del 14 de julio de 2017 y, el 10 de septiembre de 2018 se admitió la demanda, sin que se acreditara en ningún momento el cumplimiento de la conciliación extrajudicial antes de la configuración de la caducidad del medio de control, lo cual se corrobora con la postura de la parte

demandante, que de manera errada e insistente consideró que no debía agotar tal presupuesto.

En consecuencia, se declarará probada la excepción previa de caducidad del medio de control propuesta por la Superintendencia del Subsidio Familiar y, por consiguiente la terminación del proceso y, se ordenará devolver la demanda a la parte demandante.

3) En relación con la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, se tiene que la legitimación en la causa se define como un presupuesto de la pretensión o de la oposición para efectos de obtener sentencia de fondo, consistente en la facultad que otorga la ley al demandante y al demandado para perseguir judicialmente una pretensión o para responderla y contradecirla válidamente, según sea el caso, esto es, si existe o no relación real del demandado con la pretensión que manifiesta en la demanda.

En ese orden, se observa que no le asiste razón al Ministerio del Trabajo como parte demandada, pues se encuentra que los actos acusados fueron expedidos por la Superintendencia del Subsidio Familiar, que si bien puede tener delegada la función de representación judicial, ello no equivale a reconocerle personería jurídica como entidad adscrita al Ministerio del Trabajo, escindido del Ministerio de la Protección Social, mediante la Ley 1444 de 2011.

Por lo que, se declarará no probada la excepción previa de falta de legitimación en la causa por pasiva presentada por la referida cartera.

Finalmente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 76 del Código General del Proceso, con la designación del nuevo apoderado se entenderá revocado el conferido por el demandante a la abogada Clara Lucía Uribe Payares y, en consecuencia, se reconocerá personería al profesional del derecho Rodolfo Gutiérrez Lizarazo como apoderado del actor, de conformidad con el poder visible a folio 570 del cuaderno principal.

De igual manera, se ordenará que por Secretaría se expidan las copias del proceso solicitadas el referido apoderado a folio 571 del cuaderno principal, a cargo de este.

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

**RESUELVE:**

**1º) Decláranse probadas** las excepciones de "*Inepta demanda por ausencia del requisito de procedibilidad*" y "*caducidad*" propuestas por la Superintendencia del Subsidio Familiar, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**2º) Declárase no probada** las excepción de "falta de legitimación en la causa por pasiva" presentada por el Ministerio del Trabajo, por los motivos expuestos en este proveído.

**3º) Declárase terminado** el proceso de la referencia y, en consecuencia, devuélvase la demanda a la parte demandante, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**4º)** Reconócese personería al abogado Rodolfo Gutiérrez Lizarazo, como apoderado judicial del demandante, conforme al poder visible a folio 570 del cuaderno principal. Por Secretaría, expídanse las copias del proceso solicitadas por el referido apoderado a folio 571 del cuaderno principal, a su costa.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**ÓSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS**  
Magistrado  
Firmado electrónicamente

**FREDY IBARRA MARTÍNEZ**  
Magistrado  
Firmado electrónicamente

**MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN**  
Magistrado  
Firmado electrónicamente

*Expediente 25000-23-41-000-2017-00853-00*  
*Demandante: Luis Alfonso Hoyos Cartagena*  
*Nulidad y restablecimiento del derecho*

*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 “A”-

Bogotá, D.C., tres (3) de junio de dos mil veintiuno (2021)

**MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**

EXPEDIENTE:	250023410002017-01431-00
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	LUZ STELLA ARISTIZÁBAL MURCIA
DEMANDADA:	NACIÓN - SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO, Y OTRO

---

**Asunto:** resuelve excepción caducidad

Visto el informe secretarial que antecede y revisado el expediente, la Sala procederá a resolver la excepción de caducidad.

**1. Antecedentes**

La señora **LUZ STELLA ARISTIZÁBAL MURCIA**<sup>1</sup>, en adelante la parte demandante, presentó demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, contra la Superintendencia de Notariado y Registro y la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, solicitando como pretensiones de la demanda las siguientes:

*“[...] **DECLARAR** la nulidad del Acto de registro de la anotación 031 del 22 de julio de 2016, expedida por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá D.C. – Zona Centro, mediante la cual se modificó la condición del titular del derecho de propiedad de la señora LUZ STELLA ARISTIZÁBAL MURCIA.*

***DECLARAR** la nulidad de la Resolución núm. 00026 del 16 de febrero de 2017 promulgada por la Registradora de Instrumentos Públicos de Bogotá D.C. – Zona Centro, que despacho favorablemente los recursos de reposición y en subsidio de apelación incoados contra el acto de registro contra el acto de registro de la anotación 031 del 22 de julio de 2016 correspondiente al folio de matrícula inmobiliaria No. 50C-1202452 expedida por la oficina de registro de instrumentos públicos de Bogotá D.C. – Zona Centro, mediante el cual se modificó la condición del titular*

---

<sup>1</sup> Actuando por medio de apoderado judicial.

EXPEDIENTE: 250023410002017-01431-00  
 MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
 DEMANDANTE: LUZ STELLA ARISTIZÁBAL MURCIA  
 DEMANDADA: NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO Y OTRO  
 ASUNTO: RESUELVE EXCEPCIÓN PREVIA Y CORRE TRASLADO PARA ALEGAR DE CONCLUSIÓN

*del derecho de propiedad de la señora LUZ STELLA ARISTIZÁBAL MURCIA [...]*

Notificada la demanda, observa la Sala que la Superintendencia de Notariado y Registro allegó contestación de la demanda y propuso la excepción de caducidad, la cual se procede a resolver.

### **1.1. Trámite Procesal.**

En vista de que no se han propuesto pruebas diferentes a las aportadas al proceso, se correrá traslado para alegar de conclusión y dictar sentencia anticipada dadas las características del proceso en aplicación del artículo 182A de la Ley 1437 de 2011, adicionado por el artículo 42 de la Ley 2080 de 2021, que a su tenor literal dispone:

***“[...] 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.*

*[...]*

***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.***

*[...]*

***Parágrafo. En la providencia que corra traslado para alegar, se indicará la razón por la cual dictará sentencia anticipada. Si se trata de la causal del numeral 3 de este artículo, precisará sobre cuál o cuáles de las excepciones se pronunciará. Surtido el traslado mencionado se proferirá sentencia oral o escrita, según se considere. No obstante, escuchados los alegatos, se podrá reconsiderar la decisión de***

EXPEDIENTE: 250023410002017-01431-00  
 MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
 DEMANDANTE: LUZ STELLA ARISTIZÁBAL MURCIA  
 DEMANDADA: NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO Y OTRO  
 ASUNTO: RESUELVE EXCEPCIÓN PREVIA Y CORRE TRASLADO PARA ALEGAR DE CONCLUSIÓN

*proferir sentencia anticipada. En este caso continuará el trámite del proceso. [...]” (Resaltado fuera de texto)*

En efecto, se debe indicar que el artículo 175 de la Ley 1437 de 2011 parágrafo 2, dispone lo siguiente:

***“[...] Artículo 175 de la Ley 1437 de 2011<sup>2</sup>.***

*Parágrafo 2°. De las excepciones presentadas se correrá traslado en la forma prevista en el artículo 201A por el término de tres (3) días. En este término, la parte demandante podrá pronunciarse sobre las excepciones previas y, si fuere el caso, subsanar los defectos anotados en ellas. En relación con las demás excepciones podrá también solicitar pruebas. Las excepciones previas se formularán y decidirán según lo regulado en los artículos 100<sup>3</sup>, 101 Y 102<sup>4</sup> del Código General del Proceso. Cuando se requiera la práctica de pruebas a que se refiere el inciso segundo del artículo 101 del citado código, el juez o magistrado ponente las decretará en el auto que cita a la audiencia inicial, y en el curso de esta las practicará. Allí mismo, resolverá las excepciones previas que requirieron pruebas y estén pendientes de decisión.*

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

*Las excepciones de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta manifiesta de legitimación en la causa y prescripción extintiva, se*

<sup>2</sup>Artículo 175 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 38 de la Ley 2080 de 2021.

<sup>3</sup> “[...] **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. [...]”

<sup>4</sup> “[...] **ARTÍCULO 102. INOPONIBILIDAD POSTERIOR DE LOS MISMOS HECHOS.** Los hechos que configuran excepciones previas no podrán ser alegados como causal de nulidad por el demandante, ni por el demandado que tuvo oportunidad de proponer dichas excepciones. [...]”

EXPEDIENTE: 250023410002017-01431-00  
 MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
 DEMANDANTE: LUZ STELLA ARISTIZÁBAL MURCIA  
 DEMANDADA: NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO Y OTRO  
 ASUNTO: RESUELVE EXCEPCIÓN PREVIA Y CORRE TRASLADO PARA ALEGAR DE CONCLUSIÓN

*declararán fundadas mediante sentencia anticipada, en los términos previstos en el numeral tercero del artículo 182A. [...]”*

## **1.2. Resolución de excepciones de conformidad con el Código General del Proceso.**

El artículo 101 del Código General del Proceso, dispone:

**“[...] 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.*

*El juez se abstendrá de decretar pruebas de otra clase, salvo cuando se alegue la falta de competencia por el domicilio de persona natural o por el lugar donde ocurrieron hechos, o la falta de integración del litisconsorcio necesario, casos en los cuales se podrán practicar hasta dos testimonios.*

*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.*

*Cuando se requiera la práctica de pruebas, el juez citará a la audiencia inicial y en ella las practicará y resolverá las excepciones.*

*Si prospera la de falta de jurisdicción o competencia, se ordenará remitir el expediente al juez que corresponda y lo actuado conservará su validez.*

*Si prospera la de compromiso o cláusula compromisoria, se decretará la terminación del proceso y se devolverá al demandante la demanda con sus anexos.*

*Si prospera la de trámite inadecuado, el juez ordenará darle el trámite que legalmente le corresponda.*

*Cuando prospere alguna de las excepciones previstas en los numerales 9, 10 y 11 del artículo 100, el juez ordenará la respectiva citación.*

EXPEDIENTE: 250023410002017-01431-00  
 MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
 DEMANDANTE: LUZ STELLA ARISTIZÁBAL MURCIA  
 DEMANDADA: NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO Y OTRO  
 ASUNTO: RESUELVE EXCEPCIÓN PREVIA Y CORRE TRASLADO PARA ALEGAR DE CONCLUSIÓN

*3. Si se hubiere corregido, aclarado o reformado la demanda, solo se tramitarán una vez vencido el traslado. Si con aquella se subsanan los defectos alegados en las excepciones, así se declarará.*

*Dentro del traslado de la reforma el demandado podrá proponer nuevas excepciones previas siempre que se originen en dicha reforma. Estas y las anteriores que no hubieren quedado subsanadas se tramitarán conjuntamente una vez vencido dicho traslado.*

*4. Cuando como consecuencia de prosperar una excepción sea devuelta la demanda inicial o la de reconvención, el proceso continuará respecto de la otra. [...]” (Resaltado fuera de texto)*

Así las cosas, le corresponde a la Sala revisar la excepción de caducidad, presentada dentro del presente medio de control de nulidad y restablecimiento de derecho.

### **1.3. De la excepción propuesta**

El apoderado judicial de la **SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO** propuso la excepción de caducidad.

#### **1.3.1. CADUCIDAD**

##### **1.3.1.1. Posición de la Superintendencia de Notariado y Registro**

En el escrito de contestación argumentó que, si bien es cierto, se demanda la decisión proferida por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos – Zona Centro de Bogotá, mediante los cual se rechazó por extemporáneo el recurso de reposición y, en subsidio, recurso de apelación presentados por la parte demandante, se tiene que como dicho recurso fue extemporáneo, el término de caducidad debe contarse a partir del día siguiente de la notificación del acto definitivo, esto es, el acto de registro de la anotación núm. 31 que se realizó el 22 de julio de 2016 del folio de matrícula inmobiliaria (FMI) 50C-1202452.

EXPEDIENTE: 250023410002017-01431-00  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: LUZ STELLA ARISTIZÁBAL MURCIA  
DEMANDADA: NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO Y OTRO  
ASUNTO: RESUELVE EXCEPCIÓN PREVIA Y CORRE TRASLADO PARA ALEGAR DE CONCLUSIÓN

Indicó que, de conformidad con los artículos 24 de la Ley 1579 de 2012 y 70 de la Ley 1437 de 2011, los actos de inscripción o de registro se entienden notificados el día en que se efectuó la correspondiente anotación, es decir que en este asunto, la anotación quedó notificada el 22 de julio de 2016, lo que significa que el término de caducidad para demandar vencía el 22 de noviembre de 2016.

Señaló, que si bien, se pretende la nulidad del acto que rechazó los recursos contra el acto administrativo por extemporáneos, en ninguno de los apartes de la demanda se aduce que dicho rechazo fue ilegal, lo que permite aplicar la regla según la cual el término de caducidad empezó a correr a partir del 23 de julio de 2016, de manera que, como la demanda fue radicada el 6 de septiembre de 2017, el medio de control se encontraba caducado.

#### **1.3.1.2. Posición del demandante**

Revisado el proceso, el Despacho observó que la secretaría corrió traslado de excepciones a la parte demandante el día doce (12) de febrero de 2020; una vez vencido el término, no hubo pronunciamiento alguno.

#### **1.3.1.3. Posición de la Sala**

Teniendo en cuenta el numeral 3 del artículo 182A, adicionado por el artículo 42 de la Ley 2080 de 2021, se evidencia que una de las excepciones que terminan el proceso y dan lugar a la sentencia anticipada en los términos, es la caducidad.

Al respecto el Consejo de Estado, en providencia del 15 de octubre de 2015, Consejero Ponente: DANILO ROJAS BETANCOURTH, Radicación número: 25000-23-15-000-2003-02207-01(34548), señalo:

EXPEDIENTE: 250023410002017-01431-00  
 MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
 DEMANDANTE: LUZ STELLA ARISTIZÁBAL MURCIA  
 DEMANDADA: NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO Y OTRO  
 ASUNTO: RESUELVE EXCEPCIÓN PREVIA Y CORRE TRASLADO PARA ALEGAR DE CONCLUSIÓN

*“[...] El legislador instituyó la figura de la caducidad como una sanción en los eventos en que determinadas acciones judiciales no se ejercen en un término específico. Las partes tienen la carga procesal de impulsar el litigio dentro del plazo fijado por la Ley y de no hacerlo en tiempo, perderán la posibilidad de accionar ante la jurisdicción para hacer efectivo su derecho.*

*Es así como el fenómeno procesal de la caducidad opera ipso iure o de pleno derecho, es decir que no admite renuncia, y el juez debe declararla de oficio cuando verifique la conducta inactiva del sujeto procesal llamado a interponer determinada acción judicial. La caducidad ha sido entendida como la extinción de la posibilidad de formular una pretensión por el transcurso del tiempo previamente fijado por la Ley en forma objetiva [...].”*

En lo que tiene que ver con la caducidad y más concretamente sobre el medio de control previsto para controvertir la nulidad de los actos administrativos e invocar el restablecimiento del derecho, el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, respecto de la oportunidad para invocar la nulidad y restablecimiento del derecho, preceptúa:

**“[...] Artículo 138. Nulidad y restablecimiento del derecho.** Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La nulidad procederá por las mismas causales establecidas en el inciso segundo del artículo anterior.

*Igualmente podrá pretenderse la nulidad del acto administrativo general y pedirse el restablecimiento del derecho directamente violado por este al particular demandante o la reparación del daño causado a dicho particular por el mismo, siempre y cuando la demanda se presente en tiempo, esto es, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su publicación. Si existe un acto intermedio, de ejecución o cumplimiento del acto general, el término anterior se contará a partir de la notificación de aquel [...].”*

EXPEDIENTE: 250023410002017-01431-00  
 MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
 DEMANDANTE: LUZ STELLA ARISTIZÁBAL MURCIA  
 DEMANDADA: NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO Y OTRO  
 ASUNTO: RESUELVE EXCEPCIÓN PREVIA Y CORRE TRASLADO PARA ALEGAR DE CONCLUSIÓN

De manera que, conforme a lo transcrito anteriormente, para que se declare la nulidad de un acto administrativo y se restablezca el derecho que se vulnera, el término de los cuatro (4) meses para acceder a la justicia se cuenta a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto acusado.

Teniendo en cuenta lo anterior, corresponde la Sala verificar si el acto de registro de la anotación núm. 031 del 22 de julio de 2016, expedida por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá D.C. – Zona Centro del cual se pretende la nulidad, fue notificada de conformidad con los artículos 24 de la Ley 1579 de 2012 y 70 de la Ley 1437 de 2011.

El artículo 24 de la Ley 1579 de 2012 establece:

***“[...] ARTÍCULO 24. NOTIFICACIÓN DE LOS ACTOS DE INSCRIPCIÓN. Los actos de inscripción o registro se entenderán notificados el día en que se efectúe la correspondiente anotación. Si el acto de inscripción hubiere sido solicitado por Entidad o persona distinta de quien aparezca como titular del derecho, la inscripción deberá comunicarse a dicho titular por cualquier medio idóneo, dentro de los cinco (5) días siguientes a la correspondiente anotación.***

*El titular del derecho podrá autorizar a otra persona para que se notifique en su nombre, mediante escrito que no requerirá presentación personal. El autorizado solo estará facultado para recibir la notificación y, por lo tanto, cualquier manifestación que haga en relación con el acto administrativo se tendrá, de pleno derecho, por no realizada [...]” (Destacado fuera del texto original)*

Por su parte, el artículo 70 de la Ley 1437 de 2011, dispone:

***“[...] ARTÍCULO 70. NOTIFICACIÓN DE LOS ACTOS DE INSCRIPCIÓN O REGISTRO. Los actos de inscripción realizados por las entidades encargadas de llevar los registros públicos se entenderán notificados el día en que se efectúe la correspondiente anotación. Si el acto de inscripción hubiere sido solicitado por entidad o persona distinta de quien aparezca como titular del derecho, la inscripción deberá comunicarse a dicho titular por cualquier medio idóneo, dentro de los cinco (5) días siguientes a la correspondiente anotación [...]” (Destacado fuera del texto original).***



EXPEDIENTE: 250023410002017-01431-00  
 MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
 DEMANDANTE: LUZ STELLA ARISTIZÁBAL MURCIA  
 DEMANDADA: NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO Y OTRO  
 ASUNTO: RESUELVE EXCEPCIÓN PREVIA Y CORRE TRASLADO PARA ALEGAR DE CONCLUSIÓN

Conforme a la normatividad transcrita, resulta claro que el acto administrativo del cual se pretende su nulidad quedó notificado el día 22 de julio de 2016, fecha en la cual se realizó la anotación núm. 31, por lo que fue a partir del día siguiente, que comenzaron a contabilizarse los cuatro (4) meses que tenía el afectado para interponer la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho.

Ahora bien, dado a que el acto administrativo del cual se pretende la nulidad, fue recurrido y rechazado por extemporáneo en sede administrativa, Sobre el particular el Consejo de Estado ha dicho lo siguiente<sup>5</sup>:

*“[...]los términos de caducidad son de orden público y, en consecuencia, su cumplimiento debe verificarse en las condiciones fijadas por la ley. Si se admitiera que la interposición irregular de un recurso en la vía gubernativa produjera el efecto de obligar a contar el término de caducidad a partir de la notificación del acto que se pronuncie sobre ese recurso improcedente o extemporáneo, la caducidad quedaría librada a la voluntad del particular quien, en esas condiciones, podría interponer, a sabiendas, un recurso improcedente con el único propósito de habilitar nuevamente la posibilidad de acudir a la acción judicial, a pesar de haber transcurrido ya el término de caducidad. [...]”*

Así las cosas, procede la Sala a analizar el termino de caducidad en este tipo de actuaciones así:

1. El artículo 136 numeral 2 del Código Contencioso Administrativo, prevé:

***“[...] ARTICULO 136. Caducidad de las Acciones.***

*“[...]”*

*2. La de restablecimiento del derecho caducará al cabo de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la publicación, notificación, comunicación o ejecución del acto, según el caso. Sin embargo, los actos que reconozcan prestaciones periódicas podrán demandarse en cualquier tiempo por la administración o por los interesados, pero no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe [...]”.*

<sup>5</sup> Bogotá, tres (3) de abril de dos mil catorce (2014) Consejero Ponente: HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS Radicación: 25000-23-27-000-2010-00041-01 [18801]

EXPEDIENTE: 250023410002017-01431-00  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: LUZ STELLA ARISTIZÁBAL MURCIA  
DEMANDADA: NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO Y OTRO  
ASUNTO: RESUELVE EXCEPCIÓN PREVIA Y CORRE TRASLADO PARA ALEGAR DE CONCLUSIÓN

Al respecto el Consejo de Estado en Sentencia de 31 de enero de 2013, Consejero Ponente Gabriel Eduardo Mendoza martelo, Exp. 8162, señaló:

*“[...] Es preciso enfatizar que si bien las anotaciones en los folios de matrícula inmobiliaria cuestionados se hicieron en los años 1995 y 1998, no lo es menos, que conforme lo precisó la Sala en proveído de 16 de noviembre de 2000 (Expediente núm. 6515, Consejera Ponente doctora Olga Inés Navarrete Barrero), que ahora se reitera, **para efectos de establecer la caducidad debe tenerse como punto de partida el momento en que el interesado conoció dicho acto; lo contrario sería exigir a cada interesado una visita diaria a las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos para verificar si en relación con los inmuebles de su propiedad se han efectuado anotaciones que atenten contra sus derechos.** Por lo anterior, no resulta acertado que el cómputo para el ejercicio de la acción del acto demandado se haya verificado teniendo en cuenta solamente la fecha de su anotación sin importar el día en que se tuvo conocimiento de la misma [...]”.*

Igualmente, en pronunciamiento del Consejo de Estado, Proveído de 6 de junio de 2013, Exp. 2011 00168. CONSEJERO PONENTE: MARCO ANTONIO VELILLA MORENO, Recurso de Súplica, acoge el mismo pronunciamiento en los siguientes términos:

*“[...] Dado lo anterior entra la Sala analizar en el caso sub judice, con el propósito de determinar si operó o no la caducidad de la acción como lo manifiesta el auto recurrido. Sobre este punto, la providencia antes transcrita señala sobre la caducidad, lo siguiente:*

***“... para efectos de contabilizar el término de caducidad para demandar acto de registro, debe tenerse como punto de partida de dicho cómputo el momento en que el interesado conoció de dicho acto;** lo contrario sería exigir a cada interesado una visita diaria a las oficinas de Registro de Instrumentos Públicos para verificar si, en relación con los inmuebles de su propiedad, se han efectuado anotaciones que atenten contra sus derechos. Por lo anterior, no resulta acertado que el cómputo para el ejercicio de la*

EXPEDIENTE: 250023410002017-01431-00  
 MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
 DEMANDANTE: LUZ STELLA ARISTIZÁBAL MURCIA  
 DEMANDADA: NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO Y OTRO  
 ASUNTO: RESUELVE EXCEPCIÓN PREVIA Y CORRE TRASLADO PARA ALEGAR DE CONCLUSIÓN

*acción contra el acto demandado se haya verificado teniendo en cuenta solamente la fecha de anotación sin importar el día en que se tuvo conocimiento de la misma, circunstancia que se puede comprobar, por ejemplo, con la prueba de reclamación ante la Administración en relación con la inscripción; con la constancia de que con anterioridad se solicitó copia del certificado de libertad y tradición del inmueble; en fin, mediante cualquier medio del que se infiera que el interesado conocía del acto de registro”. (negrilla y Subrayas fuera del texto)*

*Se resalta de la providencia que es preciso tener en cuenta la fecha en que el interesado tuvo conocimiento de los actos administrativos de registro, para efectos del análisis respectivo sobre la caducidad [...]”.*

Así las cosas, una vez revisado el proceso, se puede observar que el demandante en el acápite de los hechos, informa al Despacho que conoció del acto de registro de la anotación el día 24 de noviembre de 2016.

*“[...] **segundo:** Ella vino a saber de esa anotación 031 del 22 de julio de 2016, porque el 24 de noviembre de 2016 a las 11:57.21, en desarrollo del mandato a mi conferido, solicité y pagué ante su dependencia un certificado de libertad correspondiente a la matrícula inmobiliaria N.º 50C-1202452, el cual pagué según recibo 6900013919 con radicación 2016 707383, y en razón de ello la informe. De allí su conocimiento sobre esa actuación [...]”*

Conforme a lo anterior, se procede a contabilizar el termino de caducidad, es decir, los cuatro (4) meses, a partir de la fecha en que conoció del acto de registro - anotación 031, es decir desde el día 24 de noviembre de 2016, de la siguiente manera:

Teniendo en cuenta que el recurso en contra del acto de registro anotación 031 del 22 de julio de 2016, fue extemporáneo, el acto administrativo del cual se pretende la nulidad cobró firmeza el día veinticinco (25) de noviembre de 2016, venciendo el termino de los cuatro (4) meses, el día 27 de marzo de 2017, posteriormente el demandante, presentó la solicitud de conciliación

EXPEDIENTE: 250023410002017-01431-00  
 MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
 DEMANDANTE: LUZ STELLA ARISTIZÁBAL MURCIA  
 DEMANDADA: NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO Y OTRO  
 ASUNTO: RESUELVE EXCEPCIÓN PREVIA Y CORRE TRASLADO PARA ALEGAR DE CONCLUSIÓN

extraprocesal ante la Procuraduría Unidad Coordinadora Administrativa – Bogotá el día cinco (5) de julio de 2017, es decir, cuando el termino de caducidad ya estaba vencido, por tanto, no suspendió los términos.

Por los anteriores argumentos, se declara probada la excepción.

Así las cosas, la Sala recurre a dar aplicación al artículo 182A de la Ley 2080 de 2021, que a su tenor literal dispone:

**“[...] Artículo 182A. Sentencia anticipada. Se podrá dictar sentencia anticipada:**

*[...]*

***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.***

*[...]”*

En conclusión, la Sala pudo evidenciar claramente la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, y en consecuencia de ello se dicta sentencia anticipada en virtud del numeral 3.º del precitado artículo 182A.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección “A”, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

## RESUELVE

**PRIMERO: DECLÁRASE probada** la excepción de caducidad formulada por el apoderado judicial de la Superintendencia de Notariado y Registro, de conformidad con los argumentos expuestos en precedencia y en consecuencia:

EXPEDIENTE: 250023410002017-01431-00  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: LUZ STELLA ARISTIZÁBAL MURCIA  
DEMANDADA: NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO Y OTRO  
ASUNTO: RESUELVE EXCEPCIÓN PREVIA Y CORRE TRASLADO PARA ALEGAR DE CONCLUSIÓN

**SEGUNDO: RECHÁZASE** la demanda presentada por el **LUZ STELLA ARISTIZÁBAL MURCIA**, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**TERCERO: DEVUÉLVASE** los anexos a la parte actora, sin necesidad de desglose, y **ARCHÍVESE** la restante actuación.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

  
**CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**  
Magistrada

EN COMISIÓN DE SERVICIOS  
**LUIS MANUEL LASSO LOZANO**  
Magistrado

  
**FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**  
Magistrado



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

**AUTO DE SUSTANCIACIÓN N° 2021-07-248 NYRD**  
Bogotá, D.C., Julio primero (1°) de dos mil veintiuno (2021)

<b>RADICACIÓN:</b>	<b>250002341000201701908-00</b>
<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	<b>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO.</b>
<b>DEMANDANTE:</b>	<b>CRUZ BLANCA ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD</b>
<b>DEMANDADO:</b>	<b>SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD</b>
<b>TEMA:</b>	<b>ORDEN DE REINTEGRO DE FONDOS AL FOSYGA</b>
<b>ASUNTO:</b>	<b>FIJA FECHA PARA AUDIENCIA INICIAL.</b>

**MAGISTRADO PONENTE: MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN**

En ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del derecho consagrado en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Cruz Blanca Entidad Promotora de Salud, a través de apoderado judicial interpuso demanda contra Superintendencia Nacional de Salud, solicitando se declare la nulidad de las Resoluciones Nos. 001749 del 7 de junio de 2017 y No. 001428 del 16 de mayo de 2017.

Ahora bien, como quiera que no se presentaron excepciones previas o mixtas que deban ser resueltas previamente por escrito, atendiendo lo dispuesto por el artículo 283 de la Ley 1437 de 2011 y el artículo 38° de la ley 2080 que modificó el parágrafo 2 del artículo 175 de CAPACA, se fija como fecha y hora para la celebración de la audiencia inicial el día 16 de julio de 2021, a las 2:00 p.m., a través de la plataforma Microsoft Teams, para lo cual, se remite el siguiente link:

[https://teams.microsoft.com/l/meetup-join/19%3ameeting\\_ZWEwYWFkZjYtNDIwOS00ZTY5LTgwMmItZDE4MmYxMzEwYmU5%40thread.v2/0?context=%7b%22Tid%22%3a%22622cba98-80f8-41f3-8df5-8eb99901598b%22%2c%22Oid%22%3a%22a7a0a236-1d45-4320-ade2-05b135d17554%22%7d](https://teams.microsoft.com/l/meetup-join/19%3ameeting_ZWEwYWFkZjYtNDIwOS00ZTY5LTgwMmItZDE4MmYxMzEwYmU5%40thread.v2/0?context=%7b%22Tid%22%3a%22622cba98-80f8-41f3-8df5-8eb99901598b%22%2c%22Oid%22%3a%22a7a0a236-1d45-4320-ade2-05b135d17554%22%7d)

En mérito de lo expuesto,

**DISPONE**

**PRIMERO. - SEÑALAR** como fecha fecha y hora para la celebración de la audiencia inicial 16 de julio de 2021, a las 2:00 pm, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO. -** Por Secretaría **NOTIFICAR** a las partes de la presente decisión, remitiendo el link de la plataforma Teams para la celebración de la Audiencia Inicial a las direcciones electrónicas dispuestas por las partes, de conformidad con lo expuesto en la presente providencia.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN**  
Magistrado

ANTECEDENTES DEL PROCESO 2015-2331		
Actuación Procesal	Providencia y/o constancia Secretarial	Fls.
Presentación Demanda	Constancia de recibido del 13/01/2015	Fl. 1
	Acta de Reparto Juzgado segundo Administrativo 13/01/2015	FL. 267

	Acta de Reparto Tribunal Administrativo Sección primera 17/11/2015	Fl. 315
<b>Admisión demanda</b>	Auto del 02 de Marzo de 2018	Fl. 342 a 344
Notificación por Estado	Constancia 05-03-18	FL.345
<b>Notificación Personal</b> Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN y Dra. Mery Cecilia Moreno Amaya Procuradora 127 Administrativa Judicial	Mensajes de datos, oficios y planillas de envío de correspondencia 15 de Marzo de 2018	Fl. 350
Inicio de Término de Traslado para contestar demanda (30-04-18)	Constancia secretarial 7 de Mayo de 2018	FL.358
Fin del Término de Traslado (14-06-18)	Constancia secretarial 7 de Mayo de 2018	FL.358
Inicio término de Reforma de la demanda	15-06-18	FL.358
Finalización del término de Reforma de la demanda	28-06-18	FL.358
-Escrito de contestación Demanda: Si ( <b>Radicado:</b> 13-Junio-2018) Por la U.A.E. DIAN	Con pronunciamiento de fondo	Fl. 359 A 373
Traslado de Excepciones.	Desde 5de Diciembre de 2018 hasta 7 de Diciembre de 2018	FL. 388



	Con pronunciamiento de excepciones	
--	------------------------------------	--



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

**AUTO DE SUSTANCIACIÓN N° 2021-07-249 NYRD**  
Bogotá, D.C., Julio primero (1°) de dos mil veintiuno (2021)

<b>RADICACIÓN:</b>	<b>250002341000201701933-00</b>
<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	<b>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO.</b>
<b>DEMANDANTE:</b>	<b>EPS SURA Y MEDICINA PREPAGADA SURAMERICANA</b>
<b>DEMANDADO:</b>	<b>SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD</b>
<b>TEMA:</b>	<b>ORDEN DE REINTEGRO DE FONDOS AL FOSYGA</b>
<b>ASUNTO:</b>	<b>FIJA FECHA PARA AUDIENCIA INICIAL.</b>

**MAGISTRADO PONENTE: MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN**

En ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del derecho consagrado en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, **Eps Sura y Medicina Prepagada Suramericana** a través de apoderado judicial interpuso demanda contra la **Superintendencia Nacional de Salud** solicitando se declare la nulidad de las Resoluciones Nos. 1- 003559 del 24 de noviembre de 2016 y No. 00777 del 5 de mayo de 2017.

Ahora bien, como quiera que no se presentaron excepciones previas o mixtas que deban ser resueltas previamente por escrito, atendiendo lo dispuesto por el artículo 283 de la Ley 1437 de 2011 y el artículo 38° de la ley 2080 que modificó el parágrafo 2 del artículo 175 de CAPACA, se fija como fecha y hora para la celebración de la audiencia inicial el día 27 de julio de 2021, a las 2:00 p.m., a través de la plataforma Microsoft Teams, para lo cual, se remite el siguiente link:

[https://teams.microsoft.com/l/meetup-join/19%3ameeting\\_YjlxYTI2MTItNTdiYy00Zjg3LTlhY2ItYzRlZjY1ODNkNzBj%40thread.v2/0?context=%7b%22Tid%22%3a%22622cba98-80f8-41f3-8df5-8eb99901598b%22%2c%22Oid%22%3a%22a7a0a236-1d45-4320-ade2-05b135d17554%22%7d](https://teams.microsoft.com/l/meetup-join/19%3ameeting_YjlxYTI2MTItNTdiYy00Zjg3LTlhY2ItYzRlZjY1ODNkNzBj%40thread.v2/0?context=%7b%22Tid%22%3a%22622cba98-80f8-41f3-8df5-8eb99901598b%22%2c%22Oid%22%3a%22a7a0a236-1d45-4320-ade2-05b135d17554%22%7d)

En mérito de lo expuesto,

**DISPONE**

**PRIMERO. - SEÑALAR** como fecha fecha y hora para la celebración de la audiencia inicial 27 de julio de 2021, a las 2:00 pm, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO. -** Por Secretaría **NOTIFICAR** a las partes de la presente decisión, remitiendo el link de la plataforma Teams para la celebración de la Audiencia Inicial a las direcciones electrónicas dispuestas por las partes, de conformidad con lo expuesto en la presente providencia.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN**  
Magistrado

ANTECEDENTES DEL PROCESO 2015-2331		
Actuación Procesal	Providencia y/o constancia Secretarial	Fls.
Presentación Demanda	Constancia de recibido del 13/01/2015	Fl. 1
	Acta de Reparto Juzgado segundo Administrativo 13/01/2015	FL. 267

	Acta de Reparto Tribunal Administrativo Sección primera  17/11/2015	Fl. 315
<b>Admisión demanda</b>	Auto del 02 de Marzo de 2018	Fl. 342 a 344
Notificación por Estado	Constancia 05-03-18	FL.345
<b>Notificación Personal</b> Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN y Dra. Mery Cecilia Moreno Amaya Procuradora 127 Administrativa Judicial	Mensajes de datos, oficios y planillas de envío de correspondencia  15 de Marzo de 2018	Fl. 350
Inicio de Término de Traslado para contestar demanda (30-04- 18)	Constancia secretarial  7 de Mayo de 2018	FL.358
Fin del Término de Traslado (14- 06-18)	Constancia secretarial  7 de Mayo de 2018	FL.358
Inicio término de Reforma de la demanda	  15-06-18	FL.358
Finalización del término de Reforma de la demanda	  28-06-18	FL.358
-Escrito de contestación Demanda: Si ( <b>Radicado:</b> 13- Junio-2018) Por la U.A.E. DIAN	Con pronunciamiento de fondo	Fl. 359 A 373
Traslado de Excepciones.	Desde 5de Diciembre de 2018 hasta 7 de Diciembre de 2018	FL. 388

	Con pronunciamiento de excepciones	
--	------------------------------------	--



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

**AUTO INTERLOCUTORIO N°2021-06-323 NYRD**

Bogotá D.C., veinticuatro (24) de junio de dos mil veintiuno (2021)

<b>EXP. RADICACIÓN:</b>	<b>25000234200020180033600</b>
<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	<b>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO</b>
<b>DEMANDANTE:</b>	<b>ALEJANDRO ORTÍZ PARDO</b>
<b>DEMANDADO:</b>	<b>INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO - IDU</b>
<b>TEMAS:</b>	<b>EXPROPIACION ADMINISTRATIVA</b>
<b>ASUNTO:</b>	<b>RESUELVE EXCEPCIONES PREVIAS - DECRETO LEGISLATIVO 806 DE 2020 Y LEY 2080 DE 2021.</b>

**MAGISTRADO PONENTE: MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN**

Procede la Sala a pronunciarse sobre las excepciones previas propuestas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 12 del Decreto legislativo 806 de 2020 norma vigente para el momento en que se encontraba ya en curso el trámite de las excepciones propuestas y por tanto debe aplicarse la norma de tránsito legislativo prevista en el inciso final del artículo 86 de la Ley 2080 de 2021, según la cual, tales trámites deberán ser resueltos conforme la norma vigente al momento de su presentación o interposición, con base en los siguientes

**I. ANTECEDENTES**

El señor **Alejandro Ortiz Pardo**, 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 **Instituto De Desarrollo Urbano** y en atención a ello solicita se declare la nulidad de la Resoluciones Nos. **001870 del 21 de abril de 2017, 002797 del 08 junio de 2017 y 002882 del 14 de junio de 2017** y en consecuencia se restablezcan sus derechos patrimoniales y se condene al pago los perjuicios causados.

Mediante escrito radicado el 8 de octubre de 2018, la apoderada del extremo pasivo, contestó la demanda, proponiendo excepciones de mérito y de igual forma, solicitó se llamará en garantía a la **Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital**. En escrito radicado el 10 de febrero de 2020, Catastro contestó el llamamiento en garantía proponiendo excepciones previas las cuales serán resueltas previas las siguientes,

## II CONSIDERACIONES

### 2.1. Competencia

De conformidad con lo establecido en el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011 establece que en la audiencia inicial se deberá abordar el saneamiento del proceso, la decisión sobre excepciones previas y mixtas, la fijación del litigio, la conciliación y el decreto de pruebas, no obstante, para las actuaciones judiciales se emitió el Decreto legislativo 806<sup>1</sup> del 4 de junio de 2020, que dispuso en el artículo 12, entre otras cosas, sobre la resolución de las excepciones previas en la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, lo siguiente:

***“Artículo 12. Resolución de excepciones en la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. De las excepciones presentadas se correrá traslado por el término de tres (3) días en la forma regulada en el artículo 110 del Código General del Proceso, o el que lo sustituya. En este término, la parte demandante podrá pronunciarse sobre ellas y, si fuere el caso, subsanar los defectos anotados en las excepciones previas.***

***Las excepciones previas se formularán y decidirán según lo regulado en los artículos 100, 101 Y 102 del Código General del Proceso.*** Cuando se requiera la práctica de pruebas a que se refiere el inciso segundo del artículo 101 del citado código, el juzgador las decretará en el auto que cita a la audiencia inicial, y en el curso de esta las practicará. Allí mismo, resolverá las excepciones previas que requirieron pruebas y estén pendientes de decisión. Las excepciones de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta de legitimación en la causa y prescripción extintiva. se tramitarán y decidirán en los términos señalados anteriormente.

***La providencia que resuelva las excepciones mencionadas deberá ser adoptada en primera instancia por el juez, subsección, sección o sala de conocimiento.*** Contra esta decisión procederá el recurso apelación, el cual será resuelto por la subsección, sección o sala del tribunal o Consejo de Estado. ***Cuando esta decisión se profiera en única instancia por los tribunales y Consejo de Estado se decidirá por el magistrado ponente y será suplicable.*** (Subrayado y negrilla fuera de texto)

A su turno el Código General del Proceso dispone en los artículos 100, 101 y 102 establecen frente a las excepciones previas, su trámite y oportunidad:

***“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***

---

<sup>1</sup> Norma vigente para el momento en que se encontraba ya en curso el trámite de las excepciones propuestas y por tanto debe aplicarse la norma de tránsito legislativo prevista en el inciso final del artículo 86 de la Ley 2080 de 2021.

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.

El juez se abstendrá de decretar pruebas de otra clase, salvo cuando se alegue la falta de competencia por el domicilio de persona natural o por el lugar donde ocurrieron hechos, o la falta de integración del litisconsorcio necesario, casos en los cuales se podrán practicar hasta dos testimonios.

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.

Cuando se requiera la práctica de pruebas, el juez citará a la audiencia inicial y en ella las practicará y resolverá las excepciones. (...)

**ARTÍCULO 102. INOPONIBILIDAD POSTERIOR DE LOS MISMOS HECHOS.** Los hechos que configuran excepciones previas no podrán ser alegados como causal de nulidad por el demandante, ni por el demandado que tuvo oportunidad de proponer dichas excepciones.” (Subrayado y negrilla fuera de texto)

Sin embargo, al sancionarse y publicarse la Ley 2080 de 2021, y entrar en vigor a partir del 25 de enero de 2021 conforme a las reglas de transición legislativa contenidas en su artículo 86, el legislador ordinario (Parlamento) modificó la regla prevista por el legislador extraordinario (Ejecutivo) en el Decreto Legislativo 806 de 2020 en lo concerniente a si en el seno de un juez colegiado, la decisión sobre excepciones previas, le corresponde al magistrado ponente o a la Sala, en tanto modificó el artículo 125 de la Ley 1437 de 2011 haciendo una nueva clasificación de los autos que deben ser resueltos por la Sala y los de ponente, así:

**Ley 2080 de 2021.** “ARTÍCULO 20. Modifíquese el artículo [125](#) de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:



**ARTÍCULO 125. De la expedición de providencias.** *La expedición de las providencias judiciales se sujetará a las siguientes reglas:*

*1. Corresponderá 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.*”

Conforme a esta innovación legislativa, corresponde a la Sala de Subsección cuando se trate de procesos de dos instancias, pronunciarse sobre las excepciones previas y mixtas, bajo los presupuestos establecidos en el Código General del Proceso, la Ley 1437 de 2011 y el Decreto Legislativo 806 de 2020 considerando las particularidades procesales que fueron dispuestas en las normas citadas, y al magistrado ponente cuando se trata de proceso en única instancia, de manera que poder continuar con las etapas procesales previstas y aplicables para el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, se debe efectuar un pronunciamiento previo sobre las excepciones únicamente previas y mixta, precisando que aquellas de fondo que fueron invocadas serán objeto de pronunciamiento en la sentencia que se profiera.

## **2.2. Resolución de excepciones previas**

En el escrito de contestación al llamamiento en garantía por el apoderado de Unidad Administrativa Especial Catastro Distrital, se formuló como **excepción previa**, la denominada *falta de legitimación en la causa por pasiva, e ineptitud formal de la demanda*.

Lo anterior, debido a que considera que el solo hecho de que la oferta de compra y el reconocimiento indemnizatorio por la expropiación del predio, se hayan

realizado con fundamento en el avalúo elaborado por la UAECD, no constituye razón válida ni suficiente para declarar, que el IDU se encuentra facultado para llamar en garantía a la UAECD, ni para predicar que dicha entidad es la que debe responder por los perjuicios que los demandantes reclaman, debido a que la UAECD no obra como una entidad de aseguramiento de una actuación administrativa, sino que su rol se limita a la elaboración de los avalúos comerciales que requiere el IDU, los cuales se realizan de acuerdo a la documentación entregada por dicho instituto y los parámetros legales y reglamentarios que regulan su elaboración.

Concluye que dentro de este proceso se está haciendo una equivocada utilización de la figura del llamamiento en garantía, para convocar a la entidad catastral y conminarla a responder por el potencial pago de unos posibles perjuicios, de los cuales solo sería responsable el IDU como entidad que autónomamente realizó el trámite de expropiación administrativa y emitió los actos administrativos demandados.

En cuanto a *la ineptitud formal de la demanda* Sostiene que no se cumplió con el requisito de haber llevado a cabo, previo a la presentación de la demanda, una audiencia de conciliación extrajudicial en donde se hubiese hecho parte a la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital, tal como lo exige el artículo 23 de la Ley 640 de 2001, pues la entidad sólo tuvo conocimiento de la demanda a través del llamamiento en garantía.

La sala, considera procedente referir que la excepción propuesta por el extremo pasivo, referente a la falta de legitimación en la causa por pasiva es de naturaleza mixta, toda vez que, tal y como fue formulada, estaría dada por la consagración taxativa que de ella hace el artículo 180 del CPACA la, que al tenor literal disponen “(...) *Juez o Magistrado Ponente, de oficio o a petición de parte, resolverá sobre las excepciones previas y las de cosa juzgada, caducidad, transacción conciliación, **falta de legitimación en la causa** y prescripción extintiva (...)*”.

Ahora bien, sobre la legitimación, cabe destacar que el Honorable Consejo de Estado ha indicado:

*“(...) de conformidad con la jurisprudencia de la Corporación existen dos clases de legitimación: la de hecho y la material. La primera hace referencia a la circunstancia de obrar dentro del proceso en calidad de demandante o demandado, una vez se ha iniciado el mismo en ejercicio del derecho de acción y en virtud de la correspondiente pretensión procesal, mientras que la segunda da cuenta de la participación o vínculo que tienen las personas -siendo o no partes del proceso-, con el acaecimiento de los hechos que originaron la formulación de la demanda. En este sentido, no siempre quien se encuentra legitimado de hecho tiene que necesariamente estarlo materialmente, en consideración a que, si bien puede integrar una de las partes de la litis, ello no implica que frente a la ley tenga un interés jurídico sustancial en cuanto al conflicto.*

*En conclusión, la legitimación por pasiva de hecho, que se refiere a la potencialidad del demandado de ser parte dentro del proceso, constituye un requisito de procedibilidad de la demanda -en la medida en la que esta no puede dirigirse contra quien no es sujeto de derechos-, mientras que, la*

*legitimación por pasivo material, constituye un requisito no ya para la procedibilidad de la acción, sino para la prosperidad de las pretensiones”<sup>2</sup>*

Al respecto se tiene que no le asiste razón al demandado, debido a que el Instituto de Desarrollo Urbano allegó prueba del nexo jurídico en que apoya la vinculación y de la mencionada Unidad al proceso, esto es **el contrato interadministrativo y sus respectivas prórrogas**, toda vez que en dicho acuerdo de voluntades expresamente se pactó que dentro de sus funciones la llamada debía:

*10) **Velar por la buena calidad de los trabajos y procedimientos utilizados en la elaboración del avalúo, en virtud de lo cual efectuará las revisiones, aclaraciones o modificaciones al informe de avalúo cuando considere que existe un error grave o por solicitud del IDU en donde se indicara claramente los motivos de la reclamación o cuando exista caso fortuito o fuerza mayor.***

*15) **Responder ante cualquier instancia por la labor encomendada.***

Por lo tanto, hasta que se profiera sentencia la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital, debe comparecer al presente proceso, tal y como ya fue analizado en el auto del 28 de noviembre de 2019, mediante el cual se vinculó como llamado en garantía, encontrándose cumplidos los requisitos determinados en el artículo 225 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Vale la pena advertir que de conformidad con lo previsto en el artículo 66 del Código General del Proceso, aplicable en virtud de lo establecido en el 227 de la Ley 1437 de 2011, será únicamente hasta el momento de proferir el fallo en que se resuelva sobre la relación sustancial aducida y acerca de las indemnizaciones o restituciones a cargo del llamado en garantía.

Ahora respecto de la excepción de **ineptitud formal de la demanda** es de naturaleza previa, toda vez que, tal y como fue formulada, estaría dada por la consagración taxativa que de ella hace el N°5 del artículo 100 del Código General del Proceso y lo señalado en el artículo 180 del CPACA la, que al tenor literal disponen “(...)Juez o Magistrado Ponente, de oficio o a petición de parte, resolverá **sobre las excepciones previas** (...)” ARTÍCULO 100. EXCEPCIONES PREVIAS. *Salvo disposición en contrario, el demandado podrá proponer las siguientes excepciones previas dentro del término de traslado de la demanda: (...) 5. **Ineptitud de la demanda por falta de los requisitos formales** o por indebida acumulación de pretensiones, y en ese orden de ideas debe ser resuelta.*

Empero, en el caso concreto no se evidencia que se configure la causal advertida dado que, en efecto, el artículo 161 de la Ley 1437 de 2011, establece los requisitos previos que debe contener el libelo demandatorio que se presente ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, entre ellos el indicado en el numeral 1 *ibidem*, el cual consagra la obligación de presentar la conciliación extrajudicial como requisito previo para demandar.

Dicho requisito hace referencia a la obligación del demandante previo a la presentación de la demanda, por lo cual este tiene el carácter, como un elemento

---

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Auto de 30 de enero de 2013, C.P. Danilo Rojas Betancourth, radicado número 25000-23-26-000-2010-00395-01(42610).

que debe ser tenido en cuenta al momento del estudio de la admisión del medio de control

En atención a lo anterior, es necesario traer a colación lo indicado por el Consejo de Estado, relacionado con la prosperidad de dicha excepción<sup>3</sup>:

*(...) debe recordarse que los requisitos de la demanda no se pueden someter a un riguroso estudio, en razón a que si bien el derecho procedimental estipula ciertos presupuestos para demandar, no quiere decir que de forma estricta deban ser exigidos, máxime cuando se podría llegar a vulnerar derechos fundamentales como el acceso a la administración de justicia.*  
(...)

En ese orden de ideas, se evidencia que el extremo actor sí cumplió con el requisito establecido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, toda vez que, agotó el requisito de procedibilidad respecto de quien demanda en el presente proceso como lo es el Instituto de Desarrollo Urbano -IDU- tal y como obra a folios 93 a 95 del C1.

Ahora, el hecho de que dentro del trámite del medio de control se llamara en garantía a la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital, no implica que deba agotar requisito de procedibilidad respecto de este, toda vez que no es parte demandada dentro del mismo, porque no es quien produjo el acto administrativo pero la sentencia que se produzca podría afectarle y en esa medida, es que se dispuso que compareciera y ejerciera sus derechos, por lo que sería contrario a su vinculación (decisión que quedó con fuerza jurídica vinculante para los sujetos procesales) que ahora se exija que para poder comparecer, debía haber sido llamado a conciliación ante el ministerio público con anterioridad a la demanda, pues el juez tiene el deber de vincular a quienes puedan resultar afectados con la decisión, por lo que haría inane la decisión judicial que así lo dispusiera.

En atención a ello, la Sala no declarará probada la excepción previa de inepta demanda, ya que en sí se cumplió el requisito de procedibilidad respecto de la entidad demandada.

Así las cosas, en el caso concreto la Sala no advierte la existencia de ninguna excepción previa que amerite decreto o pronunciamiento oficioso. Al respecto, se han analizado las 11 causales indicadas en el artículo 100 del Código General del Proceso, y las excepciones mixtas enlistadas en el numeral 6 del artículo 180 de la Ley 1437 de 2011, encontrándose que ninguna de ellas se configura.

En mérito de lo expuesto,

#### **DISPONE:**

**PRIMERO. - DECLARAR NO PROBADA** las excepciones de *falta de legitimación en la causa por pasiva e ineptitud formal de la demanda* invocadas por la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

---

<sup>3</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Auto del 24 de octubre de 2018. C.P. William Hernández Gómez. EXP. 08001-23-33-000-2014-00015-01(0246-16)

**TERCERO.** - Una vez ejecutoriada la presente decisión, devolver el expediente al Despacho para continuar con el trámite respectivo.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN**  
Magistrado  
Firmado electrónicamente

**FREDY IBARRA MARTÍNEZ**  
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°2021-06-340 NYRD**

Bogotá D.C., veinticuatro (24) de junio de dos mil veintiuno (2021)

<b>EXP. RADICACIÓN:</b>	<b>110013334006 2018 00365 01</b>
<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	<b>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO</b>
<b>DEMANDANTE:</b>	<b>UNIVERSIDAD DE CUNDINAMARCA</b>
<b>DEMANDADO:</b>	<b>MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL</b>
<b>TEMAS:</b>	<b>RENOVACIÓN Y MODIFICACIÓN DE REGISTRO CALIFICADO</b>
<b>ASUNTO:</b>	<b>RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN POR RECHAZO DE DEMANDA</b>

**MAGISTRADO PONENTE: MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN**

Vista la constancia secretarial que antecede procede el Tribunal a resolver de fondo el recurso de apelación interpuesto contra Auto del 25 de julio de 2019 que rechazó la demanda de la referencia, proferido por el Juzgado Sexto (06) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá D.C.

## **I. ANTECEDENTES**

### **1.1. La demanda**

A través de apoderado, la Universidad de Cundinamarca presentó demanda en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho en contra del Ministerio de Educación Nacional, solicitando como pretensiones las siguientes:

***“PRIMERA.- Se DECLARE LA NULIDAD, de la RESOLUCIÓN No. 03351 DEL 27 DE FEBRERO DE 2018 “POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVE LA SOLICITUD DE RENOVACIÓN Y MODIFICACIÓN DEL REGISTRO CALIFICADO DEL PROGRAMA DE LICENCIATURA EN EDUCACIÓN BÁSICA CON ÉNFASIS EN EDUCACIÓN FÍSICA, RECREACIÓN Y DEPORTES DE LA UNIVERSIDAD DE CUNDINAMARCA, OFRECIDO BAJO LA METODOLOGÍA PRESENCIAL EN FUSAGASUGÁ - CUNDINAMARCA” y la RESOLUCIÓN No. 9008 DEL 05 DE JUNIO DE 2018 “POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVE EL RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO CONTRA LA RESOLUCIÓN 3351 DEL 27 DE FEBRERO DE 2018”, expedidas por la NACIÓN-MINISTERIO DE***

**EDUCACIÓN NACIONAL**, como consecuencia de haber sido expedido con infracción de las normas en que debía fundarse (convencionales, constitucionales y legales), así como por haber expedido el acto administrativo en forma irregular por falta de motivación y con falsa motivación, y por atentar contra el derecho de defensa y debido proceso, al omitir dar plena aplicación al artículo 29 constitucional, omitir dar plena aplicación al procedimiento sancionatorio consagrado en la ley 1437 de 2011, y no dar aplicabilidad a las disposiciones del artículo 7 del Decreto 2904 de 1994 compilado 2.5.3.7.7 del Decreto 1075 de 2015, y en todo caso conforme a los cargos formulado contra los actos demandados.

**SEGUNDA.- DECLARAR** que la educación superior de alta calidad es responsabilidad del Estado Colombiano en cabeza de la Nación - Ministerio de Educación Nacional y como tal la Universidad de Cundinamarca que es parte del Estado Colombiano, y en consecuencia ambos concurren en su consecución.

**TERCERA.- DECLARAR** que la alta calidad de la educación superior pública y en consecuencia, su evaluación por parte de la demandada no puede concebirse como un acto sancionatorio de la administración para cerrar programas académicos en los territorios departamentales y municipales donde opera la licenciatura, sino como una oportunidad de mejoramiento que debe acompañar el Estado Colombiano a través de la Nación- Ministerio de Educación.

**CUARTA.- DECLARAR** para el presente caso de la excepción inconstitucionalidad y en aplicación el artículo 4, 93 y 94 de la Constitución Política en prevalencia de la Constitución Política y los Tratados de Derechos Humanos, por vía de excepción de inconstitucionalidad, no aplicar en el presente caso los incisos 1, 2 y 3, el párrafo y el inciso primero del párrafo transitorio del Artículo 222 de la Ley 1753 del 2015, por violación directa a los derechos constitucionales y convencionales reconocidos por Colombia a la Igualdad, la educación y la autonomía universitaria y en su lugar y en aras de la igualdad, la justicia y la equidad, se aplique para el presente caso lo establecido en el inciso 2 del párrafo transitorio 222 de la Ley 1753 del 2015 en lo que le resulte aplicable y por el cual “En todo caso, el Ministerio de Educación Nacional, a partir de la expedición del Decreto adelantará acciones de fomento y promoción para que los programas de licenciaturas señalados en el inciso anterior avancen en el proceso de fortalecimiento institucional que los conduzca a la acreditación en alta calidad. Estas acciones deberán responder a las particularidades de las instituciones y programas”, y como garantía de progresividad y no regresividad en la prestación del servicio público educativo, así como para promocionar y fomentar su calidad en las provincias en que es ofertada la Licenciatura, y en virtud de ello, se disponga que la Nación realice lo necesario con el propósito de garantizar la prestación del servicio público educativo, así como el acceso de nuevos estudiantes al Programa de Licenciatura.

**QUINTO.- DECLARAR** que la NACIÓN con fundamento en su propia culpa con la desfinanciación en las transferencias por estudiantes de la Universidad de Cundinamarca, no podría desprenderse de la garantía de cubrimiento, cobertura, calidad y garantía de acceso al sistema de educación superior en la Licenciatura Ofertada por la UDEC y en consecuencia en su función constitucional en virtud del artículo 67 de la Constitución Política y el artículo 26 de la Convención Americana de Derechos Humanos, es proteger y fomentar la progresividad y no regresividad en la prestación y acceso al servicio público educativo.

**SEXTO.-** Como consecuencia de lo anterior y a manera de restablecimiento del derecho y en todo caso como mecanismo de reparación integral, sea ordenado a la Nación- Ministerio de Educación Nacional:

**6.1. ORDENAR A LA NACIÓN- MINISTERIO DE EDUCACIÓN OTORGAR EL REGISTRO CALIFICADO A LA LICENCIATURA EN EDUCACIÓN BÁSICA CON ÉNFASIS EN EDUCACIÓN FÍSICA, RECREACIÓN Y DEPORTES** ofrecido por la Universidad de Cundinamarca en la sede de Fusagasugá (Cundinamarca), y si fuera el caso, **CONDICIONADA A LA ELABORACIÓN DE UN PLAN DE MEJORAMIENTO** que acompañe EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN, hasta tanto se alcancen los estándares de calidad educativos, y como medida progresiva en garantía de la prestación y acceso al servicio público educativo en la Licenciatura que oferta la Universidad de Cundinamarca.

**6.2. ORDENAR A LA NACIÓN- MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, ACOMPAÑAR LA ELABORACIÓN E IMPLEMENTAR DE UN PLAN DE MEJORAMIENTO** que comprometa **RECURSOS PÚBLICOS DE LA NACIÓN Y DE LA UNIVERSIDAD, DE TAL FORMA QUE GARANTICE**, que el Programa de **LICENCIATURA EN EDUCACIÓN BÁSICA CON ÉNFASIS EN EDUCACIÓN FÍSICA, RECREACIÓN Y DEPORTES** ofrecidos por la Universidad de Cundinamarca en la sede de Fusagasugá (Cundinamarca), sea prestado como servicio público educativo, con los más altos estándares de calidad.

**6.3. ORDENAR A LA NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL**, reconocer y ordenar el pago en favor de la Universidad de Cundinamarca, por suma mínima de **\$54.686.940.**, conforme al número de estudiantes que no serán admitidos para la vigencia del 2018-II, y las sumas que en lo sucesivo y por los siguientes semestres causen por el mismo concepto (número de estudiantes que no serán admitidos = recursos dejados de percibir).

**SÉPTIMO.-** Ordenar a la parte demandada dar cumplimiento de la sentencia en los términos de los artículos 192, 193, y 195 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011).”.

Una vez fue repartido el proceso y se asignó al Juzgado Sexto (06) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá D.C., realizado su análisis la demanda fue inadmitida el 01 de marzo 2019<sup>1</sup> por las siguientes razones:

“Revisado el capítulo de pretensiones de la demanda se observa que hay una indebida acumulación de pretensiones como quiera que el apoderado de la demandante solicita en las pretensiones declarativas “SEGUNDA, TERCERA Y QUINTO” se declare que la educación superior de alta calidad es responsabilidad del estado (sic), que se declare que la alta calidad de la educación superior pública no puede concebirse como un acto sancionatorio para cerrar programas académicos sino como una oportunidad y que se declare que la nación (sic) con fundamento en la desfinanciación de transferencias por estudiante no podría desprenderse de la garantía de cubrimiento, cobertura, calidad y garantía de acceso al sistema de educación superior, no obstante el Despacho considera que dichas pretensiones no son posible de declara a través del medio de control de

<sup>1</sup> Notificado en estado del 08 de marzo de 2019. Fol.372 anv. C1.



*nulidad y restablecimiento, en tanto como se vio, el artículo 165 del CPACA señala que la acumulación de pretensiones es viable siempre y cuando las pretensiones tengan conexidad, circunstancia que no se cumple en el presente caso toda vez que no son propias ni de nulidad, ni de restablecimiento del derecho. (...).”.*

En los anteriores términos el Juzgado indicó a la parte demandante subsanar las falencias expuestas en el término de 10 días.

Destaca el Despacho que el 07 de marzo de 2019 el apoderado de la parte demandante Dr. GUILLERMO ERNESTO POLANCO JIMÉNEZ allegó memorial contentivo de la renuncia al poder conferido, con comunicación de la misma al buzón electrónico para notificaciones judiciales de la Universidad de Cundinamarca.

Posteriormente, el día 13 de marzo de 2019 la Abogada MARÍA DEL PILAR HUERTAS MACHADO radicó escrito de subsanación de la demanda, adjuntando un poder de sustitución a ella conferido por parte del Abogado RAMIRO RODRIGUEZ LOPEZ, con la anotación de renuncia a la facultad de reasumir.

Con Auto del 25 de julio de 2019, el Juzgado Sexto Administrativo dispuso no tener en cuenta el escrito de subsanación presentado, por cuanto la Dra. MARÍA DEL PILAR HUERTAS MACHADO, que indicó ser apoderada sustituta, no aportó la totalidad de los documentos para acreditar que el Dr. RAMIRO RODRIGUEZ LOPEZ ostentara la representación judicial de la Universidad de Cundinamarca en el presente proceso. Adicionalmente, se aceptó la renuncia del Dr. GUILLERMO ERNESTO POLANCO JIMÉNEZ.

En verificación entonces del cumplimiento de los artículos 160 y numeral 3 del artículo 166 de la Ley 1437 de 2011, encontró que la parte actora no allegó el poder que le fuera conferido al Dr. RAMIRO RODRIGUEZ LOPEZ, así como tampoco acto alguno de delegación para ejercer la representación judicial de la entidad, razón por la que, el poder de sustitución de la Dra. MARÍA DEL PILAR HUERTAS MACHADO, carece de efectos, en este sentido, resolvió rechazar la demanda interpuesta.

## **1.2. Decisión susceptible de recurso**

Se trata del Auto del 25 de julio de 2019, proferido por el Juzgado Sexto (06) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá D.C., a través del cual se rechazó la demanda de la referencia invocando el numeral 2° del artículo 169 de la Ley 1437 de 2011.

Lo anterior, en la medida que el escrito de subsanación no fue tenido en cuenta por el Despacho, la demanda no se tuvo por ajustada en los términos indicados por el Despacho en el Auto inadmisorio.

Como ya se indicó, previamente con Auto del 1 de marzo de 2019, el Juzgado Sexto señaló a la parte actora que concretamente debía cumplir con el requisito establecido en el artículo 165 de la Ley 1437 de 2011, ello es, ajustar las pretensiones acumuladas en términos de que tengan conexidad, le puso en conocimiento entonces las falencias indicadas anteriormente para que en el término de diez (10) días las corrigiera.

Concretamente en sus consideraciones el Despacho ratificó sus argumentos frente a la ausencia de acreditación de los Doctores MARÍA DEL PILAR HUERTAS MACHADO y RAMIRO RODRIGUEZ LOPEZ, para actuar en el presente proceso como mandatarios judiciales de la Universidad de Cundinamarca, aclarando que tampoco es viable su intervención directa, teniendo así, que las actuaciones por ellos desplegadas y concretamente la subsanación de la demanda no produce efecto alguno, y no pueden ser tenidos en cuenta por no cumplir con los requisitos legales.

Al no atenderse entonces lo solicitado en el Auto anteriormente citado, procedió a rechazar la demanda en los términos del artículo 169 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

## **II. CONSIDERACIONES**

### **2.1. Competencia**

Al tratarse del recurso de apelación en contra del auto que rechazó la demanda, proferido por el Juzgado Sexto (06) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá D.C., que pertenece al Distrito Judicial Administrativo que preside este Tribunal, se reúnen los factores para determinar que esta Corporación es funcional y territorialmente competente para conocer del recurso de alzada de la referencia, como lo establece el artículo 153 de la Ley 1437 de 2011.

### **2.2. Presupuestos de procedencia y oportunidad del recurso**

De conformidad con el N° 1 del artículo 243 de la Ley 1437 de 2011 (modificado por el artículo 62 de la Ley 2080 de 2021), contra el Auto que rechaza la demanda procede el recurso de apelación en el efecto suspensivo. Y que en los términos de que trata el N° 2 del artículo 244 de la Ley 1437 de 2011 (modificado por el artículo 64 de la Ley 2080 de 2021), dicho recurso debía ser formulado y sustentado ante el Juez que profirió la providencia, dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación por estado. Y como quiera que el auto fue notificado en estado del 26 de julio del 2019 y dentro del término de ejecutoria fue presentado el recurso de apelación, la impugnación resulta procedente y oportuna.

En este punto, la Sala advierte que se tramitará y resolverá de fondo el recurso de apelación interpuesto, por acompañarse con el mismo el poder especial conferido el día 30 de julio de 2019 por la Secretaria General de la Universidad de Cundinamarca a favor del Dr. RAMIRO RODRIGUEZ LOPEZ, y este a su vez presenta

escrito de sustitución de dicho poder a la Dra. MARÍA DEL PILAR HUERTAS MACHADO, quien procedió en la misma fecha a radicar el recurso referido, y un escrito de Incidente de Nulidad para que esta sea declarada desde el 14 de marzo de 2019.

### **2.3. Sustento fáctico y jurídico del recurso**

Ante el rechazo de la demanda, la apoderada sustituta de la parte actora presentó escrito en el que interpuso recurso de apelación, con los siguientes argumentos i) invocó el Principio *Pro actione* e ilustró varias sentencias en las que se desarrolla dicho principio, indica que con el escrito de subsanación se aportó el poder que reclama el *a quo*, adicionalmente indica que el Juez pudo hacer uso de sus facultades y ordenar que se aportara un nuevo poder, porque el Abogado principal había presentado renuncia, incluso antes de que se vencieran los términos para la subsanación; ii) afirma que la fecha en que profirió el Auto inadmitiendo la demanda es 01 de marzo de 2019, pero que su notificación fue hasta el 08 de marzo del mismo año, que la renuncia del poder fue el 07 del mismo mes y año, por lo cual los términos para la subsanación vencían el día 22 y ella radicó la correspondiente el 13 de marzo, es decir, dentro del término conferido. En la misma cuerda de dicho argumento, refiere que de acuerdo al inciso 3° del artículo 76 del Código general del Proceso, debía tenerse que la parte demandante quedó sin Abogado desde el 14 de marzo del 2019, por lo que, se configuró la causal de nulidad del artículo 133 ibidem, y por ello el término para subsanar la demanda no venció y el Auto de rechazo apelado debe ser revocado.

Así, el 6 de diciembre de 2019 el despacho de conocimiento procedió a conceder el recurso de apelación en el efecto suspensivo.

### **2.4. Pronunciamiento concreto a los reparos del apelante**

Luego de la exposición de los fundamentos enunciados en la demanda, de los expresados por el *a quo* para el rechazo de la misma y de los argumentos del recurso de apelación, corresponde a esta Corporación, analizar lo siguiente:

El rechazo de la demanda obedeció a la presunta falta de cumplimiento de la carga procesal impuesta por el *a quo* a la parte actora, con el fin de subsanar la demanda, la cual consistía en adecuar las pretensiones para lograr su conexidad, en los términos del artículo 165 de la Ley 1437 del 2011. Por su parte el recurrente alega que sí cumplió dentro del término otorgado con la radicación del correspondiente escrito de corrección de la demanda.

Para resolver, la Sala recuerda que existen una serie de presupuestos que son indispensables para la debida confrontación y trámite del proceso hasta su culminación mediante la obtención de un fallo; se trata de requisitos que tienen

que ver unos con el medio de control, otros con la demanda y otros más con el proceso propiamente dicho, y que son los denominados presupuestos procesales<sup>2</sup>.

Los artículos 169<sup>3</sup> y 170 de Ley 1437 de 2011<sup>4</sup>, son las normas que contemplan las causales de inadmisión y rechazo de la demanda, de lo cual se deriva que hay tres motivos por los cuales el Juez puede rechazar la demanda: el primero se presenta cuando ha operado la caducidad del medio de control, que es un rechazo *in limine* o de plano; el segundo cuando vencido el término de diez días para subsanar los defectos formales, el demandante omite tal deber, que es el evento que ha denominado jurisprudencialmente como rechazo posterior, y el tercero cuando el asunto no sea susceptible de control judicial.

Estos tres tipos de rechazo obedecen a diferentes presupuestos procesales, el primero hace referencia al presupuesto procesal de que el medio de control se intente en término, el segundo hace referencia a los requisitos de la demanda y el tercero, a la procedencia o exclusión del control jurisdiccional.

En el caso bajo estudio el *a quo* consideró que en aras de garantizar el acceso a la administración de justicia en los términos del artículo 170 de la Ley 1437 de 2011, lo procedente era inadmitir la demanda al encontrar que esta no cumplía con los requisitos establecidos en el artículo 161 de la misma Ley, en la medida que debían formularse de manera adecuada las pretensiones para lograr conexidad entre ellas, requisito necesario para el trámite del proceso, esto con el fin de que los defectos señalados se subsanaran y ajustaran a las formalidades propias de la jurisdicción contenciosa administrativa.

Posteriormente, estimó ese despacho que la parte actora no dio cumplimiento a las disposiciones indicadas en el Auto inadmisorio, dado que los Abogados que intervinieron en dicha actuación, no acreditaron el debido poder para ejercer la representación judicial de la parte demandante, por lo cual resolvió rechazar por la causal prevista en el numeral 2 del artículo 169 de la Ley 1437 de 2011, teniendo entonces por no subsanada a satisfacción la demanda.

En ese orden de ideas corresponde a esta Corporación revisar, si en el caso concreto se materializaba o no dicha causal, para determinar si la providencia del 25 de junio de 2019 sobre la que se interpone recurso de apelación debe ser confirmada, modificada o revocada.

---

<sup>2</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Consejero Ponente. Ramiro Saavedra Becerra. Bogotá D.C., catorce (14) de abril de dos mil cinco (2005). Radicación número: 05001-23-31-000-1984-09334-01 (11849).

<sup>3</sup> **ARTÍCULO 169. RECHAZO DE LA DEMANDA.** Se rechazará la demanda y se ordenará la devolución de los anexos en los siguientes casos:

1. Cuando hubiere operado la caducidad.

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

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

<sup>4</sup> **ARTÍCULO 170. INADMISIÓN DE LA DEMANDA.** Se inadmitirá la demanda que carezca de los requisitos señalados en la ley por auto susceptible de reposición, en el que se expondrán sus defectos, para que el demandante los corrija en el plazo de diez (10) días. Si no lo hiciere se rechazará la demanda.

En ese contexto, lo primero es señalar que conforme al artículo 171 de la Ley 1437 de 2011, el Juez deberá admitir la demanda que reúna los requisitos legales para darle el trámite que le corresponda al proceso y garantizar el acceso a la administración de justicia en términos razonables y el debido proceso del demandado.

Justamente en la verificación de tales requisitos el *a quo* determinó la inadmisión de la demanda, informando mediante providencia del 1 de marzo de 2019 a la parte actora el elemento que debía ser ajustado a los preceptos de la Ley 1437 de 2011, decisión que no fue recurrida, la parte actora presentó el escrito de subsanación, pero no aportó el poder del Abogado principal que pretendía sustituir a la Abogada que radicó el escrito de subsanación.

Así las cosas, como quiera que el rechazo de la demanda se dio en atención al numeral 2° del artículo 169 de la Ley 1437 de 2011, porque no se aportó el poder para representar judicialmente a la parte actora y así estar facultado para radicar el correspondiente escrito de subsanación de la demanda y que este fuera valorado, se hace necesario que la Sala traiga a colación los siguientes postulados.

La capacidad para ser parte está relacionada con la condición que se tiene para poder ser sujeto de la relación jurídico-procesal. La capacidad para ser parte en el derecho sustancial se puede dividir en capacidad de goce o de derecho y capacidad de ejercicio y de obrar, es así que en materia procesal la capacidad para ser parte es equivalente a la capacidad de derecho o de goce, será parte así quien sea sujeto de derecho. La capacidad para comparecer al proceso está contenida en el artículo 53 del Código General del Proceso, así, esta es equivalente a la capacidad de ejercicio en el derecho sustancial con la cual cuentan las personas naturales mayores de edad y las personas jurídicas; de otra parte, el derecho de postulación se encuentra contenido en el artículo 73 ibidem, el cual dispone que “*las personas que hayan de comparecer al proceso deberán hacerlo por conducto de abogado inscrito, excepto en los casos en que la ley permite su intervención directa.*”.

En este sentido, el *jus postulandi* de acuerdo a lo anterior será obligatorio, de acuerdo a la normatividad. Deben designar abogado los representantes legales de las personas jurídicas como también los de las personas naturales cuando no tengan calidad de abogado, para que así estos últimos puedan representar en proceso a su representado. Los representantes de las entidades públicas deben designar apoderado si aquel que actúa como representante no tiene tal calidad. En consonancia con lo dicho, la norma es clara con relación a que la designación del apoderado se debe hacer acorde con lo indicado en el artículo 75 ibidem.

Verificada entonces la demanda radicada, el Auto de inadmisión, el Auto de rechazo, el recurso interpuesto y la totalidad del expediente, valora la Sala que dados los elementos ordenados para la subsanación, la parte actora radicó escrito de subsanación, sin el correspondiente poder para actuar en representación de la parte demandante, y es que en efecto se identifica que no se cumple con lo

dispuesto en el numeral 2° del artículo 161 de la Ley 1437 de 2011, por cuanto, habiendo sido inadmitida la demanda, la misma no fue subsanada en debida forma, con lo cual se identifica que esta no cumple con un requisito obligatorio y esencial.

En ese orden de ideas, la Sala considera que le asiste razón al *a quo* al rechazar la demanda, por cuanto la parte recurrente no atendió las observaciones a las falencias indicadas en el Auto del 01 de marzo de 2019 y por tanto, al no ajustar en debida forma las pretensiones de la demanda, de acuerdo a las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia, se confirmará el Auto del 28 de agosto de 2020 proferido por el Juzgado Sexto (06) Administrativo de Bogotá D.C.

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

**RESUELVE:**

**PRIMERO.- CONFÍRMASE** el Auto del 25 de junio de 2019 proferido por el Juzgado Sexto (06) Administrativo de Bogotá D.C., a través del cual se rechazó la demanda, por las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia.

**SEGUNDO.-** Ejecutoriado éste auto, por secretaría **DEVUÉLVASE** el expediente al Juzgado de origen.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN**  
Magistrado  
Firmado electrónicamente

**FREDY IBARRA MARTÍNEZ**  
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° 2021-06-327-NYRD**

Bogotá D.C., Veinticuatro (24) de Junio de 2021

<b>EXPEDIENTE:</b>	<b>25307333300320180036902</b>
<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	<b>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO</b>
<b>DEMANDANTE:</b>	<b>URBANIZACIÓN EL BOSQUE PH</b>
<b>DEMANDADO:</b>	<b>MUNICIPIO DE FUSAGASUGÁ</b>
<b>TEMA:</b>	<b>ACTO ADMINISTRATIVO QUE ORDENA CERRAMIENTO CONSTRUIDO AL FRENTE DE CONJUNTO RESIDENCIAL</b>
<b>ASUNTO:</b>	<b>RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN CONTRA PROVIDENCIA QUE RECHAZA LA DEMANDA</b>

**MAGISTRADO PONENTE: MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN**

Vista la constancia secretarial que antecede, procede la Sala a resolver de fondo el recurso de apelación interpuesto contra el Auto del 20 de febrero de 2020 que rechazó la demanda de la referencia, proferido por el Juez Tercero Administrativo del Circuito Judicial de Girardot, previas las siguientes,

**I. CONSIDERACIONES:**

**1.1. Decisión Susceptible de Recurso:**

Se trata del Auto proferido el veinte (20) de febrero de 2020 dos mil veinte (2020) por el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito Judicial de Girardot en el que se adopta la decisión de rechazó de la demanda, concretamente por la causal prevista en el N° 1 del artículo 169 de la Ley 1437 de 2011, esto es: *“cuando hubiere operado la caducidad”*.

Al respecto, manifestó el *a quo* que la Resolución No. 027 del 1 de diciembre de 2016 que culminó la actuación administrativa fue notificada mediante

aviso el 2 de enero de 2017, por lo tanto, el término de cuatro meses establecido en el literal d) del numeral 2 del artículo 164 del C.P.A.C.A., transcurrieron desde el día siguiente hasta el 3 de mayo del mismo año.

Así las cosas y teniendo en cuenta que la demanda se radicó en la Oficina de Reparto de los Juzgados Administrativos, el día 3 de diciembre de 2018, concluyó que en efecto había operado el fenómeno de la caducidad.

### **1.2. Presupuestos de procedencia y oportunidad del Recurso:**

De conformidad con el N° 1 del artículo 243 de la Ley 1437 de 2011, contra el Auto que rechaza la demanda procede el recurso de apelación en el efecto suspensivo. Y que en los términos de que trata el N° 2 del artículo 244 de la Ley 1437 de 2011, el recurso de apelación debe ser formulado y sustentado ante el Juez que profirió la providencia, dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación por estado.

En el caso concreto se tiene que el Auto del 20 de febrero de 2020 fue notificado por estado el 21 del mis mes y año (Fl 305 C1), y se le envió a la demandante un mensaje electrónico, por lo que el término de interposición del recurso comenzó desde el 24 hasta el 26 de febrero de 2020; siendo efectivamente radicado el último día (Fls. 310 a 324 C1), por lo que se acreditada la oportunidad en su interposición y sustentación.

### **1.3. Sustento fáctico y jurídico del recurso:**

Las circunstancias de hecho y de derecho que motivan al recurrente para controvertir la legalidad del Auto proferido el 20 de febrero de 2020 a *grosso modo* hacen referencia a que la notificación realizada por la entidad demandada se efectuó a una dirección distinta a la referida por el representante legal del Conjunto Residencial del Bosque.

Sobre el particular indica que en el expediente se advierte que la Alcaldía Fusagasugá remitió el citatorio a través de la empresa 472 a la calle 4 No. 5 B este 02, cuando aquella debió ser dirigido a la calle 3 B No. 5 B 02 este Mz B CS 6, siendo esta la dirección a la cual se envió la comunicación para la notificación personal de la Resolución 241 de 2015, en contra de la cual se interpusieron los recursos de reposición y apelación.

De igual forma indica que no conoció el aviso al que se refiere la autoridad, pues no pudo ingresar a las instalaciones administrativas del ente territorial, por lo tanto considera se vulnera en debido proceso y el derecho de defensa.



#### 1.4 Consideraciones de fondo en torno al recurso de apelación:

En principio la Sala advierte que en primera instancia la demanda fue rechazada por la causal prevista en el numeral 1 del artículo 169 de la Ley 1437 de 2011 (caducidad para presentar la demanda), por lo que corresponde a esta Corporación analizar si en el caso concreto se materializaba o no dicha causal, para en consecuencia determinar si la providencia del 20 de febrero de 2020 debe ser confirmada, modificada o revocada.

El Consejo de Estado<sup>1</sup> ha considerado que la caducidad del derecho de acción debe ser entendida como el fenómeno jurídico procesal a través del cual el legislador en uso de la amplia potestad de configuración normativa limita en el tiempo el ejercicio del derecho que tiene toda persona de acceder a la jurisdicción. La justificación de la aplicación de la figura de la caducidad de la acción contencioso administrativa tiene como fundamento evitar la incertidumbre que podría generarse, ya sea por la eventual anulación de un acto administrativo, o el deber que podría recaer sobre el Estado de reparar el patrimonio del particular.

De otro lado, la Corte Constitucional en Sentencia C-574-98, ha indicado frente a la caducidad:

*“La caducidad está unida al concepto de plazo extintivo, es decir, al término prefijado para intentar la acción judicial, de manera que una vez transcurrido éste se produce fatalmente el resultado de extinguir dicha acción.”*

Ahora bien, frente al término para interponer la demanda respecto el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, el artículo 164, numeral 2, literal d) del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, señala que so pena de que opere la caducidad deberá presentarse dentro del término de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo, según el caso, salvo las excepciones establecidas en otras disposiciones legales.

De otra parte, la Ley 640 de 2001, en su artículo 21 hace referencia a la suspensión de la prescripción o de la caducidad y establece:

*“SUSPENSION DE LA PRESCRIPCION O DE LA CADUCIDAD. La presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial en derecho ante el conciliador suspende el término de prescripción o de caducidad, según el caso, hasta que se logre el acuerdo conciliatorio o hasta que el acta de conciliación se haya registrado en los casos en*

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Segunda; Consejero Ponente: Gerardo Arenas Monsalve; sentencia del 13 de marzo de 2014; Radicación número: 11001032500020110015200.

*que este trámite sea exigido por la Ley o hasta que se expidan las constancias a que se refiere el artículo 2º de la presente ley o hasta que se venza el término de tres (3) meses a que se refiere el artículo anterior, lo que ocurra primero. Esta suspensión operará por una sola vez y será improrrogable.”*

En el caso concreto se aprecia en primer lugar que para la notificación personal de la Resolución No. 027 del 1 de diciembre de 2016, por medio de la cual se resuelve el recurso de apelación interpuesto en contra de la Resolución 241 del 5 de mayo de 2015 que ordenó el retiro del cerramiento construido frente del Conjunto Residencial El Bosque de Cedritos, se remitió citatorio a la dirección Calle 4 No.5 B ESTE 02 a través de la empresa de mensajería 472. Sin embargo, en la constancia de envío se advierte que esta fue devuelta al remitente bajo la causal de cerrado y no contactado.

Posteriormente, a folio 298 y 302 del cuaderno principal se evidencia la notificación por estado No.49 que indica que dicha actuación fue fijada el día 27 de diciembre de 2016 y desfijada el 2 de enero de 2017, no obstante, lo anterior, no existe prueba que indique que este documento hubiese sido publicado en la cartelera de la entidad o en su página web.

Empero, la sala evidencia que el mismo demandante manifiesta en el escrito radicado ante la Alcaldía de **Fusagasugá el día 7 de diciembre de 2017 obrante a folios 137 a 139 que conoció el acto administrativo cuya legalidad se discute, pues en esa fecha pidió su derogatoria**, así también, mediante escrito del 15 de febrero de 2018, solicitó un permiso especial para reinstalar la puerta de la entrada principal del conjunto que fue demolida en atención a los actos administrativos demandados. De igual forma, se evidencia que en atención a las órdenes emitidas por la Resolución 241 del 5 de mayo de 2015 confirmadas por la Resolución No. 027 del 1 de diciembre de 2016, se retiraron tanto el cerramiento como el muro que se ubicaban en el andén de la calle 3 y sobre la carrera 5ta este, los días 22 de febrero y 23 de marzo de 2017. (Fl 417 anv).

En ese sentido, no es de recibo el argumento expuesto por el extremo actor, como quiera que la administración si permitió el ejercicio de contradicción y defensa, pues en efecto interpuso el recurso procedente en contra de la Resolución 241 del 5 de mayo de 2015 el cual fue resuelto Resolución No. 027 del 1 de diciembre de 2016 y aun cuando no hubiese sido remitida la citación dirección que aquel refiere como correcta, el demandante reconoció en al menos tres oportunidades, 7 de diciembre de 2017, 15 de febrero de 2018 y 23 de marzo de 2017 -cuando se ejecutó la orden- que conoció el acto administrativo.

En razón a lo anterior, es procedente traer a colación el artículo 72 de la Ley 1437 de 2011, el cual establece que:

**“Artículo 72. Falta o irregularidad de las notificaciones y notificación por conducta concluyente.** Sin el lleno de los anteriores requisitos no se tendrá por hecha la notificación, ni producirá efectos legales la decisión, a menos que la parte interesada revele que conoce el acto, consienta la decisión o interponga los recursos legales”.

A su turno, el literal d del numeral 2 del artículo 164 indica:

**“OPORTUNIDAD PARA PRESENTAR LA DEMANDA.** La demanda deberá ser presentada:

(...)

*d) Cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho, la demanda deberá presentarse dentro del término de **cuatro (4) meses** contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo, según el caso, salvo las excepciones establecidas en otras disposiciones legales”*

En ese orden de ideas, se advierte de un lado que se cumplen los requisitos para tenerse por surtida la notificación por conducta concluyente, toda vez que el demandante ha revelado que conoce el acto administrativo y en ese orden de ideas se tendrá como fecha para contar la caducidad el 11 de diciembre de 2017, día siguiente hábil al de fecha de notificación.

Lo anterior permite concluir que los cuatro meses transcurrieron desde dicha fecha y hasta el 11 abril de 2018, es decir que para la fecha de interposición del medio de control el fenómeno de la caducidad ya había operado, pues la demanda fue radicada el 3 de diciembre de 2018, por ende, la demanda debe rechazarse.

En gracia de discusión aun si se tomara la fecha de la ejecución del acto administrativo, esto es el 23 de marzo de 2017, el término establecido en el artículo 138 *ibídem* para la interposición del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, también está fenecido, por cuando los cuatro meses señalados *ut supra* transcurrieron desde el 24 de marzo de 2017 al 24 de julio del mismo año-

Por lo anterior el Despacho confirmará la decisión adoptada por el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Fusagasugá en auto del 20 de marzo de 2020 de rechazar la demanda por operar el fenómeno de la caducidad del medio de control incoado.

En mérito de lo expuesto,

## **II. RESUELVE:**

**PRIMERO: CONFIRMAR** la decisión adoptada por el *a quo* en Auto del 20 de febrero de 2020, a través del cual se rechazó la demanda por haber operado el fenómeno de caducidad, por las razones expuestas en la parte considerativa de este proveído.

**TERCERO:** En firme esta providencia, vuelva el expediente a su Despacho de origen, a fin de que se adopten las medidas que sean necesarias para garantizar su cumplimiento.

## **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZON**

**Magistrado**

(Firmado electrónicamente)

**OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS**

**Magistrado**

(Firmado electrónicamente)

**FREDY IBARRA MARTÍNEZ**

**Magistrado**

(Firmado electrónicamente)

Constancia. La presente providencia fue firmada electrónicamente a través de 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.

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**

**-SECCIÓN PRIMERA-**

**-SUBSECCIÓN “A”-**

Bogotá, D.C., cuatro (4) de marzo de dos mil veintiuno (2021)

***MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO***

<b>PROCESO No.:</b>	<b>11001-3334-003-2018-00456-01</b>
<b>DEMANDANTE:</b>	<b>ABEL ARTURO SÁNCHEZ ANDRADE Y OTRA</b>
<b>DEMANDADA:</b>	<b>SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN</b>
<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	<b>NULIDAD CON SUSPENSIÓN PROVISIONAL</b>

---

**MEDIDA CAUTELAR**

**Asunto: Resuelve recurso de apelación contra auto**

Visto el informe secretarial que antecede, procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la Secretaria Distrital de Planeación, contra el auto de fecha treinta (30) de agosto de 2019, mediante el cual el Juzgado Tercero (3.º) Administrativo del Circuito de Bogotá decretó una medida cautelar.

**I. ANTECEDENTES**

**1. Demanda**

Los señores ABEL ARTURO SÁNCHEZ ANDRADE y SANDRA PATRICIA BOHÓRQUEZ PIÑA, actuando a través de apoderado judicial, en ejercicio del medio de control de nulidad, demandó a la Secretaria Distrital de Planeación solicitando como pretensiones:

***“[...] PETICIÓN***

PROCESO No.: 11001-3334-003-2018-00456-01  
 MEDIO DE CONTROL NULIDAD CON SUSPENSIÓN PROVISIONAL  
 DEMANDANTE: ABEL ARTURO SÁNCHEZ ANDRADE Y OTROS  
 DEMANDADO: BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL – SECRETARIA DISTRITAL DE PLANEACIÓN  
 ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

*Basado en lo anteriormente expuesto, se solicita al Honorable Juez Administrativo de Bogotá declare la nulidad de los artículos 1,2 y 3 de la Resolución No. 1631 de 2018, por la cual se actualiza el Mapa No. 4 “Amenaza por Inundación” del Decreto Distrital 190 de 2004 y en virtud de ello, los estudios de Amenaza por Inundación que sean acogidos en la modificación del POT –Plan de Ordenamiento Territorial, de acuerdo con lo presentado ante la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca en el presente año, hasta tanto se presente la integridad de estudios de riesgos y sean discutidos con las comunidades académicas, sociales y gremiales asociadas a la gestión del Riesgo. En consecuencia, se solicita:*

- a. Se suspenda de manera inmediata la Resolución 1631 de 2018 y sus efectos, en tanto que la ejecución de obras que este autoriza implícitamente, generará daños irremediables a las vidas y al patrimonio ambiental y económico de los bogotanos.*
- b. Se garantice que los actos administrativos de las entidades privadas o públicas distritales, regionales o nacionales, suspendan de manera inmediata trámites, procesos o actuaciones relacionados con la modificación de los mapas, hasta la realización de las obras de mitigación como condición previa.*
- c. En adelante se ordene a la administración que toda actuación satisfaga los principios de participación, sostenibilidad, así como los naturalidad y precaución, no regresividad, y que toda actuación judicial que haya sacado de la vida jurídica reglamentaciones contrarias al espíritu normativo que dio origen a la definición de las áreas protegidas y suelo protegido, no sea restablecido por otros instrumentos. [...]*

## 2. Providencia apelada

El A *quo* mediante providencia de fecha treinta (30) de agosto de 2019, decretó una medida cautelar frente al acto administrativo demandado resolviendo:

*“[...] PRIMERO: Suspende provisionalmente, los efectos jurídicos de la Resolución 1631 del 09 de noviembre de 2018, por medio de la cual la Secretaria Distrital de Planeación modificó el mapa No. 4 “Amenaza por inundación” del Decreto Distrital 190 de 2004, por las razones expuestas. [...]*”

PROCESO No.: 11001-3334-003-2018-00456-01  
MEDIO DE CONTROL NULIDAD CON SUSPENSIÓN PROVISIONAL  
DEMANDANTE: ABEL ARTURO SÁNCHEZ ANDRADE Y OTROS  
DEMANDADO: BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL – SECRETARIA DISTRITAL DE PLANEACIÓN  
ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

Los argumentos sobre los cuales se basó el Juzgado Tercero (3.º) Administrativo del Circuito de Bogotá para decretar la medida cautelar fueron los siguientes:

Considera que el código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, consagra la posibilidad de decretar medidas cautelares dentro de todos los procesos declarativos, sin que dicho acto implique prejuzgamiento alguno.

Señala que de conformidad con el artículo 230 de la Ley 1437 de 2011, las medidas cautelares podrán ser preventivas, conservativas, anticipadas o de suspensión, las cuales deben tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda.

Indica el *A quo*, que a efectos de determinar la procedencia y viabilidad de la medida de suspensión provisional tendrá en cuenta los siguientes temas:

*“[...] i) Requisito para la procedencia de la medida cautelar de suspensión provisional en el medio de control de nulidad y restablecimiento y ii) el caso en concreto. [...]”*

Respecto a los requisitos para la procedencia de las medidas cautelares en el medio de control de nulidad y nulidad y restablecimiento, indica que el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011, fija una serie de requisitos en materia de suspensión provisional, en los siguientes términos:

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

PROCESO No.: 11001-3334-003-2018-00456-01  
 MEDIO DE CONTROL NULIDAD CON SUSPENSIÓN PROVISIONAL  
 DEMANDANTE: ABEL ARTURO SÁNCHEZ ANDRADE Y OTROS  
 DEMANDADO: BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL – SECRETARIA DISTRITAL DE PLANEACIÓN  
 ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

Con base a lo anterior, argumenta que el decreto de la suspensión provisional del acto administrativo debe llevarse a cabo por una confrontación de este con las normas superiores invocadas como violadas en la demanda o en la solicitud, y de esta manera verificar si efectivamente se presentó una violación.

Señala que el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011, igualmente estableció unos requisitos en cuando a las medidas cautelares.

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

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

Arguye, que, conforme a lo anterior, analizó la solicitud de la medida de suspensión y el cumplimiento de los requisitos establecidos en los artículos 229 y 231 de la Ley 1437 de 2011.

Indica que la parte demandante, solicita como medida cautelar:

*“[...] i) se suspenda los efectos de la Resolución 1631 de 2018 y por otro que ii) se ordene a las entidades privadas y publicas distritales, regionales o nacionales, suspendan los tramites, procesos o actuaciones relacionadas con la modificación del mapa de amenaza por inundación, hasta la realización de obras de mitigación como condición*



PROCESO No.: 11001-3334-003-2018-00456-01  
 MEDIO DE CONTROL NULIDAD CON SUSPENSIÓN PROVISIONAL  
 DEMANDANTE: ABEL ARTURO SÁNCHEZ ANDRADE Y OTROS  
 DEMANDADO: BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL – SECRETARIA DISTRITAL DE PLANEACIÓN  
 ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

*previa, así como iii) se ordene a la administración para que satisfaga los principios de participación, sostenibilidad, neutralidad, precaución y no regresividad, absteniéndose de reproducir reglamentaciones que hayan sido retiradas de la vida jurídica por la autoridad judicial, a través de otros instrumentos. [...]*"

Señala que, al tratarse de medidas diversas, el *A quo* debe analizar cada una de ellas de manera independiente.

Indica que la medida cautelar de suspensión del acto administrativo demandado, está fundamentada en:

*"[...] la presunta vulneración de normas de orden constitucional y legal 8,79 y 80 de la Constitución Política, 1 del Decreto Ley 2811 de 1974, 124 del Decreto Reglamentario 1541 de 1978, 1 de la Ley 99 de 1993, 15 de la Ley 1523 de 2012, y 6, 11,14 y 25 de la Ley 1931 de 2018 [...]"*

Conforme a lo anterior, el *A quo* realizó una confrontación del acto administrativo con normas que podrían resultar vulneradas.

Adujo que la Resolución núm. 1631 del 2018 proferida por la Secretaria Distrital de Planeación, actualizó el mapa núm. 4 "*amenaza por inundación*", adoptado en el Plan de Ordenamiento Territorial – Decreto Distrital núm. 190 de 2004, según su contenido, está fundamentado en la facultad otorgada por el artículo 471 del Decreto 190 de 2004 y el párrafo tercero del artículo 12 de la Ley 388 de 1997 al Alcalde Municipal de actualizar los planos cartográficos del Distrito, y por otra parte, el concepto técnico CT-8174 en lo relacionado con la zonificación de amenaza por inundación por desbordamiento del río Bogotá en el sector comprendido entre el humedal Jacobe y el Humedal la Conejera, en las localidades de Suba y Engativá para el área del proyecto Ciudad Río.

Considera que el Decreto núm.190 de 2004 faculta a la Secretaria Distrital de Planeación, para actualizar los planos oficiales adoptados en el Plan de Ordenamiento Territorial, como es el caso del mapa de amenaza por

PROCESO No.: 11001-3334-003-2018-00456-01  
MEDIO DE CONTROL NULIDAD CON SUSPENSIÓN PROVISIONAL  
DEMANDANTE: ABEL ARTURO SÁNCHEZ ANDRADE Y OTROS  
DEMANDADO: BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL – SECRETARIA DISTRITAL DE PLANEACIÓN  
ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

inundación, lo cual debe sujetarse no solo a los conceptos técnicos emitidos por la autoridad Distrital competente, sino que además debe corresponder con las disposiciones generales del Plan de Ordenamiento Territorial y estar precedido de un acto administrativo que lo desarrolle.

Teniendo en cuenta lo anterior el *A quo* determina las normas contenidas en el Decreto 190 de 2004 – Compilatorio del Plan de Ordenamiento Territorial, tales como los artículos 16, 73, 74, 77, 95, 98, 99 y 100 del Decreto 469 de 2003 y el artículo 72 del Decreto 619 de 200.

Argumenta que de dicha normatividad se puede extraer que todo acto administrativo que desarrolle o reglamente el contenido del Plan de Ordenamiento Territorial, debe sujetarse a los principios básicos allí establecidos, con es la protección y tutela del ambiente y los recursos naturales, respetando la estructura ecológica principal, la cual se encuentra compuesta, entre otras, por el área de manejo Especial del río Bogotá.

Indica que el área de manejo del Río Bogotá, se compone de la ronda hidráulica y de la Zona de Manejo y Preservación del mismo, y esta última franja definida así conforme a las áreas de amenaza por inundación no mitigable o no mitigada. Así, en virtud del principio de protección ambiental y recursos naturales, la Zona de Manejo y Preservación del Río Bogotá constituye suelo de protección, es decir que tiene restringida la posibilidad de urbanizarse, entre cuyos usos prohibidos está el Forestal productor, recreación activa, minero, industrial y residencial de todo tipo.

Señala que el artículo 15 de la Ley 388 de 1997 determina la jerarquización de las normas urbanísticas y sus características, según de la cual se puede deducir que en el Plan de Ordenamiento Territorial vigente, el mapa de amenaza por inundaciones condiciona o restringe el uso de suelo en las zonas definidas como de alto riesgo y además es el punto de referencia

PROCESO No.: 11001-3334-003-2018-00456-01  
MEDIO DE CONTROL NULIDAD CON SUSPENSIÓN PROVISIONAL  
DEMANDANTE: ABEL ARTURO SÁNCHEZ ANDRADE Y OTROS  
DEMANDADO: BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL – SECRETARIA DISTRITAL DE PLANEACIÓN  
ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

para la determinación de la franja que constituye zona de manejo y preservación ambiental del río Bogotá, por lo que su modificación no constituye una simple actualización cartográfica, sino que delimita zonas de amenaza y riesgo que impactan de manera directa en una zona de protección ambiental, razón por la cual, requieren de una revisión previa del Plan de Ordenamiento, como lo establece de manera específica el numeral 1.5 del artículo 15 de la Ley 388 de 1997 y tal sentido, no basta su modificación con que se haya emitido un concepto técnico favorable por parte de la autoridad competente – Instituto Distrital de Gestión del Riesgo y Cambio Climático.

Estima que el artículo 471 del Decreto 190 de 2004, debe interpretarse concordantemente con lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley 388 de 1997 referente a inconsistencias en la cartografía oficial, prevalecerá lo establecido en el texto del acuerdo y el alcalde o la entidad delegada para el efecto, solo podrá corregirlas, siempre que no implique modificaciones al componente general del Plan y con fundamento en las normas urbanísticas aplicables al área objeto de la precisión.

Conforme a lo anterior, el *A quo* sostiene que:

*“[...] la Resolución núm. 1631 de 2018, por la cual se actualiza el mapa de amenaza por inundación del río Bogotá, contenido en el Plan de Ordenamiento Territorial, hace parte de las normas urbanísticas estructurales conforme lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley 388 de 1997 pues delimita zonas de riesgo no urbanizables que impactan directamente en la Estructura Ecológica Principal adoptada en el Plan de Ordenamiento Territorial y por ende requiere de la revisión previa del mismo, para lo cual debió darse aplicación al procedimiento establecido en el artículo 153 del Decreto 190 de 2004, no obstante, este no se surtió en el presente caso. [...]”*

Indica que de la confrontación de las normas invocadas por la parte demandante y aquellas en las que debía fundarse, el Distrito Capital de Bogotá – Secretaria Distrital de Planeación, al expedir el acto administrativo

PROCESO No.: 11001-3334-003-2018-00456-01  
 MEDIO DE CONTROL NULIDAD CON SUSPENSIÓN PROVISIONAL  
 DEMANDANTE: ABEL ARTURO SÁNCHEZ ANDRADE Y OTROS  
 DEMANDADO: BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL – SECRETARIA DISTRITAL DE PLANEACIÓN  
 ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

acusado modifico normas urbanística estructurales sin realizar el procedimiento establecido para la revisión del Plan de Ordenamiento Territorial, concretamente la cartografía oficial del Distrito Capital (mapa numero 4 “amenaza por inundación”), con lo cual violó las normas invocadas en la demanda referentes a la conservación y protección del áreas de especial importancia ecológica.

Respecto a las otras medidas cautelares solicitadas, referentes a:

*“[...] que se ordene a las entidades privadas y públicas distritales, regionales o nacionales, suspendan los tramites, procesos o actuaciones relacionadas con la modificación del mapa de amenaza por inundación, hasta la realización de obras de mitigación como condición previa y se ordene a la administración para que satisfaga los principios de participación, sostenibilidad, neutralidad, precaución y no regresividad, absteniéndose de reproducir reglamentaciones que contraríen aquellas que dieron origen a la definición de áreas protegidas y que hayan sido retiradas de la vida jurídica por la autoridad judicial a través de otros instrumentos.[...]”*

El A quo señala el pronunciamiento del Consejo de Estado, en auto de 28 de mayo de 2015, Radicación número 11001-03-26-000-2014-00054-00 (21025) en el cual se precisa:

*“[...] unos son los requisitos para decretar la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo, y otros para que sean procedentes las medidas cautelares distintas a dicha suspensión. [...]”*

Argumenta, que el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011, establece los requisitos que deben acreditarse para la precedencia de la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo y los que deben cumplirse para que proceda cualquier otra medida cautelar posible.

PROCESO No.: 11001-3334-003-2018-00456-01  
MEDIO DE CONTROL NULIDAD CON SUSPENSIÓN PROVISIONAL  
DEMANDANTE: ABEL ARTURO SÁNCHEZ ANDRADE Y OTROS  
DEMANDADO: BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL – SECRETARIA DISTRITAL DE PLANEACIÓN  
ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

Sustenta que como las medidas cautelares solicitadas son distintas a la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo, se debe observar los requisitos previstos en el inciso segundo del artículo 231 de la Ley 1437 de 2011, numerales 1 a 4.

*“[...] i) que la demanda este razonablemente fundada en derecho, ii) que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, al titularidad del derecho o de los derechos invocados, iii) que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla, y vi) 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. [...]”*

Precisa el A quo que para que proceda la medida cautelar, debía en primer lugar determinar con claridad por un lado las actuaciones o trámites administrativos que generarían un perjuicio irremediable, y por el otro, que dichos perjuicios o afectación al interés general se encuentre acreditado al menos sumariamente, requisitos que la parte demandante no demostró.

Considera que los argumentos expuestos por la parte demandante, se refieren a aspectos probatorios que solo pueden desatarse en el fondo del asunto, es decir en la sentencia, luego de agotadas las demás etapas del proceso. Sin perjuicio de los efectos que implica la suspensión provisional de la Resolución 1631 del 2018 respecto de las actuaciones administrativas que pudieran derivarse de aquella.

Conforme a lo anterior el A quo resuelve suspender provisionalmente los efectos jurídicos de la Resolución núm. 1631 de 9 de septiembre de 2018 y niega la solicitud de medidas cautelares distintas a la suspensión provisional de acto administrativo demandado.

PROCESO No.: 11001-3334-003-2018-00456-01  
MEDIO DE CONTROL NULIDAD CON SUSPENSIÓN PROVISIONAL  
DEMANDANTE: ABEL ARTURO SÁNCHEZ ANDRADE Y OTROS  
DEMANDADO: BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL – SECRETARIA DISTRITAL DE PLANEACIÓN  
ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

### 3. Del recurso de apelación

El apoderado de la Secretaria Distrital de Planeación mediante memorial radicado el día cinco (5) de septiembre de 2019 (fls. 44-49, cuaderno de medida cautelar), presentó recurso de apelación argumentando entre otras cosas, lo siguiente:

Que para que proceda el decreto de una medida cautelar, el Consejo de Estado ha indicado que debe cumplirse lo siguiente:

*“[...] la medida cautelar consistente en la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos.*

*En el marco de las diversas medidas cautelares establecidas en el CPACA se encuentra la figura de la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos, prevista en el artículo 238 de la Constitución Política.*

*Entre sus características principales se destaca su naturaleza cautelar, temporal y accionaria, tendiente a evitar que **actos contrarios al ordenamiento jurídico puedan continuar surtiendo efectos**, mientras se decide de fondo su constitucionalidad o legalidad en el proceso en el que se hubiere decretado la medida. Su finalidad, pues, es la de «evitar, transitoriamente, que el acto administrativo surta efectos jurídicos, en virtud de un juzgamiento provisorio del mismo, salvaguardando los intereses generales y el estado de derecho».*

*Merece resaltarse, en relación con el anterior Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 2 de enero de 1984), que la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos se supeditaba a la **manifiesta infracción de la norma invocada**, indicándose que en acciones distintas a la objetiva de legalidad se requiera demostrar, aunque fuera sumariamente, el perjuicio con la ejecución del acto.*

*[...]*

*Requisitos de procedencia de la suspensión de los efectos del acto acusado*

*A del artículo 231 del CPACA la suspensión misional de los efectos de los actos administrativos procede por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la respectiva solicitud "cuando tal violación surja del análisis del acto demandado su confrontación con las normas superiores invocadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud". Entonces, su procedencia está determinada por la*

PROCESO No.: 11001-3334-003-2018-00456-01  
 MEDIO DE CONTROL NULIDAD CON SUSPENSIÓN PROVISIONAL  
 DEMANDANTE: ABEL ARTURO SÁNCHEZ ANDRADE Y OTROS  
 DEMANDADO: BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL – SECRETARIA DISTRITAL DE PLANEACIÓN  
 ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

*violación del ordenamiento jurídico y la necesidad de proteger provisionalmente la legalidad, mientras se profiere la decisión definitiva respecto del acto administrativo demandado. Dice así el citado artículo: «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 se arado cuando tal violación surja del análisis del acto demandado su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos.*

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

1. *Que la demanda esté razonablemente fundada en derecho.*
2. *Que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados.*
3. *Que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla.*
4. *Que, adicionalmente, se cumpla una de las siguientes condiciones. [...]”*

Indica el *A quo* que, al sobreponer la solicitud junto con la decisión tomada, conforme a las reglas previstas anteriormente, se tiene que el requisito dispuesto en el numeral 2.º no se cumple, toda vez que al ser confortado lo argumentado con las normas citadas por la parte demandante no se configura una transgresión del ordenamiento jurídico.

Señala que el *A quo* incurre en una imprecisión al hacer una interpretación descontextualizada de lo establecido en el artículo 471 del Decreto Distrital 190 de 2004, el cual dispone:

*“[...] Actualización de los planos oficiales del Plan de Ordenamiento Territorial (artículo 281 del Decreto 469 de 2003).*

PROCESO No.: 11001-3334-003-2018-00456-01  
MEDIO DE CONTROL NULIDAD CON SUSPENSIÓN PROVISIONAL  
DEMANDANTE: ABEL ARTURO SÁNCHEZ ANDRADE Y OTROS  
DEMANDADO: BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL – SECRETARIA DISTRITAL DE PLANEACIÓN  
ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

*El Departamento Administrativo de Planeación Distrital actualizará los planos oficiales adoptados por este Decreto, con base en los actos administrativos que desarrolle el Plan, **con el objeto de mantener actualizada la cartografía temática en cada uno de los niveles de información que la conforman.** La adopción del nuevo plano y derogación del anterior se hará mediante Resolución del DAPD. [...]*

Argumenta que lo anterior debe de leerse en concordancia con lo establecido en el artículo 190 de Decreto Ley 019 del 2012, norma que prescribe lo siguiente:

Conforme a lo anterior indica que le corresponde al Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático, la complementación de la Información ligada con el tema de las áreas urbanas en amenaza por inundación en el Distrito Capital, la cual comprende también las áreas rurales, de acuerdo con lo establecido en el artículo 133 del Decreto 190 de 2004.

Argumenta que la complementación, de acuerdo con lo establecido en el numeral 2.3 del artículo 3. ° del Decreto Distrital 174 de 2014, consiste en *“[...] elaborar y actualizar los estudios y zonificación de amenaza, vulnerabilidad y riesgo, requeridos para la gestión de riesgos en el Distrito Capital [...]*”

Lo anterior en concordancia con lo establecido en el numeral 2.6 del artículo 3.° del Decreto Distrital 174 de 2014, la cual indica que corresponde al Instituto Distrital de Gestión de Riesgos:

*“[...] emitir los conceptos técnicos de riesgo que le corresponda o que le sean requeridos al interior del sistema, así como los previstos en el Plan de Ordenamiento Territorial, los decretos reglamentarios y las demás disposiciones o planes que aso lo requieran o establezca. [...]*”



PROCESO No.: 11001-3334-003-2018-00456-01  
 MEDIO DE CONTROL NULIDAD CON SUSPENSIÓN PROVISIONAL  
 DEMANDANTE: ABEL ARTURO SÁNCHEZ ANDRADE Y OTROS  
 DEMANDADO: BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL – SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN  
 ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

Sustenta que la existencia de las zonas de amenaza debe ser mitigada, con el fin de ser eliminada o reducida a su máxima expresión, conforme al artículo 129 del Decreto Distrital 190 de 2004.

*“[...] Son medidas de mitigación de riesgos por inundación las siguientes:*

- 1. Medidas estructurales: Planes de Manejo de cuencas que incluyen adecuación hidráulica de cauces, protección de las márgenes y construcción de obras de drenaje de aguas residuales y lluvias, entre otros.*
- 2. Medidas no estructurales: programas de mantenimiento y limpieza de los cauces y sistemas de drenaje, planes de monitoreo y sistemas de alerta, planes de emergencia y contingencia, programas educativos y de divulgación y organización comunitaria. [...]”*

Señala que la zona de manejo y preservación ambiental, para sectores específicos, puede ser variada, acto que debe realizarse bajo criterios de mitigación de la amenaza, lo cual conlleva la ejecución de obras, tendiente a realizar la actualización del mapa No. 4 del Decreto 190 de 2004, en los términos en que se realizó por parte de la accionada por solicitud del Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático.

considera que el Juez equivocadamente indicó que se *“[...]modifico normas urbanísticas estructurales sin realizar el procedimiento establecido para la revisión del Plan de Ordenamiento Territorial, concretamente la cartografía oficial del Distrito Capital [...]”*, toda vez que el procedimiento surtido para la expedición de la Resolución núm. 1631 de 2018, se surtió en concordancia con lo previsto en el Decreto Distrital 190 de 2004, es decir que la actualización no implica la modificación de ninguna norma urbanística estructural.

Finalmente indica que en cuanto al tercer requisito previsto en el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011, no aplica al asunto toda vez que la parte accionante presentó la acción prevista en el artículo 137 de la citada Ley.

PROCESO No.:	11001-3334-003-2018-00456-01
MEDIO DE CONTROL	NULIDAD CON SUSPENSIÓN PROVISIONAL
DEMANDANTE:	ABEL ARTURO SÁNCHEZ ANDRADE Y OTROS
DEMANDADO:	BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL – SECRETARIA DISTRITAL DE PLANEACIÓN
ASUNTO:	RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

### III. CONSIDERACIONES

#### 3.1. Procedencia y competencia del recurso de apelación:

Para resolver sobre la procedencia del recurso de apelación, la Sala atiende lo regulado por el artículo 243 de la Ley 1437 de 2011<sup>1</sup>, que señala lo siguiente:

*“[...] Artículo 243. Apelación. Son apelables las sentencias de primera instancia y los siguientes autos proferidos en la misma instancia*

*1. El que rechace la demanda.*

***2. El que decrete una medida cautelar** y el que resuelva los incidentes de responsabilidad y desacato en ese mismo trámite.*

*3. El que ponga fin al proceso.*

*[...]”.*

Como la providencia apelada decretó una medida cautelar, se trata de uno de los autos susceptibles de apelación, de conformidad con el numeral 2° del artículo 243 *ejusdem*.

Respecto a la competencia, de conformidad con el artículo 125 de la Ley 1437 de 2011, esta radica en la Sala unitaria, con sustento a la decisión que se tomará en la presente providencia.

#### 3.2. Consideraciones de la Sala respecto al recurso de apelación

##### Problema jurídico

---

<sup>1</sup> Normativa aplicable, toda vez que, al momento de presentarse el presente recurso de apelación, no estaba vigente la Ley 2080 de 2021.

PROCESO No.: 11001-3334-003-2018-00456-01  
 MEDIO DE CONTROL NULIDAD CON SUSPENSIÓN PROVISIONAL  
 DEMANDANTE: ABEL ARTURO SÁNCHEZ ANDRADE Y OTROS  
 DEMANDADO: BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL – SECRETARIA DISTRITAL DE PLANEACIÓN  
 ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

Corresponde a la Sala determinar si la decisión de la *A quo* se ajustó en derecho y cumplió con los requisitos que contemplan los artículos 229 y 231 de la Ley 1437 de 2011, la decisión del Juzgado Tercero (3.º) Administrativo del Circuito de Bogotá en la providencia apelada de fecha treinta (30) de agosto de 2019, mediante la cual decretó una medida cautelar dentro del presente medio de control de nulidad.

### 3.3. En cuanto a las medidas cautelares

El artículo 238 de la Constitución Política dispone que la jurisdicción de lo contencioso administrativo podrá suspender provisionalmente, por los motivos y con los requisitos que establezca la ley, los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial.

*«Artículo 238.- La jurisdicción de lo contencioso administrativo podrá suspender provisionalmente, por los motivos y con los requisitos que establezca la ley, los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial».*

Por su parte, en cuanto a la procedencia de las medidas cautelares, el artículo 229 de la Ley 1437 de 2011 -Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo-, establece:

*«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.*

*(...)».*

PROCESO No.: 11001-3334-003-2018-00456-01  
 MEDIO DE CONTROL NULIDAD CON SUSPENSIÓN PROVISIONAL  
 DEMANDANTE: ABEL ARTURO SÁNCHEZ ANDRADE Y OTROS  
 DEMANDADO: BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL – SECRETARIA DISTRITAL DE PLANEACIÓN  
 ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

Ahora bien, en cuanto a los requisitos para decretar las medidas cautelares, el H. Consejo de Estado en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejero Ponente: Hernando Sánchez Sánchez, mediante auto de fecha 11 de junio de 2020, consideró:

***“[...] Respecto a los criterios de fumus boni iuris y periculum in mora en la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos***

*57. La Sala procederá a armonizar las diferentes posturas de la Sección Primera respecto a si se debe o no cumplir con los criterios de fumus boni iuris y periculum in mora en el decretó de una medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo.*

*[...]*

*60. Razón por la cual, se evidencia que el juez administrativo al momento de realizar el análisis de procedibilidad de una medida cautelar, debe verificar que se cumplan los criterios de: i) la apariencia de buen derecho (fumus boni iuris); y ii) el perjuicio de la mora (periculum in mora), los cuales no son antagónicos ni se encuentran desligados de los requisitos establecidos en el artículo 231 citado supra, como a continuación pasa a explicarse:*

*61. El legislador dividió el artículo 231 en dos incisos; **el primero**, que hace referencia a los requisitos **para decretar una medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo** (de la que trata el artículo 238<sup>2</sup> de la Constitución Política y el numeral 3 del artículo 230 de la Ley 1437); y **el segundo**, que se refiere a los requisitos **para decretar otros tipos de medidas cautelares diferentes a la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo**, como lo son las de carácter preventivo, conservativo y anticipativo, así:*

*[...]*

*62. Sin embargo, dicha división no significa que solo en las medidas cautelares de que trata el inciso segundo (medidas cautelares preventivas, conservativas y anticipativas), deba cumplirse con los criterios de fumus boni iuris y periculum in mora con sujeción a los numerales 1, 2, 3 y 4 de dicha normativa y, que por el contrario, cuando se trate de la medida cautelar consistente en la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo, solo baste con la verificación de la violación de las disposiciones invocadas en la*

<sup>2</sup> “[...] **Artículo 238.** La jurisdicción de lo contencioso administrativo podrá suspender provisionalmente, por los motivos y con los requisitos que establezca la ley, los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial [...]”

PROCESO No.: 11001-3334-003-2018-00456-01  
 MEDIO DE CONTROL NULIDAD CON SUSPENSIÓN PROVISIONAL  
 DEMANDANTE: ABEL ARTURO SÁNCHEZ ANDRADE Y OTROS  
 DEMANDADO: BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL – SECRETARIA DISTRITAL DE PLANEACIÓN  
 ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

***demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado sin que deban verificarse los criterios de fumus boni iuris y periculum in mora.***

63. Contrario a lo anterior, cuando el juez administrativo, en un análisis inicial de legalidad, determina procedente decretar la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo, se entiende que está implícita per se la verificación de los criterios de fumus boni iuris y periculum in mora, por lo siguiente:

***Fumus boni iuris (Apariencia de buen derecho)***

63.1. La suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo procede por la 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 acusado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas; por lo tanto, se subsume que se configura la apariencia de buen derecho a partir de esa apreciación provisional que determina **la posible** existencia de un derecho.

***Periculum in mora (Perjuicio de la mora)***

63.2. La suspensión provisional de un acto administrativo tiene por objeto que actos contrarios al ordenamiento jurídico puedan continuar surtiendo efectos mientras se decide de fondo su legalidad; razón por la cual, se configura el perjuicio de la mora; criterio este que por antonomasia constituye un elemento esencial de toda medida cautelar.

64. Razón por la cual, la Sala considera que:

64.1. En la medida cautelar que hace referencia el inciso 1.º del artículo 231 de la Ley 1437 (medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo); así como, en las que hace referencia el inciso 2.º de la misma normativa (medidas cautelares preventivas, conservativas y anticipativas), es necesario que se cumplan, además de los requisitos establecidos en cada uno de dichos incisos, con los criterios de fumus boni iuris y periculum in mora.

64.2. Cuando el juez administrativo determina procedente, en un análisis inicial de legalidad y por solicitud de parte, decretar la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo, en el momento que verifica que existió violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado y, por tanto, que es necesaria decretar la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo, se entiende que **está implícita la verificación de los criterios de fumus boni iuris y periculum in mora.**

65. ***En consecuencia, tratándose de la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos, se entiende que la parte que solicita dicha medida cautelar ha***

PROCESO No.: 11001-3334-003-2018-00456-01  
MEDIO DE CONTROL NULIDAD CON SUSPENSIÓN PROVISIONAL  
DEMANDANTE: ABEL ARTURO SÁNCHEZ ANDRADE Y OTROS  
DEMANDADO: BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL – SECRETARIA DISTRITAL DE PLANEACIÓN  
ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

***cumplido con el deber de demostrar los criterios de fumus boni iuris y periculum in mora, en la medida que prueba la violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado.***

*[...]*”

Con base en el anterior marco normativo y jurisprudencial se procederá a resolver el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la Secretaria Distrital de Planeación, contra la providencia fecha treinta (30) de agosto de 2019, mediante la cual el *A quo* resolvió la solicitud de suspensión provisional del acto administrativo demandado, decretándola.

### **Caso en concreto**

El Juzgado Tercero (3.º) Administrativo del Circuito de Bogotá, resolvió suspender provisionalmente los efectos jurídicos de la Resolución núm. 1631 de 2018 “[...] *por medio de la cual se actualiza el mapa no. 4 “amenaza de inundación”*. [...]”

De conformidad con lo anterior, se procede a determinar si el *A quo*, cumplió con el análisis de los presupuestos normativos para decretar la medida cautelar en el medio de control de nulidad.

Tratándose de la medida cautelar solicitada por la parte demandante, está se presenta fundamentada en la vulneración de normas de orden constitucional y legal, para lo cual se hace necesario en primer lugar revisar el fundamento en el que se apoya dicho acto administrativo del cual pretenden su nulidad.

Conforme a lo anterior, la Sala observa que la Resolución núm. 1631 de 2018, “[...] *por medio de la cual se actualiza el mapa No. 4, “amenaza por inundación”* [...]” fue proferida por la Secretaria Distrital de Planeación, en

PROCESO No.: 11001-3334-003-2018-00456-01  
 MEDIO DE CONTROL NULIDAD CON SUSPENSIÓN PROVISIONAL  
 DEMANDANTE: ABEL ARTURO SÁNCHEZ ANDRADE Y OTROS  
 DEMANDADO: BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL – SECRETARIA DISTRITAL DE PLANEACIÓN  
 ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

uso de las facultades legales que le otorgó el artículo 471 del Decreto Distrital 190 de 2004 y del artículo 4. ° del Decreto Distrital 016 de 2013.

***“[...] Artículo 471. Actualización de los planos oficiales del Plan de Ordenamiento Territorial (artículo 281 del Decreto 469 de 2003).***

*El Departamento Administrativo de Planeación Distrital actualizará los planos oficiales adoptados por este Decreto, con base en los actos administrativos que desarrolle el Plan, con el objeto de mantener actualizada la cartografía temática en cada uno de los niveles de información que la conforman. La adopción del nuevo plano y derogación del anterior se hará mediante Resolución del DAPD. [...]*

Por su parte el artículo 190 del Decreto Nacional 019 de 2012 adicionó el párrafo tercero al artículo 12 de la Ley 388 de 1997, mediante el cual se faculta al Alcalde Municipal para actualizar los planos cartográficos del Distrito.

***“[...] ARTÍCULO 190. Modo de resolver las inconsistencias entre lo señalado en el acuerdo que adopta el plan de ordenamiento territorial y su cartografía oficial. Adiciónese el siguiente párrafo tercero al artículo 12 de la Ley 388 de 1997:***

***“PARÁGRAFO 3. Cuando existan inconsistencias entre lo señalado en el acuerdo que adopta el plan de ordenamiento territorial y su cartografía oficial, prevalecerá lo establecido en el texto del acuerdo y corresponderá al alcalde municipal o distrital, o la entidad delegada para el efecto, corregir las inconsistencias cartográficas, siempre que no impliquen modificación al articulado del Plan de Ordenamiento Territorial. [...]***

Ahora bien, del contenido del acto administrativo demandado, se evidencia que el Plan de Ordenamiento territorial, se encuentra compilado en el Decreto Distrital 190 de 2004, dentro del cual, entre otros se adopta el artículo 16 del Decreto 469 de 2003, el cual dispone:

***“[...] Artículo 16. Principios básicos.***

*El Territorio del Distrito Capital se ordena en el largo plazo según una estrategia que se implementará bajo tres principios básicos: el primero,*

PROCESO No.: 11001-3334-003-2018-00456-01  
MEDIO DE CONTROL NULIDAD CON SUSPENSIÓN PROVISIONAL  
DEMANDANTE: ABEL ARTURO SÁNCHEZ ANDRADE Y OTROS  
DEMANDADO: BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL – SECRETARIA DISTRITAL DE PLANEACIÓN  
ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

la protección y tutela del ambiente y los recursos naturales y su valoración como sustrato básico del ordenamiento territorial;

[...]

1. La estructura ecológica principal está constituida por una red de corredores ambientales localizados en jurisdicción del DISTRITO CAPITAL e integrados a la estructura ecológica regional, y cuyos componentes básicos son el sistema de áreas protegidas; los parques urbanos; los corredores ecológicos y el área de manejo Especial del río Bogotá. [...]”

En lo que respecta a la medida cautelar presentada por la parte demandante, la Sala concluye que esta solicitud es de naturaleza preventiva, toda vez que con la posible ejecución de las obras se puede generar daños al ecosistema del Río Bogotá.

Así las cosas, el artículo 79 de la Constitución Política Colombiana, reconoce el derecho que tienen todas las personas a gozar de un ambiente sano y le atribuye al Estado el deber de proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines, con miras a una adecuada materialización de tales propósitos, además dispone que la ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.

Teniendo en cuenta lo anterior, es acertado el *A quo* en considerar que en virtud del principio de protección ambiental y recursos naturales, la Zona de Manejo y Preservación del Río Bogotá constituye suelo de protección.

Dentro de este orden de ideas, teniendo en cuenta que dentro del Plan de Ordenamiento Territorial, el mapa de amenaza por inundación es el esquema fundamental para identificar la franja que constituye la zona de manejo y preservación ambiental del Río Bogotá, su actualización cartográfica y ejecución de obras, pese al aval dado por el Instituto Distrital de Gestión del Riesgo y Cambio Climático, constituye una posible amenaza



PROCESO No.: 11001-3334-003-2018-00456-01  
 MEDIO DE CONTROL NULIDAD CON SUSPENSIÓN PROVISIONAL  
 DEMANDANTE: ABEL ARTURO SÁNCHEZ ANDRADE Y OTROS  
 DEMANDADO: BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL – SECRETARIA DISTRITAL DE PLANEACIÓN  
 ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

a la protección ambiental, dado a que se hace necesario previamente la revisión del Plan de Ordenamiento Territorial a que hace referencia el artículo 15, numeral 1.5 de la Ley 388 de 1997.

**“[...] Artículo 15. Normas urbanísticas.**

*Las normas urbanísticas regulan el uso, la ocupación y el aprovechamiento del suelo y definen la naturaleza y las consecuencias de las actuaciones urbanísticas indispensables para la administración de estos procesos. Estas normas estarán jerarquizadas de acuerdo con los criterios de prevalencia aquí especificados y en su contenido quedarán establecidos los procedimientos para su revisión, ajuste o modificación, en congruencia con lo que a continuación se señala.*

*En todo caso los municipios que integran áreas metropolitanas deberán ajustarse en su determinación a los objetivos y criterios definidos por la Junta Metropolitana, en los asuntos de su competencia.*

**1. Normas urbanísticas estructurales.**

*Son las que aseguran la consecución de los objetivos y estrategias adoptadas en el componente general del plan y en las políticas y estrategias de mediano plazo del componente urbano. Prevalecen sobre las demás normas, en el sentido de que las regulaciones de los demás niveles no pueden adoptarse ni modificarse contraviniendo lo que en ellas se establece, y su propia modificación solo puede emprenderse con motivo de la revisión general del plan o excepcionalmente a iniciativa del alcalde municipal o distrital, con base en motivos y estudios técnicos debidamente sustentados. Por consiguiente, las normas estructurales incluyen, entre otras:*

**1.5** *Las que definan las áreas de protección y conservación de los recursos naturales y paisajísticos, las que delimitan zonas de riesgo y en general, todas las que conciernen al medio ambiente, las cuales en ningún caso, salvo en el de la revisión del plan, serán objeto de modificación.*

De conformidad con lo anterior, se tiene que es precisa la confrontación realizada por el *A quo* respecto de las normas invocadas por el demandante frente a aquellas en las que se fundamentó la Resolución núm. 1631 de 2018, toda vez que la Secretaria Distrital de Planeación, no tuvo en cuenta los principios básicos en los que debió fundarse de conformidad con el Decreto Distrital 190 de 2004, ni el procedimiento establecido en el artículo

PROCESO No.: 11001-3334-003-2018-00456-01  
MEDIO DE CONTROL NULIDAD CON SUSPENSIÓN PROVISIONAL  
DEMANDANTE: ABEL ARTURO SÁNCHEZ ANDRADE Y OTROS  
DEMANDADO: BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL – SECRETARIA DISTRITAL DE PLANEACIÓN  
ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

153 *ibidem*, como preventivo y garantista de los derecho constitucionales para la actualización del mapa núm. 4 “[...] amenaza por inundación [...]”

Por los argumentos expuestos en precedencia, procederá la Sala a confirmar la providencia de fecha treinta (30) de agosto de 2019 proferida por el Juzgado Tercero (3.º) Administrativo del Circuito de Bogotá, mediante el cual decretó la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo demandado.

En consecuencia, el **Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección «A»**,

### RESUELVE

**PRIMERO. - CONFÍRMASE** la providencia de treinta (30) de agosto de 2019 proferida por el Juzgado Tercero (3.º) Administrativo del Circuito de Bogotá, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO. -** Ejecutoriado este auto, por secretaría **DEVUÉLVASE** el cuaderno al Juzgado de origen.

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Discutido y aprobado en sesión realizada en la fecha.

  
**CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**  
Magistrada

  
**LUIS MANUEL LASSO LOZANO**  
Magistrado

  
**FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**  
Magistrado



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

**AUTO DE SUSTANCIACIÓN N° 2021-06-240 NYRD**

Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de junio de dos mil veintiuno (2021)

<b>RADICACIÓN:</b>	<b>250002341000201800492-00</b>
<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	<b>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO.</b>
<b>DEMANDANTE:</b>	<b>MAR Y AIRE S.A.S</b>
<b>DEMANDADO:</b>	<b>DIRECCION DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES-DIAN.</b>
<b>TEMA:</b>	<b>SANCIÓN DE CANCELACIÓN DE AUTORIZACIÓN COMO AGENTE DE ADUANAS</b>
<b>ASUNTO:</b>	<b>APLAZA AUDIENCIA INICIAL</b>

**MAGISTRADO PONENTE: MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN**

Vista la constancia secretarial que antecede, y debido a que el día de mañana se llevara a cabo la rendición de cuentas del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, donde el Magistrado Ponente actúa como vicepresidente de la Corporación es necesario aplazar la diligencia, la cual se fijará fecha en auto posterior.

En mérito de lo expuesto,

**DISPONE**

**PRIMERO. - APLAZAR** la audiencia inicial del día 25 de Junio de 2021, a las 2:00 pm, que sería llevada a cabo en la plataforma Microsoft Teams por las razones expuestas.

**SEGUNDO. - Por Secretaría NOTIFICAR** a las partes de la presente decisión.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN**  
Magistrado

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**

**-SECCIÓN PRIMERA-**

**-SUBSECCIÓN "A"-**

Bogotá D.C., veintinueve (29) de junio de dos mil veintiuno (2021)

***MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO***

**PROCESO No.:** 25000-23-41-000-2018-01114-00  
**DEMANDANTE:** SINDICATO DE PROCURADORES  
JUDICIALES -PROCURAR-  
**DEMANDADO:** PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN  
**MEDIO DE CONTROL:** NULIDAD ELECTORAL

---

**Asunto:** Reitera requerimiento y fija fecha para audiencia inicial.

Visto el informe secretarial que antecede y de la revisión del expediente, observa el Despacho la Administradora Colombiana de Pensiones -COLPENSIONES- no ha atendido el requerimiento efectuado en la audiencia inicial del diecinueve (19) de noviembre de 2019, por lo tanto, se hace necesario reiterar dicho oficio bajo apremio. De otra parte, se fijará fecha para reanudar la audiencia inicial.

Por lo expuesto, el Despacho,

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

**PRIMERO:** Por Secretaría de la Sección, **REQUIÉRASE** la orden dictaminada en la audiencia inicial del diecinueve (19) de noviembre de 2019, en el sentido de requerir a la Administradora Colombiana de Pensiones -COLPENSIONES-, para que dentro del término de los tres (3) días siguientes al recibo de la correspondiente comunicación, certifique: (i) el número de semanas cotizadas por la señora Julieta Margarita Franco Daza, identificada con la cédula de ciudadanía No. 32.247.291 de Cúcuta, para el siete (7) de septiembre de 2018 y, (ii) Si para el siete (7) de

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2018-01114-00  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD ELECTORAL  
DEMANDANTE: SINDICATO DE PROCURADORES JUDICIALES -PROCURAR-  
DEMANDADO: PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN  
ASUNTO: REITERA REQUERIMIENTO Y FIJA FECHA PARA AUDIENCIA INICIAL.

septiembre de 2018 la señora Julieta Margarita Franco Daza había radicado solicitud de reconocimiento pensional. De la información que suministre COLPENSIONES, deberá allegar el debido soporte documental.

**SEGUNDO: FÍJASE** como fecha para reanudar la audiencia inicial, el martes veintisiete (27) de julio de 2021 a las diez de la mañana (10:00a.m.), a través de la Plataforma Office 365 de Microsoft Teams.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

  
**CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**  
Magistrada

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



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

Bogotá D.C., veintiocho (28) de junio de dos mil veintiuno (2021).

**PROCESO No.:** 1100133340062019-00050-01  
**MEDIO DE CONTROL:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**DEMANDANTE:** SOULMEDICAL LTDA  
**DEMANDADO:** MINISTERIO DE SALUD Y OTRO  
**ASUNTO:** REMITE PROCESO POR FALTA DE JURISDICCIÓN

**MAGISTRADO PONENTE  
FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**

Sería del caso resolver el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte demandante contra el auto proferido el veintiséis (26) de agosto de dos mil diecinueve (2019) por el Juzgado Sexto (6º) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, mediante el cual se rechazó la demanda por no subsanar.

Sin embargo, le corresponde al Despacho remitir el proceso a los Juzgados Laborales del Circuito de Bogotá, por falta de jurisdicción, de conformidad con las razones que pasan a exponerse:

**1. ANTECEDENTES.**

1.1. La sociedad Soulmedical LTDA interpuso demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en contra del Ministerio de Salud y la Superintendencia Nacional de Salud con base en las siguientes pretensiones:

"1.1. Se DECLARE la nulidad de la resolución No. 1764 del 5 de mayo del 2014 "POR MEDIO DEL CUAL SE REALIZA UN REQUERIMIENTO PARA LA LEGALIZACION DE UN ANTICIPO POR CONCEPTO DE Prestación DE SERVICIOS DE SALUD Y/O SE ORDENA LA DEVOLUCION EN FAVOR DE SOLSALUD EPS S.A EN Liquidación" dejando sin valor ni efecto el requerimiento efectuado por la existencia de la cosa juzgada respecto de los contratos de prestación de servicios RSMMA-603-01 y SPRSMMS-604-07 por valor de DIECISÉS MILLONES OCHOCIENTOS MIL PESOS (\$16.800.000) y en base al pago del mismo por la vía ejecutiva y la ausencia

PROCESO No.:	1100133340062019-00050-01
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	SOULMEDICAL LTDA
DEMANDADO:	MINISTERIO DE SALUD Y OTRO
ASUNTO:	REMITE PROCESO POR FALTA DE JURISDICCIÓN

del mentado anticipo.

1.2. Se DECLARE la nulidad de la resolución PC No. 005302 del 24 de Julio de 2014 por medio de la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto contra resolución No. 1764 del 5 de mayo de 2014, "POR MEDIO DE LA CUA SE RESUELVE EL RECURSO DE REPOSICION INTERPUESTO CONTRA LA RESOLUCIÓN 1764 DE 2014 Y SE CONFIRMÓ LO ALLÍ DECIDIDO.

1.3. Que a título de restablecimiento del derecho, se ORDENE a los demandados a que retiren de sus bases de datos cualquier clase de obligación la sociedad SOULMEDICAL LTDA, persona jurídica de derecho privado, identificada con el NIT 900064854-2, por la existencia de la cosa juzgada respecto de los contratos de prestación de servicios RSMMA-603-07 y SPRSMMA-604-07 por valor de DIECISÉIS MILLONES OCHOCIENTOS MIL PESOS (\$16.800.000) y base al pago del mismo por la vía ejecutiva y la ausencia del mentado anticipo"

1.2. Es importante señalar que en el presente caso se surtieron varios trámites en Juzgados Administrativos de Bogotá.

Mediante auto del 23 de abril de 2015 el Juzgado Doce Administrativo del Circuito de Bogotá declaró la falta de competencia para conocer el asunto y dispuso remitirlo a los Juzgados Administrativos de Bogotá- Sección Tercera.

1.3. De manera posterior, correspondió por reparto el proceso al Juzgado 33 Administrativo de Bogotá- Sección Tercera y mediante auto del 15 de junio de 2016 admitió la demanda y corrió el respectivo traslado a las entidades para que se pronunciaran al respecto.

1.4. Una vez recibidos los pronunciamientos de las entidades vinculadas, el Despacho mediante auto del 7 de febrero de 2019 proferido en audiencia inicial dispuso lo siguiente:

En consecuencia, se RESUELVE (Auto interlocutorio No. 99) PRIMERO: 1) NEGAR la excepción previa de falta de jurisdicción, por las razones señaladas por el despacho en esta audiencia. SEGUNDO: DECLARAR LA FALTA DE COMPETENCIA DEL JUZGADO TREINTA Y TRES ADMINISTRATIVO ORAL DE BOGOTÁ (33)- SECCIÓN TERCERA-, por las razones expuestas en esta audiencia. TERCERO: Remítase la presente

PROCESO No.:	1100133340062019-00050-01
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	SOULMEDICAL LTDA
DEMANDADO:	MINISTERIO DE SALUD Y OTRO
ASUNTO:	REMITE PROCESO POR FALTA DE JURISDICCIÓN

demanda de nulidad y restablecimiento del derecho a los Jueces Administrativos del Circuito Judicial de Bogotá- Sección Primera (reparto), para continuar con el trámite del proceso. CUARTO: Las actuaciones surtidas por el Despacho conservan plena validez. QUINTO: Por secretaría procédase a las anotaciones a que haya lugar y a la remisión inmediata del expediente

(...)

1.5. Una vez remitido el expediente a los Juzgados Administrativos de Bogotá- Sección Primera, le correspondió por reparto al Juzgado 6 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá que mediante auto del 9 de julio de 2019 ordenó corregir la demanda.

1.6. Ante el silencio de la parte demandante, mediante auto del 26 de agosto de 2019 el Despacho rechazó la demanda por no haber subsanado los defectos en el término otorgado.

## **2. CONSIDERACIONES**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 168 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, cuando se evidencie la falta de jurisdicción respecto de una demanda, ésta deberá ser remitida al juez competente en caso de que existiere. La norma es del siguiente tenor:

“ARTÍCULO 168. FALTA DE JURISDICCIÓN O DE COMPETENCIA. En caso de falta de jurisdicción o de competencia, mediante decisión motivada el Juez ordenará remitir el expediente al competente, en caso de que existiere, a la mayor brevedad posible. Para todos los efectos legales se tendrá en cuenta la presentación inicial hecha ante la corporación o juzgado que ordena la remisión.”

### **2.1. Marco Normativo y Jurisprudencial**

La Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, al resolver conflictos negativos de competencia suscitados entre la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y la Jurisdicción Ordinaria Laboral ha sido reiterativa en señalar que el conocimiento de los asuntos relativos al reconocimiento y pago de acreencias a cargo



PROCESO No.:	1100133340062019-00050-01
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	SOULMEDICAL LTDA
DEMANDADO:	MINISTERIO DE SALUD Y OTRO
ASUNTO:	REMITE PROCESO POR FALTA DE JURISDICCIÓN

del Sistema General de Seguridad Social en Salud, corresponden a la Jurisdicción Ordinaria Laboral.

Al dirimir estas controversias, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria ha señalado que debe aplicarse su precedente horizontal, en particular el expuesto en la providencia de 11 de agosto de 2014 dentro del proceso No. 110010102000201401722 00 en el cual se dirimió el conflicto negativo de competencia suscitado entre el Juzgado 34 Administrativo Oral y el 31 Laboral del Circuito de Bogotá.

La referida decisión fue reiterada dentro del expediente 110010102000201302678-01<sup>1</sup> al resolver el conflicto de competencia suscitado entre el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y el Juzgado Diez (10) Laboral del Circuito de Bogotá, en la cual se expuso lo siguiente:

**“3.- Siguiendo el precedente horizontal de esta Sala, el asunto se asignará a la Jurisdicción Ordinaria Laboral.**

En la providencia mencionada que sirve de precedente horizontal, esta Sala se refirió expresamente al marco normativo aplicable, (i) examinó la cláusula general o residual de competencia de la Jurisdicción Ordinaria Laboral y de la Seguridad Social; (ii) hizo referencia al criterio exclusivo y excluyente con la asignación a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo de los litigios en materia de seguridad social de los empleados públicos, cuando su régimen sea administrado por una persona de derecho público y, (iii) enfatizó en la competencia de la Superintendencia Nacional de Salud al ejercer funciones jurisdiccionales, para conocer de conflictos generados de las devoluciones o glosas a las facturas entre las entidades del Sistema de Seguridad Social en Salud.

Señaló además que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley 270 de 1996 (Estatutaria de la Administración de Justicia), la Jurisdicción Ordinaria *“conocerá de todos los asuntos que no estén atribuidos por la Constitución o la ley a otra jurisdicción”*. De la misma forma, que en el numeral 4º del artículo 2º del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, modificado por el artículo 622 de la Ley 1564 de 2012 (Código General del Proceso), se asignó a la Jurisdicción Ordinaria en su especialidad Laboral y de Seguridad Social, conocer de *“las controversias relativas a la prestación de los servicios de la seguridad social que se susciten entre los afiliados, beneficiarios o usuarios, los empleadores y las entidades administrativas o prestadoras, salvo los de responsabilidad médica y los relacionados con contratos”*.

En la providencia que viene mencionándose, se efectuó una interpretación armónica e integral de lo dispuesto en los artículos 12 de la Ley 270 de 1996 y el artículo 2 numeral 4º del CPT, de los cuales se advierte la cláusula general de competencia de la Jurisdicción Ordinaria, que en lo atinente a la especialidad Laboral y de Seguridad Social, es competente para conocer, en primer lugar, de los

---

<sup>1</sup> Providencia de veintinueve (29) de mayo de dos mil diecinueve (2019)

PROCESO No.:	1100133340062019-00050-01
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	SOULMEDICAL LTDA
DEMANDADO:	MINISTERIO DE SALUD Y OTRO
ASUNTO:	REMITE PROCESO POR FALTA DE JURISDICCIÓN

litigios originados en la prestación de los servicios de seguridad social, suscitados entre los afiliados, beneficiarios o usuarios, los empleadores y las entidades administradores o prestadores, con excepción de la responsabilidad médica y los relacionados con contratos y, en segundo lugar, de los asuntos que no hayan sido asignados por el Legislador a una de las jurisdicciones especiales.

Ahora bien, se señaló que como el conflicto negativo de competencias se presentó entre la Jurisdicción Ordinaria Laboral y la Contencioso Administrativa, era preciso verificar los asuntos que en materia de seguridad social taxativamente asignó el Legislador a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativa, particularmente en lo regulado en el artículo 104 en sus numerales 1º y 4º, valga decir, (i) debe tenerse en cuenta que, *prima facie*, no se trate desde la óptica sustancial o material de un litigio surgido de un acto, contrato, hecho, omisión u operación sujeto al derecho administrativo y en el que se encuentren involucradas entidades públicas o particulares en ejercicio de función administrativa y, (ii) la Jurisdicción Contenciosa Administrativa conoce en materia Laboral y de Seguridad Social de los procesos relativos a *"la relación legal y reglamentaria entre los servidores públicos y el Estado, y la seguridad social de los mismos, cuando dicho régimen esté administrado por una persona de derecho público"*.

De tal manera que según la providencia que sirve como precedente, los Procesos Judiciales referidos a la Seguridad Social de los Servidores Públicos, cuando su régimen sea administrado por una persona de derecho público, son los únicos litigios en materia de Seguridad Social asignados de forma privativa y excluyente a la Jurisdicción Especial de lo Contencioso Administrativo, por ello surge claro que cuando las pretensiones de la demanda sobre otras controversias que puedan generarse al interior de los actores del Sistema General de Seguridad Social, corresponderán, siguiendo la cláusula general de competencia, a la Jurisdicción Ordinaria Laboral.

En la citada providencia, se recordó que de acuerdo con lo dispuesto en el literal f) del artículo 41 de la Ley 1122 de 2007, adicionado por el artículo 126 de la Ley 1438 de 2011, a la Superintendencia Nacional de Salud cuando ejerce funciones jurisdiccionales se le asignó la competencia para conocer de los *"conflictos derivados de las devoluciones o glosas a las facturas entre entidades del Sistema General de Seguridad Social en Salud"*, función que ejerce a prevención, en relación con la Jurisdicción Ordinaria Laboral y de Seguridad Social y, que tiene segunda instancia ante la Jurisdicción Ordinaria en su especialidad laboral y de seguridad social.

De la misma manera, recordó la Sala en esa oportunidad que *"no es el nomen juris de la demanda lo que determina la jurisdicción a tramitar el proceso, sino la real pretensión y objeto del litigio"*, de allí que esta Superioridad como Juez del conflicto está autorizada para efectuar una hermenéutica vinculante sobre las normas que atribuyen competencia a las Jurisdicciones trabadas en el conflicto, labor que está íntimamente ligada al examen del caso concreto, consistente en la verificación de la realidad procesal identificable con la pretensión de la demanda, *"integrando para ello las circunstancias de hecho y de derecho que la rodean o condicionan"*.

Enfatizó especialmente en que (i) la nueva redacción del artículo 2.4 del Código General del Trabajo y de la Seguridad Social, con ocasión de la entrada en vigencia del artículo 622 del Código General del Proceso, *"nunca puede interpretarse como la decisión del legislador de inaplicar, restringir, ni mucho menos derogar la cláusula general y residual de competencia de la Jurisdicción Ordinaria en su especialidad Laboral y de Seguridad Social, cuya fuente es prevalente por ser ley estatutaria"*; (ii) la interpretación armónica y coherente del enunciado normativo del artículo 2.4 del CPT a la luz de la cláusula general y residual de competencia del artículo 12 de la Ley 270 de 1996 (Estatutaria de la Administración de Justicia), muestra

PROCESO No.:	1100133340062019-00050-01
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	SOULMEDICAL LTDA
DEMANDADO:	MINISTERIO DE SALUD Y OTRO
ASUNTO:	REMITE PROCESO POR FALTA DE JURISDICCIÓN

claramente que *"los recobros al Estado son una controversia, sino directa, al menos indirecta, que se desprende necesariamente de la prestación de servicios de salud a los afiliados, beneficiarios o usuarios, por parte de una E.P.S. en tanto que administradora de un régimen de seguridad social en salud"* y, (iii) *"las demandas judiciales ocasionadas por el no pago en sede administrativa de recobros, en virtud de devoluciones o glosas a las facturas acompañadas a la solicitud de recobro, son una especie de litigio propio del sistema actual de seguridad social en salud, que se da entre un administrador del sistema de salud y el Estado, como garante último de los derechos fundamentales a la salud y a la seguridad social, en razón de la atención a los usuarios del mismo sistema"*, que no pueden confundirse con casos *"de responsabilidad médica, ni con litigios basados en contratos, ni con el medio de control de reparación directa por hechos, omisiones u operaciones del Estado"*.

### 3.1. Aplicación del precedente horizontal de esta Sala al caso concreto.

La Sala constata que en el caso examinado y en aplicación del criterio consistente en que no es el rótulo o nombre jurídico de la demanda lo que determina la jurisdicción que debe conocer, tramitar y decidir el proceso, sino la pretensión real objeto del litigio, se tiene lo siguiente:

Así la demanda presentada por la EPS Sanitas S.A, contra la Nación -Ministerio de Salud y Protección Social se haya intentado encausar en un primer momento como el ejercicio del Medio de Control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, tiene como finalidad real y última demostrar que con base en órdenes proferidas por jueces de tutela, efectuó una serie de prestaciones en salud, valoradas en mil novecientos setenta y cinco millones novecientos noventa y nueve mil novecientos cuarenta y tres pesos con cincuenta y un centavos (\$1.975.999.943,51) consistentes en la prestación de servicios médicos no provistos en el Plan Obligatorio de Salud - NO POS a sus usuarios, más los intereses causados hasta la fecha en que se profiera la sentencia.

Posterior a ello, la E.P.S. SANITAS S.A presentó al Consorcio administrador en representación del Ministerio de Salud y Protección Social varias solicitudes de recobro, junto por los correspondientes soportes, para el trámite administrativo por parte del Estado por el valor que debió asumir al prestar servicios de salud que presuntamente no estaban cubiertos por los recursos destinados a cumplir con el Plan Obligatorio de Salud. Sin embargo, las solicitudes fueron glosadas, generando un perjuicio económico grave para la EPS, cuya sostenibilidad económica se ve afectada y, por consiguiente, la futura prestación de servicios médicos no POS e incluso POS.

De tal modo que fracasado el trámite administrativo del recobro, se acudió a la Administración de Justicia para que declare que el Estado, mediante el Ministerio de Salud y Protección Social y con cargo al FOSYGA hoy ADRES, tiene la obligación de pagar a la EPS dichos valores, junto con los intereses moratorios a que hubiese lugar.

Con lo anterior se evidencia que, independientemente de su denominación y estructura formal de la demanda presentada por la EPS SANITAS S.A, no se trata de un Proceso Judicial relativo a la Seguridad Social de los Empleados Públicos cuyo régimen sea administrado por una persona de derecho público. Por lo cual, siendo ese tipo de litigio el único que en materia de seguridad social quedó taxativamente reservado a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, debe entenderse que, en aplicación de la Cláusula General y Residual de Competencia de la Jurisdicción Ordinaria, en los términos del artículo 12 de la Ley Estatutaria 270 de 1996, la Jurisdicción competente para el recobro al Estado por prestaciones NO POS, es la ordinaria.

PROCESO No.:	1100133340062019-00050-01
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	SOULMEDICAL LTDA
DEMANDADO:	MINISTERIO DE SALUD Y OTRO
ASUNTO:	REMITE PROCESO POR FALTA DE JURISDICCIÓN

Basta lo anterior para determinar que no siendo el asunto que nos ocupa de competencia de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa sino de la Ordinaria Laboral, es clara la remisión que debe de hacerse del caso a la última de las mencionadas, en cabeza del Juzgado (10) Diez Laboral del Circuito de Bogotá D.C.”

### 3. CASO CONCRETO

En el proceso de la referencia, la sociedad SOULMEDICAL LTDA pretende que se declare la nulidad de las Resoluciones Nos. 1764 del 5 de mayo de 2014 y PC005302 del 24 de julio de 2014, con las cuales el Agente liquidador designado por la Superintendencia Nacional de Salud realizó un requerimiento para la legalización de un anticipo por concepto de prestación de servicios de salud y/o se ordena la devolución en favor de Solsalud EPS S.A.

Como se lee en la demanda, la presente controversia gira en torno a que la entidad demandada a través del agente liquidador debidamente designado requirió a SOULMEDICAL LTDA para legalizar un anticipo por concepto de prestación de servicios de salud y se ordena la devolución por valor de \$16.800.000

En efecto, el artículo 2° del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social que fue modificado por el artículo 622 del Código General del Proceso consagra la regla general de competencia de los jueces para el conocimiento de los asuntos en materia laboral y de seguridad social; señala la norma:

**“ARTICULO 2o. COMPETENCIA GENERAL.** <Artículo modificado por el artículo [2](#) de la Ley 712 de 2001. El nuevo texto es el siguiente:> **La Jurisdicción Ordinaria, en sus especialidades laboral y de seguridad social conoce de:**

1. Los conflictos jurídicos que se originen directa o indirectamente en el contrato de trabajo.
2. Las acciones sobre fuero sindical, cualquiera sea la naturaleza de la relación laboral.
3. La suspensión, disolución, liquidación de sindicatos y la cancelación del registro sindical.
4. <Numeral modificado por del artículo [622](#) de la Ley 1564 de 2012. El

PROCESO No.:	1100133340062019-00050-01
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	SOULMEDICAL LTDA
DEMANDADO:	MINISTERIO DE SALUD Y OTRO
ASUNTO:	REMITE PROCESO POR FALTA DE JURISDICCIÓN

nuevo texto es el siguiente:> **Las controversias relativas a la prestación de los servicios de la seguridad social que se susciten entre los afiliados, beneficiarios o usuarios, los empleadores y las entidades administradoras o prestadoras**, salvo los de responsabilidad médica y los relacionados con contratos.” (Negritas fuera de texto)

Como se lee, existe fundamento normativo que atribuye a la jurisdicción ordinaria la competencia para conocer, entre otros, de los asuntos referentes a la prestación de los servicios de la seguridad social en salud y el manejo de sus recursos, tal como el asunto que ahora nos ocupa.

Adicional a lo anterior, como se señaló en el acápite de consideraciones de esta providencia, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura en un proceso similar y cuyo conocimiento había sido repartido a ésta Subsección en virtud de la remisión efectuada por el Juez Treinta y Cinco Laboral del Circuito de Bogotá, ya se ha pronunciado atribuyendo el conocimiento del asunto a la Jurisdicción Ordinaria Laboral, lo cual ha sido reiterado en el precedente horizontal determinado por esa Corporación Judicial.

También es dable referenciar que esta Corporación, siguiendo los lineamientos del Consejo Superior de la Judicatura ya ha remitido los expedientes que tratan asuntos semejantes al discutido y frente a los cuales no se ha suscitado conflicto negativo de competencias, por lo que no fueron devueltos a esta jurisdicción, a saber:

- Expediente No. 250002341000-2018-01113-00
- Expediente No. 250002341000-2015-01051-00
- Expediente No. 250002341000-2016-00278-00
- Expediente No. 250002341000-2016-02462-00
- Expediente No. 250002341000-2017-02010-00
- Expediente No. 250002341000-2017-02020-00
- Expediente No. 250002341000-2017-02036-00
- Expediente No. 250002341000-2018-00073-00
- Expediente No. 250002341000-2018-00145-00

PROCESO No.:	1100133340062019-00050-01
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	SOULMEDICAL LTDA
DEMANDADO:	MINISTERIO DE SALUD Y OTRO
ASUNTO:	REMITE PROCESO POR FALTA DE JURISDICCIÓN

- Expediente No. 250002341000-2018-00263-00
- Expediente No. 250002341000-2018-00398-00
- Expediente No. 250002341000-2018-00951-00
- Expediente No. 250002341000-2018-01083-00
- Expediente No. 250002341000-2019-00540-00
- Expediente No. 250002341000-2019-00962-00
- Expediente No. 250002341000-2020-00005-00

Así las cosas, es claro que la jurisdicción ordinaria es la encargada de conocer de los asuntos relativos a la prestación de los servicios de la seguridad social y las reclamaciones que se susciten con sus recursos como el proceso de la referencia, razón por la cual, en virtud de lo dispuesto en el artículo 168 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo se ordenará remitir el presente proceso a los Juzgados Laborales del Circuito de Bogotá - Reparto.

Cabe aludir al artículo 138 del Código General del Proceso, conforme al cual cuando se declare la falta de jurisdicción **lo actuado conservará su validez** y el proceso se enviará de inmediato al juez competente; así mismo, previene dicha norma que **si se hubiere dictado sentencia esta se invalidará**, a saber:

“ARTÍCULO 138. EFECTOS DE LA DECLARACIÓN DE FALTA DE JURISDICCIÓN O COMPETENCIA Y DE LA NULIDAD DECLARADA. Cuando se declare la falta de jurisdicción, o la falta de competencia por el factor funcional o subjetivo, lo actuado conservará su validez y el proceso se enviará de inmediato al juez competente; pero si se hubiere dictado sentencia, esta se invalidará.

La nulidad solo comprenderá la actuación posterior al motivo que la produjo y que resulte afectada por este. Sin embargo, la prueba practicada dentro de dicha actuación conservará su validez y tendrá eficacia respecto de quienes tuvieron oportunidad de controvertirla, y se mantendrán las medidas cautelares practicadas.

El auto que declare una nulidad indicará la actuación que debe renovarse.”  
(Subrayado por la Sala).”

En consecuencia, para evitar una declaratoria de invalidez de la sentencia que se dicte

PROCESO No.:	1100133340062019-00050-01
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	SOULMEDICAL LTDA
DEMANDADO:	MINISTERIO DE SALUD Y OTRO
ASUNTO:	REMITE PROCESO POR FALTA DE JURISDICCIÓN

en este proceso, en el evento de que se llegare a continuar conociendo del mismo en esta sede judicial, corresponde a esta Sala de decisión remitir el presente asunto por falta de Jurisdicción a los Juzgados ya precitados, advirtiéndolo, en todo caso, que lo actuado hasta ahora conservará validez, lo que involucra los términos dentro de los cuales se accedió a la administración de justicia.

En consecuencia, el Despacho,

### RESUELVE

**PRIMERO.-**        **REMÍTASE** por falta de jurisdicción el presente proceso a los Juzgados Laborales del Circuito de Bogotá - Reparto.

**SEGUNDO.-**        Por Secretaría, **DÉJENSE** las constancias del caso y **COMUNÍQUESE** la presente decisión al Juzgado Sexto (6°) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá.

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



**FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**  
**Magistrado<sup>2</sup>**

---

<sup>2</sup> La presente providencia fue firmada electrónicamente en la plataforma del Consejo de Estado denominada SAMAI, por el Magistrado Felipe Alirio Solarte Maya. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA.

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

Bogotá, D.C., veintiocho (28) de mayo de dos mil veintiuno (2021)

**MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**

<b>EXPEDIENTE No.</b>	<b>25000-2341-000-2019-00080- 00</b>
<b>DEMANDANTE:</b>	<b>HENRY SOSA MOLINA</b>
<b>DEMANDADO:</b>	<b>NACIÓN- PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN</b>
<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	<b>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO SISTEMA ORAL</b>

---

**Asunto: Remite proceso por competencia.**

1. El señor **HENRY SOSA MOLINA** actuando por intermedio de apoderada judicial, a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, consagrado en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011) presentó demanda contra la **NACIÓN- PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN** con el propósito de obtener las siguientes declaraciones:

*"[...] PRIMERO: Se declare la NULIDAD, del auto de fecha 7 de junio de 2017, proferido por la Procuraduría General de la Nación, a través del cual, la Procuraduría Provincial de Fusagasugá, declaro responsable disciplinariamente al doctor HENRY SOSA MOLINA, identificado con la cedula de ciudadana No. 79 421 813 de Bogotá, en su condición de Personero Municipal de Soacha (Cundinamarca), durante el periodo Constitucional de Marzo 01 de 2012 a febrero 29 de 2016, por la supuesta omisión con el trámite de los oficios DOCF108-2013 de fecha 27 de junio do 2013 y el oficio DOCF 098-2014, de fecha 16 de octubre do 2014, oficios procedentes de la Contraloría Municipal de Soacha: y mediante los cuales se remiten unos hallazgos disciplinarios encontrados en la auditoria de las vigencias 2012 y 2013 practicada por la Contraloría dc Soacha al Instituto Municipal para la Recreación y el Deporte do Soacha, los cuales no fueron supuestamente impulsados en la Personarla de Soacha, mientras fungió el cargo en calidad de Personero Municipal de Soacha, Imponiéndole una sanción*



EXPEDIENTE: 25000-2341-000-2019-00080- 00  
 MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
 DEMANDANTE: HENRY SOSA MOLINA  
 DEMANDADO: NACIÓN- PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN  
 ASUNTO: REMITE POR COMPETENCIA

*consistente en la SUSPENSIÓN en el cargo por el termino de seis (6) meses, convertibles en multa.*

**SEGUNDO:** *Se declare la NULIDAD, del auto número 1335 de fecha 22 de junio de 2018, proferido por la Procuraduría Regional de Cundinamarca, mediante el cual se confirmó el auto de primera instancia de fecha 7 de junio de 2017 proferido por la Procuraduría Provincial de Fusagasugá en audiencia pública y referido en el numeral anterior.*

**TERCERO:** *Que como consecuencia de las declaraciones anteriores, se Declaren NULOS y sin ningún efectos (sic) todos los actos que de estos se deriven o llegaren de derivarse, entre ellos la Resolución 340 de septiembre 10 de 2018, proferida por el Presidente del Consejo Municipal de Soacha- Cundinamarca, mediante la cual se ejecuta la sanción disciplinaria ordenada en los autos referidos anteriormente de los cuales se solicita la declaratoria de Nulidad.*

**CUARTO:** *Que, como consecuencia de la declaración anterior, la Procuraduría General de la Nación, anule todos los registros de antecedentes disciplinarios, que con ocasión de los autos demandados, haya realizado en contra del doctor HENRY SOSA MOLINA.*

**QUINTO:** *Que en consecuencia y como restablecimiento del derecho, La Procuraduría General de la Nación, deberá pagar al doctor HENRY SOSA MOLINA, el valor de los pagos que por conversión a multa haya cancelado, debidamente indexados (artículo 187 del CPACA).*

**SEXTO:** *Que como restablecimiento del derecho, La Procuraduría General de la Nación, deberá pagar al doctor HENRY SOSA MOLINA, el valor correspondiente a 500 SMLMV, como pago de los daños y perjuicios morales que dicha decisión le causo a/ buen nombre y a su hoja de vida.*

**SÉPTIMO:** *Que la demandada deberá igualmente cancelar el valor de las agencias de derecho y costas procesales en que llegará a incurrir el demandante como consecuencia de la presente acción, conforme lo normado en el artículo 188 CPACA [...]"*

2. De la revisión de los hechos y los actos administrativos acusados, la Sala evidencia que estos tratan temas de carácter laboral, toda vez que lo que se discute es la nulidad del auto de fecha 7 de junio de 2017, proferido por la Procuraduría General de la Nación, a través del cual, la Procuraduría Provincial de Fusagasugá, declaro responsable

EXPEDIENTE: 25000-2341-000-2019-00080- 00  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: HENRY SOSA MOLINA  
DEMANDADO: NACIÓN- PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN  
ASUNTO: REMITE POR COMPETENCIA

disciplinariamente al señor **HENRY SOSA MOLINA**, quien ejerció sus labores como Personero Municipal de Soacha (Cundinamarca).

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

*“[...] **Artículo 18.- Atribuciones de las Secciones. Las Secciones tendrán las siguientes funciones:***

**Sección Segunda. Le corresponde el conocimiento de los procesos de nulidad y de restablecimiento del derecho de carácter laboral, de competencia del Tribunal.**  
*[...]”.* (Subrayado fuera del texto original).

4. Al respecto, la Sala encuentra que esta Sección no es competente para adelantar el trámite del medio de control de nulidad de la referencia, por ser un asunto eminentemente de carácter laboral que le corresponde conocer a la Sección Segunda de esta Corporación, de acuerdo con la norma citada

En consecuencia, se ordenará la remisión del expediente a la Sección Segunda, por ser la competente para conocer del medio de control presentado por el señor **HENRY SOSA MOLINA**, en los términos de la norma citada.

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

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

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

EXPEDIENTE: 25000-2341-000-2019-00080- 00  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: HENRY SOSA MOLINA  
DEMANDADO: NACIÓN- PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN  
ASUNTO: REMITE POR COMPETENCIA

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

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

Discutido y aprobado en sesión de la fecha.

  
**CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**

**Magistrada**

  
**LUIS MANUEL LASSO LOZANO**

**Magistrado**

  
**FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**

**Magistrado**

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



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

Bogotá D.C., veinticinco (25) de junio de dos mil veintiuno (2021)

**PROCESO No.:** 25000234100020190015900  
**MEDIO DE CONTROL:** REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
**DEMANDANTE:** PLATAFORMA UNIVERSAL S.A.S.  
**ASUNTO:** SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES  
INADMITE DEMANDA

**Magistrado Ponente  
FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**

Procede al despacho a establecer si se cumplen los requisitos señalados por la ley para admitir la demanda.

**1. CUESTIÓN PREVIA – EJERCICIO CONCOMITANTE DE DOS MEDIOS DE CONTROL CON LA FINALIDAD DE DISCUTIR LA LEGALIDAD DE UN ACTO ADMINISTRATIVO DE CONTENIDO PARTICULAR – PROCEDENCIA DEL MEDIO DE CONTROL DE ACCIÓN DE GRUPO**

ACCIÓN DE GRUPO	ACCIÓN DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO 2019-441
ACTORES	ACTORES
Plataforma Universal S.A.S. identificada con el NIT 900.426.985;  Innova Gestión de Negocios S.A.S., identificada con NIT 900.384.679-2; Gerencia General S.A.S. en Liquidación con NIT 900.424.283; Plataforma Credit S.A.S. en Liquidación con NIT 900.832.904;	Plataforma Universal S.A.S. en reorganización,  Innova Gestión De Negocios S.A.S., Plataforma credits.a.s. En liquidación, gerencia general s.a.s. en liquidación,

PROCESO No.:	25000234100020190015900
MEDIO DE CONTROL:	REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO
DEMANDANTE:	PLATAFORMA UNIVERSAL S.A.S. Y OTROS
	SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES
ASUNTO:	INADMITE DEMANDA

Cooperativa Multiactiva Universal de Servicios Cooperativos Unisercoop con NIT 900.832.904; Cooperativa Solidaria Abre Tu Corazón en Liquidación con NIT 830.023.428;	cooperativa multiactiva universal de servicios  Cooperativos – unisercoop, Cooperativa solidaria abre tu corazón en liquidación y
Plataforma Cooperativa Multiactiva Platacoop con NIT 900.356.225	plataforma cooperativa multiactiva - platacoop,

En los dos medios de control se ha formulado la siguiente pretensión:

Acción de Grupo	Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho
"PRIMERA: Que se DECLARE LA NULIDAD de la Resolución número 2018-01-442792 de 2018 por medio de la cual se adoptan medidas de intervención respecto de la sociedad PLATAFORMA UNIVERSAL S.A.S. y Otros, proferida por el Superintendente Delegado para Inspección, Vigilancia y Control, en la medida que dicha resolución es abiertamente inconstitucional e ilegal, constituyen una desviación del poder, se basa en motivación errónea de derecho y motivación de hecho falsa y amañada y constituyen una vulneración del debido proceso.	PRIMERA.- Que se DECLARE LA NULIDAD de la Resolución número 2018-01-442792 de 2018 por medio de la cual se adoptan medidas de intervención respecto de la sociedad PLATAFORMA UNIVERSAL S.A.S. y otros, proferida por el Superintendente Delegado para Inspección, Vigilancia y Control, en la medida que dicha resolución es abiertamente constitucional e ilegal, constituyen una desviación del poder, se basa en motivación errónea de derecho y motivación de hecho falsa y amañada y constituyen una vulneración al debido proceso

Le corresponderá a la parte demandante individualizar el grupo de demandantes, teniendo en consideración los siguientes aspectos de carácter procesal: (1) el acto administrativo demandado solo afecta a las sociedades intervenidas, quienes ejercer dos medios de control, regulados por la ley, con efectos similares: anular el acto demandado, lo que de suyo no es posible que puedan subsistir y se pueda ejercer los dos medios de control al mismo tiempo; y, obtener una reparación que para el primer caso es individual y para el segundo caso es colectiva, pero en uno y otro caso tiene como propósito obtener una reparación integral originada en la producción del acto administrativo demandado; (2) los socios no pueden ejercer el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho derivado de una inversión en una sociedad intervenida, en tanto que el legislador permite solo la persecución de los bienes de la sociedad y no de los socios individualmente considerados; (3) el grupo de demandantes debe indicar si reclamar sus derechos a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho como terceros, pues en la acción de grupo

PROCESO No.:	25000234100020190015900
MEDIO DE CONTROL:	REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO
DEMANDANTE:	PLATAFORMA UNIVERSAL S.A.S. Y OTROS
	SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES
ASUNTO:	INADMITE DEMANDA

existen víctimas directas y no terceros intervinientes como parte demandante. Por lo anterior, la parte demandante deberá explicarle al despacho las razones que justifican la presentación de una acción de grupo, cuando han ejercido la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, con el mismo propósito.

## **2. DEFECTOS FORMALES DE LA DEMANDA DE ACCIÓN DE GRUPO:**

1º. La Sociedad Plataforma Universal S.A.S. y otros, a través de apoderado, interpusieron demanda en ejercicio del medio de control para la reparación de los perjuicios causados a un grupo contra la Superintendencia de Sociedades con el fin que se acceda a las siguientes pretensiones:

“(…) PRIMERA.- Que se DECLARE LA NULIDAD de la Resolución número 2018-01-442792 de 2018 por medio de la cual se adoptan medidas de intervención respecto de la sociedad PLATAFORMA UNIVERSAL S.A.S. y otros, proferida por el Superintendente Delegado para Inspección, Vigilancia y Control, en la medida que dicha resolución es abiertamente constitucional e ilegal, constituyen una desviación del poder, se basa en motivación errónea de derecho y motivación de hecho falsa y amañada y constituyen una vulneración al debido proceso.

SEGUNDA.- Que se declare que con base en las pruebas obrantes en el expediente no existe ni ha existido actos de captación masiva por parte de Plataforma Universal S.A.S. identificada con el NIT 900.426.985; Innova Gestión de Negocios S.A.S., identificada con NIT 900.384.679-2; Gerencia General S.A.S. en liquidación con NIT 900.424.283; Plataforma Credit S.A.S. en Liquidación con NIT 900.356.225, toda vez que no se constituyen en consideración de fin, proporcionalidad, razonabilidad, coherencia fáctica, situación de captación masiva y habitual que puedan dar lugar a la aplicación de la legislación de excepción de los decretos 4333 y 4334 de 2008 y como consecuencia de lo anterior las resoluciones citadas en la PRETENSIÓN PRIMERA son abiertamente ilegales.

TERCERO.- Que se declare que la intervención realizada por la demandada fueron excesivas frente a los principios de proporcionalidad, idoneidad, eficiencia, coherencia fáctica y demás sub principios establecidos a nivel constitucional para la aplicación del régimen de excepción y los fundamentos establecidos en la sentencia de la Corte Constitucional al revisar el régimen de excepción del Decreto 4333 de 2008 y ello al analizar la situación fáctica que rodea el caso Plataforma

PROCESO No.:	25000234100020190015900
MEDIO DE CONTROL:	REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO
DEMANDANTE:	PLATAFORMA UNIVERSAL S.A.S. Y OTROS
	SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES
ASUNTO:	INADMITE DEMANDA

Universal S.A.S. identificada con el NIT 900.426.985; Innova Gestión de Negocios S.A.S., identificada con NIT 900.384.679-2; Gerencia General S.A.S. en Liquidación con NIT 900.424.283; Plataforma Credit S.A.S. en Liquidación con NIT 900.832.904; Cooperativa Multiactiva Universal de Servicios Cooperativos Unisercoop con NIT 900.832.904; Cooperativa Solidaria Abre Tu Corazón en Liquidación con NIT 830.023.428; Plataforma Cooperativa Multiactiva Platacoop con NIT 900.356.225.

CUARTA.-Que se declare que la intervención realizada por la demandada, y en lo referente al Superintendente Delegado para la Inspección, Vigilancia y Control, estuvo provista de la falta de competencia y violó de manera ostensible el debido proceso.

QUINTA. Que se declare que PLATAFORMA UNIVERSAL S.A.S. cumplió con el deber legal de informar al comprador con exactitud las operaciones de libranza objeto de la venta.

SEXTA. Que una vez se produzca la declaración de nulidad de la resolución atacada, se proceda al restablecimiento del derecho de mis mandantes, y, por consiguiente, se ordene contra Plataforma Universal S.A.S. identificada con el NIT 900.426.985; Innova Gestión de Negocios S.A.S., identificada con NIT 900.384.679-2; Gerencia General S.A.S. en Liquidación con NIT 900.424.283; Plataforma Credit S.A.S. en Liquidación con NIT 900.832.904; Cooperativa Multiactiva Universal de Servicios Cooperativos Unisercoop con NIT 900.832.904; Cooperativa Solidaria Abre Tu Corazón en Liquidación con NIT 830.023.428; Plataforma Cooperativa Multiactiva Platacoop con NIT 900.356.225 y que la autoridad que profirió los actos y demás autoridades que considere pertinentes para todos los efectos a que haya lugar.

SEPTIMA. Que como consecuencia de lo anterior, se ordene a la Superintendencia de Sociedades el restablecimiento pleno de los derechos de Plataforma Universal S.A.S. identificada con el NIT 900.426.985; Innova Gestión de Negocios S.A.S., identificada con NIT 900.384.679-2; Gerencia General S.A.S. en Liquidación con NIT 900.424.283; Plataforma Credit S.A.S. en Liquidación con NIT 900.832.904; Cooperativa Multiactiva Universal de Servicios Cooperativos Unisercoop con NIT 900.832.904; Cooperativa Solidaria Abre Tu Corazón en Liquidación con NIT 830.023.428; Plataforma Cooperativa Multiactiva Platacoop con NIT 900.356.225, sus administradores, accionistas y empleados, según sigue:

- 1) Se ordene la publicación en un medio de amplia circulación de la sentencia que declara la nulidad de la resolución precitada.
- 2) Se orden la cancelación de la inscripción de la Resolución número 2018-01-442792 del 2018 en Cámara de Comercio de Bogotá D.C. para cada una de las sociedades y cooperativa mencionadas.
- 3) Se reconozca y pague a socios, administradores, revisores fiscales, contadores empleados la indemnización integral por todo concepto de lucro cesante y daño emergente que se logre probar en el transcurso del proceso.
- 4) Se reconozca y pague a los demandantes la indemnización integral por todo concepto de daño moral sufrido por los accionistas y

PROCESO No.:	25000234100020190015900
MEDIO DE CONTROL:	REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO
DEMANDANTE:	PLATAFORMA UNIVERSAL S.A.S. Y OTROS
	SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES
ASUNTO:	INADMITE DEMANDA

administradores según el artículo 22 de la Ley 222 de 1995 de las sociedades y cooperativas, sobre una base mínima de 1.000 gramos oro por cada uno de los grupos de afectados B a D, y 500 gramos oro para el grupo de familiares hasta el 2º grado de consanguinidad, al afectarse la vida de familia y vida relación, según lo que resulte probado en el respectivo proceso.

- 5) Se reconozca y pague la indemnización integral por todo concepto de daño accesorio o adicional que se logre demostrar durante el proceso.
- 6) Que ante el hecho de perderse gran parte de las COMPAÑÍAS y Cooperativas, las acciones y su valor comercial, su patrimonio actual, se reconozca dicho valor por parte de la Superintendencia de Sociedades para sus accionistas, conforme al dictamen pericial que se allegará con la demanda.

NOVENA. Que se ordene el cumplimiento de la sentencia dentro del término de establecido en el Decreto 1437 de 2011 ART. 189)

DECIMA. Que se condene al DEMANDADO en costas, y se liquiden éstas de conformidad con las disposiciones aplicables.

DÉCIMA PRIMERA. En caso de considerarse que el abuso del poder de parte de los funcionarios que expedieron las resoluciones atacadas constituye faltas disciplinarias y penales, se compulsen copias a las respectivas autoridades competentes. (...)”

2º. El artículo 52 de la ley 472 de 1998 señala los requisitos que debe tener la demanda de acción de grupo:

**“Artículo 52º.- Requisitos de la Demanda.** La demanda mediante la cual se ejerza una acción de grupo deberá reunir los requisitos establecidos en el Código de Procedimiento Civil o en el Código Contencioso Administrativo, según el caso, y además expresar en ella:

1. El nombre del apoderado o apoderados, anexando el poder legalmente conferido.

2. La identificación de los poderdantes, identificado sus nombres, documentos de identidad y domicilio.

**3. El estimativo del valor de perjuicios que se hubieren ocasionado por la eventual vulneración.**

**4. Si no fuere posible proporcionar el nombre de todos los individuos de un mismo grupo, expresar los criterios para identificarlos y definir el grupo.**

5. La identificación del demandado.

**6. La justificación sobre la procedencia de la acción de grupo en los términos de los artículos 3 y 49 de la presente Ley.**

**7. Los hechos de la demanda y las pruebas que se pretendan hacer valer dentro del proceso.**



PROCESO No.:	25000234100020190015900
MEDIO DE CONTROL:	REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO
DEMANDANTE:	PLATAFORMA UNIVERSAL S.A.S. Y OTROS
	SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES
ASUNTO:	INADMITE DEMANDA

**Parágrafo.-** La demanda se dirigirá contra el presunto responsable del hecho u omisión que la motiva, el cual debe ser determinado. No obstante, cuando en el curso del proceso se establezca que existen otros posibles responsables, el juez de primera instancia, de oficio ordenará su citación”. (Negrilla y subrayado propio).

3°. El artículo 46 de la ley 472 de 1998 señala la procedencia de las acciones de grupo:

**“Artículo 46°.-** Procedencia de las Acciones de Grupo. *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.* Texto subrayado declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante [Sentencia C-569 de 2004](#) y el texto en cursiva declarado EXEQUIBLE

**La acción de grupo se ejercerá exclusivamente para obtener el reconocimiento y pago de la indemnización de los perjuicios.**

El grupo estará integrado al menos por veinte (20) personas. Texto subrayado declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia [C-116](#) de 2008, en el entendido de que 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 establezca en la demanda los criterios que permitan establecer la identificación del grupo afectado.

Declarado Exequible por la Corte Constitucional mediante [Sentencia C-215 de 1999](#)”. (Negrilla propio).

4°. Observa el Despacho que la demanda presenta varios defectos formales que deberán ser subsanados por la parte demandante, so pena de rechazo de la demanda en los términos que lo establece el artículo 90 del Código General del Proceso, por disposición expresa del artículo 68 de la Ley 472 de 1998, el cual se transcribe a continuación:

“Artículo 90. Admisión, inadmisión y rechazo de la demanda.

El juez admitirá la demanda que reúna los requisitos de ley, y le dará el trámite que legalmente le corresponda aunque el demandante haya indicado una vía procesal inadecuada. En la misma providencia el juez deberá integrar el litisconsorcio necesario y ordenarle al demandado que

PROCESO No.:	25000234100020190015900
MEDIO DE CONTROL:	REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO
DEMANDANTE:	PLATAFORMA UNIVERSAL S.A.S. Y OTROS
	SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES
ASUNTO:	INADMITE DEMANDA

aporte, durante el traslado de la demanda, los documentos que estén en su poder y que hayan sido solicitados por el demandante.

El juez rechazará la demanda cuando carezca de jurisdicción o de competencia o cuando esté vencido el término de caducidad para instaurarla. En los dos primeros casos ordenará enviarla con sus anexos al que considere competente; en el último, ordenará devolver los anexos sin necesidad de desglose.

Mediante auto no susceptible de recursos el juez declarará inadmisibile la demanda solo en los siguientes casos:

**1. Cuando no reúna los requisitos formales.**

2. Cuando no se acompañen los anexos ordenados por la ley.

**3. Cuando las pretensiones acumuladas no reúnan los requisitos legales.**

4. Cuando el demandante sea incapaz y no actúe por conducto de su representante.

5. Cuando quien formule la demanda carezca de derecho de postulación para adelantar el respectivo proceso.

6. Cuando no contenga el juramento estimatorio, siendo necesario.

7. Cuando no se acredite que se agotó la conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad.

En estos casos el juez señalará con precisión los defectos de que adolezca la demanda, para que el demandante los subsane en el término de cinco (5) días, so pena de rechazo. Vencido el término para subsanarla el juez decidirá si la admite o la rechaza.

Los recursos contra el auto que rechace la demanda comprenderán el que negó su admisión. La apelación se concederá en el efecto suspensivo y se resolverá de plano.

(...)

## **5º. La Preexistencia del grupo:**

En el caso sometido a examen, la parte demandante pretende conformar el grupo con las siguientes personas: (1) las empresas afectadas con la intervención, que son reconocidas y no superan mas de 20 empresas, lo que comporta señalar que en relación con la empresas no existen los elementos necesarios para establecer que el acto demandado afectó a más 20 empresas; (2) los accionistas de cada empresa, frente a los cuales no existe un elemento común, en tanto que la inversión como accionista hace que el propietario de la acción esté supeditado al ejercicio de la actividad propia del comercio, entre las cuales se encuentran la afectación por

PROCESO No.:	25000234100020190015900
MEDIO DE CONTROL:	REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO
DEMANDANTE:	PLATAFORMA UNIVERSAL S.A.S. Y OTROS
	SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES
ASUNTO:	INADMITE DEMANDA

intervención, lo que conlleva a afirmar que al actor le corresponderá determinar, en relación con los accionistas de cada empresa, la existencia de un hecho común, que no se deriva solo de la tenencia o posesión o compra de una acción; (3) los empleados de cada empresa, frente a los cuales, igualmente no se observa la existencia de un elemento común determinado del acto de intervención, pues en relación con cada uno de los empleados se hace necesario acreditar su legitimación, esto es su vinculación mediante contrato individual de trabajo y el tipo de contrato celebrado. Además, las acreencias de carácter laboral no pueden ser obtenidas a través de una acción de grupo, en tanto que cada contrato de trabajo tiene su propia entidad y tiene su propio juez natural.

El Consejo de Estado ha indicado que:

*La Sala precisa que no se trata de que a los accionistas de sociedades intervenidas no puedan irrogárseles daños en los procesos de liquidación forzosa administrativa con ocasión de la operación administrativa, sino que para tal efecto deben probar, como se explicó al comienzo de la providencia, la acción u omisión que origina el daño, es decir, el incumplimiento o cumplimiento defectuoso o tardío de la obligación legal a su cargo; el perjuicio infligido y la relación de causalidad entre éste y aquella; pudiendo la administración, por supuesto, en este régimen de responsabilidad subjetiva, alegar las causales de exoneración.*

*De otra parte, también aclara que la decisión que se adopta no impide el ejercicio de las acciones de nulidad y de nulidad y restablecimiento del derecho que se puedan interponer contra los actos administrativos individualmente considerados que se hayan proferido en el transcurso de la operación administrativa del proceso de liquidación forzosa administrativa objeto del sub lite, de ser estas oportunas. En este sentido, no le asiste razón al apelante que conduzca a revocar la decisión del a quo, por falta de motivación, incongruencia*

SECCION TERCERA Consejera ponente: RUTH STELLA CORREA  
PALACIO Bogotá D.C., dieciséis de abril (16) de dos mil siete  
(2007)Radicación número: 25000-23-25-000-2002-00025-02(AG)

PROCESO No.:	25000234100020190015900
MEDIO DE CONTROL:	REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO
DEMANDANTE:	PLATAFORMA UNIVERSAL S.A.S. Y OTROS
	SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES
ASUNTO:	INADMITE DEMANDA

Por lo anterior, el demandante deberá identificar en debida forma al grupo de demandantes.

#### **6º. Determinación de la causa común del daño:**

*ACCION DE GRUPO-Causa común / CAUSA COMUN-Concepto / ACCIONDE GRUPO-Demanda Causa común en las acciones de grupo equivale a que el hecho dañoso o los hechos dañosos, concomitantes o sucesivos en el tiempo y en el espacio, constituyan el origen de los perjuicios que se demandan, lo que permite que una o*

*varias personas que han sufrido un daño individual puedan interponer una acción que beneficie al grupo, en lugar de presentar numerosas y múltiples acciones en interés particular, en el entendido de que las controversias son muy parecidas y la solución o decisión en derecho podrá ser la misma y con efectos respecto de todos ellos (cosa juzgada ultra partes). Sin embargo, lo expuesto no significa que se exija la demostración de los presupuestos de la pretensión con la demanda, porque para dictar sentencia favorable se requiere la prueba de los elementos de la responsabilidad respecto del grupo: el hecho u omisión, el daño y la relación de causalidad entre el uno y el otro, acreditados en el curso del proceso. Lo que se requiere, es acreditar desde la demanda la existencia misma del grupo y su conformación por un número superior a veinte víctimas, para valorar la procedencia de la acción y, por tanto, al demandante le corresponde señalar cuáles son las razones por las cuales, en su concepto, resulta necesario acudir a la acción de grupo y no a las acciones ordinarias para que las víctimas que conforman el grupo al que se refiere la demanda, logren la indemnización de daños que se pretende en ella. Y, será el Juez quien en el auto admisorio de la demanda valore la procedencia de la acción de grupo por corresponder a una causa común y decida si ella es apropiada para resolver el asunto planteado en la demanda, sin perjuicio de que al momento de decidir el superior, por ejemplo, el recurso de apelación, verifique este presupuesto de la acción*

*SECCION TERCERA Consejera ponente: RUTH STELLA CORREA  
PALACIO Bogotá D.C., dieciséis de abril (16) de dos mil siete (2007) Radicación número: 25000-23-25-000-2002-00025-02(AG)*

**7º. Objeto de la acción de grupo:** La acción de grupo se ejercerá exclusivamente para obtener el reconocimiento y pago de la indemnización de los perjuicios, No obstante, se advierte que el actor no ha señalado con claridad en las

PROCESO No.:	25000234100020190015900
MEDIO DE CONTROL:	REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO
DEMANDANTE:	PLATAFORMA UNIVERSAL S.A.S. Y OTROS
	SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES
ASUNTO:	INADMITE DEMANDA

pretensiones de la demanda el estimativo de los perjuicios que considera se le ha ocasionado.

En el caso en particular se pretende la declaratoria de nulidad de la Resolución No. 201801442792 de 8 de octubre de 2018 “Por la cual se adopta una medida de intervención respecto de la sociedad PLATAFORMA UNIVERSAL S.A.S. Y OTROS”, siendo objeto de dicha medida los hoy actores.

*Es (Toma de posesión) un principio en nuestro modelo de Estado la intervención de éste en la economía, según así lo ordena el artículo 334 de la Constitución Política, y como corolario del anterior postulado constitucional y por disposición expresa del artículo 335 in fine-el que las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos de captación se consideren de interés público y sólo puedan ser ejercidas previa autorización del Estado, de conformidad con la ley, la cual regula la forma de intervención del gobierno en estas materias. Corresponde, entonces, al Congreso regular mediante la expedición de leyes estas actividades (artículo 150, numeral 19, letra d) ibídem) y al Presidente de la República ejercerla inspección, vigilancia y control sobre las personas que las realicen (artículo 189, numeral 24 ejusdem), quien ha delegado algunas de esas funciones a la Superintendencia Financiera (antes Bancaria), organismo técnico cuyo objetivo es el de supervisar el sistema financiero colombiano para preservar su estabilidad, seguridad y confianza, así como, promover, organizar y desarrollar el mercado de valores colombiano y la protección de los inversionistas, ahorradores y asegurados. Así pues, compete a la Superintendencia Financiera, entre otras, ejercer las funciones de control y vigilancia y de prevención y sanción respecto a las entidades bajo la órbita de su intervención dedicadas al manejo, aprovechamiento e inversión de recursos, para lo cual cuenta con una variada gama de herramientas legales, entre las que están las de impartir órdenes, realizar requerimientos, tomar las medidas de seguridad que autorizan las normas legales, imponer sanciones administrativas, y tomar en posesión los bienes, haberes y negocios de las entidades vigiladas para administrarlas o liquidarlas, cuando se presente alguno de los hechos previstos en la ley, según el caso, con el fin de proteger el interés público y el de los acreedores y usuarios del sistema financiero. Desde este punto de vista la toma de posesión se erige en una herramienta mecanismo jurídico de carácter administrativo que se funda en factores políticos, técnicos y jurídicos para el ejercicio de la función pública de intervención del Estado en materia de control y*

PROCESO No.: 25000234100020190015900  
MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
DEMANDANTE: PLATAFORMA UNIVERSAL S.A.S. Y OTROS  
SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES  
ASUNTO: INADMITE DEMANDA

*vigilancia y de prevención y sanción en la actividad financiera desempeñada por sociedades especializadas que intermedian con los recursos captados del público, las que, por tal razón, son intervenidas, en tanto en el desarrollo de su objeto social se involucran y comprometen intereses generales, como el ahorro público y privado, el derecho a la propiedad, la economía nacional el orden público económico, que imponen límites a la libertad de empresa en este ámbito para preservar el bien común y el cumplimiento de la función social que le son inherentes a las mismas (artículo 333 C.P).*

SECCION TERCERA Consejera ponente: RUTH STELLA CORREA  
PALACIO Bogotá D.C., dieciséis de abril (16) de dos mil siete  
(2007)Radicación número: 25000-23-25-000-2002-00025-02(AG)

Del contenido del acto sobre el cual se pretende su nulidad el mismo se funda en lo previsto en el Decreto 4334 de 2008 <sup>1</sup>y en los artículos 14.61<sup>2</sup> y 14.64 del artículo 14<sup>3</sup> de la Resolución 500-000267 del 26 de febrero de 2016, por lo cual, el actor debe indicar si los mismos fueron proferidos dentro de un proceso de intervención forzosa por captación ilegal de dinero.

De igual forma, se indica que el Decreto 4334 de 2008 establece dentro de las funciones jurisdiccionales a cargo de la Superintendencia la Intervención en sociedades que capten dinero del público sin ajustarse a las exigencias legales correspondientes, por lo que lo que dentro de las excepciones previstas en el

---

<sup>1</sup> Artículo 3°. Naturaleza. El presente procedimiento de intervención administrativa se sujetará exclusivamente a las reglas especiales que establece el presente decreto y, en lo no previsto, el Código Contencioso Administrativo. Las decisiones de toma de posesión para devolver que se adopten en desarrollo del procedimiento de intervención tendrán efectos de cosa juzgada erga omnes, en única instancia, con carácter jurisdiccional.

<sup>3</sup> “ARTICULO 14. Despacho del Superintendente Delegado para Inspección, Vigilancia y Control. Asignar al Superintendente Delegado para la inspección, Vigilancia y Control la facultad de suscribir los siguientes actos:  
(...)

14.61. Los que se derivan de ejercicio de las funciones asignadas por la ley en relación con las sociedades que desarrollen actividades de multinivel.  
(...)

14.63. Los que se derivan de ejercicio de las funciones asignadas por la ley en relación con las sociedades de servicios técnicos o administrativos a las instituciones financieras no sometidas al control de la Superintendencia Financiera de Colombia.(...)”

PROCESO No.:	25000234100020190015900
MEDIO DE CONTROL:	REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO
DEMANDANTE:	PLATAFORMA UNIVERSAL S.A.S. Y OTROS
	SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES
ASUNTO:	INADMITE DEMANDA

numeral 2º del artículo 105 de la Ley 1437 de 2011 es del caso mencionar que no le corresponde a la jurisdicción contencioso administrativa el conocimiento de las decisiones proferidas por autoridades administrativas en ejercicio de funciones jurisdiccionales, debiendo el actor tener ello en consideración.

Por lo anterior, le corresponderá al actor precisar la naturaleza jurídica del acto demandado, pues si se trata de acto jurisdiccional, no podría ser controlado a través del medio de control de nulidad de actos administrativos, hoy posible a través de la acción de grupo.

Si bien el artículo 145 de la Ley 1437 de 2011 dispone, entre otros, que “pueden demandarse actos administrativos de carácter particular que afecte a 20 personas o más individualmente determinadas, pudiendo solicitarse su nulidad si es necesaria para determinar la responsabilidad, siempre que algún integrante del grupo hubiere agotado el recurso administrativo obligatorio”, es lo cierto que, tal como lo ha reconocido el Consejo de Estado, el juez de la acción de grupo no puede perder de vista que el ejercicio de dicha acción no puede convertirse en un mecanismo para eludir el término de caducidad consagrado para las acciones de nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho, con el fin de garantizar la estabilidad de las situaciones jurídicas particulares definidas al amparo de actos administrativos.<sup>4</sup>

Por lo anterior, deberá adecuarse las pretensiones de la demanda, indicando el actor los actos administrativos que pretende controvertir.

---

<sup>4</sup> CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION TERCERA SUBSECCION B  
Consejero ponente: DANILO ROJAS BETANCOURTH Bogotá, D.C., veintinueve (29) de septiembre de dos mil quince (2015). Radicación número: 25000-23-25-000-2000-09014-05(AG)

PROCESO No.:	25000234100020190015900
MEDIO DE CONTROL:	REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO
DEMANDANTE:	PLATAFORMA UNIVERSAL S.A.S. Y OTROS
	SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES
ASUNTO:	INADMITE DEMANDA

Lo anterior, teniendo en consideración que se advierte que la pretensión primera de la demanda hace referencia a la declaratoria de nulidad de la Resolución No. 201801442792 de 8 de octubre de 2018 que obedece a una medida administrativa impuesta que ordena la suspensión de las actividades de captación masiva de dinero a las demandantes.

#### **8°. Oportunidad para el ejercicio del medio de control**

De ser procedente el medio de control para revisión de legalidad de un acto administrativo, para efectos de contabilizar los términos de caducidad a que hace referencia el literal d) del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, debe señalarse por el actor con claridad los actos demandados, ya que se advierte que si bien se pretende la nulidad de la Resolución No. 201801442792 de 8 de octubre de 2018, se aporta constancia de ejecutoria de la Resolución No. 300004195 de 8 de octubre de 2018, la que se indica quedó ejecutoriada el 31 de octubre de 2018.

Además, al formularse pretensiones de nulidad y restablecimiento del derecho frente a un acto de contenido particular y concreto, es necesario que allegue la constancia de haberse surtido el trámite de conciliación, en los términos del numeral 1° del artículo 161 de la Ley 1437 de 2011. De igual forma, debe aclarar la parte actora cuál es el último hecho generador del perjuicio que considera le fue ocasionado.

#### **9°. De la adecuación el capítulo de fundamentos de derecho y concepto de la violación:**

Así mismo, de la formulación de los cargos, se encuentra que los mismos no resultan claros a la hora de realizar su valoración, razón por la cual le corresponderá al



PROCESO No.:	25000234100020190015900
MEDIO DE CONTROL:	REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO
DEMANDANTE:	PLATAFORMA UNIVERSAL S.A.S. Y OTROS
	SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES
ASUNTO:	INADMITE DEMANDA

demandante corregirlos, de manera que resulten lógicos y coherentes frente a la pretensión de nulidad del acto demandado.

#### **10°. De la adecuación de las pretensiones de la demanda.**

La acción de grupo solo debe contener una sola pretensión indemnizatorio, consistente en que a partir de la declaración de nulidad del acto administrativo demandado se indemnice a las víctimas, con una suma global y genérica, que deberá ser estimada de tal manera que la misma sea suficiente para indemnización por igual a cada una de las víctimas. De allí que resulte extraño que los perjuicios de las empresas, puedan ser los mismos que los de los accionistas y similares a los de los empleados. La acción de grupo conlleva al reconocimiento de una indemnización colectiva que se distribuye por igual entre las víctimas, aún aquellas que se puedan vincular en forma posterior a la sentencia.

#### *Sentencia C-242-12*

*En consecuencia, para esta Sala es claro que una tal prerrogativa legal, como la contenida en los artículos 55 y 65 de la ley 742 de 1998, no sólo favorece el interés individual y colectivo de indemnización a través de la acción de grupo –art.88 CP-, sino que también garantiza el interés superior de acceso efectivo a la administración de justicia –art.229 CP-, así como la economía y celeridad procesal, pues evita que la administración de justicia se desgaste con un nuevo proceso por los mismos hechos y contra la misma persona, y así mismo, se encuentra en armonía con la finalidad reparadora de la acción de grupo, al permitir que quien no se hizo parte en el proceso antes del fallo, lo haga con posterioridad al mismo, con cumplimiento de las condiciones y términos fijados por la misma norma.*

#### **11°. De los medios de prueba:**

PROCESO No.:	25000234100020190015900
MEDIO DE CONTROL:	REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO
DEMANDANTE:	PLATAFORMA UNIVERSAL S.A.S. Y OTROS
	SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES
ASUNTO:	INADMITE DEMANDA

De la misma forma, para efectos de demostrar la cuantificación de los perjuicios, la acción de grupo se encuentra regulada por el Código General del Proceso.

La prueba pericial solo procede para puntos técnicos y no para cuantificar perjuicios. Para ello es el juramento estimatorio o aportar el dictamen de parte que cuantifique perjuicios.

Del CD allegado con la demanda, se encuentra que el mismo contiene en magnético las pruebas que pretende el mismo hacer valer, mas no copia de la demanda, debiendo allegar la misma.

Teniendo en cuenta lo anterior, el Despacho dispone:

**INADMÍTESE** la demanda presentada por la Sociedad Plataforma Universal S.A.S y otros, a través de apoderado, para que en el término de cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación de la presente providencia al correo electrónico, so pena de rechazo de la misma, subsanen los defectos señalados en la parte motiva de esta providencia.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**  
**Magistrado**

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



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

Bogotá D. C., veinticuatro (24) de junio dos mil veintiuno (2021)

**Magistrado ponente: ÓSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS**  
**Radicación: 25000-23-41-000-2019-00215-00**  
**Demandante: CONSORCIO EXEQUIAL SAS**  
**Demandados: MUNICIPIO LA CALERA Y OTROS**  
**Medio de control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**  
**Asunto: RESUELVE EXCEPCIONES PREVIAS**

Procede la Sala a decidir sobre las excepciones previas propuestas por la entidad demandada de conformidad con lo expresamente dispuesto en el artículo 12 del Decreto Legislativo 806 de 2020<sup>1</sup> que preceptúa lo siguiente:

***“Artículo 12. Resolución de excepciones en la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.*** De las excepciones presentadas se correrá traslado por el término de tres (3) días en la forma regulada en el artículo 110 del Código General del Proceso, o el que lo sustituya. En este término, la parte demandante podrá pronunciarse sobre ellas y, si fuere el caso, subsanar los defectos anotados en las excepciones previas.

***Las excepciones previas se formularán y decidirán según lo regulado en los artículos 100, 101 y 102 del Código General del Proceso.*** Cuando se requiera la práctica de pruebas a que se refiere el inciso segundo del artículo 101 del citado código, el juzgador las decretará en el auto que cita a la audiencia inicial, y en el curso de esta las practicará. Allí mismo, resolverá las excepciones previas que requirieron pruebas y estén pendientes de decisión.

---

<sup>1</sup> Norma vigente para el momento en que se encontraba ya en curso el trámite de las excepciones propuestas y por tanto debe aplicarse la norma de tránsito legislativo prevista en el inciso final del artículo 86 de la Ley 2080 de 2021.

***Las excepciones de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta de legitimación en la causa y prescripción extintiva, se tramitarán y decidirán en los términos señalados anteriormente.***

*La providencia que resuelva las excepciones mencionadas deberá ser adoptada en primera instancia por el juez, subsección, sección o sala de conocimiento. Contra esta decisión procederá el recurso apelación, el cual será resuelto por la subsección, sección o sala del tribunal o Consejo de Estado. Cuando esta decisión se profiera en única instancia por los tribunales y Consejo de Estado se decidirá por el magistrado ponente y será suplicable.” (negrillas fuera de texto).*

## **I. ANTECEDENTES**

### **1. Excepciones propuestas**

El municipio de La Calera (Cundinamarca) en la contestación de la demanda (fls. 989 a 1012, cuaderno principal 5), formuló como excepciones las siguientes:

a) *"Caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho"*

Indicó que la audiencia de conciliación extrajudicial se llevó a cabo el 11 de marzo de 2019 y la demanda se radicó el 12 de marzo de 2019, sin embargo los términos se interrumpieron con dicha solicitud el 11 de marzo de 2019.

Sostuvo que según el demandante con la protocolización del silencio administrativo positivo a través de la escritura pública 089 del 30 de enero de 2018 ante la Notaría 16 del Círculo de Bogotá D. C., dejó sin efectos cualquier acto administrativo expedido por la administración municipal posterior a dicha fecha; por lo tanto, los términos para presentar la demanda judicial se encuentran caducados.

Refirió que también se puede deducir que los términos para la presentación de la acción ya caducaron, toda vez que no se ajustan a los cuatro meses otorgados por ley para ejercerla, de conformidad con los siguientes documentos:

- Resolución 020 de enero 22 de 2018 “por medio del cual se niega una solicitud de licencia de Parcelación y Construcción en la modalidad de obra nueva para el proyecto denominado cementerio jardines de la Fe localizado en suelo rural”.
- Resolución 146 del 10/04/2018, por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición contra la Resolución 020 del 22/01/2018.
- Resolución 345 del 28/08/2018, por medio del cual se atiende un recurso de apelación, contra la Resolución 020 del 22/01/2018.

Advirtió que la última actuación de la Secretaría de Planeación Municipal fue el 28 de agosto de 2018, por lo tanto, los términos para interponer la acción de nulidad y restablecimiento del derecho vencían el 28 de diciembre de 2018 y, el Consorcio Exequial SAS presentó la solicitud de conciliación extrajudicial el 11 de enero de 2019.

b) *“Ineptitud sustantiva de la demanda por ausencia de fundamentos de derecho de normas violadas y concepto de la violación de cargos y hechos”*

Manifestó que la demanda carece de fundamentos de derecho referente a las pretensiones de la demanda, además que no explican las razones de la infracción de aquellas que fueron invocadas y que no se elevaron cargos contra el acto acusado.

Hizo referencia a los requisitos generales de la demanda, para destacar que el análisis de los reproches endilgados al acto demandado no concuerda con este, pues señalaron normas que no se consideran infringidas con la expedición del acto acusado.

c) *“Falta de legitimación en la causa por pasiva”*

Sostuvo que la administración municipal y la Secretaría de Planeación Municipal carecen de legitimación material en la causa, porque los hechos narrados y las pretensiones incoadas por el demandante no aluden a acciones u omisiones de esta administración, por tanto, no se encuentra legitimada para responder por las pretensiones de la demanda.

Indicó que, si bien es cierto los hechos manifestados por la parte actora hacen alusión a la negación de una solicitud de licencia de construcción, este procedimiento administrativo se llevó a cabo bajo los parámetros del debido proceso, motivo por el cual esta administración municipal no encuentra la razón jurídica por el cual la estén demandando, toda vez que se cumplieron todas las actuaciones dentro del marco legal.

d) Asimismo, propuso como excepciones la denominada "*acción temeraria – mala fe*", la cual se sustentó en el objeto del litigio, esto es, en el que a su juicio corresponde al desconocimiento flagrante y abiertamente de la notificación personal de la Resolución 020 del 22 de enero de 2018; por lo que, con dicho medio exceptivo se pretende atacar el fondo del litigio o del derecho controvertido.

## **2. Traslado de las excepciones**

Dentro del término de traslado de las excepciones con fijación en lista del 19 de septiembre de 2019, con inicio y vencimiento del 20 al 24 del mismo mes y año (fl. 1077), la parte actora sostuvo lo siguiente<sup>2</sup>:

Destacó en cuanto a la caducidad que la parte demandada parece allanarse a la demanda, toda vez que reconoce la ineficacia de los actos administrativos expedidos con posterioridad a la escritura pública número 089 del 30 de enero de 2018.

Señaló que a través de dicho cargo se resaltó la plena ineficacia de la Resolución 020 de 22 de enero de 2018, pues fue notificada con posterioridad a la configuración del silencio administrativo positivo.

Mencionó que la jurisprudencia ha considerado que la existencia de la aludida figura lleva a que todos aquellos actos que sobre el mismo asunto sean expedidos con posterioridad resulten nulos por falta de competencia y, se tornen irregulares por el desconocimiento del acto ficticio así constituido.

---

<sup>2</sup> Folios 243 a 246 del cuaderno principal.

Afirmó que no le asiste razón a la demandada cuando señaló que la ineficacia que se predica de los actos administrativos demandados conlleva la caducidad de la acción ordinaria.

Añadió, en cuanto al segundo de los cargos por caducidad que, sí promovió la demanda en tiempo, ya que la Resolución 020 del 22 de enero de 2018 fue notificada por aviso recibido el día 31 de enero de 2018; la Resolución 146 de 10 de abril de 2018 fue notificada por aviso recibido el día 24 de abril de 2018 y; el aviso de la Resolución 345 de 28 de agosto de 2018 fue recibido el día 12 de septiembre de 2018; por lo que se entiende notificada el día 13 de septiembre de 2018, de manera que los cuatro (4) meses de que trata la citada norma deben computarse entre el 14 de septiembre de 2018 y el 13 de enero de 2019, y por ser este un día inhábil se corre el término al 14 de enero de 2019.

Agregó que dicho término fue suspendido por motivo de la solicitud de conciliación presentada el día 11 de enero de 2019, tal y como lo reconoce la parte demandada, motivo por el cual resulta oportuna la formulación de la demanda en el ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

Precisó, respecto de la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda, que en el acápite de la demanda correspondiente al primer cargo se puede observar cómo a pesar de cumplirse con los requisitos previstos en la Ley 1437 de 2011 para invocar la configuración del derecho administrativo positivo, una vez se cumplieron los términos establecidos en el artículo 2.2.6.1.2.3.1 del Decreto 1077 de 2015, la Secretaría de Planeación desconoció lo previsto en los artículos 99 de la Ley 388 de 1997 y 85 del CPACA. Además, de desarrollar el cargo de la violación aludió a 7 extractos de jurisprudencia que resultan pertinentes.

Señaló que con relación al segundo cargo de la demanda, relativo a la infracción de normas de rango superior que regulan los trámites de licenciamiento urbanístico, se puede observar que se desarrollan con suficiente claridad los fundamentos de derecho por los que se entienden desconocidas diferentes normas y principios, a saber: i) el artículo 2.2.6.1.2.2.5 del Decreto 1077 de 2015, ii) los artículos 2.2.6.2.6 y 2.2.6.1.2.1.9 ibidem y iii) el principio de la buena fe.

Indicó que en el tercer y cuarto cargo se desarrollan los fundamentos de hecho y de derecho por los cuales se pueden apreciar la existencia de falsa motivación en los actos objeto de la demanda.

Destacó que conforme a la definición de la falta de legitimación por pasiva, es evidente que la parte demandada es la llamada a conformar el extremo pasivo de la *litis*, pues expidió los actos que son objeto de demanda y por los que se generaron perjuicios en su contra.

## II. CONSIDERACIONES

Según lo dispuesto en el citado artículo 12 del Decreto 806 de 2020 las excepciones previas al igual que las de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta de legitimación en la causa y prescripción extintiva se decidirán según lo regulado en los artículos 100, 101 y 102 del Código General del Proceso. En esos términos respecto de las excepciones propuestas por la parte demandada, se encuentra lo siguiente:

### 1) Caducidad:

El medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho consagrado en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, tiene dos objetivos a saber: el primero, restaurar el ordenamiento jurídico trasgredido con ocasión de la expedición de un acto administrativo que quebranta los postulados legales, y el segundo, obtener la reparación de un derecho de orden subjetivo vulnerado por el acto censurado.

En ese sentido, por regla general todo medio de control judicial cuenta con un término de caducidad, tiempo éste que tiene el administrado para impetrarlo que, para el caso del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de actos administrativos, es de cuatro meses tal como lo dispone la letra d) del numeral 2º del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, en los siguientes términos:

*"Art. 164.- La demanda deberá ser presentada:*

...



2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad:

...

***d) Cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho, la demanda deberá presentarse dentro del término de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo, según sea el caso, salvo las excepciones establecidas en otras disposiciones legales...***  
(Resalta la Sala).

Ahora bien, frente a la excepción de caducidad del medio de control, se advierte que, a través de la presente demanda se cuestiona la legalidad de las Resoluciones 020 del 22 de enero de 2018, 146 del 10 de abril de 2018 y 345 del 28 de agosto de 2018, esta última, por la cual se resolvió el recurso de apelación presentado en contra del acto inicial, expedidos por la Alcaldía Municipal de La Calera (fls. 1 a 30, cuaderno 1).

A título de restablecimiento del derecho, se solicitó se condenara a dicha Alcaldía como a la Secretaría de Planeación Municipal al pago de la *"...suma indexada de siete mil novecientos veintiocho millones cuatrocientos ochenta y siete mil quinientos cuarenta y siete pesos con sesenta y cuatro centavos (COP\$7.928.487.547,64) por concepto de perjuicios irrogados al Consorcio por la imposibilidad de ejecución de las obras en el Inmueble (sic) debido a la expedición de las resoluciones demandadas."*

A su vez, se observa que la demanda fue presentada el 12 de marzo de 2019 y, que la solicitud de conciliación extrajudicial se radicó el 11 de enero de 2019, la audiencia se celebró el 11 de marzo de la misma anualidad y la respectiva constancia se expidió el mismo 11 de marzo de 2019 (fls. 1 con acta de reparto a fl. 966 cuaderno 5, 32 A y 32 B, cuaderno 1).

Con auto del 21 de marzo de 2019, se inadmitió la demanda para que se corrigieran los defectos que adolecía: allegar las copias de la totalidad de los actos acusados con sus respectivas constancias de notificación, publicación y/o ejecución y, allegar en medio magnético la copia de la demanda y sus anexos (fls. 968 cuaderno 5).

A través de memorial del 1º de abril de 2019, la sociedad demandante subsanó la demanda y, con proveído del 6 de mayo de 2019 se admitió (fls. 970 y 971, 973 a 975, cuaderno 5).

Conforme a lo anterior, se encuentra que la Resolución 345 del 28 de agosto de 2018, con la cual se resolvió el recurso de apelación en contra del acto inicial y que lo confirmó en su integridad, se notificó por aviso con sello de la Alcaldía Municipal del 11 de septiembre de 2018 y, con sello de recibido en la entidad demandante del 12 del mismo mes y año (fls. 844 y 845, 846 a 868, cuaderno 5).

Por tanto, para resolver la excepción propuesta se precisa que una de las formas de notificación de los actos administrativos es la del aviso, la cual conforme al artículo 69 de la Ley 1437 de 2011<sup>3</sup>, se considerará surtida al finalizar el día siguiente al de la entrega del aviso en el lugar de destino.

Así las cosas, la notificación de la Resolución 345 del 28 de agosto de 2018 debe entenderse surtida al finalizar el día siguiente del 12 de septiembre de 2018, esto es, el jueves 13 del mismo mes y año; por lo que, el término de los cuatro meses para contabilización de la caducidad inició el viernes 14 de septiembre de 2018 y vencía, sin suspensión, el lunes 14 de enero de 2019.

Lo anterior, en consonancia con lo establecido en el artículo 118 del Código General del Proceso, aplicable por remisión expresa del artículo 306 de la Ley 1437 de 2011, el cual dispone que “... **cuando el término sea de meses o de años, su vencimiento tendrá lugar el mismo día que empezó a correr del correspondiente mes o año, si este no tiene ese día, el término vencerá el último día del respectivo mes o año. Si su vencimiento ocurre en día inhábil se extenderá hasta el primer día hábil siguiente. En los términos de días no se tomarán los de vacancia judicial ni**

---

<sup>3</sup> “ARTÍCULO 69. NOTIFICACIÓN POR AVISO. Si no pudiere hacerse la notificación personal al cabo de los cinco (5) días del envío de la citación, esta se hará por medio de aviso que se remitirá a la dirección, al número de fax o al correo electrónico que figuren en el expediente o puedan obtenerse del registro mercantil, acompañado de copia íntegra del acto administrativo. El aviso deberá indicar la fecha y la del acto que se notifica, la autoridad que lo expidió, los recursos que legalmente proceden, las autoridades ante quienes deben interponerse, los plazos respectivos y la advertencia de que la notificación se considerará surtida al finalizar el día siguiente al de la entrega del aviso en el lugar de destino...”

*aquellos en que por cualquier circunstancia permanezca cerrado el juzgado...»<sup>4</sup> (resaltados de la Sala).*

No obstante, en el presente asunto tal término se suspendió con la radicación de la solicitud de la conciliación extrajudicial el 11 de enero de 2019 hasta cuando se llevó a cabo la respectiva diligencia y se expidió la constancia del 11 de marzo de 2019, por tanto el término para el conteo de la caducidad se reanudó a partir del día hábil siguiente, es decir, desde el martes 12 de marzo de 2019.

Por tanto, se precisa que de conformidad con lo estipulado en los artículos 20<sup>5</sup> y 21<sup>6</sup> de la Ley 640 de 2001 y el artículo 3º<sup>7</sup> del Decreto 1716 de 2009 y el artículo 2.2.4.3.1.1.3. del Decreto 1069 de 26 de mayo de 2015<sup>8</sup>, el término de caducidad se suspende hasta por tres meses contados a partir de la solicitud de conciliación extrajudicial; cumplido dicho término se reanuda el conteo, así la diligencia se haya llevado o no a cabo. De manera que, la presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial ante

<sup>4</sup> Al respecto, Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Consejero ponente: Roberto Augusto Serrato Valdés. Bogotá, D.C., diecinueve (19) de abril de dos mil veintiuno (2021). Radicación número: 25000-23-41-000-2019-00298-01. Actor: Natasha Rascovsky Ramírez y otros. Demandado: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR. Tema: Recurso de apelación en contra del auto que rechaza la demanda. Auto que resuelve recurso de apelación.

<sup>5</sup> ARTICULO 20. AUDIENCIA DE CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL EN DERECHO. Si de conformidad con la ley el asunto es conciliable, la audiencia de conciliación extrajudicial en derecho deberá intentarse en el menor tiempo posible y, en todo caso, tendrá que surtirse dentro de los tres (3) meses siguientes a la presentación de la solicitud. Las partes por mutuo acuerdo podrán prolongar este término.

La citación a la audiencia deberá comunicarse a las partes por el medio que el conciliador considere más expedito y eficaz, indicando sucintamente el objeto de la conciliación e incluyendo la mención a las consecuencias jurídicas de la no comparecencia.

PARAGRAFO. Las autoridades de policía prestarán toda su colaboración para hacer efectiva la comunicación de la citación a la audiencia de conciliación.

<sup>6</sup> ARTICULO 21. SUSPENSION DE LA PRESCRIPCION O DE LA CADUCIDAD. La presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial en derecho ante el conciliador suspende el término de prescripción o de caducidad, según el caso, hasta que se logre el acuerdo conciliatorio o hasta que el acta de conciliación se haya registrado en los casos en que este trámite sea exigido por la ley o hasta que se expidan las constancias a que se refiere el artículo 2o. de la presente ley o hasta que se venza el término de tres (3) meses a que se refiere el artículo anterior, lo que ocurra primero. Esta suspensión operará por una sola vez y será improrrogable.

<sup>7</sup> Artículo 3º. Suspensión del término de caducidad de la acción. La presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial ante los agentes del Ministerio Público suspende el término de prescripción o de caducidad, según el caso...

<sup>8</sup> ARTÍCULO 2.2.4.3.1.1.3. SUSPENSIÓN DEL TÉRMINO DE CADUCIDAD DE LA ACCIÓN. La presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial ante los agentes del Ministerio Público suspende el término de prescripción o de caducidad, según el caso, hasta:

- a) Que se logre el acuerdo conciliatorio, o
- b) Se expidan las constancias a que se refiere el artículo 2o de la Ley 640 de 2001, o
- c) Se venza el término de tres (3) meses contados a partir de la presentación de la solicitud; lo que ocurra primero.

En caso de que el acuerdo conciliatorio sea improbadado por el juez o magistrado, el término de caducidad suspendido con la presentación de la solicitud de conciliación se reanudará a partir del día hábil siguiente al de la ejecutoria de la providencia correspondiente.

La improbación del acuerdo conciliatorio no hace tránsito a cosa juzgada.

PARÁGRAFO. Las partes por mutuo acuerdo podrán prorrogar el término de tres (3) meses consagrado para el trámite conciliatorio extrajudicial, pero en dicho lapso no operará la suspensión del término de caducidad o prescripción.

los agentes del Ministerio Público suspende el término de caducidad, según el caso, hasta:

- a) Que se logre el acuerdo conciliatorio, o
- b) Se expidan las constancias a que se refiere el artículo 2° de la Ley 640 de 2001, o
- c) Se venza el término de tres meses contados a partir de la presentación de la solicitud, lo que ocurra primero.

De conformidad con lo expuesto, para el caso en concreto, se observa que la demanda fue presentada el 12 de marzo de 2019, asimismo que el término de los cuatro meses para la caducidad se suspendió entre el 11 de enero de 2019 -cuando radicó la solicitud de conciliación extrajudicial- y el 11 de marzo de la misma anualidad -cuando se expidió la respectiva constancia de la conciliación fallida-.

Por lo que, si el término de los cuatro meses para la caducidad vencía el lunes 14 de enero de 2019, pero como este se suspendió del viernes 11 de enero al lunes 11 de marzo del mismo año, una vez reanudado el mismo el 12 de marzo de 2019, la parte demandante contaba con cuatro (4) días para presentar oportunamente la demanda, es decir tenía hasta el viernes 15 de marzo de 2019.

En consecuencia, como la demanda se radicó el martes 12 de marzo de 2019, esta fue presentada oportunamente y, por tanto, se declarará no probada la excepción previa de caducidad del medio de control.

2) En lo atinente a la ineptitud de la demanda por ausencia de fundamentos de derecho de normas violadas y concepto de la violación de cargos y hechos”, pues a juicio de la de la entidad demandada, no explican las razones de la infracción de aquellas que fueron invocadas y tampoco se elevaron cargos contra el acto acusado, se advierte lo siguiente:

El artículo 162 de la Ley 1437 de 2011, establece los requisitos que debe contener la demanda que se presente ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, entre los cuales, el consagrado en el numeral 4° “[l]os fundamentos de derecho de las pretensiones. Cuando se trate de la impugnación de un acto administrativo

*deberán indicarse las normas violadas y explicarse el concepto de su violación.”*

De manera que, el aludido presupuesto se refiere a los fundamentos jurídicos por los cuales la parte demandante considera y sustenta el motivo por el cual, a su juicio, deben prosperar sus pretensiones, por lo que, en tal sentido, constituye un elemento que debe ser analizado con la admisión del medio de control y, correlativamente resulta en una garantía del derecho de defensa y contradicción de la parte demandada.

Al respecto, el Consejo de Estado con proveído del 29 de junio de 2017, al resolver una demanda de nulidad bajo la vigencia del Decreto 01 de 1984, señaló:

*"En ese mismo sentido, ha sido reiterada la Jurisprudencia del Consejo de Estado al señalar que aun cuando el concepto de la violación carezca de rigor y técnica, pero se cumple con indicar las normas violadas no puede calificarse de inepta la demanda. Así lo ha dicho esta Corporación en sentencia del 2 de septiembre de 2010:*

*'Esta Corporación ha sostenido de manera reiterada el criterio según el cual el requisito de la demanda exigido por el numeral 4º del artículo 137 del C. C. A., se cumple cuando se señalan las normas violadas aunque dichas normas estén derogadas o no resulten aplicables al caso y la exigencia de explicar el concepto de la violación se entiende cumplida aunque a la explicación ofrecida le falte claridad, sea incoherente, insuficiente o carezca de rigor.*

*En tales casos no falta el requisito previsto en el artículo 137-4 ni puede calificarse la demanda como inepta a efectos de justificar un fallo inhibitorio.” (Cursiva y subrayado ajeno al texto original)*

*Ahora bien, con fundamento en los anteriores precedentes jurisprudenciales, y habiendo desentrañado el sentido de la demanda de nulidad propuesta por el Ciudadano Antonio José García Betancur, es dable concluir que si bien esta adolece de técnica jurídica al no definir con precisión los cargos sobre los que se funda, e incluso el concepto de violación resulta ser insuficiente y en algunos aspectos incoherente; si se precisan las normas que se consideran vulneradas por los actos administrativos acusados y es posible comprender en líneas generales el sentido mismo de la*

*acusación, por lo que la excepción de inepta demanda propuesta deberá ser desestimada, entrando la Sala por tanto, a resolver el problema jurídico planteado”<sup>9</sup>*

En otra oportunidad, la referida Corporación mediante providencia del 24 de octubre de 2018, al resolver una de similar naturaleza por *“ineptitud de la demanda por no demostrar en que consiste el concepto de violación de los actos que se demandan”*, bajo la Ley 1437 de 2011, sostuvo:

*“...debe recordarse que los requisitos de la demanda no se pueden someter a un riguroso estudio, en razón a que si bien el derecho procedimental estipula ciertos presupuestos para demandar, no quiere decir que de forma estricta deban ser exigidos, máxime cuando se podría llegar a vulnerar derechos fundamentales como el acceso a la administración de justicia”<sup>10</sup>.*

...

*Por lo anterior, se puede concluir que el requisito previsto en el numeral 4 del artículo 162 del CPACA es indispensable para realizar el estudio de legalidad correspondiente y que preliminarmente debe verificarse que obre en la demanda, y que, en el caso concreto, dicho presupuesto se encuentra acreditado en la medida en que: i) la parte demandante citó las normas del ordenamiento que encuentra violadas, ii) expuso las razones por las cuales considera que el acto debe ser anulado y, iii) que se generó en consecuencia una lesión a los derechos subjetivos que debe ser restablecida.”<sup>11</sup>*

De conformidad con lo expuesto, se evidencia que la parte demandante cumplió con el requisito establecido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, ya que en la demanda señaló que los actos administrativos fueron expedidos con infracción las normas en que deberían fundarse y, con falsa motivación.

---

<sup>9</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Magistrado ponente César Palomino Cortés, expediente 11001-03-25-000-2010-00185-00.

<sup>10</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, CP: Gerardo Arenas Monsalve, 26 de enero de 2015. Radicación: 23001-23-33-000-2013-00024-01(4588-13).

<sup>11</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Magistrado ponente William Hernández Gómez, expediente 08001-23-33-000-2014-00015-01.

En efecto, se observa que para la primera causal de nulidad, que la demandante denominó “infracción de normas de rango superior”, refirió que:

- i) Las Resoluciones son ineficaces dado que fueron expedidas y notificadas con posterioridad a la configuración del silencio positivo administrativo contentivo de la licencia de parcelación y la licencia de construcción solicitadas, contrariando los artículos 85 del CPACA y 2.2.6.1.2.3.1 del Decreto 1077 de 2015 (primer cargo).
- ii) Los argumentos de fondo de las Resoluciones para negar las solicitudes de licencia de parcelación y construcción de la etapa 1 del proyecto no atienden a los principios y normas que disciplinan el trámite de expedición de licencias urbanísticas contenidas en el Decreto 1077 de 2015 (segundo cargo).

A su vez, para la segunda causal de nulidad por falsa motivación, la parte demandante indicó:

- i) Las licencias de parcelación y construcción de la etapa 1 del proyecto tienen disponibilidad inmediata para la prestación del servicio público de acueducto (tercer cargo).
- ii) Las Resoluciones contienen consideraciones de hecho y de derecho falsas al afirmar el incumplimiento de las exigencias para la localización de las zonas de cesión públicas obligatorias (cuarto cargo).

De igual manera, se advierte que en cada uno de los cargos presentados en contra de los actos acusados, la parte demandante no solo citó las normas del ordenamiento que a su juicio encontró violadas, sino que expuso las razones por las cuales consideró que las resoluciones administrativas debían ser anuladas y, el perjuicio irrogado a sus derechos subjetivos que consideró debe ser restablecido con ocasión la negativa frente a la solicitud de licencia de parcelación y construcción en la modalidad de obra nueva para el proyecto denominado Cementerio Jardines de la Fe.

En consecuencia, la Sala no declarará probada la excepción previa de inepta demanda, puesto que en el escrito de demanda se precisa con claridad las normas violadas y, además se expone el concepto

de violación con los motivos en que se sustentaron sus pretensiones.

3) En relación con la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, se tiene que este requisito se define como un presupuesto de la pretensión o de la oposición para efectos de obtener sentencia de fondo, consistente en la facultad que otorga la ley al demandante y al demandado para perseguir judicialmente una pretensión o para responderla y contradecirla válidamente, según sea el caso, esto es, si existe o no relación real del demandado con la pretensión que manifiesta en la demanda.

En ese orden, se observa que no le asiste razón a la parte demandada, pues si bien la dependencia administrativa que expidió los dos primeros actos demandados fue la Secretaría de Planeación Municipal de La Calera, el que resolvió el recurso de apelación lo expidió la alcaldesa que es la que dirige la administración territorial y es su representante legal, de conformidad con lo estipulado en el artículo 315 de la Constitución Política.

Por lo que, en tal sentido, la decisión administrativa demandada produjo efectos jurídicos para la parte demandante, en tanto que con las resoluciones acusadas, se le negó la solicitud de licencia de parcelación y construcción en la modalidad de obra nueva para el proyecto denominado Cementerio Jardines de la Fe, localizado en suelo rural.

De conformidad con lo anterior, se declarará no probada la excepción previa de falta de legitimación en la causa por pasiva.

A su vez, se aceptará la renuncia presentada por el abogado Ferney Sánchez Figueroa, como apoderado de la demandada según los memoriales visibles a folios 1101, 1104 y 1105 del cuaderno 5, para lo cual aportó la respectiva comunicación que contempla el artículo 76 del Código General del Proceso y, a su vez, se le reconocerá personería a la apoderada Yuly Katherine Alvarado Camacho, conforme al poder y soportes visibles a folios 1108 a 1111 del cuaderno 5.

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



### **RESUELVE:**

**1º) Decláranse no probadas** las excepciones de caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, de ineptitud de la demanda y falta de legitimación en la causa por pasiva, propuestas por la entidad demandada por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**2º)** Acéptase la renuncia del poder conferido al abogado Ferney Sánchez Figueroa y, a su vez, reconócese personería a la abogada Yuly Katherine Alvarado Camacho, como apoderada judicial de la entidad demandada, conforme al poder y soportes visibles a folios 1108 a 1111 del cuaderno 5.

**3º)** Una vez ejecutoriada la presente decisión, devolver el expediente al Despacho para continuar con el trámite respectivo.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

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

**FREDY IBARRA MARTÍNEZ**  
**Magistrado**  
**Firmado electrónicamente**

**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.*

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA

-SECCIÓN PRIMERA-

-SUBSECCIÓN "A"-

Bogotá, D.C., veintinueve (29) de junio de dos mil veintiuno (2021)

MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO

EXPEDIENTE: 25000-23-41-000-2019-00441- 00  
DEMANDANTE: PLATAFORMA UNIVERSAL S.A.S. EN ORGANIZACIÓN Y OTROS  
DEMANDADA: SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

---

Asunto: Admite demanda.

PLATAFORMA UNIVERSAL S.A.S. EN REORGANIZACIÓN, INNOVA GESTIÓN DE NEGOCIOS S.A.S., PLATAFORMA CREDIT S.A.S. EN LIQUIDACIÓN, GERENCIA GENERAL S.A.S. EN LIQUIDACIÓN, COOPERATIVA MULTIACTIVA UNIVERSAL DE SERVICIOS COOPERATIVOS – UNISERCOOP, COOPERATIVA SOLIDARIA ABRE TU CORAZÓN EN LIQUIDACIÓN Y COOPERATIVA PLATAFORMA COOPERATIVA MULTIACTIVA - PLATACOOOP actuando por intermedio de apoderado judicial, a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, consagrado en el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011, presentó demanda contra la **SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES**, con el propósito de obtener las siguientes declaraciones:

*"[...] PRIMERA: Que se **DECLARE LA NULIDAD** de la Resolución número 2018-01-442792 de 2018 por medio de la cual se adoptan medidas de intervención respecto de la sociedad **PLATAFORMA UNIVERSAL S.A.S.** y Otros, proferida por el Superintendente Delegado para Inspección, Vigilancia y Control, en la medida que dicha resolución es abiertamente inconstitucional e ilegal, constituyen una desviación del poder, se basa en motivación errónea de derecho y motivación de hecho y derecho falsa y amañada, constituyen una vulneración del debido proceso y es expedida con falta de competencia, toda vez que:*

**1. No existe, ni ha existido actos de captación masiva** por parte de: Plataforma Universal S.A.S identificada con el NIT 900.426.985; Innova

EXPEDIENTE: 25000-23-41-000-2019-00441-00  
 DEMANDANTE: PLATAFORMA UNIVERSAL S.A.S. EN ORGANIZACIÓN Y OTROS  
 DEMANDADA: SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES  
 MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

*Gestión de Negocios S.A.S., identificada con NIT 900.384.679-2; Gerencia General S.A.S en liquidación con NIT 900.424.283; Plataforma Credit S.A.S. en liquidación con NIT: 900.832,904; Cooperativa Multiactiva Universal de Servicios Cooperativos Unisercoop con NIT*

*900.280.404; Cooperativa solidaria Abre Tu Corazón en Liquidación con NIT 830.023.428; Plataforma Cooperativa Multiactiva Platacoop con NIT 900.356.225, toda vez que aquellos constituyen en consideración de fin, proporcionalidad, razonabilidad, coherencia fáctica, situaciones de captación masiva y habitual que puedan dar lugar a la aplicación de la legislación de excepción de los decretos 4333 y 4334 de 2008 y como consecuencia de lo anterior las resoluciones citadas en la **PRETENSIÓN PRIMERA** son abiertamente ilegales.*

**2. La intervención realizada por la demandada fueron excesivas**

*frente a los principios de proporcionalidad, idoneidad, eficiencia, coherencia fáctica y demás Sub-principios establecidos a nivel constitucional para la aplicación del régimen de excepción y los fundamentos establecidos en la sentencia de la Corte Constitucional al revisar el régimen de excepción del Decreto 4333 de 2008 y ello al analizar la situación fáctica que rodea el caso Plataforma Universal S.A.S identificada con el NIT. 900.426.985; Innova Gestión de Negocios S.A.S., identificada con NIT. 900.384.679-2; Gerencia General S.A.S en liquidación con NIT 900.424.283; Plataforma Credit S.A.S. en liquidación con NIT: 900.832.904; Cooperativa Multiactiva Universal de Servicios Cooperativos Unisercoop con NIT 900.280.404; Cooperativa solidaria Abre Tu Corazón en Liquidación con NIT 830.023.428; Plataforma Cooperativa Multiactiva Platacoop con NIT 900.356.225.*

**3. la intervención realizada por la demandada, y en lo referente al Superintendente Delegado para Inspección, Vigilancia y Control, estuvo provista de falta de competencia y violó de manera ostensible el debido proceso.**

**4. PLATAFORMA UNIVERSAL S.A.S. cumplió con el deber legal de informar al comprador con exactitud las operaciones de libranza objeto de la venta.**

**SEGUNDA.-** Que una vez se produzca la declaración de nulidad de la resolución atacada, **PROCEDA AL RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** de mis mandantes, y, por consiguiente, se ordene levantar todas las medidas cautelares adoptadas por la superintendencia de Sociedades contra Plataforma Universal S.A.S., identificada con el NIT 900.426.985; Innova Gestión de Negocios S.A.S., identificada con NIT 900.384.6792; Gerencia General S.A.S en liquidación con NIT 900.424.283; Plataforma Credit S.A.S. en liquidación con NIT: 900.832.904; Cooperativa Multiactiva Universal de Servicios cooperativos Unisercoop con NIT 900.280.404; Cooperativa solidaria Abre Tu Corazón en Liquidación con NIT 830.023.428; Plataforma Cooperativa Multiactiva Platacoop con NIT 900.356.225 y que una vez ejecutoriada la sentencia que ponga fin a la presente demanda, se comunique a la autoridad que profirió los actos y demás autoridades que considere pertinente, para todos los efectos a que haya lugar.

EXPEDIENTE:	25000-23-41-000-2019-00441-00
DEMANDANTE:	PLATAFORMA UNIVERSAL S.A.S. EN ORGANIZACIÓN Y OTROS
DEMANDADA:	SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

**TERCERA.** - Que como consecuencia de lo anterior, se **ORDENE** a la Superintendencia de sociedades **EL RESTABLECIMIENTO PLENO DE LOS DERECHOS** de Plataforma Universal S.A.S identificada con el NIT 900.426.985; Innova Gestión de Negocios S.A.S., identificada con NIT 900.384.679-2; Gerencia General S.A.S en liquidación con NIT 900.424.283; Plataforma Credit S.A.S. en liquidación con NIT: 900.832.904; Cooperativa Multiactiva Universal de Servicios Cooperativos Unisercoop con NIT 900.280.404; cooperativa solidaria Abre Tu Corazón en Liquidación con NIT 830.023.428; plataforma Cooperativa Multiactiva Platacoop con NIT 900.356.225, sus administradores, accionistas y empleados, según sigue:

1. Se ordene la publicación en un medio de amplia circulación de la sentencia que declara la nulidad de la resolución precitada.
2. Se ordene la cancelación de la inscripción de la Resolución número 2018-01442792 del 2018 en Cámara de Comercio de Bogotá D.C. para cada una de las sociedades y cooperativas mencionadas.
3. Se reconozca y pague a socios, administradores, revisores fiscales, contadores empleados la indemnización integral por todo concepto de lucro cesante y daño emergente que se logre probar en el transcurso del proceso.
4. Se reconozca y pague a los demandantes la indemnización integral por todo concepto de daño moral sufrido por los accionistas y Administradores según el artículo 22 de la Ley 222 de 1995 de las Sociedades y Cooperativas, sobre una base mínima de 1.000 gramos oro por cada uno de los grupos de afectados B a D, y 500 gramos oro para el grupo de familiares hasta el 22. Grado de consanguinidad, al afectarse la vida de familia y vida relación. según lo que resulte probado en el respectivo proceso.
5. Se reconozca y pague la indemnización integral por todo concepto de daño accesorio o adicional que se logre demostrar durante el proceso.

**CUARTA.** - Que, ante el hecho de perderse gran parte de las **DEMANDANTES**, las acciones y su valor comercial, su patrimonio actual, se reconozca dicho valor por parte de la Superintendencia de Sociedades para sus accionistas, conforme al dictamen Pericial que se allegará con la demanda.

**QUINTA.** - Que se **ORDENE** el cumplimiento de la sentencia dentro del término de establecido en el Decreto 1437 de 2011 (Art. 189).

**SEXTA.** Que se **CONDENE** a la **DEMANDADA** en costas, y se liquiden éstas de conformidad con las disposiciones aplicables.

**SÉPTIMA.** - En caso de considerarse que el abuso del poder de parte de los funcionarios que expidieron las resoluciones atacadas constituye faltas disciplinarias y penales, se compulsen copias a las respectivas autoridades competentes.

En este orden de ideas, con esta comunicación se entiende realizado la notificación de las correcciones realizadas y por lo tanto agotado el requisito de procedibilidad establecido en la ley 640 de 2001 [...].”

EXPEDIENTE: 25000-23-41-000-2019-00441-00  
DEMANDANTE: PLATAFORMA UNIVERSAL S.A.S. EN ORGANIZACIÓN Y OTROS  
DEMANDADA: SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Este despacho mediante auto de fecha nueve (9) de diciembre de 2019 se inadmitió la demanda debido a que la misma presentaba una falencia, la cual debía ser corregida para su admisión, ordenándosele a la parte demandante:

*“[...] De conformidad con el numeral 2° del artículo 162 de la Ley 1437 de 2011 CPACA, se deben expresar con precisión y claridad las pretensiones 2,3,4 y 5, toda vez que con estas no se busca la declaratoria de la nulidad de los actos administrativos, objeto de la jurisdicción contenciosa administrativa [...]”,*

En cumplimiento de lo requerido por el Despacho, en escrito presentado oportunamente por el apoderado de la parte demandante (fls. 100-193 del cuaderno principal), se subsanó la demanda.

Por lo tanto, se dispondrá la admisión de la misma.

### **Admisión de la demanda**

Por reunir los requisitos señalados en los artículos 161-1, 162, 164 lit d) y 166 de la Ley 1437 de 2011 (modificado por los artículos 34 y 35 de la Ley 2080 de 2021), **ADMÍTASE** la demanda presentada por **PLATAFORMA UNIVERSAL S.A.S. EN REORGANIZACIÓN Y OTROS** en contra de la **SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES**, para tramitarse en primera instancia, dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho. En consecuencia, se dispone:

1. Téngase como demandante a **PLATAFORMA UNIVERSAL S.A.S. EN REORGANIZACIÓN, INNOVA GESTIÓN DE NEGOCIOS S.A.S., PLATAFORMA CREDIT S.A.S. EN LIQUIDACIÓN, GERENCIA GENERAL S.A.S. EN LIQUIDACIÓN, COOPERATIVA MULTIACTIVA UNIVERSAL DE SERVICIOS COOPERATIVOS – UNISERCOOP, COOPERATIVA SOLIDARIA ABRE TU CORAZÓN EN LIQUIDACIÓN Y COOPERATIVA PLATAFORMA COOPERATIVA MULTIACTIVA - PLATACOO** y como demandada a la **SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES**.

2. Notifíquese la demanda, el auto admisorio y el escrito de subsanación de la misma, mediante mensaje dirigido al buzón electrónico para notificaciones judiciales del representante legal de la **SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES** o a quienes estos hayan delegado la facultad de recibir

EXPEDIENTE:	25000-23-41-000-2019-00441-00
DEMANDANTE:	PLATAFORMA UNIVERSAL S.A.S. EN ORGANIZACIÓN Y OTROS
DEMANDADA:	SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

notificaciones, en los términos señalados en el artículo 199 de la Ley 1437 de 2011 (modificado por el artículo 48 de la Ley 2028 de 2021).

3. Notifíquese el auto admisorio de la demanda, mediante mensaje dirigido al buzón electrónico para notificaciones judiciales del Agente del Ministerio Público delegado ante esta Corporación en los términos señalados en el artículo 199 de la Ley 1437 de 2011 (modificado por el artículo 48 de la Ley 2028 de 2021).

4. Notifíquese el auto admisorio de la demanda, mediante mensaje dirigido al buzón electrónico para notificaciones judiciales al director de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, en los términos establecidos en el artículo 199 de la Ley 1437 de 2011 (modificado por el artículo 48 de la Ley 2028 de 2021).

Para efectos de las anteriores notificaciones, ténganse en cuenta los canales digitales de la entidad demandada, la del Representante Legal de esa entidad y la de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

5. El traslado o los términos que conceda el auto notificado, solo se empezarán a contabilizar a los dos (2) días hábiles siguientes al del envío del mensaje de datos y el término respectivo empezará a correr a partir del día siguiente, según lo dispone el artículo 199 de la Ley 1437 de 2011 (modificado por el artículo 48 de la Ley 2080 de 2021).

6. Córrase traslado por el término de treinta (30) días a la demandada, al Ministerio Público y a los sujetos que según, la demanda o las actuaciones acusadas, tengan interés directo en los resultados del proceso, dentro del cual podrán contestar la demanda, proponer excepciones, solicitar pruebas, llamar en garantía, y en su caso, presentar demanda de reconvención, de conformidad con lo establecido en el artículo 172 de la Ley 1437 de 2011.

7. Adviértasele a la parte demandada que durante el término para contestar la demanda deberá aportar al expediente copia de los antecedentes administrativos de los actos demandados objeto del proceso y

EXPEDIENTE: 25000-23-41-000-2019-00441-00  
DEMANDANTE: PLATAFORMA UNIVERSAL S.A.S. EN ORGANIZACIÓN Y OTROS  
DEMANDADA: SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

que se encuentren en su poder, según lo establece el parágrafo 1º del artículo 175 de la Ley 1437 de 2011.

8. En atención a lo dispuesto en el numeral 4.º del artículo 171 de la Ley 1437 de 2011, señálese la suma de setenta mil pesos (\$70.000) para gastos ordinarios del proceso, la cual deberá ser pagada por la parte actora dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación de esta providencia a la cuenta única nacional del Banco Agrario No. 3-0820-000755-4 Código de Convenio 14975.

9. Reconócese personería jurídica al doctor **CARLOS EDUARDO NARANJO FLÓREZ**, identificado con la C.C. 79.939.850 y T.P. 33.269 del C. S. de la J., para actuar como apoderado judicial de la **PLATAFORMA UNIVERSAL S.A.S. EN REORGANIZACIÓN, INNOVA GESTIÓN DE NEGOCIOS S.A.S., PLATAFORMA CREDIT S.A.S. EN LIQUIDACIÓN, GERENCIA GENERAL S.A.S. EN LIQUIDACIÓN, COOPERATIVA MULTIACTIVA UNIVERSAL DE SERVICIOS COOPERATIVOS – UNISERCOOP, COOPERATIVA SOLIDARIA ABRE TU CORAZÓN EN LIQUIDACIÓN Y COOPERATIVA PLATAFORMA COOPERATIVA MULTIACTIVA - PLATACOOOP**, de conformidad con el poder a él otorgado visible a folios 91 y 92 del cuaderno principal.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**  
Magistrada

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA  
SUB SECCIÓN B

Bogotá DC, veinticinco (25) de junio de dos mil veintiuno (2021).

<b>Magistrado Ponente:</b>	<b>FREDY IBARRA MARTÍNEZ</b>
<b>Expediente:</b>	<b>25000-23-41-000-2019-00546-00</b>
<b>Demandante:</b>	<b>UNE EPM TELECOMUNICACIONES SA</b>
<b>Demandado:</b>	<b>MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES COMO SUCESORA PROCESAL DE LA AUTORIDAD NACIONAL DE TELEVISIÓN EN LIQUIDACIÓN</b>
<b>Medio de control:</b>	<b>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO</b>
<b>Asunto:</b>	<b>FIJACIÓN DE FECHA DE AUDIENCIA INICIAL</b>

Visto el informe secretarial que antecede (fl. 189 cdno. ppal.) notificada en forma personal al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones la decisión contenida en el auto de 21 de enero de 2021 por la cual fue declarado como sucesor procesal de la parte demandada Autoridad Nacional de Televisión (ANTV) en liquidación procede el despacho a fijar fecha, hora y modalidad para la audiencia inicial:

**Fíjase** como fecha, hora y modalidad para la realización de la audiencia inicial de que trata el artículo 180 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011) el día 13 de agosto de 2021 a las 9:00 am, de manera virtual a través de la plataforma virtual *Microsoft Teams* de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7 del Decreto Legislativo 806 de 4 de junio de 2020.

El enlace o “*link*” respectivo será enviado junto con los protocolos de acceso a la plataforma a los correos electrónicos suministrados por los apoderados judiciales de las partes y la agente del Ministerio Público que constan en el expediente, sin perjuicio de que para llevar a cabo de manera eficaz y eficiente la audiencia judicial se les solicita la confirmación del correo



electrónico con el que ingresarán a la mencionada diligencia en la siguiente cuenta institucional “s01des05tadmincdm@notificacionesrj.gov.co”, así como suministrar un número telefónico de contacto al que pueda comunicarse el despacho en el evento de presentarse alguna novedad relevante y urgente antes o durante la audiencia; igualmente a ese correo se deberán enviar con al menos una hora de antelación los documentos que se pretendan incorporar al expediente como por ejemplo poderes, sustituciones o la certificación del comité de conciliación.

Se advierte que el correo electrónico antes indicado está habilitado y autorizado **única y exclusivamente** para los fines previstos en el inciso anterior y no otros, es decir, solamente para efectos de la realización de la audiencia, en lo sucesivo para cualquier otra actuación distinta dirigida al proceso se deberán utilizar los canales oficiales asignados en la Circular no. C018 de 30 de junio de 2020 por la Presidencia del tribunal.

De otro lado, se pone de presente lo dispuesto en el artículo 3 del Decreto Legislativo 806 de 4 de junio de 2020 según el cual es deber de los sujetos procesales realizar sus actuaciones y asistir a las audiencias y diligencias a través de medios tecnológicos, de igual forma deberán suministrar a la autoridad judicial competente, y a todos los demás sujetos procesales, los canales digitales elegidos para los fines del proceso o trámite y enviar a través de estos un ejemplar de todos los memoriales o actuaciones que realicen, simultáneamente con copia incorporada al mensaje enviado a la autoridad judicial, en esa medida se informa que **el proceso de la referencia es de formato físico documental** por lo que no se cuenta con copia digital del expediente, de modo que en el evento de querer acceder a piezas procesales se reitera especialmente lo preceptuado en el artículo 4 del Decreto 806 de 2020 conforme al cual las partes deberán colaborarse proporcionando las piezas procesales que se encuentren en su poder, todo ello en concordancia con el deber procesal de las partes y sus apoderados consagrado en el numeral 8 del artículo 78 del Código General del Proceso de “*prestar al juez su colaboración para la práctica de pruebas y diligencias*”, lo anterior sin perjuicio de la posibilidad de la consulta física del proceso por las partes en la Secretaría de la Sección Primera del Tribunal en los días, horarios, términos, condiciones y protocolos de bioseguridad señalados en el

Expediente 25000-23-41-000-2019-00546-00

Actor: UNE EPM Telecomunicaciones SA

Nulidad y restablecimiento del derecho

Acuerdo No. CSJBTA20-96 de 2 de octubre de 2020 expedido por el Consejo Seccional de la Judicatura de Bogotá.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**FREDY IBARRA MARTÍNEZ**  
**Magistrado Ponente**  
**(firmado electrónicamente)**

*CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por el Magistrado Ponente 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 DC, veinticinco (25) de junio de dos mil veintiuno (2021).

<b>Magistrado Ponente:</b>	<b>FREDY IBARRA MARTÍNEZ</b>
<b>Expediente:</b>	<b>25000-23-41-000-2019-00645-00</b>
<b>Demandante:</b>	<b>RAFAEL HERNANDO BALLESTEROS MONSALVE Y OTROS EN CALIDAD DE SUCEORES PROCESALES DE LUIS HERNANDO BALLESTEROS GUTIÉRREZ</b>
<b>Demandado:</b>	<b>CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA</b>
<b>Medio de control:</b>	<b>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO</b>
<b>Asunto:</b>	<b>FIJACIÓN DE FECHA DE AUDIENCIA INICIAL</b>

Visto el informe secretarial que antecede (fl. 99 cdno. ppal.) procede el despacho a fijar fecha, hora y modalidad para efectuar la audiencia inicial:

**Fíjase** como fecha, hora y modalidad para la realización de la audiencia inicial de que trata el artículo 180 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011) el día 10 de agosto de 2021 a las 2:30 pm, de manera virtual a través de la plataforma virtual *Microsoft Teams* de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7 del Decreto Legislativo 806 de 4 de junio de 2020.

El enlace o “*link*” respectivo será enviado junto con los protocolos de acceso a la plataforma a los correos electrónicos suministrados por los apoderados judiciales de las partes y la agente del Ministerio Público que constan en el expediente, sin perjuicio de que para llevar a cabo de manera eficaz y eficiente la audiencia judicial se les solicita la confirmación del correo electrónico con el que ingresarán a la mencionada diligencia en la siguiente cuenta institucional “*s01des05tadmincdm@notificacionesrj.gov.co*”, así como suministrar un número telefónico de contacto al que pueda comunicarse el despacho en el evento de presentarse alguna novedad relevante y urgente antes o durante la audiencia; igualmente a ese correo se deberán enviar con

Expediente 25000-23-41-000-2019-00645-00  
*Actor: Rafael Hernando Ballesteros Monsalve y otros en calidad de sucesores procesales  
de Luis Hernando Ballesteros Gutiérrez  
Nulidad y restablecimiento del derecho*

al menos una hora de antelación los documentos que se pretendan incorporar al expediente como por ejemplo poderes, sustituciones o la certificación del comité de conciliación.

Se advierte que el correo electrónico antes indicado está habilitado y autorizado **única y exclusivamente** para los fines previstos en el inciso anterior y no otros, es decir, solamente para efectos de la realización de la audiencia, en lo sucesivo para cualquier otra actuación distinta dirigida al proceso se deberán utilizar los canales oficiales asignados en la Circular no. C018 de 30 de junio de 2020 por la Presidencia del tribunal.

De otro lado, se pone de presente lo dispuesto en el artículo 3 del Decreto Legislativo 806 de 4 de junio de 2020 según el cual es deber de los sujetos procesales realizar sus actuaciones y asistir a las audiencias y diligencias a través de medios tecnológicos, de igual forma deberán suministrar a la autoridad judicial competente, y a todos los demás sujetos procesales, los canales digitales elegidos para los fines del proceso o trámite y enviar a través de estos un ejemplar de todos los memoriales o actuaciones que realicen, simultáneamente con copia incorporada al mensaje enviado a la autoridad judicial, en esa medida se informa que **el proceso de la referencia es de formato físico documental** por lo que no se cuenta con copia digital del expediente, de modo que en el evento de querer acceder a piezas procesales se reitera especialmente lo preceptuado en el artículo 4 del Decreto 806 de 2020 conforme al cual las partes deberán colaborar proporcionando las piezas procesales que se encuentren en su poder, todo ello en concordancia con el deber procesal de las partes y sus apoderados consagrado en el numeral 8 del artículo 78 del Código General del Proceso de “*prestar al juez su colaboración para la práctica de pruebas y diligencias*”, lo anterior sin perjuicio de la posibilidad de la consulta física del proceso por las partes en la Secretaría de la Sección Primera del Tribunal en los días, horarios, términos, condiciones y protocolos de bioseguridad señalados en el Acuerdo No. CSJBTA20-96 de 2 de octubre de 2020 expedido por el Consejo Seccional de la Judicatura de Bogotá.

Finalmente, **reconócese** personería jurídica a la profesional del derecho Ana María Salinas Reales como apoderada judicial de la Contraloría General de

*Expediente 25000-23-41-000-2019-00645-00*  
*Actor: Rafael Hernando Ballesteros Monsalve y otros en calidad de sucesores procesales*  
*de Luis Hernando Ballesteros Gutiérrez*  
*Nulidad y restablecimiento del derecho*

la República en los términos del poder conferido visible en el folio 71 del cuaderno principal del expediente.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**FREDY IBARRA MARTÍNEZ**  
**Magistrado Ponente**  
**(firmado electrónicamente)**

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

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

Bogotá, D.C., tres (3) de junio de dos mil veintiuno (2021)

**MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**

<b>PROCESO No.:</b>	<b>25000-23-41-000-2019-00696-00</b>
<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	<b>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO</b>
<b>DEMANDANTE:</b>	<b>SINDICATO DE TRABAJADORES DE LA EMPRESA DE TELÉFONOS DE BOGOTÁ SINTRATÉLEFONOS</b>
<b>DEMANDADO:</b>	<b>NACIÓN – MINISTERIO DE TRABAJO</b>

---

**Asunto:** Remite proceso por competencia.

1. El **SINDICATO DE TRABAJADORES DE LA EMPRESA DE TELÉFONOS DE BOGOTÁ – SINTRATÉLEFONOS**, actuando por intermedio de apoderado judicial, presentó demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho consagrado en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, contra la **NACIÓN – MINISTERIO DE TRABAJO**, con el fin de obtener las siguientes declaraciones:

*“[...] PRIMERA. Que se declare la nulidad del acto administrativo contenido en la Resolución Número 0152 del 25 de enero de 2019 expedida por el Ministerio de Trabajo, “Por la cual se resuelve un Recurso de Reposición” revocando en su integridad la Resolución No. 5574 del 22 de diciembre del 2017, por cuanto su motivación resulta falsa.*

*SEGUNDA. En consecuencia de lo anterior, a título de restablecimiento del derecho, se proceda a dar cumplimiento a las ordenes contenidas en la Resolución No. 5574 del 22 de diciembre de 2017, “por la cual se resuelve una investigación administrativo laboral.”*

*TERCERA. Que se condene en costas. [...]”*

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2019-00696-00  
 MEDIO DE CONTROL NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
 DEMANDANTE: SINDICATO DE TRABAJADORES DE LA EMPRESA DE TELÉFONOS DE BOGOTÁ – SINTRATÉLEFONOS.  
 DEMANDADO: NACIÓN – MINISTERIO DE TRABAJO  
 ASUNTO: REMITE POR COMPETENCIA

2. De la revisión de los hechos y los actos administrativos acusados, la Sala evidencia que estos tratan temas de carácter laboral, toda vez que el Sindicato de Trabajadores de la Empresa de Teléfonos de Bogotá – SINTRATÉLEFONOS, a través del medio de control ejercido, discuten la nulidad la Resolución Número 0152 del 25 de enero de 2019, expedida por el Ministerio de Trabajo “[...] Por la cual se resuelve un Recurso de Reposición [...]”, mediante la cual se revocó en su integridad la Resolución No. 5574 del 22 de diciembre del 2017 “[...] por medio de la cual se resuelve una investigación administrativo laboral [...]”, situación que se originó en el contrato comercial No. 4600013723 de fecha 1° de marzo de 2014, con la empresa COLVATEL S.A. E.S.P.

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

*“[...] Artículo 18.- Atribuciones de las Secciones. Las Secciones tendrán las siguientes funciones:*

**Sección Segunda. Le corresponde el conocimiento de los procesos de nulidad y de restablecimiento del derecho de carácter laboral, de competencia del Tribunal.**  
 [...]”. (Subrayado fuera del texto original).

4. Al respecto, la Sala encuentra que esta Sección no es competente para adelantar el trámite del medio de control de nulidad de la referencia, por ser un asunto eminentemente de carácter laboral que le corresponde conocer a la Sección Segunda de esta Corporación, de acuerdo con la norma citada

En consecuencia, se ordenará la remisión del expediente a la Sección Segunda, por ser la competente para conocer del medio de control presentado por el **SINDICATO DE TRABAJADORES DE LA EMPRESA DE TELÉFONOS DE BOGOTÁ – SINTRATÉLEFONOS**, en los términos de la norma citada.

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2019-00696-00  
MEDIO DE CONTROL NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: SINDICATO DE TRABAJADORES DE LA EMPRESA DE TELÉFONOS DE  
BOGOTÁ – SINTRATÉLEFONOS.  
DEMANDADO: NACIÓN – MINISTERIO DE TRABAJO  
ASUNTO: REMITE POR COMPETENCIA

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

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

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

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

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

Discutido y aprobado en sesión de la fecha.

  
**CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**  
Magistrada

EN COMISIÓN DE SERVICIOS  
**LUIS MANUEL LASSO LOZANO**  
Magistrado

  
**FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**  
Magistrado



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**

**-SECCIÓN PRIMERA-**

**-SUBSECCIÓN “A”-**

Bogotá, D.C., once (11) de junio de dos mil veintiuno (2021).

**MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**

<b>PROCESO No.:</b>	<b>25000-23-41-000-2019-00885-00</b>
<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	<b>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO</b>
<b>DEMANDANTE:</b>	<b>SANTIAGO JARAMILLO SANINT</b>
<b>DEMANDADO:</b>	<b>DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES.</b>

---

**Asunto: Remite proceso por competencia.**

1. El señor **SANTIAGO JARAMILLO SANINT**, actuando por intermedio de apoderado judicial, presentó demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho consagrado en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, contra la **DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES – DIAN**, con el fin de obtener las siguientes declaraciones:

**“[...] PRETENSIONES**

*1. Que se declare la nulidad de la Resolución No. 1-03-241-433-601-240-2047 del 23 de noviembre de 2018, proferida por la División de Gestión de Liquidación de la Dirección Seccional de Aduanas de Bogotá, por medio de la cual se impone sanción cambiaria a SANTIAGO JARAMILLO SANINT.*

*2. Que se declare la nulidad de la Resolución No. 03-236-408-610 - 0017899 del 11 de abril de 2019, notificada el 26 de abril de 2019, proferida por la División de Gestión Jurídica de la Dirección Seccional de Aduanas de Bogotá, por medio de la cual se confirmó la sanción cambiaria impuesto en la Resolución No. 1-03-241-433-601-240-2047 del 23 de noviembre de 2018.*

*3. Que a título de Restablecimiento del Derecho, se declare que Santiago Jaramillo Sanint no violó los artículos 7 y 23 de la Resolución Externa 8 del 05 de mayo del 2000 y sus modificaciones, proferida por la Junta Directiva del Banco de la Republica, en concordancia con el numeral 5.1.7 de la Circular reglamentarias DCIN 83 del 24 de febrero de 2011 [...].”*

PROCESO No.:	25000-23-41-000-2019-00885-00
MEDIO DE CONTROL	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	SANTIAGO JARAMILLO SANINT
DEMANDADO:	DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES - DIAN
ASUNTO:	REMITE POR COMPETENCIA

2. El Despacho de la Magistrada Sustanciadora mediante providencia de fecha doce (12) de marzo de 2021, advirtió que la demanda presentaba las siguientes falencias que debían ser corregidas para su admisión:

*“[...] De conformidad con el numeral 1° del artículo 161 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo el demandante debe aportar al proceso requisito de procedibilidad, es decir no aportó constancia del trámite de la conciliación extrajudicial adelantado ante la Procuraduría General de la Nación [...]”.*

3. La parte demandante encontrándose en término, se pronunció sobre la inadmisión de la demanda sustentando que la conciliación extrajudicial en el presente asunto, no constituye un requisito para la admisión de la misma, toda vez que, se trata de un asunto de carácter tributario - cambiario en la medida de que la presunta sanción tuvo origen en cumplimiento de una disposición de carácter tributario – Impuesto de Normalización Tributaria, incorporado por la Ley 1739 de 2014, lo cual generó que el demandante procediera con la cancelación del endeudamiento externo.

4. Teniendo en cuenta lo anterior, la Sala evidencia que en el presente asunto, se hace necesario realizar el estudio sobre si el demandante cumplió o no con los requisitos para acogerse al impuesto de normalización establecido en el Capítulo V de la Ley 1739 de 2014 *“[...]impuesto complementario de normalización tributaria al impuesto a la riqueza [...]”*, lo cual resulta ser un tema de naturaleza tributaria.

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

*“[...] **Artículo 18.-** Atribuciones de las Secciones. Las Secciones tendrán las siguientes funciones:*

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

PROCESO No.:	25000-23-41-000-2019-00885-00
MEDIO DE CONTROL	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	SANTIAGO JARAMILLO SANINT
DEMANDADO:	DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES - DIAN
ASUNTO:	REMITE POR COMPETENCIA

**1. De nulidad y restablecimiento del derecho relativos a impuestos, tasas y contribuciones.**

**2. De Jurisdicción Coactiva, en los casos previstos en la ley.**

**PARÁGRAFO.** Cada Sección designará y removerá el personal que le corresponde, de conformidad con la ley [...].

En consecuencia, se ordenará la remisión del expediente a la Sección Cuarta, por ser la competente para conocer del medio de control presentado por el señor **SANTIAGO JARAMILLO SANINT**, en los términos de la norma citada.

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

### **RESUELVE:**

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

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

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

Discutido y aprobado en sesión de la fecha.

  
**CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**  
Magistrada

EN COMISIÓN DE SERVICIOS  
**LUIS MANUEL LASSO LOZANO**  
Magistrado

  
**FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**  
Magistrado

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



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

Bogotá D. C., diecisiete (17) de junio dos mil veintiuno (2021)

**Magistrado ponente: ÓSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS**  
**Radicación: 25000-23-41-000-2019-00888-00**  
**Demandante: LUCERO JIMÉNEZ JIMÉNEZ**  
**Demandado: CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**  
**Medio de control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**  
**Asunto: RESUELVE EXCEPCIÓN PREVIA**

Procede la Sala a decidir sobre las excepciones previas propuestas por la entidad demandada de conformidad con lo expresamente dispuesto en el artículo 12 del Decreto Legislativo 806 de 2020<sup>1</sup> que preceptúa lo siguiente:

***“Artículo 12. Resolución de excepciones en la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.*** De las excepciones presentadas se correrá traslado por el término de tres (3) días en la forma regulada en el artículo 110 del Código General del Proceso, o el que lo sustituya. En este término, la parte demandante podrá pronunciarse sobre ellas y, si fuere el caso, subsanar los defectos anotados en las excepciones previas.

***Las excepciones previas se formularán y decidirán según lo regulado en los artículos 100, 101 y 102 del Código General del Proceso.*** Cuando se requiera la práctica de pruebas a que se refiere el inciso segundo del artículo 101 del citado código, el juzgador las decretará en el auto que cita a la audiencia inicial, y en el curso de esta las practicará. Allí mismo, resolverá las excepciones previas que requirieron pruebas y estén pendientes de decisión.

***Las excepciones de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta de legitimación en la causa y prescripción***

---

<sup>1</sup> Norma vigente para el momento en que se encontraba ya en curso el trámite de las excepciones propuestas y por tanto debe aplicarse la norma de tránsito legislativo prevista en el inciso final del artículo 86 de la Ley 2080 de 2021.

Expediente 25000-23-41-000-2019-00888-00  
Demandante: Lucero Jiménez Jiménez  
Nulidad y restablecimiento del derecho

***extintiva, se tramitarán y decidirán en los términos señalados anteriormente.***

*La providencia que resuelva las excepciones mencionadas deberá ser adoptada en primera instancia por el juez, subsección, sección o sala de conocimiento. Contra esta decisión procederá el recurso apelación, el cual será resuelto por la subsección, sección o sala del tribunal o Consejo de Estado. Cuando esta decisión se profiera en única instancia por los tribunales y Consejo de Estado se decidirá por el magistrado ponente y será suplicable.” (negrillas fuera de texto).*

## **I. ANTECEDENTES**

### **1. Excepciones propuestas**

La Contraloría General de la República en la contestación de la demanda (fls. 197 a 201, cuaderno principal), formuló como excepciones las siguientes:

a) “*Caducidad del medio de control*”, indicó que el acto administrativo que puso fin al proceso de responsabilidad fiscal fue el auto 0035 por medio de cual se resolvió el grado de consulta, proferido el 9 de abril de 2014, y notificado por estado número 67 del 11 de abril de 2014, por tanto el término de caducidad del medio de control transcurrió a partir del 12 de abril de 2014, hasta el 12 de agosto de 2014, día según el apoderado demandante se radicó la solicitud de conciliación extrajudicial, la cual finalizó el 28 de octubre de 2014, de manera que la parte demandante debía radicar la demanda al día siguiente.

Sostuvo que para dicha fecha se adelantaba el paro de la Rama Judicial, que como es sabido se extendió hasta aquella anualidad, pese a que los despacho judiciales iniciaron la atención al público para el 13 de enero de 2015, fecha en la cual el apoderado debió radicar la demanda judicial según lo previsto en el artículo 188 del Código General del Proceso.

Refirió que como se avizora en la página de registro Siglo XXI, la demanda fue radicada tan solo el 7 de octubre de 2019, es decir mucho después de la fecha prevista según lo establecido en los artículos 138 y 164 de la ley 1437 de 2011. Además el poder que acompaña la subsanación de la demanda data de enero de 2020,

por ello se corrobora que dicho medio de control fue radicado de manera extemporánea.

b) Asimismo, formuló como excepción de fondo la denominada *"inexistencia de causal de nulidad"*.

## **2. Traslado de las excepciones**

Dentro del término de traslado de las excepciones con fijación en lista del 3 de marzo de 2021, con inicio y vencimiento del 4 al 8 del mismo mes y año (fl. 202), la parte actora sostuvo lo siguiente<sup>2</sup>:

Indicó que el apoderado de la parte demandada en su tesis planteó la caducidad teniendo en cuenta el resumen cronológico de las actividades previas realizadas por la parte actora, pero no tuvo en cuenta, que en el proceso se realizó un cambio de apoderado, y que una vez en funciones solicitó mediante memorial "Corrección documento de conciliación y copias de traslado", el cual fue presentado el 3 de febrero de 2020, donde se anexó la copia del acta de no conciliación y, le indicó al despacho y a las partes que por error había anexado un acta que no correspondía a la realidad procesal, ni a los hechos narrados en la demanda original y en la subsanación ordenada por el Tribunal.

Señaló que, en dicho escrito manifestó que, una vez establecido el error, pidió una copia de la conciliación pertinente surtida ante la Procuraduría 131 Judicial II para Asuntos Administrativos, que fue resuelta el día 11 de noviembre de 2014, sin ánimo conciliatorio, la cual resulta ser pieza fundamental o el documento idóneo para establecer los términos de caducidad del medio de control.

Resaltó que, según lo anterior, resulta probado que una vez aportada la copia del acta de no conciliación, el conteo de términos de caducidad contenidos en la letra d) del numeral 2º del artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo debía reiniciar desde el 12 de noviembre de 2014, día siguiente a la expedición del acta.

Agregó que en la contabilización del término de caducidad se deben restar los correspondientes días al paro de la Rama Judicial ocurrido

---

<sup>2</sup> Folios 204 a 205 del cuaderno principal.

desde el 9 de octubre al 19 de diciembre de 2014, fecha desde la cual continuó la vacancia judicial, lo cual imposibilitó la radicación de las demandas.

Precisó que la demanda la presentó el "primer día hábil del mes de enero de 2015", por tanto los términos están exactos y no existe caducidad.

## **II. CONSIDERACIONES**

Según lo dispuesto en el citado artículo 12 del Decreto 806 de 2020 las excepciones previas al igual que las de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta de legitimación en la causa y prescripción extintiva se decidirán según lo regulado en los artículos 100, 101 y 102 del Código General del Proceso, en esos términos respecto de la excepción de caducidad propuesta por la parte demandada, se precisa lo siguiente:

El medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho consagrado en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, tiene dos objetivos a saber: el primero, restaurar el ordenamiento jurídico trasgredido con ocasión de la expedición de un acto administrativo que quebranta los postulados legales, y el segundo, obtener la reparación de un derecho de orden subjetivo vulnerado por el acto censurado.

En ese sentido, por regla general todo medio de control judicial cuenta con un término de caducidad, tiempo éste que tiene el administrado para impetrarlo que, para el caso del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de actos administrativos, es de cuatro meses tal como lo dispone la letra d) del numeral 2º del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, en los siguientes términos:

*"Art. 164.- La demanda deberá ser presentada:*

*...*

*2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad:*

*...*

Expediente 25000-23-41-000-2019-00888-00  
 Demandante: Lucero Jiménez Jiménez  
 Nulidad y restablecimiento del derecho

***d) Cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho, la demanda deberá presentarse dentro del término de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo, según sea el caso, salvo las excepciones establecidas en otras disposiciones legales...***  
 (Resalta la Sala).

Al respecto, se precisa que de conformidad con lo estipulado en los artículos 20<sup>3</sup> y 21<sup>4</sup> de la Ley 640 de 2001 y el artículo 3º<sup>5</sup> del Decreto 1716 de 2009 y el artículo 2.2.4.3.1.1.3. del Decreto 1069 de 26 de mayo de 2015<sup>6</sup>, el término de caducidad se suspende hasta por tres meses contados a partir de la solicitud de conciliación extrajudicial; cumplido dicho término se reanuda el conteo, así la diligencia se haya llevado o no a cabo. De manera que, el requisito de procedibilidad se agotará cuando:

- a) Que se logre el acuerdo conciliatorio, o
- b) Se expidan las constancias a que se refiere el artículo 2º de la Ley 640 de 2001, o

<sup>3</sup> ARTICULO 20. AUDIENCIA DE CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL EN DERECHO. Si de conformidad con la ley el asunto es conciliable, la audiencia de conciliación extrajudicial en derecho deberá intentarse en el menor tiempo posible y, en todo caso, tendrá que surtirse dentro de los tres (3) meses siguientes a la presentación de la solicitud. Las partes por mutuo acuerdo podrán prolongar este término.

La citación a la audiencia deberá comunicarse a las partes por el medio que el conciliador considere más expedito y eficaz, indicando sucintamente el objeto de la conciliación e incluyendo la mención a las consecuencias jurídicas de la no comparecencia.

PARAGRAFO. Las autoridades de policía prestarán toda su colaboración para hacer efectiva la comunicación de la citación a la audiencia de conciliación.

<sup>4</sup> ARTICULO 21. SUSPENSION DE LA PRESCRIPCION O DE LA CADUCIDAD. La presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial en derecho ante el conciliador suspende el término de prescripción o de caducidad, según el caso, hasta que se logre el acuerdo conciliatorio o hasta que el acta de conciliación se haya registrado en los casos en que este trámite sea exigido por la ley o hasta que se expidan las constancias a que se refiere el artículo 2o. de la presente ley o hasta que se venza el término de tres (3) meses a que se refiere el artículo anterior, lo que ocurra primero. Esta suspensión operará por una sola vez y será improrrogable.

<sup>5</sup> Artículo 3º. Suspensión del término de caducidad de la acción. La presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial ante los agentes del Ministerio Público suspende el término de prescripción o de caducidad, según el caso...

<sup>6</sup> ARTÍCULO 2.2.4.3.1.1.3. SUSPENSIÓN DEL TÉRMINO DE CADUCIDAD DE LA ACCIÓN. La presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial ante los agentes del Ministerio Público suspende el término de prescripción o de caducidad, según el caso, hasta:

- a) Que se logre el acuerdo conciliatorio, o
- b) Se expidan las constancias a que se refiere el artículo 2o de la Ley 640 de 2001, o
- c) Se venza el término de tres (3) meses contados a partir de la presentación de la solicitud; lo que ocurra primero.

En caso de que el acuerdo conciliatorio sea improbadado por el juez o magistrado, el término de caducidad suspendido con la presentación de la solicitud de conciliación se reanudará a partir del día hábil siguiente al de la ejecutoria de la providencia correspondiente.

La improbación del acuerdo conciliatorio no hace tránsito a cosa juzgada.

PARAGRAFO. Las partes por mutuo acuerdo podrán prorrogar el término de tres (3) meses consagrado para el trámite conciliatorio extrajudicial, pero en dicho lapso no operará la suspensión del término de caducidad o prescripción.



Expediente 25000-23-41-000-2019-00888-00  
Demandante: Lucero Jiménez Jiménez  
Nulidad y restablecimiento del derecho

c) Se venza el término de tres meses contados a partir de la presentación de la solicitud, lo que ocurra primero.

A partir de tales preceptivas, debe entenderse que dicho requisito se puede acreditar también con la solicitud, así el trámite de la conciliación no se pueda completar dentro de los tres meses establecidos, sea porque no se logró celebrar la audiencia de conciliación en ese lapso o porque la Procuraduría no expidió la respectiva constancia.

Por tanto, si bien la presentación de la solicitud de la conciliación extrajudicial suspende el término de la caducidad, este lo otorga la ley para la presentación de demandas en ejercicio de los diferentes medios de control de la Ley 1437 de 2011, que para el de nulidad y restablecimiento del derecho, conforme a lo dispuesto en literal d) del numeral 2º del artículo 164 ibidem, es de cuatro (4) meses a partir de la comunicación, publicación, notificación o ejecución del acto administrativo demandado.

En relación con la contabilización del término de la caducidad cuando esta fenece en un día de “paro judicial” o de vacancia judicial, la Sección Primera del Consejo de Estado<sup>7</sup>, sostuvo:

*"Respecto del primer argumento, la Sala advierte que carece de fundamento jurídico valedero, ya que el literal d) del numeral 2º del artículo 164 del C.P.A.C.A., es diáfano al señalar que el término de caducidad de los cuatro meses para instaurar el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho se cuenta a partir del día siguiente a la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo demandado, sin que en ninguna parte de la norma se observe indicación alguna de que dicho día deba ser hábil o inhábil, entre otras razones, porque el término de meses es calendario.*

*El hecho de que la notificación del acto administrativo se hubiese efectuado un día viernes, no implica que el término de caducidad empiece a correr hasta el día siguiente hábil, pues eso no es lo que establece la norma. Asunto diferente es el **vencimiento** de un*

---

<sup>7</sup> Sección Primera. Bogotá, D. C., treinta y uno (31) de agosto de dos mil quince (2015). Consejera Ponente: Doctora María Elizabeth García González. Ref: Expediente núm. 2015-00155-01. Recurso de apelación contra el auto de 13 de febrero de 2015, proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Actoras: Promotora 7 158 S.A.S. y otro.

Expediente 25000-23-41-000-2019-00888-00  
Demandante: Lucero Jiménez Jiménez  
Nulidad y restablecimiento del derecho

*término que obviamente si ocurre en un día inhábil, debe extenderse al día hábil siguiente.*

*La Leyes procesales, como el artículo 121 del Código de Procedimiento Civil o el mencionado artículo 118 del Código General del Proceso o el vigente artículo 62 de la Ley 4ª de 1913 o Código de Régimen Político y Municipal, permiten que, en tratándose de términos dados en meses o años, que son calendario, cuando éstos finalizan en un día inhábil, se extiendan al día hábil siguiente. Empero, como ya se dijo, ello no se aplica al momento del inicio del conteo del término, como equivocadamente lo asevera la parte actora.*

*Debe la Sala enfatizar que los términos dados en meses y años, se cuentan conforme al calendario, por lo tanto, finalizan en la misma fecha en que comienzan, excepto, si su vencimiento ocurre en un día inhábil, como ya se explicó; y difieren de los términos de días y horas, que se entenderán hábiles, a menos de que se establezca lo contrario, por lo tanto es frente a estos últimos que el carácter hábil o inhábil tiene incidencia en el conteo. No obstante, **ÉSTE NO ES EL CASO**, por cuanto el término de caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento esta dado en meses.*

*Ahora bien, respecto del segundo argumento, la Sala advierte que en efecto el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, se equivocó al reiniciar el conteo de la caducidad a partir del día siguiente de realizada la audiencia de conciliación extrajudicial, es decir, el 17 de octubre de 2014, y no desde el día siguiente de expedida la certificación de que trata el artículo 2º de la Ley 640 de 2001, esto es, el 23 de octubre de 2014, tal y como lo ordena el artículo 21 *ibídem*, en concordancia con el artículo 3º del Decreto 1716 de 2009; empero dicha situación no cambia en nada la decisión final de rechazar la demanda, pues simplemente se corre el vencimiento del término de caducidad del 31 de octubre al 6 de noviembre de 2014, fecha para la cual era imposible acceder a los Despachos Judiciales correspondientes debido al cese de actividades y la posterior vacancia judicial, por lo que el plazo se extendió hasta el 13 de enero de 2015, cuando se reanudó la prestación del servicio judicial; sin embargo, el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho solo se radicó el 14 de ese mismo mes y año.*

*Así las cosas, el yerro en que incurrió el a quo no incidió en el fondo del asunto, ni constituyó vulneración alguna al debido proceso de la parte actora, pues haber tenido en cuenta uno u otro día para reanudar el conteo, no modificaba la circunstancia de que el término*

Expediente 25000-23-41-000-2019-00888-00  
Demandante: Lucero Jiménez Jiménez  
Nulidad y restablecimiento del derecho

*de la caducidad se extendía hasta el 13 de enero de 2015, última fecha válida para instaurar el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho objeto de estudio.*

*Finalmente, en relación con el argumento de las actoras relativo a que durante el paro y la vacancia judicial se mantenía suspendido el término de caducidad y, por lo tanto, a partir del 13 de enero de 2015, aún contaban con 15 días para instaurar la demanda, se advierte que esta Sala ya tuvo la oportunidad de pronunciarse en un asunto similar, a través de proveído de 4 de agosto de 2011<sup>8[3]</sup>, en el que se consideró que cuando el término contemplado en la norma está expresado en meses, para su contabilización no se tienen en cuenta los días de vacancia judicial, o los que, por cualquier causa, el Despacho deba permanecer cerrado, como ocurre con el paro judicial, los cuales no suspenden ni interrumpen el término de caducidad, de suerte que si el vencimiento del mismo ocurre en aquellos días, el término se extenderá al primer día hábil siguiente.”*  
(subrayado dentro del texto original)

De conformidad con lo expuesto, cuando el término sea de meses, como en el caso en particular, si su vencimiento ocurre en día inhábil, aquel se extenderá hasta el día hábil siguiente; por lo que ni el cese de actividades ni la vacancia judicial interrumpen el término de caducidad para ejercer los medios de control, salvo que tal plazo venza cuando el despacho se encuentre cerrado, pues en tal caso, el término se extiende hasta el primer día hábil siguiente.

Revisado el expediente, se advierte que la demanda fue radicada conforme el acta de reparto visible a folio 69 del cuaderno principal, el 14 de enero de 2015, a las “7:43:55 p. m.” ante la Oficina de Apoyo para los Juzgados Administrativos de Bogotá.

Una vez realizado el reparto inicial, el Juzgado Quinto Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, mediante auto del 21 de abril de 2015 declaró su falta de competencia y, ordenó la remisión del expediente al Tribunal Administrativo del Meta, decisión que fue confirmada mediante providencia del 20 de junio de 2016 (fls. 75 y 76, 86 a 88 del cuaderno principal).

---

<sup>8</sup> “3[3] Expediente núm. 2009-00093-01. Consejera ponente, doctora María Elizabeth García González.”

*Expediente 25000-23-41-000-2019-00888-00*  
*Demandante: Lucero Jiménez Jiménez*  
*Nulidad y restablecimiento del derecho*

No obstante, este último lo reenvió a la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, con proveído del 18 de septiembre de 2019 (fls. 98 y 99 anverso del cuaderno principal).

Efectuado el nuevo reparto con acta del 7 de octubre de 2019, a las "2:25:09 p.m." (fl. 102 del cuaderno principal), con auto del 8 de noviembre de 2019, se avocó el conocimiento del proceso y a su vez, se inadmitió para que se allegara la constancia de notificación de los actos acusados y se estimara razonadamente la cuantía (fls. 104 a 107 del cuaderno principal).

Mediante providencia del 3 de marzo de 2020, se admitió la demanda, luego de su subsanación (fls. 175 y 176 del cuaderno principal).

De igual manera, se observa que con la demanda se pretende la declaración de nulidad parcial de los actos contenidos en: a) el fallo de responsabilidad fiscal 161 del 23 de enero de 2014, b) el fallo 000967 del 1º de abril de 2014, por el cual se resuelve la reposición y nulidades presentadas en contra del inicial y c) el auto 0035 del 23 de enero de 2014, con el que se decidieron unos recursos de apelación en contra de la aludida decisión y se surtió el grado de consulta dentro de ese proceso de responsabilidad fiscal, proferidos por la Contraloría General de la República.

Asimismo, se advierte entre los anexos de la demanda que la última de las decisiones demandadas se notificó por estado 190 del 11 de abril de 2014, de conformidad con la constancia secretarial de la Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción de la entidad demandada (fl. 346 cuaderno de anexos).

A su vez, se encuentra que en el memorial presentado por la parte demandante el 3 de febrero de 2020, advierte del error acerca del documento que allegó inicialmente con la demanda para dar por agotado el presupuesto de procedibilidad de la conciliación extrajudicial, pues si bien correspondían las partes, los hechos y las pretensiones eran de otra demanda (fls. 132 y 133 del cuaderno principal).

Con dicho escrito, la parte demandante aportó la constancia del 11 de noviembre de 2014 de la conciliación fallida expedida por la

*Expediente 25000-23-41-000-2019-00888-00*  
*Demandante: Lucero Jiménez Jiménez*  
*Nulidad y restablecimiento del derecho*

Procuraduría General de la Nación, en la cual se indicó como radicación "N.º 275479 – 14-01223 de 8/12/2014", pero más adelante en el numeral 1º se refirió que la convocante presentó la solicitud de conciliación el "11 de noviembre de 2014" y, en el numeral 3º se mencionó que la audiencia se celebró el mismo "11 de noviembre de 2014" (fls. 135 y anverso del cuaderno principal).

Adicionalmente, se observa que en el acápite de la demanda denominado "*inexistencia de caducidad*", la parte actora manifestó que el "...fallo No. 0035, fue notificad[o] por estado No. 067 el día 11 de abril de 2014. [ ] En ese sentido, la caducidad del medio de control no ha operado, toda vez que el día 12 de agosto de 2014 fue presentada la solicitud de conciliación ante la Procuraduría General de la Nación, llevándose a cabo la misma el día 28 de octubre del 2014, sin ánimo conciliatorio" (fl. 62 del cuaderno principal), fecha esta última que reiteró en el escrito de subsanación (fls. 112 a 114 ibidem).

Asimismo, se observa que la parte demandante solicitó se tuviera en cuenta las fechas del paro de la Rama Judicial y que, por tal motivo no fue posible radicar la demandada desde el 29 de octubre de 2014 (fl. 114 ibidem).

De conformidad con lo expuesto, si bien se observa una inconsistencia en las fechas determinantes para la contabilización de la caducidad, pues mientras la parte demandante indicó en un aparte que la audiencia de conciliación extrajudicial se llevó a cabo el 28 de octubre de 2014, en la constancia de la Procuraduría se señaló que su celebración fue del 11 de noviembre de la misma anualidad, fecha en la que también se expidió la respectiva constancia; de manera que, esta última será la fecha que se tendrá en cuenta para la contabilización de la caducidad.

De igual manera, se advierte que en relación con la fecha de presentación de la solicitud de conciliación, en la referida constancia se indicó como radicación "N.º 275479 – 14-01223 de 8/12/2014", es decir, del 12 de agosto de 2014, la cual coincide con la referida en el escrito de demanda.

Finalmente, se encuentra que a folio 129 del cuaderno principal, reposa una certificación de la fecha de inicio y final de la suspensión

*Expediente 25000-23-41-000-2019-00888-00*  
*Demandante: Lucero Jiménez Jiménez*  
*Nulidad y restablecimiento del derecho*

de los términos con ocasión del paro judicial convocado en el año 2014 por la Asociación Nacional de Funcionarios y Empleados de la Rama Judicial (ASONAL), en la cual se indicó que el cese de actividades se desarrolló a partir del jueves 9 de octubre al viernes 19 de diciembre de 2014.

De conformidad con lo anterior, la última de las decisiones demandadas se notificó por estado el viernes 11 de abril de 2014<sup>9</sup>; por lo que, en principio, el término de los cuatro meses para demandar oportunamente vencía el martes 12 de agosto de 2014, fecha en la que, la parte actora, con miras a agotar el requisito de procedibilidad radicó la solicitud de conciliación extrajudicial ante la Procuraduría General de la Nación y con ello suspendió el término de caducidad por un (1) día.

Por tanto, como la constancia que declaró fallida la conciliación se expidió el martes 11 de noviembre de 2014, la parte demandante tenía hasta el día siguiente hábil para promover oportunamente la demanda, esto es el miércoles 12 de noviembre de 2014.

No obstante, como para tal fecha se encontraba el cese de actividades de la Rama Judicial por el paro judicial del año 2014, que culminó el 19 de diciembre de la misma anualidad y con posterioridad, medió la vacancia judicial que se prolongó hasta el lunes 12 de enero de 2015 (día festivo), en el presente asunto, el término vencía el primer día hábil siguiente a la vacancia judicial, esto es, el martes 13 de enero de 2015.

Al respecto, resulta del caso precisar que las mencionadas fechas coinciden con lo indicado en la precitada providencia del 31 de agosto de 2015, dictada en el expediente 2015-00155-01 por la Sección Primera del Consejo de Estado que, al resolver un asunto

---

<sup>9</sup> De conformidad con lo dispuesto en el artículo 106 de la Ley 1474 de 2011, que dispone: "ARTÍCULO 106. NOTIFICACIONES. En los procesos de responsabilidad fiscal que se tramiten en su integridad por lo dispuesto en la Ley 610 de 2000 únicamente deberán notificarse personalmente las siguientes providencias: el auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal, el auto de imputación de responsabilidad fiscal y el fallo de primera o única instancia; para estas providencias se aplicará el sistema de notificación personal y por aviso previsto para las actuaciones administrativas en la Ley 1437 de 2011. Las demás decisiones que se profieran dentro del proceso serán notificadas por estado."

En consonancia, el artículo 59 de la Ley 610 de 2000 señala: "ARTICULO 59. IMPUGNACIÓN ANTE LA JURISDICCION DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. En materia del proceso de responsabilidad fiscal, solamente será demandable ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo el Acto Administrativo con el cual termina el proceso, una vez se encuentre en firme." (Aparte subrayado declarado exequible por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-557-01 de 31 de mayo de 2001, Magistrado Ponente Manuel José Cepeda Espinosa)

*Expediente 25000-23-41-000-2019-00888-00*  
*Demandante: Lucero Jiménez Jiménez*  
*Nulidad y restablecimiento del derecho*

similar con ocasión del paro judicial del año 2014 (del 9 de octubre al 19 de diciembre de 2014), señaló que el término de la caducidad se extendía hasta el 13 de enero de 2015, día en el que se reanudó la prestación del servicio judicial y, por tanto, era la última fecha válida para instaurar el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho objeto de estudio.

Por lo anterior, conforme a lo expuesto, el término reinició en su contabilización el martes 13 de enero de 2015, y finalizaba ese mismo día, ya que, el término fue suspendido por un (1) día.

De manera que, la parte actora contaba hasta ese día martes 13 de enero de 2015 para presentar la demanda; sin embargo, se advierte, esta fue radicada el miércoles 14 de enero de 2015, a las "7:43:55 p. m." ante la Oficina de Apoyo para los Juzgados Administrativos de Bogotá; por lo que, en el presente asunto, operó el fenómeno jurídico de la caducidad del medio de control y, en tal sentido, se declarará probada la excepción propuesta por la parte demandada, bajo las precisiones aquí expuestas.

Finalmente, se le reconocerá personería al apoderado de la entidad demandada, conforme al poder y soportes allegados con la contestación.

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

#### **RESUELVE:**

**1º) Declárase probada** la excepción de caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho propuesta por la entidad demandada, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**2º) Declárase terminado** el proceso de la referencia y, en consecuencia, devuélvase la demanda a la parte demandante, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**3º)** Reconócese personería al abogado Óscar Gerardo Arias Escamilla, como apoderado judicial de la entidad demandada,

*Expediente 25000-23-41-000-2019-00888-00*  
*Demandante: Lucero Jiménez Jiménez*  
*Nulidad y restablecimiento del derecho*

conforme al poder y sus soportes allegados con la contestación de la demanda, visibles a folios 193, 195 y 196 anverso del cuaderno principal.

## **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

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

**FREDY IBARRA MARTÍNEZ**  
**Magistrado**  
**Firmado electrónicamente**

**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.*



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



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

Bogotá D.C., veintiocho (28) de junio de dos mil veintiuno (2021).

**Magistrado Ponente:** OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS  
**Expediente:** Nos. 250002341000201901069-00  
250002341000201901070-00  
(Acumulados)  
**Demandante:** ADOLFO REYES MONTAÑEZ-LIANA  
FERNANDA VANEGAS RAMÍREZ  
**Demandado:** CONSEJO NACIONAL ELECTORAL  
**Referencia:** NULIDAD ELECTORAL-PRIMERA  
INSTANCIA  
**Asunto:** FIJA AUDIENCIA INICIAL ARTÍCULO 283  
DE LA LEY 1437 DE 2011 (CPACA)

De conformidad con el artículo 283 de la Ley 1437 de 2011, **SE CONVOCA** a las partes y al Agente del Ministerio Público a Audiencia Inicial, que se llevará a cabo el día **dieciseis (16) de julio de 2021**, a las **nueve (9:00 a.m)** (de manera virtual, a través de la **plataforma Microsoft Teams**, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7º del Decreto Legislativo 806 de 4 de junio de 2020.

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

Con el fin de llevar a cabo de manera eficiente la diligencia citada, se solicita a las partes allegar al correo del Despacho [s01des02tadmincdm@notificacionesrj.gov.co](mailto:s01des02tadmincdm@notificacionesrj.gov.co), con al menos una hora de antelación, los documentos que deban ser incorporados a la misma, a saber: 1) poderes y sustituciones; 2) Cédula de Ciudadanía y Tarjetas Profesionales de los apoderados de las partes y de sus apoderados; y 3) Número Telefónico de contacto al que pueda comunicarse el Despacho en caso de alguna novedad antes o durante la audiencia.

De igual manera, se solicita a las partes, unirse a la correspondiente audiencia a las 8:30 a.m del día de la citación, con el fin de llevar a cabo la preparación de la misma, identificar a las partes y hacer unas recomendaciones logísticas para la diligencia.

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

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA  
SUB SECCIÓN B

Bogotá DC, veintinueve (29) de junio de dos mil veintiuno (2021).

<b>Magistrado Ponente:</b>	<b>FREDY IBARRA MARTÍNEZ</b>
<b>Expediente:</b>	<b>25000-23-41-000-2019-01115-00</b>
<b>Demandante:</b>	<b>CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR COMPENSAR EPS</b>
<b>Demandado:</b>	<b>SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD</b>
<b>Medio de control:</b>	<b>NULLIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO</b>
<b>Asunto:</b>	<b>REPROGRAMACIÓN DE AUDIENCIA INICIAL</b>

**Reprográmase** la realización de la audiencia inicial de que trata el artículo 180 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011) para llevarse a cabo el día 6 de julio de 2021 a las 2:30 pm, de manera virtual a través de la plataforma virtual *Microsoft Teams* de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7 del Decreto Legislativo 806 de 4 de junio de 2020.

Para efectos de la realización de la audiencia se mantienen las mismas instrucciones logísticas indicadas en el auto de 29 de abril de 2021.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**FREDY IBARRA MARTÍNEZ**  
**Magistrado Ponente**  
**(firmado electrónicamente)**

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

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**

**-SECCIÓN PRIMERA-**

**-SUBSECCIÓN “A”-**

Bogotá, D.C., tres (3) de junio de dos mil veintiuno (2021).

**MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**

<b>PROCESO No.:</b>	<b>25000-23-41-000-2019-01119-00</b>
<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	<b>NULIDAD - CONTROVERSIAS CONTRACTUALES Y REPARACIÓN DIRECTA</b>
<b>DEMANDANTE:</b>	<b>SOCIEDAD CERTIFICACIONES S.A.</b>
<b>DEMANDADO:</b>	<b>NACIÓN- MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO, ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. Y OTROS.</b>

---

**Asunto:** Remite proceso por competencia.

1. La **SOCIEDAD CERTIFICACIONES S.A.**, actuando por intermedio de apoderado judicial, presentó demanda en ejercicio del medio de control de nulidad, controversias contractuales y de reparación directa, consagrado en los artículos 137, 140 y 141 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, contra la **NACIÓN – MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO, ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. – SECRETARÍA JURÍDICO DISTRITAL Y EL ORGANISMO NACIONAL DE ACREDITACIÓN DE COLOMBIA – ONAC.**, con el fin de obtener las siguientes declaraciones:

**“[...] DECLARATIVAS**

*Respecto del Organismo Nacional de Acreditación de Colombia - ONAC:*

**PRIMERA:** *Se declare que el Organismo Nacional de Acreditación de Colombia ONAC tiene a su cargo una función administrativa, en virtud de la designación efectuada por el Decreto 1595 de 2015 y otras normas anteriores.*

**SEGUNDA:** *Se declare que en ejercicio de dicha función administrativa, el Organismo Nacional de Acreditación de Colombia - ONAC incurrió en una vía de hecho administrativa al retirar la acreditación 14-01N-050, de la cual era titular la sociedad Certificaciones S.A.*

PROCESO No.:	25000-23-41-000-2019-01119-00
MEDIO DE CONTROL	NULIDAD – CONTROVERSIAS CONTRACTUALES Y REPARACIÓN DIRECTA
DEMANDANTE:	SOCIEDAD CERTIFICACIONES S.A.
DEMANDADO:	MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO Y OTROS
ASUNTO:	REMITE POR COMPETENCIA

**TERCERA:** Se declare la inexistencia de acto administrativo respecto de la decisión del Organismo Nacional de Acreditación de Colombia - ONAC de suspender cautelarmente la acreditación 14-01N-050, de la cual era titular Certificaciones S.A.

**CUARTA:** Se declare la inexistencia de acto administrativo respecto de la decisión del Organismo Nacional de Acreditación de Colombia - ONAC de retirar definitivamente la acreditación 14-01N-050, de la cual era titular Certificaciones S.A.

**Respecto del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo — MinCIT:**

**QUINTA:** Se declare que el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo produjo una situación de riesgo excepcional al constituir un monopolio en cabeza del Organismo Nacional de Acreditación de Colombia ONAC, para la realización de las funciones de acreditación respecto de los reglamentos técnicos en el país.

**SEXTA:** Se declare que el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo tenía el deber de ejercer control administrativo respecto de la prestación de la función de acreditación por parte del Organismo Nacional de Acreditación de Colombia ONAC, al tenor de lo dispuesto en los artículos 110 y siguientes de la Ley 489 de 1998.

**SÉPTIMA:** Se declare que el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo faltó a sus deberes de ejercer control administrativo respecto de la prestación de la función de acreditación por el Organismo Nacional de Acreditación de Colombia ONAC.

**OCTAVA:** Se declare que la vía de hecho administrativa en que incurrió el ONAC es imputable a las acciones y omisiones del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

**Respecto del Distrito Capital. Alcaldía Mayor de Bogotá:**

**NOVENA:** Se declare que el Distrito Capital, Alcaldía Mayor de Bogotá — Secretaría Jurídica Distrital tenía el deber de ejercer la inspección, vigilancia y control respecto del Organismo Nacional de Acreditación de Colombia —ONAC, al tenor de lo dispuesto en el Decreto Distrital 530 de 2015.

**DÉCIMA:** Se declare que el Distrito Capital, Alcaldía Mayor de Bogotá — Secretaría Jurídica Distrital faltó a sus deberes legales de ejercer la inspección, vigilancia y control respecto del Organismo Nacional de Acreditación de Colombia —ONAC, al tenor de lo dispuesto en el Decreto Distrital 530 de 2015.

**DÉCIMA PRIMERA:** Se declare que la vía de hecho administrativa en que incurrió el Organismo Nacional de Acreditación de Colombia — ONAC respecto de la sociedad Certificaciones S.A. es imputable a las omisiones del Distrito Capital, Alcaldía Mayor de Bogotá Secretaría Jurídica Distrital.

PROCESO No.:	25000-23-41-000-2019-01119-00
MEDIO DE CONTROL	NULIDAD – CONTROVERSIAS CONTRACTUALES Y REPARACIÓN DIRECTA
DEMANDANTE:	SOCIEDAD CERTIFICACIONES S.A.
DEMANDADO:	MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO Y OTROS
ASUNTO:	REMITE POR COMPETENCIA

**Respecto de todas las demandadas:**

**DÉCIMA SEGUNDA:** *se declare que el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Distrito Capital, Alcaldía Mayor de Bogotá Secretaría Jurídica Distrital y el Organismo Nacional de Acreditación de Colombia son conjuntamente responsables por los daños causados a la sociedad Certificaciones S.A. a raíz del retiro injustificado de su acreditación.*

**DE CONDENA**

**DÉCIMA TERCERA:** *Como consecuencia de las anteriores declaraciones, se condene al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, al Distrito Capital - Alcaldía Mayor de Bogotá— Secretaría Jurídica Distrital y al Organismo Nacional de Acreditación de Colombia conjuntamente, a indemnizar los perjuicios sufridos por la sociedad Certificaciones S.A. y derivados de la pérdida de su acreditación, los cuales se estiman en la suma de VEINTINUEVE MIL TRESCIENTOS SESENTA Y DOS MILLONES TRESCIENTOS SETENTA Y CINCO MIL PESOS (\$29.362.365.000).*

**DÉCIMA CUARTA:** *Además, se ordene a las demandadas ajustar el monto de la indemnización en los términos del artículo 187 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, tomando como base el índice de precios al consumidor (IPC), desde la fecha de ocurrencia de los hechos hasta la de ejecutoria del correspondiente fallo.*

**DÉCIMA QUINTA:** *Que también se ordene el pago de los intereses moratorios, a la tasa máxima permitida por la ley, que llegaren a causarse entre la fecha en que quede en firme el respectivo fallo condenatorio en su contra y el momento en que se haga el pago de la condena.*

**DÉCIMA SEXTA:** *Se condene a las demandadas al pago de las costas, agencias en derecho y gastos que se fijen dentro del proceso.*

**DÉCIMA SÉPTIMA:** *Que se ordene a las demandadas a dar cumplimiento al fallo en su contra en los términos de lo previsto en el artículo 192 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo [...].”*

2. De la revisión de los hechos, pretensiones y actos administrativos acusados, la Sala evidencia que el demandante, en ejercicio del medio de control de Reparación Directa, pretende que se declare administrativamente responsable a las entidades demandadas, por los daños y perjuicios ocasionados a la sociedad Certificaciones S.A. consecuencia del retiro injustificado de su acreditación.

PROCESO No.:	25000-23-41-000-2019-01119-00
MEDIO DE CONTROL	NULIDAD – CONTROVERSIAS CONTRACTUALES Y REPARACIÓN DIRECTA
DEMANDANTE:	SOCIEDAD CERTIFICACIONES S.A.
DEMANDADO:	MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO Y OTROS
ASUNTO:	REMITE POR COMPETENCIA

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

*“[...] **Artículo 18.-** Atribuciones de las Secciones. Las Secciones tendrán las siguientes funciones:*

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

*1. De reparación directa y cumplimiento.*

*2. Los relativos a contratos y actos separables de los mismos.*

*3. Los de naturaleza agraria.*

*[...]”.* (Resaltado fuera del texto original).

4. Al respecto, la Sala encuentra que esta Sección no es competente para adelantar el trámite de reparación directa de la referencia, por ser un asunto que le corresponde conocer a la Sección Tercera de esta Corporación, de acuerdo con la norma citada.

En consecuencia, se ordenará la remisión del expediente a la Sección Tercera, por ser la competente para conocer del medio de control presentado por la **SOCIEDAD CERTIFICACIONES S.A.**, en los términos de la norma citada.

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

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

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

PROCESO No.:	25000-23-41-000-2019-01119-00
MEDIO DE CONTROL	NULIDAD – CONTROVERSIAS CONTRACTUALES Y REPARACIÓN DIRECTA
DEMANDANTE:	SOCIEDAD CERTIFICACIONES S.A.
DEMANDADO:	MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO Y OTROS
ASUNTO:	REMITE POR COMPETENCIA

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

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

Discutido y aprobado en sesión de la fecha.

  
**CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**  
Magistrada

EN COMISIÓN DE SERVICIOS  
**LUIS MANUEL LASSO LOZANO**  
Magistrado

  
**FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**  
Magistrado



REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA  
SUB SECCIÓN B

Bogotá DC, veinticinco (25) de junio de dos mil veintiuno (2021).

<b>Magistrado Ponente:</b>	<b>FREDY IBARRA MARTÍNEZ</b>
<b>Expediente:</b>	<b>25000-23-41-000-2020-00105-00</b>
<b>Demandante:</b>	<b>EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE BOGOTÁ SA ESP</b>
<b>Demandado:</b>	<b>SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO</b>
<b>Medio de control:</b>	<b>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO</b>
<b>Asunto:</b>	<b>FIJACIÓN DE FECHA DE AUDIENCIA INICIAL</b>

Visto el informe secretarial que antecede (fl. 231 cdno. ppal.) procede el despacho a fijar fecha, hora y modalidad para efectuar la audiencia inicial:

**Fíjase** como fecha, hora y modalidad para la realización de la audiencia inicial de que trata el artículo 180 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011) el día 27 de agosto de 2021 a las 9:00 am, de manera virtual a través de la plataforma virtual *Microsoft Teams* de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7 del Decreto Legislativo 806 de 4 de junio de 2020.

El enlace o “*link*” respectivo será enviado junto con los protocolos de acceso a la plataforma a los correos electrónicos suministrados por los apoderados judiciales de las partes y la agente del Ministerio Público que constan en el expediente, sin perjuicio de que para llevar a cabo de manera eficaz y eficiente la audiencia judicial se les solicita la confirmación del correo electrónico con el que ingresarán a la mencionada diligencia en la siguiente cuenta institucional “*s01des05tadmincdm@notificacionesrj.gov.co*”, así como suministrar un número telefónico de contacto al que pueda comunicarse el despacho en el evento de presentarse alguna novedad relevante y urgente antes o durante la audiencia; igualmente a ese correo se deberán enviar con al menos una hora de antelación los documentos que se pretendan

incorporar al expediente como por ejemplo poderes, sustituciones o la certificación del comité de conciliación.

Se advierte que el correo electrónico antes indicado está habilitado y autorizado **única y exclusivamente** para los fines previstos en el inciso anterior y no otros, es decir, solamente para efectos de la realización de la audiencia, en lo sucesivo para cualquier otra actuación distinta dirigida al proceso se deberán utilizar los canales oficiales asignados en la Circular no. C018 de 30 de junio de 2020 por la Presidencia del tribunal.

De otro lado, se pone de presente lo dispuesto en el artículo 3 del Decreto Legislativo 806 de 4 de junio de 2020 según el cual es deber de los sujetos procesales realizar sus actuaciones y asistir a las audiencias y diligencias a través de medios tecnológicos, de igual forma deberán suministrar a la autoridad judicial competente, y a todos los demás sujetos procesales, los canales digitales elegidos para los fines del proceso o trámite y enviar a través de estos un ejemplar de todos los memoriales o actuaciones que realicen, simultáneamente con copia incorporada al mensaje enviado a la autoridad judicial, en esa medida se informa que **el proceso de la referencia es de formato físico documental** por lo que no se cuenta con copia digital del expediente, de modo que en el evento de querer acceder a piezas procesales se reitera especialmente lo preceptuado en el artículo 4 del Decreto 806 de 2020 conforme al cual las partes deberán colaborar proporcionando las piezas procesales que se encuentren en su poder, todo ello en concordancia con el deber procesal de las partes y sus apoderados consagrado en el numeral 8 del artículo 78 del Código General del Proceso de “*prestar al juez su colaboración para la práctica de pruebas y diligencias*”, lo anterior sin perjuicio de la posibilidad de la consulta física del proceso por las partes en la Secretaría de la Sección Primera del Tribunal en los días, horarios, términos, condiciones y protocolos de bioseguridad señalados en el Acuerdo No. CSJBTA20-96 de 2 de octubre de 2020 expedido por el Consejo Seccional de la Judicatura de Bogotá.

Finalmente, **reconócese** personería jurídica al profesional del derecho René Alejandro Bustos Mendoza como apoderado judicial de la Superintendencia

*Expediente 25000-23-41-000-2020-00105-00*  
*Actor: Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá SA ESP*  
*Nulidad y restablecimiento del derecho*

de Industria y Comercio en los términos del poder conferido visible en el folio 226 del cuaderno principal del expediente.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**FREDY IBARRA MARTÍNEZ**  
**Magistrado Ponente**  
**(firmado electrónicamente)**

*CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por el Magistrado Ponente 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  
SUBSECCIÓN B**

Bogotá DC, trece (13) de mayo de dos mil veintiuno (2021)

<b>Magistrado Ponente:</b>	<b>FREDY IBARRA MARTÍNEZ</b>
<b>Radicación:</b>	<b>11001-33-34-002-2020-00147-01</b>
<b>Demandante:</b>	<b>IVÁN JARAMILLO PÉREZ</b>
<b>Demandado:</b>	<b>SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD</b>
<b>Medio de control:</b>	<b>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – APELACIÓN DE AUTO</b>
<b>Asunto:</b>	<b>RECURSO DE APELACIÓN CONTRA AUTO QUE RECHAZÓ DEMANDA POR CADUCIDAD</b>

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra el auto de 29 de septiembre de 2020 proferido por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá DC a través del cual se rechazó la demanda y por consiguiente se declaró terminado el proceso.

**I. ANTECEDENTES**

**1. La demanda**

El señor Iván Jaramillo Pérez a través de apoderado judicial en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho presentó demanda contra la Superintendencia Nacional de Salud con el fin de obtener la declaración de nulidad de los actos administrativos contenidos en las Resoluciones númros PARL 004453 de 24 de agosto de 2016, PARL 002217 de 28 de agosto de 2017 y PARL 003114 de 13 de septiembre de 2017, a través de los cuales se impuso una sanción pecuniaria al demandante por indebida destinación de recursos de la salud y se resolvieron los recursos de reposición y en subsidio apelación en el sentido de confirmar la decisión recurrida, respectivamente.

## **2. La providencia objeto del recurso**

Efectuado el respectivo reparto correspondió el conocimiento del asunto al Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá (archivo 02 expediente electrónico) despacho judicial que por auto de 29 de septiembre de 2020 (archivo 05 *ibidem*) rechazó la demanda por haber operado la caducidad del medio de control por cuanto la demanda se presentó extemporáneamente.

## **3. El recurso de apelación**

La parte actora interpuso el recurso de apelación (archivo 07 expediente electrónico) contra el auto que rechazó la demanda con sustento en lo siguiente:

a) Si bien la demanda se radicó por segunda vez luego de haberse rechazado en una primera ocasión lo cierto es que en el marco de ese otro proceso el auto de rechazo de la demanda se notificó por estado el 13 de julio de 2020 y, con ocasión de ello el 16 de junio de 2020 se radicó nuevamente esta demanda con las modificaciones que dieron lugar a la anterior decisión de rechazo faltando dos días para que operara la caducidad del medio de control.

b) Lo anterior si se tiene en cuenta además que mientras la demanda esté dentro del aparato jurisdiccional en trámite de admisión no corren términos de prescripción o caducidad y que el auto de rechazo de la demanda no hace tránsito a cosa juzgada, en esa medida no se puede imputar al administrado la demora del aparato judicial en la admisión de la primera demanda que se presentó y que fue rechazada lo cual tardó más de dos años.

c) La jurisprudencia citada por el juzgado no es aplicable por no tratarse de una sentencia de unificación sino de un auto cuyos efectos jurídicos solo son inter partes y no se extienden al presente asunto por no ser el mismo caso.

d) La decisión de rechazo de la demanda viola los derechos de acceso a la administración de justicia, debido proceso y recurso judicial efectivo.

Exp. 11001-33-34-002-2020-00147-01  
Actor: Iván Jaramillo Pérez  
Nulidad y restablecimiento del derecho  
Apelación de auto

## II. CONSIDERACIONES

El auto recurrido será confirmado por las siguientes razones:

1) Respecto de la oportunidad para ejercer el medio de control jurisdiccional de nulidad y restablecimiento del derecho el artículo 164 del CPACA establece lo siguiente:

***“Artículo 164.- La demanda deberá ser presentada: (...)***

***2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad:***

***(...)***

***d. Cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho, la demanda deberá presentarse dentro del término de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo, salvo las excepciones establecidas en otras disposiciones legales.”*** (negritas de la Sala).

En ese sentido la caducidad constituye un plazo perentorio para el ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, vencido el cual impide un pronunciamiento de fondo respecto de la legalidad de los actos demandados.

2) Adicionalmente, entre los requisitos ordinarios se encuentra el contenido en el numeral 1 del artículo 161 de la Ley 1437 de 2011 que establece como presupuesto procesal el agotamiento de conciliación prejudicial ante la Procuraduría General de la Nación, 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 formulen pretensiones relativas a nulidad con restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales. (...)***” (resalta la Sala).

Exp. 11001-33-34-002-2020-00147-01  
Actor: Iván Jaramillo Pérez  
Nulidad y restablecimiento del derecho  
Apelación de auto

Por su parte el artículo 21 de la Ley 640 de 2001<sup>1</sup> prevé que una vez presentada la solicitud de conciliación prejudicial el término de caducidad se suspende hasta que se expida la respectiva constancia.

3) En ese contexto en el caso *sub examine* se encuentran acreditados los siguientes hechos:

a) Los actos administrativos acusados son las Resoluciones números PARL 004453 de 24 de agosto de 2016, PARL 002217 de 28 de agosto de 2017 y PARL 003114 de 13 de septiembre de 2017 a través de los cuales se impuso una sanción pecuniaria al demandante por indebida destinación de recursos de la salud y se resolvieron los recursos de reposición y en subsidio apelación en el sentido de confirmar la decisión recurrida, respectivamente.

b) La Resolución número PARL 004453 de 24 de agosto de 2016 quedó ejecutoriada el 23 de octubre de 2017 según la certificación de firmeza expedida por el coordinador del grupo de notificaciones de la Superintendencia Nacional de Salud visible en la página 12 del segundo documento digital adjunto en el archivo 04 del expediente electrónico.

c) La parte actora agotó el presupuesto procesal de conciliación prejudicial ante la Procuraduría General de la Nación el 20 de febrero de 2018 y el 23 de abril de 2018 se expidió la constancia de declaración fallida de la conciliación extrajudicial (págs. 35 a 39 archivo 03 expediente electrónico).

d) La demanda se presentó ante el canal virtual de la Oficina de Apoyo de los Juzgados Administrativos del Circuito de Bogotá el día 16 de julio de 2020 conforme el mensaje de datos enviado al correo electrónico de recepción de demandas en línea visible en las páginas 1 y 2 del archivo 01 del expediente electrónico.

---

<sup>1</sup> "ARTICULO 21. SUSPENSIÓN DE LA PRESCRIPCIÓN O DE LA CADUCIDAD. La presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial en derecho ante el conciliador suspende el término de prescripción o de caducidad, según el caso, hasta que se logre el acuerdo conciliatorio o hasta que el acta de conciliación se haya registrado en los casos en que este trámite sea exigido por la ley o hasta que se expidan las constancias a que se refiere el artículo 2o. de la presente ley o hasta que se venza el término de tres (3) meses a que se refiere el artículo anterior, lo que ocurra primero. Esta suspensión operará por una sola vez y será improrrogable."

Exp. 11001-33-34-002-2020-00147-01  
Actor: Iván Jaramillo Pérez  
Nulidad y restablecimiento del derecho  
Apelación de auto

4) Con base en las anteriores premisas y la normatividad transcrita se tiene que el término de caducidad se cuenta a partir del día siguiente al de la publicación, notificación o ejecución del acto que agotó la vía administrativa de reclamación, según sea el caso, el que para el presente asunto se contabiliza desde el día siguiente a la ejecutoria de la Resolución no. PARL 004453 de 24 de agosto de 2016, esto es, el 23 de octubre de 2017, por lo tanto, el término de cuatro (4) meses que señala la norma empezó a correr al día siguiente, es decir, el 24 de octubre de 2017 y vencía el 24 de febrero de 2018; no obstante se tiene que el 20 de febrero de 2018 la parte actora presentó una solicitud de conciliación prejudicial ante la Procuraduría 87 Judicial I para asuntos Administrativos la cual se declaró fallida mediante constancia de 23 de abril de 2018.

5) Así las cosas, a partir del 20 de febrero de 2018 se suspendió el término de caducidad del medio de control ejercido hasta el día 23 de abril de 2018 cuando se declaró fallida la mencionada conciliación agotando así el requisito de procedibilidad, por consiguiente, desde el día siguiente a la mencionada fecha se reanudó la contabilización del término de caducidad.

6) En atención a lo expuesto la Sala pone de presente que la parte demandante contaba con cinco (5) días y no cuatro (4) como expuso el *a quo* para interponer el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho luego de que se reanudara la contabilización de los términos, es decir, tenía hasta el 28 de abril de 2018 para presentar la demanda según lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 138 de la Ley 1437 de 2011, sin embargo la demanda de la referencia solo fue interpuesta el 16 de julio de 2020 tal como consta en el mensaje de datos enviado al canal virtual de recepción de demandas en línea de la Oficina de Apoyo de los Juzgados Administrativos del Circuito de Bogotá, esto es, luego de más de dos años, fecha esta para la cual la acción ya se encontraba más que caducada.

7) Ahora bien, no es de recibo el argumento de la parte actora según el cual la caducidad del presente medio de control se suspendió o interrumpió con ocasión de la presentación de la demanda contra los mismos actos administrativos en una oportunidad anterior la cual fue rechazada por cuanto



Exp. 11001-33-34-002-2020-00147-01  
 Actor: Iván Jaramillo Pérez  
Nulidad y restablecimiento del derecho  
Apelación de auto

no existe precepto legal en tal sentido y, únicamente es la solicitud de la conciliación extrajudicial el acto por el cual se suspende el término de caducidad del medio de control ejercido de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley 640 de 2001<sup>2</sup>, en ese sentido debe tenerse en cuenta que la presente demanda contra las Resoluciones números PARL 004453 de 24 de agosto de 2016, PARL 002217 de 28 de agosto de 2017 y PARL 003114 de 13 de septiembre de 2017 proferidas por la Superintendencia Nacional de Salud aunque fuere presentada en otra ocasión y que culminó con el rechazo, es independiente e individualmente considerada a aquella y está sometida al cumplimiento de todos los requisitos legalmente establecidos incluyendo la caducidad, por lo tanto es perfectamente aplicable la jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>3</sup> citada por el *a quo* que en un caso similar a este indicó lo siguiente:

***“Atendiendo los hechos y a la regulación legal de la caducidad, para la Sala es claro que, ésta tiene un término único que opera de manera directa frente a la decisión administrativa que se pretende demandar a través de un medio de control, de manera que, si el actor interpuso inicialmente la demanda dentro del término de caducidad y el proceso culminó con un auto de rechazo, debe entenderse que agotó dentro del término procesal la oportunidad para demandar, en consecuencia el hecho de que se instaure una nueva demanda no implica que se reviva el término de caducidad.***

***Lo anterior en la medida en que, toda demanda exige el cumplimiento de los presupuestos procesales de la acción, entre ellos el término de caducidad, y la presentación anterior de un medio de control que haya culminado con un rechazo no está consagrada en la normatividad vigente y aplicable al caso como excepción al cumplimiento de ese requisito, más aun cuando la decisión administrativa objeto de la nueva demanda es la misma de la demanda anterior.***

*Dado que la demanda que ocupa la atención de la Sala fue presentada por el actor el 24 de junio de 2014 contra el Municipio de Tuluá, Valle del Cauca, a efectos de que decida sobre su admisión debe ser evaluada frente a los presupuestos del medio de control de nulidad y*

---

<sup>2</sup> **“ARTICULO 21. SUSPENSION DE LA PRESCRIPCION O DE LA CADUCIDAD.** La presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial en derecho ante el conciliador suspende el término de prescripción o de caducidad, según el caso, hasta que se logre el acuerdo conciliatorio o hasta que el acta de conciliación se haya registrado en los casos en que este trámite sea exigido por la ley o hasta que se expidan las constancias a que se refiere el artículo 20. de la presente ley o hasta que se venza el término de tres (3) meses a que se refiere el artículo anterior, lo que ocurra primero. Esta suspensión operará por una sola vez y será improrrogable.”

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda Subsección B, CP Sandra Lisset Ibarra Vélez, auto de 22 de enero de 2015, proceso 76001-23-33-000-2014-00922-01 (4601-14).

Exp. 11001-33-34-002-2020-00147-01  
Actor: Iván Jaramillo Pérez  
Nulidad y restablecimiento del derecho  
Apelación de auto

*restablecimiento del derecho ejercido por el demandante, entre ellos la caducidad.” (negritas adicionales).*

8) La consecuencia jurídica que dispone la ley para el evento en que la demanda se presente por fuera del término oportuno de caducidad es el rechazo de la demanda, en aplicación del artículo 169 de la Ley 1437 de 2011, razón por la que se confirmará el auto de 29 de septiembre de 2020 proferido por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá.

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

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

**1) Confírmase** el auto de 29 de septiembre de 2020 proferido por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Bogotá que rechazó la demanda por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**2)** 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.

**FREDY IBARRA MARTÍNEZ**  
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 digital 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  
SUBSECCIÓN B**

Bogotá, D.C., veintiocho (28) de junio de dos mil veintiuno (2021).

**Magistrado Ponente: OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS**  
**Radicación: No. 250002341000202000234-00**  
**Demandante: GILBERTO REYES MARÍN**  
**Demandados: FONDO NACIONAL DEL AHORRO**  
**Referencia: ACCIÓN DE GRUPO**  
**Asunto: PREVIO A RESOLVER SOLICITUD REQUIERE  
INFORME A LA SECRETARÍA DE LA SECCIÓN  
PRIMERA DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO  
DE CUNDINAMARCA**

Visto el informe secretarial que antecede (fl. 236), procede el Despacho a resolver la solicitud presentada por la apoderada judicial del Fondo Nacional del Ahorro el 25 de septiembre de 2020, allegada al correo del Despacho (fls. 237 vlto).

1) Por auto del 6 de marzo de 2020 se admitió la acción de grupo de la referencia y se ordenó la notificación personal del Fondo Nacional del Ahorro (fls. 183 y 184).

2) Vencido el traslado de la demanda según informe secretarial del 24 de septiembre de 2020, se señala que la contestación de la demanda presentada por la apoderada del Fondo Nacional del Ahorro fue allegada fuera de la oportunidad (fl. 236).

3) La apoderada judicial del Fondo del Ahorro mediante escrito presentado el 25 de septiembre de 2020, solicita se corrija la anotación registrada en el aplicativo Siglo XIX ya que de conformidad con lo establecido en el Decreto Legislativo 806 de 2020, la demandada contestó la demanda dentro del término legal.

Explicó que la notificación del auto admisorio de la demanda se surtió el 30 de julio de 2020 y que de conformidad con lo señalado en el Decreto 806 de 2020 cuando una parte acredite haber enviado un escrito del cual deba correrse traslado a los demás sujetos procesales se prescindirá del traslado por secretaría, el cual se entenderá realizado a los dos (2) días hábiles siguientes al envío del mensaje y el término respectivo empezará a correr a partir del día siguiente.

Agregó que la notificación electrónica del auto admisorio se entiende surtida desde el 3 de agosto de 2020, por lo que el término de traslado de los diez (10) días hábiles empezaban a correr desde el 4 de agosto 2020 y finalizaba el 19 de agosto de la misma anualidad.

Por lo anterior solicita se corrija la anotación ya que la contestación de la demanda fue presentada en tiempo.

4) Revisados los correos de presentación de la contestación de la demanda y del traslado de la misma a la demandante, para el Despacho no hay claridad de las fechas en la cual la misma fue presentada, razón por la cual se ordenará previo a resolver la solicitud presentada por la apoderada del Fondo Nacional del Ahorro a la Secretaría de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca se rinda un informe en el que se señalen las fechas de recibido de la contestación de la demanda, del traslado a la demandante y se verifique si el escrito de la contestación fue radicado dentro de la oportunidad legal correspondiente y si se atendió lo establecido en el Decreto Legislativo 806 de 2020.

En consecuencia se,

### **RESUELVE**

**1º)** Por Secretaría **ríndase** un informe en el que se señalen las fechas de recibido de la contestación de la demanda presentada por la apoderada judicial del Fondo Nacional del Ahorro, del traslado a la parte demandante y se verifique si el escrito de la contestación fue radicado dentro de la oportunidad legal correspondiente y si se atendió lo

establecido en el Decreto Legislativo 806 de 2020, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**2º)** Ejecutoriado este auto y cumplido lo anterior, **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 conforman la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la plataforma denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 de CPACA.

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**

**-SECCIÓN PRIMERA-**

**-SUBSECCIÓN "A"-**

Bogotá, D.C., veintiocho (28) de mayo de dos mil veintiuno (2021).

**MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**

<b>PROCESO No.:</b>	<b>25000-23-41-000-2020-00272-00</b>
<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	<b>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO</b>
<b>DEMANDANTE:</b>	<b>JAVIER OSWALDO REYES RIVERA</b>
<b>DEMANDADO:</b>	<b>ARCHIVO GENERAL DE LA NACIÓN</b>

---

**Asunto: Remite proceso por competencia.**

1. El señor **JAVIER OSWALDO REYES RIVERA**, actuando por intermedio de apoderada judicial, presentó demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho consagrado en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, contra la **NACIÓN - ARCHIVO GENERAL DE LA NACIÓN**, con el fin de obtener las siguientes declaraciones:

**"[...]*2. PRETENSIONES***

**2.1.** *Declarar nulo el Fallo de primera instancia del nueve (09) de julio de dos mil diecinueve (2019) proferido por la Secretaría General del Archivo General de la Nación, por medio del cual se declaró probado y no desvirtuado el cargo único formulado al señor Javier Oswaldo Reyes Rivera dentro del proceso disciplinario No. 06 de 2015 y se impuso sanción de amonestación escrita en la hoja de vida.*

**2.2.** *En consecuencia, declarar nula la Resolución No. 716 del primero (01) de octubre de dos mil diecinueve (2019) expedida por el Director General del Archivo General de la Nación mediante la cual se confirmó el Fallo de primera instancia del nueve (09) de julio de dos mil diecinueve (2019).*

*Como consecuencia de la declaratoria de nulidad, a título de restablecimiento del derecho:*

**2.3.** *Que se ordene dejar sin efectos la sanción de amonestación escrita en la hoja de vida impuesta por el Fallo de primera instancia*

PROCESO No.:	25000-23-41-000-2020-00272-00
MEDIO DE CONTROL	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	JAVIER OSWALDO REYES RIVERA
DEMANDADO:	ARCHIVO GENERAL DE LA NACIÓN
ASUNTO:	REMITE POR COMPETENCIA

*del nueve (09) de juro de dos mil diecinueve (2019) proferido por la Secretaria General del Archivo General de la Nación en contra del señor Javier Oswaldo Reyes Rivera.*

*2.4. En consecuencia, que se ordene eliminar el registro de la sanción de amonestación escrita realizada en la hoja de vida del señor Javier Oswaldo Reyes Rivera ante las autoridades correspondientes. [...]”.*

2. De la revisión de los hechos y los actos administrativos acusados, la Sala evidencia que estos tratan temas de carácter laboral, toda vez que, lo que se discute es una sanción disciplinaria en la cual se impone una amonestación escrita a la hoja de vida del señor **JAVIER OSWALDO REYES RIVERA**.

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

*“[...] Artículo 18.- Atribuciones de las Secciones. Las Secciones tendrán las siguientes funciones:*

**Sección Segunda.** Le corresponde el conocimiento de los procesos de nulidad y de restablecimiento del derecho de carácter laboral, de competencia del Tribunal.  
*[...]”.* (Subrayado fuera del texto original).

4. Al respecto, la Sala encuentra que esta Sección no es competente para adelantar el trámite del medio de control de nulidad de la referencia, por ser un asunto eminentemente de carácter laboral que le corresponde conocer a la Sección Segunda de esta Corporación, de acuerdo con la norma citada

En consecuencia, se ordenará la remisión del expediente a la Sección Segunda, por ser la competente para conocer del medio de control presentado por el señor **JAVIER OSWALDO REYES RIVERA**, en los términos de la norma citada.

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2020-00272-00  
MEDIO DE CONTROL NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: JAVIER OSWALDO REYES RIVERA  
DEMANDADO: ARCHIVO GENERAL DE LA NACIÓN  
ASUNTO: REMITE POR COMPETENCIA

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

**RESUELVE:**

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

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

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

Discutido y aprobado en sesión de la fecha.

  
**CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**

Magistrada

  
**LUIS MANUEL LASSO LOZANO**

Magistrado

  
**FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**

Magistrado



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



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

Bogotá D.C., tres (3) de junio de dos mil veintiuno (2021)

**Magistrado Ponente:** OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS  
**Expediente:** No. 25000234100020200293-00  
**Demandante:** LUIS DOMINGO GÓMEZ MALDONADO  
**Demandados:** MINISTERIO DE DESARROLLO RURAL Y OTROS  
**Referencia:** MEDIO DE CONTROL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
**Asunto:** RESUELVE MEDIDA CAUTELAR

Procede el Despacho a resolver la medida cautelar interpuesta dentro del trámite de referencia, en aplicación de lo establecido en el artículo 125 de la Ley 1437 (CPACA).

**I. ANTECEDENTES.**

**1. Solicitud**

El señor Luis Domingo Gómez Maldonado, solicitó el decreto de una medida cautelar en el siguiente sentido:

**"VII MEDIDA CAUTELAR DE URGENCIA**

*Pido al señor Magistrado que disponga, como medida cautelar de urgencia, de conformidad con el artículo 234 de la Ley 1437 de 2011, la prohibición de expedición de nuevos permisos de pesca industrial con Palangre, así como la sustitución de embarcaciones, hasta tanto no se tomen las medidas que protejan de manera real y efectiva las especies amenazadas, que hoy son objeto de pesca indiscriminada por la técnica de Palangre.*

*De igual manera se ORDENE a la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca disponer de manera inmediata, sin excepción, la inspección a bordo durante todo el tiempo de faena de los barcos Palangreros, que permita hacer el seguimiento real, sobre los lances, las especies capturadas, el destino de las mismas, verifique el uso de aparejos reglamentarios y demás aspectos relevantes que permiten llevar un control adecuado del aprovechamiento sostenible de los recursos.*

**VIII. SOLICITUD**

1. Que se **amparen** los derechos colectivos al **GOCE DE UN AMBIENTE SANO, LA EXISTENCIA DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y EL MANEJO Y APROVECHAMIENTO NACIONAL DE LOS RECURSOS NATURALES PARA GARANTIZAR SU DESARROLLO SOSTENIBLE, SU CONSERVACIÓN, RESTAURACIÓN O SUSTITUCIÓN, LA CONSERVACIÓN DE LAS ESPECIES DE LOS ECOSISTEMAS SITUADOS EN LAS ZONAS FRONTERIZAS, ASÍ COMO LOS DEMÁS INTERESES DE LA COMUNIDAD RELACIONADAS CON LA PRESERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE**, y los demás que se le reconozcan vulnerados durante el trámite del presente litigio y con fundamento de los hechos aquí narrados.

2. Que se **ordene** al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca abstenerse de expedir nuevas autorizaciones, hasta tanto no cuente con los estudios locales y regionales que establezcan con certeza el estado de las especies de aves, peces y tortugas marinas y los efectos que están causando la Pesca Industrial con Palangre en las mismas y se puedan determinar límites objetivos ciertos, en aplicación del principio de precaución y en protección de los derechos colectivos invocados.

3. Que se **disponga** que la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca aplique, sin excepción, la inspección a bordo de los barcos Palangreros que permita hacer seguimiento real, en todo momento.

4. Que se **establezca** una mesa de trabajo sobre el establecimiento de límites de pesca incidente sobre aves, tortugas, y peces marinos amenazados por la pesca con Palangre Industrial y que involucre al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y a la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca, la Dirección General Marítima, la Procuraduría General de la Nación, el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humbolt, el accionante y demás autoridades y organizaciones no gubernamentales que se considere el Despacho a efectos de profundizar en la investigación científica y la valoración sobre el estado actual de la ciencia en relación con el impacto del Palangre Industrial en la sostenible de aves, peces y tortugas marinas y de, en aplicación del principio de precaución, adoptar las medidas que permitan la eliminación de este tipo de pesca.

5. Que se **ordene** al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y a la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca adoptar una política pública de Pesca Transparente a través de la utilización de equipos ASIS (Automatic Identification System) o cualquier otra técnica de localización, que permitan hacer seguimiento público a las embarcaciones y que entre otros aspectos, se pueda saber que arte de pesca están utilizando.

## 2. Traslado de la solicitud

Mediante auto del 18 de marzo de 2021, se ordenó correr traslado de la medida cautelar solicitada por el actor popular de conformidad con lo establecido en los artículos 229 y siguientes de la Ley 1437 de 2011 y en aplicación del artículo 233 ibidem y el artículo 44 de la Ley 472 de 1998

(fl. 3 cuaderno medida cautelar), termino dentro del cual las entidades accionadas recorrieron el respectivo traslado.

**2.1. La Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca AUNAP**, recorrió traslado de la medida cautelar (fls. 7 y 8 CD anexo cuaderno medida cautelar), manifestando en síntesis lo siguiente:

Señaló que es requisito *sine qua non* para el decreto de cualquier tipo de medida cautelar de las enlistadas en el artículo precitado, que el actor popular establezca de manera fehaciente y concreta la motivación respecto a la mentada petición, en otras palabras y de conformidad con sendos pronunciamientos de la jurisdicción de lo contencioso administrativo entre ellos el del 02 de mayo de 2013<sup>1</sup>, se debe cumplir con una serie de premisas para que proceda el decreto, en la mencionada sentencia, se explicó sobre los presupuestos para la procedencia del decreto de cautelares, a saber: "a) en primer lugar, a que esté debidamente demostrado en el proceso la inminencia de un daño a los derechos colectivos o que el mismo se haya producido, esto con el fin de justificar la imposición de la medida cautelar, el cual es prevenir aquel daño que está por producirse o a hacer cesar aquel que ya se consumó; b) en segundo lugar, que la decisión del juez al decretar la medida cautelar este plenamente motivada; y c) en tercer lugar, para adoptar esa decisión, el juez debe tener en cuenta los argumentos contenidos en la petición que eleve el demandante, para que se decrete tal medida".

Resaltó que en el trámite de las acciones populares por regla general corresponde a la parte actora probar los hechos que sustentan sus pretensiones o en este caso la petición de decreto de medida cautelar, lo cual encuentra importantísima relación con el contenido del artículo 167 del C. G. P., que predica "Incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen". A todas luces resultan endebles, mínimas y sin fundamento fáctico, jurídico y probatorio la petición presentada.

Advirtió que no son de recibo los argumentos expuestos en la argumentación de la ocurrencia de ese perjuicio irremediable.

Explicó que la pesca con palangre “es un tipo de pesca que se usa, sobre todo, para capturar túnidos y pez espada; esta modalidad de la pesca consiste en lanzar una línea con miles de anzuelos al mar; aunque a veces provoca capturas accidentales, se trata de una pesca selectiva y limpia dirigida hacia especies específicas. Es por ello por lo que es considerada una pesca sostenible y respetuosa con los seres marinos. Los accidentes ocasionales ocurren cuando los cebos atraen animales como tortugas o tiburones, que no son deseados.” Si examinamos con detalle los palangres pueden ser utilizados con fines específicos para determinadas especies y sus tamaños ya que si se utiliza anzuelos grandes estos no pueden atrapar peces pequeños y viceversa.

Frente a la problemática de los accidentes de captura de tortugas, los organismos internacionales como la FAO diseñaron anzuelos curvos que pretende minimizar los daños de la pesca a organismos marinos como las tortugas e igualmente se realizan permanentes capacitaciones en la operación de salvamento de tortugas que sean atrapadas con los anzuelos circulares.

En la actualidad hay dos modalidades de utilización de método de pesca palangrero que son:

1. El palangre de superficie es un arte de pesca pasivo utilizado para capturar a especies grandes como el pez espada o los túnidos. La estructura principal que se usa es la misma explicada anteriormente, existe una línea única de la que cuelgan los anzuelos. En el caso del palangre de superficie, flota a la deriva del mar. Los anzuelos suelen sumergirse entre 15 a 20 metros
2. Los palangres de fondo estructuralmente son lo mismo que los de superficie, sino que sus sistemas de hundimiento los hacen que estos actúen cerca al fondo del mar ejerciendo su actividad sobre peces que no

suelen estar en aguas superficiales. Estos sistemas prácticamente no actúan ni sobre aves ni sobre tortugas, aunque eventualmente captura tiburones, y sin embargo, con el nacimiento a la vida jurídica del Decreto 281 del 2021 y de la Resolución 380 de esa misma anualidad, este recurso es hidrobiológico y pasa a ser competencia del sector ambiente y desarrollo sostenible, al igual que las aves y tortugas. Si bien todas las artes y métodos de pesca que el hombre ha diseñado actúan como otro predador que puede tener un efecto negativo sobre las poblaciones de los recursos marinos, los científicos han diseñado estrategias para que la pesca sea ejercida con el fin de que éstos sean permanentes en tiempo y espacio.

Estas estrategias van desde la reglamentación de artes y métodos de pesca, establecimiento de vedas, control de esfuerzo, manejo participativo con las comunidades de pescadores y cuotas de pesca. Respecto al tema de la captura incidental de especies hidrobiológicas y pesqueras, ha sido tratado de manera intensa por las Organizaciones Regionales de Ordenamiento Pesquero (OROP) que tiene injerencia directa con la actividad de pesca en Colombia, dentro de estas organizaciones está la Comisión Interamericana del Atún Tropical - CIAT - y para el Caribe la Comisión Internacional para la Conservación del Atún del Atlántico -CICAA-.

Estas organizaciones han realizado diversas propuestas en el marco de la administración de los recursos de peces migradores y, por ende, permanentemente propone medidas de ordenación que tiene como fin el adecuado manejo de la pesca, dentro de estas propuestas se incluyen buenas prácticas en cuanto al manejo de la captura incidental de diferentes especies de tiburones. Colombia forma parte activa de estas organizaciones como miembro o como observador, en consecuencia, tiene el deber moral de ponerlas en práctica, así como el desarrollo de Código de Conducta para la Pesca Responsable, tal y como se ha venido implementando. Sin perjuicio de ello, se debe resaltar en todo caso que, Colombia no es un país pesquero, ya que su recorrido en esta actividad

se remonta a unos pocos años de aprovechamiento de la pesca industrial. Para la FAO, Colombia está en el puesto 51 de los países que efectúa algún tipo de actividad en la pesca, igualmente en el contexto Latinoamericano está en el puesto séptimo muy por debajo de países como Perú, Chile, Brasil, Venezuela, Ecuador, entre otros. En el país no se cuenta con una alta tecnología para realizar capturas con altos volúmenes; ante estas perspectivas la pesca industrial en el país no ha tenido sino unos pequeños momentos de máximos rendimientos que fueron los generados entre la década de los 70, 80 y algo de los 90; con la utilización de embarcaciones de pesca de arrastre para la captura de camarón; pero luego se empezó a utilizar una red de enmalle denominada trasmallo electrónico y la pesca industrial paso de 120 embarcaciones a tener activas entre 30 y 40.

La única pesquería industrial que se mantiene con altos niveles productivos es la atunera, pero esta se ejerce, en su mayoría en mar abierto.

En el Caribe colombiano, no se presenta mejores perspectivas ya que la flota camaronera por condiciones de costos y baja rentabilidad ha venido disminuyendo sensiblemente.

Por lo anterior, la pesca en Colombia está girando hacia la prevalencia de la pesca artesanal como la actividad principal de las pesquerías. En Colombia, de acuerdo con las normas vigentes se está aplicando la utilización de las cuotas de pesca como una de las medidas principales para el control de la actividad de pesca, la cual es revisada y emitida anualmente.

El control de estas se ejerce en las zonas de desembarco, donde los inspectores de la AUNAP revisan la cantidad de recurso pesqueros que la flota esta capturado en sus faenas de pesca; igualmente, el Servicio Estadístico Pesquero Colombiano SEPEC realiza el monitoreo permanente de toda la actividad de pesca del país, registrando cantidades por especie

y artes de pesca utilizados. De acuerdo con esto se revisó la información disponible sobre pesca industrial de los barcos que están matriculados como palangreros. Para ello se anexa el archivo Excel, en el que se puede evidenciar que entre 2018 a 2020 la acción de este tipo de actividad no ha sobrepasado en 2.5% de las pesquerías reportadas; solamente se puede observar que, respecto a las dos cuencas, específicamente el Caribe colombiano se alcanzó el 7.3% de toda la pesca.

Bajo esta información, no se puede afirmar que la pesca industrial colombiana de palangre represente una verdadera amenaza para el equilibrio de la dinámica poblacional.

Advirtió que, la AUNAP no es autoridad de vigilancia, esta es ejercida por las fuerzas militares y de policía del país (Armada Nacional, Guardacostas, Capitanías de Puerto, DIMAR y Policía Nacional, entre otros.), de manera que, la entidad debe estar siempre acompañada por esas autoridades para realizar las funciones de vigilancia y control a que haya lugar; de manera que, para esas autoridades resulta importante fortalecerse en la labor de vigilancia.

Añadió que si bien, los funcionarios de AUNAP no trabajan normalmente en altamar ni hacen parte de la tripulación de embarcaciones que hacen control y vigilancia en ríos y mares, es posible que en casos excepcionales puedan realizar el acompañamiento y eventualmente se encuentren tripulando las naves; pero debe resaltarse que ésta es una actividad casi exclusiva de las autoridades marítimas, de vigilancia y control, y es a partir de allí que la AUNAP acompaña a estas autoridades en el cumplimiento de la legislación pesquera.

Anotó que, en lo relacionado con la verificación de la correcta práctica de la actividad pesquera por parte de la AUNAP, tiene que ver con el control y vigilancia y que de una u otra manera se asocia con el flagelo de pesca ilegal; al respecto se considera necesario manifestar que existe la Ley 1851 de 2017 cuya finalidad es la de contribuir a prevenir, desalentar y

eliminar la pesca ilegal y el delito de ilícita actividad de pesca en el territorio marítimo colombiano.

Sostuvo que la Circular Externa Conjunta firmada el 30 de diciembre de 2015, que le dio vida a la Mesa Nacional de Pesca Ilegal e Ilícita Actividad de Pesca (MNPII), la cual está integrada por: la Armada Nacional, el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Fiscalía General de la Nación, DIMAR, AUNAP, Migración Colombia, Parques Naturales Nacionales, DIAN, la Secretaría de Agricultura y Pesca del Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, que tiene como objetivo primordial adelantar acciones que permitan controlar de manera más eficaz las actividades de pesca ilegal e ilícita actividad de pesca en el territorio marítimo colombiano, así como sus delitos conexos, mediante la articulación efectiva y eficaz de los procedimientos de monitoreo, seguimiento, control y vigilancia por las entidades nacionales competentes.

Agregó que existe la Resolución AUNAP No. 1026 de 2014 *"Por medio del cual se adoptan medidas de inspección y vigilancia para el control de la actividad pesquera realizada por las embarcaciones de bandera nacional y bandera extranjera"*.

La AUNAP cuenta con el Programa de Observadores Pesqueros de Colombia – POPC establecido en la Resolución 087 del 28 de enero de 2013, el cual implementa en la medida de sus posibilidades a bordo de las pesquerías industriales que tiene el país, a su vez, la entidad hace seguimiento de los volúmenes de captura a través del Sistema Estadístico Pesquero Colombiano – SEPEC-.

En lo relacionado con las cuotas globales de pesca y la supuesta no trazabilidad de límites de incidentalidad de aves y tortugas según lo manifiesta el actor popular, resulta sencillo dar respuesta a dicha inquietud, y es que por competencia funcional ni del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural – MADR ni la Autoridad Nacional de



Acuicultura y Pesca – AUNAP tienen injerencia respecto a esos dos (02) recursos, pues en el marco del Comité Ejecutivo para la Pesca – CEP, establecido en el artículo 5° del Decreto 2256 de 1991 y en el artículo 2.16.1.2.1. del Decreto 1071 de 2015, el mismo fue constituido con la finalidad de definir las especies, los volúmenes susceptibles de ser aprovechados y las tallas mínimas permisibles, conforme a lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 13 de 1990, es decir, única y exclusivamente de recursos pesqueros. Éste Comité no se trata de una institución independiente que toma decisiones autónomamente, pues las resultas de las valoraciones que realiza son el producto de la participación activa de varias instituciones del sector, de manera que debe tenerse en cuenta que está integrado por el Director de Cadenas Pecuarias, Pesqueras y Acuícolas del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural o su delegado, quien lo preside, el Director de Bosques Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos, del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o su delegado, el Director de la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca AUNAP o su delegado.

La Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca – AUNAP, en su calidad de autoridad pesquera y acuícola de Colombia conforme lo estipula el artículo 3° del Decreto 4181 de 2011, como miembro del Comité Ejecutivo para la Pesca, cuando no se conozca el potencial de una especie pesquera, con base en la información de que disponga, propondrá al Comité Ejecutivo para la Pesca, la definición de una cuota razonable que permita conocer, mediante un esfuerzo pesquero controlado, el máximo rendimiento sostenible de la especie. Las cuotas globales de pesca se establecen de acuerdo con el artículo 13 numeral 4 del Estatuto General de Pesca (Ley 13 de 1990) y del Decreto 2256 de 1991 (Artículo 5) compilado en el Decreto 1071 de 2015 donde se crea y conforma el Comité Ejecutivo para la Pesca (CEP) el cual construye su propio reglamento.

La Ley determina que las cuotas globales de pesca son la principal medida de manejo que se debe emplear para la regulación del esfuerzo pesquero, además ordena a Minagricultura, Minambiente y AUNAP a establecer dichas cuotas en el marco del Comité Ejecutivo para la Pesca. Las Cuotas Globales son una medida de manejo y regulación que aplica para los recursos pesqueros capturados tanto por la flota industrial como por la artesanal. Sobre la base de la normatividad referida, la AUNAP lidera el proceso que comienza con la recopilación de la información disponible que tiene la autoridad pesquera sobre los volúmenes de captura que recolecta a través del Sistema Estadístico Pesquero de Colombia – SEPEC-, el Programa de Observadores Pesqueros y las investigaciones que realiza en colaboración de centros de investigación y ONG´S; esta información es la base para realizar los análisis y modelos respectivos que se consideran como la mejor evidencia disponible.

La AUNAP realiza los análisis sobre la base de diferentes modelos de evaluación pesquera de acuerdo con los recursos pesqueros a analizar, con los cuales busca establecer el RENDIMIENTO MÁXIMO SOSTENIBLE (RMS) de cada uno de esos recursos. Durante este proceso, la AUNAP lidera Mesas Técnicas Interinstitucionales (MTI), a las cuales invita a actores estratégicos del gobierno y la sociedad civil (ONGs, Institutos de Investigación, Universidades) para que presenten y envíen la información que consideren pertinente y así aporten al análisis que AUNAP realiza en la determinación del RMS. Las MTI se hacen para la región Pacífico, Caribe y Peces Ornamentales, como ha sucedido desde el 2015.

Advirtió que la protección, vigilancia y control respecto de las especies referidas en el cuerpo de la acción popular y particularmente, en la solicitud de decreto de medida cautelar, es propio de entidades adscritas al sector ambiente, pues se reitera, la competencia sobre los recursos pesqueros de la AUNAP y el papel que cumple al interior del CEP, se circunscribe al aprovechamiento sostenible de recurso de ese tipo.

**2.2. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural**, describió traslado de la medida cautelar (fls. 10 a 13 cuaderno medida cautelar), señalando lo siguiente:

Señaló que no existe vulneración de los derechos colectivos y con respecto a la medida cautelar la parte demandante no presentó pruebas ni desarrolló ningún argumento, por lo que la solicitud carece de argumentación y la demanda se limita a una serie de aseveraciones propia de los aspectos de fondo del proceso.

Advirtió que el actor no ha cumplido con la carga argumentativa y probatoria para demostrar la necesidad de la medida para proteger y garantizar el objeto del proceso.

Recalcó que en los cargos endilgados como violatorios de la denominada por el actor "Constitución Ecológica", carecen de total soporte jurídico y probatorio, pues los argumentos de la parte actora están basados en suposiciones, basados en el erróneo presupuesto según el cual la legislación en materia de pesca no se tuvo en cuenta disposiciones del orden constitucional.

Precisó que la Ley 13 de 1990 y su Decreto Reglamentario 2256 de 1991 constituyen el marco normativo del sector pesquero y de acuicultura en el país a partir de este se desarrolla la regulación específica que la Autoridad Pesquera Nacional hoy AUNAP, genera para su administración y fomento.

El artículo 7º de la Ley 13 de 1990 define los recursos hidrobiológicos como aquellos organismos pertenecientes a los reinos animal y vegetal que tiene su ciclo de vida total dentro del medio acuático y señala que los recursos pesqueros son aquella parte de los recursos hidrobiológicos susceptible de ser extraída, sin que se afecte su capacidad de renovación, con fines de consumo, procesamiento, estudio u obtención de cualquier otro beneficio. Adicionalmente menciona que el Inderena (hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible) y el INPA (hoy AUNAP), definirán

conjuntamente las especies y volúmenes susceptibles de ser aprovechados y que la administración y manejo integral de tales recursos (pesqueros) será de competencia exclusiva de la AUNAP.

La instancia en la que se definen estas especies, es decir, los recursos pesqueros y los volúmenes susceptibles de ser aprovechados (cuotas) es el Comité Ejecutivo para la Pesca (Decreto 1071 de 2015 artículo 2.16.1.2.1).

Los volúmenes de aprovechamiento o cuotas globales de pesca establecen para los recursos pesqueros, no para la pesca incidental, la cual hace referencia a la captura no intencionada de peces u otras especies en las faenas de pesca, muchas de las cuales tiene la condición de recurso hidrobiológico o faena silvestre cuyo manejo no le corresponde a la UNAP.

En relación con el arte de pesca “palangre”, mencionado en la acción popular, señaló que los recursos pesqueros, aunque renovables no son finitos y un aumento desmedido de la capacidad de captura de las flotas pesqueras, sean estas industriales o artesanales, pueden superar la capacidad de recuperación de dichos recursos y en consecuencia afectar sus poblaciones.

Ante esta realidad surge la necesidad de generar procesos de ordenación pesquera que incluyan entre otras medidas, la regulación de los artes y métodos de pesca utilizados, en las que se incluyan estrategias para medidas, la regulación de las artes y métodos de pesca utilizados, en las que incluyan estrategias para mejorar la selectividad de los artes de pesca o reducir la captura incidental en las diferentes pesquerías.

Advirtió que la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura – FAO, en algunos documentos técnicos en caso de los artes y métodos de pesca, se busca que cumplan con los criterios de: alta selectividad, tanto en las tallas como en las especies objetivo con el menor costo posible y que sus capturas sean de alta calidad.

Indicó que ningún arte de pesca conocido cumple con la totalidad de estos criterios, sin embargo, el trabajo de los investigadores y de las autoridades encargadas de la administración pesquera es el de diseñar y regular artes que propendan por una pesca sostenible. La Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca – AUNAP, no es ajena a estos propósitos y en ese sentido la entidad ha orientado esfuerzos en la evaluación y regulación de los artes de pesca utilizados en el país, entre ellos el palangre.

Sobre las propiedades del Palangre y sus efectos sobre el ecosistema la FAO en su documento "Guía del administrador pesquero: Medidas de Ordenación y su aplicación señala:

"(...)

- a) A pesar del hecho de que los palangres podrían atraer y capturar una gran variedad de especies y tallas de peces, se considera que este arte tiene de medianas a buenas propiedades de selectividad de especies y tallas.*
- b) La selectividad de especies de los palangres puede ser claramente afectada por el tipo de carnada usado, ya que las diversas especies han demostrado tener diferentes preferencias en cuanto a carnada.*
- c) Las propiedades de selectividad de talla pueden ser parcialmente reguladas por el tamaño del anzuelo y de la carnada y por el tamaño de los peces capturados.*
- d) Los palangres atraen peces que se encuentran a varios cientos de metros y ya que los peces tienen un mayor alcance de desplazamiento y de alimentación que los peces pequeños, esto se agrega a las propiedades de selectividad de talla de los palangres.*
- e) La captura incidental de mamíferos marinos no es un problema particularmente serio con la pesca de palangre, pero podría haber captura incidental significativa de diversas aves marinas, principalmente durante el lance. Este problema ha sido reconocido por los Estados Miembro de la FAO y ha llevado al desarrollo del Plan de Acción Internacional de la FAO (PAI) para la Reducción de la Captura Incidental de Aves Marinas en las Pesquerías de Palangre.*
- f) La pesca fantasma puede ser considerada como un problema menor con los palangres y no se considera que este arte cause efectos adversos significativos en el hábitat.*

*g) La eficacia energética de la pesca con palangres generalmente es alta, con coeficientes típicos de 0,1 a 0,3 (kilogramos de combustible por kilogramo de captura desembarcada).*

*h) Los peces capturados con palangre por lo general son de alta calidad.*

Añadió que una regulación sustentada en el conocimiento técnico de este arte de pesca puede generar mejores resultados en términos de ordenación pesquera y de productividad y rentabilidad de la actividad, sin menoscabar las especies objeto de aprovechamiento y disminuyendo el impacto por capturas incidentales.

Agregó que, de acuerdo con la información aportada por la AUNAP, en el caso del pacífico, una región en donde la actividad pesquera es sin duda de las actividades económicas más importantes, la flota pesquera industrial está compuesta por 28 embarcaciones, de las cuales se realizan faenas durante todo el año (permanentes) y las 20 restantes se dedican a la pesca de dorado (*coryphaena hippurus*) durante los meses de enero y febrero como alternativa en la época de veda del camarón. Las embarcaciones palangreras permanentes generan cada una 10 empleos directos y 50 indirectos y 100 indirectos por embarcación para un total de 340 empleos directos y 2.400 indirectos.

Anotó que es importante incluir en el análisis el impacto socioeconómico de las posibles acciones que se tomen respecto al uso de la reglamentación de este arte de pesca, particularmente para un sector que no solo aporta a la generación de ingresos, sino a la seguridad alimentaria de la población, especialmente en zonas deprimidas y vulneradas del país.

Explicó que con el fin de disminuir la incidentalidad en la pesca es importante y fortalecer los procesos de gobernanza, ordenación participativa y la investigación para mejorar la selectividad de las artes de pesca, como quiera que la azarosidad de la pesca hace inevitable que cualquier especie no objetivo pueda ser capturada en las faenas de pesca tanto industriales o artesanales; el objetivo debe ser generar estrategias

y acciones que permitan el rendimiento de una pesquería buscando el equilibrio entre el interés productivo y la conservación de los recursos pesqueros y sus ecosistemas que no es otra que aplicar el enfoque ecosistémico de la pesca ya mencionado, recomendado por organizaciones internacionales como la FAO.

La medida cautelar solicitada es improcedente por la inexistencia de prueba técnica que la justifique, por el contrario la suspensión que pretende el demandante resultaría perjudicial y atentaría directamente contra el recurso pesquero y la actividad económica realizada por la población dedicada a la pesca artesanal.

## II CONSIDERACIONES

### 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, así:

**"ARTÍCULO 233. PROCEDIMIENTO PARA LA ADOPCIÓN DE LAS MEDIDAS CAUTELARES.** La medida cautelar podrá ser solicitada desde la presentación de la demanda y en cualquier estado del proceso

El Juez o **Magistrado Ponente** al admitir la demanda, en auto separado, ordenará correr traslado de la solicitud de medida cautelar para que el demandado se pronuncie sobre ella en escrito separado dentro del término de cinco (5) días, plazo que correrá en forma independiente al de la contestación de la demanda.

Esta decisión, que se notificará simultáneamente con el auto admisorio de la demanda, no será objeto de recursos. De la solicitud presentada en el curso del proceso, se dará traslado a la otra parte al día siguiente de su recepción en la forma establecida en el artículo 108 del Código de Procedimiento Civil.

El auto que decida las medidas cautelares deberá proferirse dentro de los diez (10) días siguientes al vencimiento del término de que dispone el demandado para pronunciarse sobre ella. **En este mismo auto el Juez o Magistrado Ponente** deberá fijar la caución. La medida cautelar solo podrá hacerse efectiva a partir de la ejecutoria del auto que acepte la caución prestada.

Con todo, si la medida cautelar se solicita en audiencia se correrá traslado durante la misma a la otra parte para que se pronuncie sobre ella y una

vez evaluada por **el Juez o Magistrado Ponente podrá ser decretada en la misma audiencia.**"<sup>1</sup>

Ahora bien, en atención a la Reforma al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (ley 1437 de 2011) introducida a través de la Ley 2080 de 2021, en su Artículo 20. Establece "*Modifíquese el artículo 125 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así: Artículo 125. De la expedición de providencias. La expedición de las providencias judiciales se sujetará a las siguientes reglas: (...) h) El que resuelve la apelación del auto que decreta, deniegue o modifica una medida cautelar. En primera instancia esta decisión será de ponente (...)*".

## **2. Procedencia de las Medidas cautelares.**

Según lo previsto en el inciso segundo del artículo 2º de la Ley 472 de 1998, la acción popular se ejerce para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o cuando fuere posible restituir las cosas a su estado anterior.

En esa dirección, de acuerdo con lo establecido en el artículo 25 de la disposición legal arriba citada, antes de ser notificada la demanda y en cualquier estado del proceso el juez podrá decretar, de oficio o a petición de parte, debidamente motivadas, las medidas previas que estime pertinentes para prevenir un daño inminente o para hacer cesar el que se hubiere causado, y en particular podrá decretar las medidas contempladas en los literales a) y d) de la norma en cita.

En ese contexto, el estudio razonado de los hechos que conduzcan a la aplicación de las medidas solicitadas debe, necesariamente, soportarse en el examen y análisis de los elementos de prueba que se acompañen con la solicitud.

Asimismo, se pone de presente que según lo dispuesto en el artículo 229 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), aplicable al caso concreto por remisión

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, C.P. Mauricio Fajardo Gómez, Radicado 11001-03-26-000-2013-00090-00(47694) 24 de enero de 2014.



expresa del artículo 44 de la Ley 472 de 1998, proceden las medidas cautelares en cualquier estado del proceso, en demandas que son competencia de la Jurisdicción Contenciosa, en tanto sean necesarias para proteger y garantizar provisionalmente el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia. Lo anterior, sin que dicha decisión constituya prejuzgamiento.<sup>2</sup>

En el caso objeto de estudio, el actor popular pretende la protección de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias; la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. La conservación de especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente y la seguridad y salubridad públicas, establecidos en los literales *a)*, *c)* y *g)* del artículo 4º de la Ley 472 de 1998, supuestamente vulnerados con ocasión de la ausencia de regulación estricta de la técnica de pesca industrial con palangre que permita la afectación de especies en peligro de extinción y falta de estrictos controles a la pesca incidental por su alto impacto y ausencia de selectividad, sometimiento de sufrimientos innecesarios a las aves, tortugas y demás especies capturadas con esta técnica.

Respecto del derecho al **gocce de un ambiente sano** de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias, el Consejo de Estado – Sección Primera, en sentencia de 4 de octubre de 2018<sup>3</sup>, precisó lo siguiente:

#### ***XI. 4.3. Gocce de un ambiente sano***

---

<sup>2</sup> Artículo 229 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011).

<sup>3</sup> Consejo de Estado – Sección Primera, radicado No. 0500123330002016-00113-01 AP. Actor: Julio Enrique González Villa, demandado: Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los Ríos Negro y Nare.

Expediente No. 250002341000202000293-00  
 Actor: Luis Domingo Gómez Maldonado  
 Medio de Control De Protección de los derechos e intereses colectivos  
Medida Cautelar

*Con la expedición del Código de Recursos Naturales (Decreto 2811 de diciembre 18 de 1974)<sup>47</sup>, en nuestro país se estableció en materia ambiental el derecho de toda persona a gozar de un ambiente sano. Asimismo, la Constitución Política de 1981 clasifica el medio ambiente dentro de la categoría de derecho colectivo (art. 79 CP), el cual es objeto de protección judicial directa por vía de las acciones populares (art. 88 CP).*

*La ubicación del medio ambiente en esa categoría, resulta particularmente importante, "[...] ya que los derechos colectivos y del ambiente no sólo se le deben a toda la humanidad, en cuanto son protegidos por el interés universal, y por ello están encuadrados dentro de los llamados derechos humanos de 'tercera generación', sino que se le deben incluso a las generaciones que están por nacer, toda vez que la humanidad del futuro tiene derecho a que se le conserve el planeta desde hoy, en un ambiente adecuado a la dignidad del hombre como sujeto universal del derecho [...]"<sup>48</sup>.*

*Estos mandatos constitucionales deben ser comprendidos como parte de los desarrollos jurídicos internacionales y regionales que se venían dilucidando tiempo atrás, entre los cuales se encuentran: (i) la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano (adoptada en la Conferencia de las Naciones Unidas 46 Consejo de Estado, Sala Plena De Lo Contencioso Administrativo. Consejero Ponente: Luis Rafael Vergara Quintero. Bogotá D.C., 1º de diciembre de 2015. EXP. No. 11001-33-31-035-2007-00033-01. Acción Popular – Revisión Eventual. Actor: Fernando Torres y Otro. 47 Decreto 2811 de 1974 "Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente" 48 Corte Constitucional, sentencia C-401 de 1995 (MP Vladimiro Naranjo Mesa). sobre el Medio Ambiente Humano de 1972); (ii) la Carta Mundial de la Naturaleza de las Naciones Unidas de 1982; (iii) el Protocolo de Montreal, relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, adoptado en 1987; (iv) la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo de las Naciones Unidas de 1992; (v) la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático de 1992; (vi) el Protocolo de Kyoto de las Naciones Unidas a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático de 1997; (vii) la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas de 2000; y (viii) el Acuerdo de Copenhague de 2009.*

*Los anteriores instrumentos exponen el interés universal por la protección de un medio ambiente sano, consagran y desarrollan los principios, objetivos, herramientas e instituciones de gestión ambiental y los principales compromisos que deben ser tenidos en cuenta por los Estados para lograr el fin propuesto de garantizar la diversidad e integridad de los ecosistemas, la protección del medio ambiente y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.*

*La regulación normativa del medio ambiente no se limita a su consagración constitucional, pues se han promulgado normas, de diferentes categorías, dirigidas a fortalecer su protección, a saber:*

*El Decreto 2811 de 1974<sup>49</sup>, reconoce que el ambiente "[...] es patrimonio común de la humanidad y necesario para la supervivencia y el desarrollo económico y social de los pueblos [...]" y, por tal motivo, es necesaria la*

<sup>4</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-401 de 1995 (MP. Vladimiro Naranjo Mesa).

*implementación de medidas y acciones tendientes a preservar, corregir, mitigar y conservar el medio ambiente.*

*Por su parte, la Ley 99 de 1993 establece que la política ambiental colombiana seguirá, entre otros, los siguientes principios generales:*

*(i) el proceso de desarrollo económico y social del país se orientará según los principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992, sobre Medio Ambiente y Desarrollo;*

*(ii) en la utilización de los recursos hídricos el consumo humano tendrá prioridad sobre cualquier otro uso;*

*(iii) la formulación de las políticas ambientales tendrá en cuenta el resultado del proceso de investigación científica y las autoridades ambientales y los particulares darán aplicación al principio de precaución;*

*(iv) el Estado fomentará la incorporación de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos para la prevención, corrección y restauración del deterioro ambiental y para la conservación de los recursos naturales renovables; 49 Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente"*

*(v) el paisaje, por ser patrimonio común, deberá ser protegido;*

*vi) la prevención de desastres será materia de interés colectivo y las medidas tomadas para evitar o mitigar los efectos de su ocurrencia, son de obligatorio cumplimiento; y*

*(vii) los estudios de impacto ambiental serán el instrumento básico para la toma de decisiones respecto a la construcción de obras y actividades que afecten significativamente el medio ambiente natural o artificial. A partir de los citados mandatos, la jurisprudencia ha entendido y desarrollado que la noción de medio ambiente comprende los elementos biofísicos y los recursos naturales como el suelo, el agua, la atmósfera, la flora, la fauna, etc., los cuales pueden ser objeto de aprovechamiento por parte del ser humano, siempre que se haga de manera eficiente, es decir, teniendo en cuenta el criterio de aprovechamiento sostenible de los recursos, de suerte que se satisfagan las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades .*

Sobre el derecho colectivo de la **existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución**, el Consejo de Estado – Sección Primera, ha considerado lo siguiente:

"(...)

**1.2. El derecho al goce de un medio ambiente sano y la existencia del equilibrio ecológico, el manejo y aprovechamiento de los**

**recursos naturales renovables, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.**

El medio ambiente hace parte de lo que la jurisprudencia constitucional<sup>201</sup> ha denominado la "Constitución Ecológica", conformada por el conjunto de disposiciones superiores que fijan los presupuestos a partir de los cuales deben regularse las relaciones de la sociedad con la naturaleza y que buscan proteger el medio ambiente para las generaciones presentes y futuras.

En este sentido los artículos 8º, 58, 79, 80 y 95 Superiores, consagran, respectivamente, i) la obligación del Estado y de las personas de proteger las riquezas naturales de la Nación; ii) la función ecológica de la propiedad; iii) el derecho a gozar de un ambiente sano y el deber del Estado de proteger la 201 Corte Constitucional. Sentencias T-411 de 1992, Actor: José Felipe Tello Varón, M.P. Alejandro Martínez Caballero; T-523 de 1994, Actores: María de Jesús Medina Pérez y Otros M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-126 de 1998, Actores: Luis Fernando Macías Gómez y Luis Roberto Wiesner Morales M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-431 de 2000, Actor: Julio César Rodas Monsalve, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa. diversidad e integridad del ambiente, conservando las áreas de especial importancia ecológica y fomentando la educación para el logro de estos fines; y iv) el deber del Estado de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, así como el de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

En un mismo sentido, la Ley 99 de 1993, por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones, establece que la política ambiental colombiana seguirá, entre otros, los siguientes principios generales: i) el proceso de desarrollo económico y social del país se orientará según los principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992, sobre Medio Ambiente y Desarrollo; ii) en la utilización de los recursos hídricos donde el consumo humano tendrá prioridad sobre cualquier otro uso; iii) la formulación de las políticas ambientales tendrá en cuenta el resultado del proceso de investigación científica. No obstante, las autoridades ambientales y los particulares darán aplicación al principio de precaución; iv) el Estado fomentará la incorporación de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos para la prevención, corrección y restauración del deterioro ambiental y para la conservación de los recursos naturales renovables; v) el paisaje por ser patrimonio común deberá ser protegido; vi) la prevención de desastres será materia de interés colectivo y las medidas tomadas para evitar o mitigar los efectos de su ocurrencia serán de obligatorio cumplimiento; y vii) los estudios de impacto ambiental serán el instrumento básico para la toma de decisiones respecto a la construcción de obras y actividades que afecten significativamente el medio ambiente natural o artificial.

A su turno, los artículos 1º y 2º del Decreto Ley 2811 de 1974, por el cual se dictó el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, disponen que el medio ambiente es un patrimonio común que debe preservarse. De hecho en los artículos referidos se lee:

Expediente No. 250002341000202000293-00  
 Actor: Luis Domingo Gómez Maldonado  
 Medio de Control De Protección de los derechos e intereses colectivos  
Medida Cautelar

*"Artículo 1°. El ambiente es patrimonio común. El Estado y los particulares deben participar en su preservación y manejo, que son de utilidad pública e interés social. La preservación y manejo de los recursos naturales renovables también son de utilidad pública e interés social.*

*Artículo 2°. Fundado en el principio de que el ambiente es patrimonio común de la humanidad y necesario para la supervivencia y el desarrollo económico y social de los pueblos, este Código tiene por objeto:*

*1°. Lograr la preservación y restauración del ambiente y la conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables, según criterios de equidad que aseguren el desarrollo armónico del hombre y de dichos recursos, la disponibilidad permanente de éstos y la máxima participación social, para beneficio de la salud y el bienestar de los presentes y futuros habitantes del territorio nacional.*

*2°. Prevenir y controlar los efectos nocivos de la explotación de los recursos naturales no renovables sobre los demás recursos.*

*3°. Regular la conducta humana, individual o colectiva y la actividad de la Administración Pública, respecto del ambiente y de los recursos naturales renovables y las relaciones que surgen del aprovechamiento y conservación de tales recursos y de ambiente." En el ámbito internacional, los Estados, incluido Colombia, han formalizado diferentes Declaraciones para salvaguardar el medio ambiente<sup>5</sup> (...)"*

Respecto al derecho colectivo derecho a la **seguridad y salubridad públicas**, el Consejo de Estado Sección Tercera, en sentencia de 13 de mayo de 2004, expediente No. 25000-23-25-000-2002-02788-01(AP), Magistrado Ponente Germán Rodríguez Villamizar, puso de presente el siguiente contenido:

"(...)

*En lo que respecta al derecho colectivo relacionado a la seguridad y salubridad públicas los mismos han sido tratados como parte del concepto de orden público y se han concretado en las obligaciones que tiene el Estado de garantizar condiciones mínimas que permitan el desarrollo de la vida en comunidad. En efecto, la jurisprudencia constitucional ha afirmado:*

*"Las restricciones a las libertades ciudadanas encuentran fundamento en el concepto de orden público, entendiendo por tal, las **condiciones mínimas de seguridad, tranquilidad, salubridad y moralidad que deben existir en el seno de la comunidad para garantizar el normal desarrollo de la vida en sociedad**. Para que estas condiciones mínimas se cumplan es necesario, por parte del Estado, a través de las respectivas*

<sup>5</sup> Consejo de Estado – Sección Primera, C.P. Maria Clara Rojas Lasso, providencia 5 de noviembre de 2013, radicado No. 250002325000200500662-03, actora: Sonia Andrea Ramírez.

autoridades, adelantar una labor preventiva que las haga efectivas: **la seguridad, con la prevención permanente de los delitos, las contravenciones, los accidentes naturales y las calamidades humanas**; la tranquilidad, con la prevención de los desórdenes en general, ya se trate de lugares públicos o privados; **la salubridad, con la prevención de factores patológicos que pongan en riesgo la vida, la salud o la integridad física de los ciudadanos**; la moralidad, con la prevención de manifestaciones externas de conducta que no se ajusten a ciertos principios mínimos de respeto entre las personas y que, en algunos casos, se encuentran expresamente prohibidas por la ley<sup>6</sup> (Resalta la Sala).

"La salubridad y seguridad públicas son derechos colectivos y, por tanto, se deben proteger a través de las acciones populares. Su contenido general, implica, de acuerdo con la jurisprudencia citada, en el caso de la seguridad, la prevención de los delitos, las contravenciones, los accidentes naturales y las calamidades humanas y, en el caso de la salubridad, la garantía de la salud de los ciudadanos<sup>7</sup>".

## 2. Caso concreto.

La parte actora solicita como medida cautelar: **i)** La prohibición de expedición de nuevos permisos de pesca industrial con Palangre, así como la sustitución de embarcaciones, hasta tanto no se tomen las medidas que protejan de manera real y efectiva las especies amenazadas, que hoy son objeto de pesca indiscriminada por la técnica de Palangre; **ii)** que se ordene a la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca disponer de manera inmediata, sin excepción, la inspección a bordo durante todo el tiempo de faena de los barcos Palangreros, que permita hacer el seguimiento real, sobre los lances, las especies capturadas, el destino de las mismas, verifique el uso de aparejos reglamentarios y demás aspectos relevantes que permiten llevar un control adecuado del aprovechamiento sostenible de los recursos; **iii)** Que se amparen los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento nacional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, la conservación de las especies de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás

<sup>6</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-066 de 1995.

<sup>7</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, AP-741 del 28 de noviembre de 2002.

intereses de la comunidad relacionadas con la preservación y restauración del medio ambiente, y los demás que se le reconozcan vulnerados durante el trámite del presente litigio y con fundamento de los hechos aquí narrados; que se ordene al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca abstenerse de expedir nuevas autorizaciones, hasta tanto no cuente con los estudios locales y regionales que establezcan con certeza el estado de las especies de aves, peces y tortugas marinas y los efectos que están causando la Pesca Industrial con Palangre en las mismas y se puedan determinar límites objetivos ciertos, en aplicación del principio de precaución y en protección de los derechos colectivos invocados; que se disponga que la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca aplique, sin excepción, la inspección a bordo de los barcos Palangreros que permita hacer seguimiento real, en todo momento; **iv)** Que se establezca una mesa de trabajo sobre el establecimiento de límites de pesca incidente sobre aves, tortugas, y peces marinos amenazados por la pesca con Palangre Industrial y que involucre al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y a la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca, la Dirección General Marítima, la Procuraduría General de la Nación, el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humbolt, el accionante y demás autoridades y organizaciones no gubernamentales que se considere el Despacho a efectos de profundizar en la investigación científica y la valoración sobre el estado actual de la ciencia en relación con el impacto del Palangre Industrial en la sostenible de aves, peces y tortugas marinas y de, en aplicación del principio de precaución, adoptar las medidas que permitan la eliminación de este tipo de pesca y que se ordene al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y a la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca adoptar una política pública de Pesca Transparente a través de la utilización de equipos ASIS.

En el presente asunto, la parte actora pretende como medida cautelar la prohibición de la pesca con palangre y la sustitución de embarcaciones, hasta tanto no se tomen medidas que protejan de manera real y efectiva

las especies amenazadas con el uso de la misma, por lo que el Despacho considera que se deben realizar algunas precisiones respecto al marco normativo del sector pesquero y de la técnica de pesca objeto de debate.

El artículo 7° de la **Ley 13 de 1990** “*Por el cual se dicta el estatuto General de Pesca*”, establece:

**"Artículo 7°** *Considéranse recursos hidrobiológicos todos los organismos pertenecientes a los reinos animal y vegetal que tienen su ciclo de vida total dentro del medio acuático.*

*Entiéndese por recursos pesqueros aquella parte de los recursos hidrobiológicos susceptibles de ser extraída o efectivamente extraída, sin que se afecte su capacidad de renovación con fines de consumo, procesamiento, estudio u obtención de cualquier otro beneficio.*

*El Inderena y el INPA definirán, conjuntamente, las especies y los volúmenes susceptibles de ser aprovechados. Una vez definidos, la administración y manejo integral de tales recursos pesqueros será de competencia exclusiva del INPA”.*

Bajo el anterior marco normativo, se tiene que, los recursos hidrobiológicos son definidos como aquellos organismos pertenecientes a los reinos animal o vegetal que tiene su ciclo de vida sobre el medio acuático.

La norma señala que los recursos pesqueros son aquella parte de los recursos hidrobiológicos susceptibles de ser extraídos sin que se afecte la capacidad de renovación con fines de consumo, estudio u obtención de otro beneficio.

Además, la norma transcrita establece que el hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca definirán las especies y los volúmenes susceptibles de ser aprovechados. Por su parte, el artículo 48 ibidem, señala:

**"Artículo 48.** *El ejercicio de la actividad pesquera estará sujeto al pago de tasas y derechos.*

*Para la fijación del valor de las tasas y derechos, el INPA deberá considerar:*



Expediente No. 250002341000202000293-00  
Actor: Luis Domingo Gómez Maldonado  
Medio de Control De Protección de los derechos e intereses colectivos  
Medida Cautelar

1. La clase de pesquería, en concordancia con lo previsto en el artículo 8o. de la presente Ley.
2. El valor del producto pesquero, teniendo en cuenta la especie de que se trate.
3. La cuota de pesca, de acuerdo con el volumen del recurso.
4. El tipo de embarcación que se utilice, en consideración a su tonelaje de registro neto.
5. El destino de los productos pesqueros, ya sea para el consumo interno o para la exportación.
6. El costo de la administración de la actividad pesquera.

Asimismo, el artículo 49 ibidem, dispone:

**"Artículo 49.** El Gobierno Nacional, mediante reglamento que para el efecto expida en desarrollo de la presente Ley, establecerá los conceptos que den lugar a la aplicación de las tasas y derechos. El INPA, por conducto de su Junta Directiva, determinará las respectivas cuantías de conformidad con lo previsto en el artículo 6o. de la presente Ley y la forma de su recaudo, en concordancia con la política establecida al respecto por el Ministerio de Agricultura".

De conformidad con lo anterior, se tiene que el ejercicio de la actividad pesquera estará sujeto al pago de tasas y derechos y que le corresponde a la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca – AUNAP por conducto de su junta directiva determinar las respectivas cuantías y su forma de recaudo.

En desarrollo de la **Ley 13 de 1990** mediante el artículo 2.16.1.2.1 del Decreto 1071 de 2015 "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural", se creó el Comité Ejecutivo para la Pesca, con el fin de definir las especies, los volúmenes susceptibles de ser aprovechados y las tallas mínimas permisibles.

Dicho Comité estará integrado por el Director de Cadenas Pecuarias, Pesqueras y Acuícolas del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural o su delegado, quien lo preside, el Director de Bosques Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos, del Ministerio de Ambiente y Desarrollo

Sostenible o su delegado, el Director de la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca AUNAP o su delegado. El Comité se dará su propio reglamento, el cual debe ser aprobado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.”

El artículo **2.16.1.2.5. del Decreto 1071 de 2015** “*Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural*”, establece las cuotas globales de pesca, en efecto la norma en cita señala:

**"Artículo 2.16.1.2.5. Cuotas globales de pesca.** Con base en las propuestas del Comité Ejecutivo para la Pesca, que constarán en actas suscritas por los participantes producto de las reuniones descritas en el artículo 2.16.1.2.2. del presente decreto, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, expedirá la Resolución donde se establecerán las cuotas globales de pesca de las diferentes especies que regirán durante el año siguiente. Dicho acto administrativo deberá ser expedido dentro del mes siguiente a la reunión del Comité Ejecutivo para la pesca. Salvo lo dispuesto en los tratados internacionales que suscriba el Gobierno Nacional, los volúmenes de captura de atunes y especies afines extraídas por embarcaciones que operen fuera de las aguas jurisdiccionales colombianas, contratadas por empresas nacionales, no se computarán dentro de las cuotas

Atendiendo las normas transcritas se advierte que las cuotas globales de pesca se establecen de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 4º del artículo 13 del Estatuto General de Pesca (Ley 13 de 1990) y el Decreto 1071 de 2015 donde se crea y conforma el Comité Ejecutivo para la Pesca (CEP).

En ese orden, se tiene que la Ley determina que las cuotas globales de pesca son la principal medida de manejo que se debe emplear para la regulación del esfuerzo pesquero, y ordena al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y a la AUNAP a establecer dichas cuotas en el marco del Comité Ejecutivo para la Pesca.

Ahora bien, respecto de la técnica del pesca con palangre tal como fue explicado por la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca, en la contestación de la demanda visible en CD anexo del cuaderno principal del expediente; esta se usa para capturar túnidos y pez espada; y es

una modalidad que consiste en lanzar una línea con miles de anzuelos al mar, se trata de una pesca selectiva y limpia dirigida hacia especies específicas y es por ello por lo que es considerada una pesca sostenible y respetuosa con los seres marinos. Los accidentes ocasionales ocurren cuando los cebos atraen animales como tortugas o tiburones, que no son deseados.

La Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca explica en la actualidad hay dos modalidades de utilización de método de pesca palangrero que son:

i) El **palangre de superficie** es un arte de pesca pasivo utilizado para capturar a especies grandes como el pez espada o los túnidos. La estructura principal que se usa es la lanzar una línea con miles de anzuelos al mar, existe una línea única de la que cuelgan los anzuelos. En el caso del palangre de superficie, flota a la deriva del mar. Los anzuelos suelen sumergirse entre 15 a 20 metros.

ii) Los **palangres de fondo** estructuralmente son lo mismo que los de superficie, sino que sus sistemas de hundimiento los hacen que estos actúen cerca al fondo del mar ejerciendo su actividad sobre peces que no suelen estar en aguas superficiales. Estos sistemas prácticamente no actúan ni sobre aves ni sobre tortugas, aunque eventualmente captura tiburones.

La entidad demandada aclara que todas las artes y métodos de pesca que el hombre ha diseñado actúan como otro predador que puede tener un efecto negativo sobre las poblaciones de los recursos marinos y que los científicos han diseñado estrategias para que la pesca sea ejercida con el fin de que éstos sean permanentes en tiempo y espacio.

Advierte la accionada que estas estrategias van desde la reglamentación de artes y métodos de pesca, establecimiento de vedas, control de esfuerzo, manejo participativo con las comunidades de pescadores y cuotas de pesca.

Anota la Autoridad Nacional de Pesca y Acuicultura que el tema de captura incidental de especies hidrobiológicas y pesqueras, ha sido tratado de manera intensa por las Organizaciones Regionales de Ordenamiento Pesquero (OROP) que tiene injerencia directa con la actividad de pesca en Colombia, dentro de estas organizaciones está la Comisión Interamericana del Atún Tropical - CIAT - y para el Caribe la Comisión Internacional para la Conservación del Atún del Atlántico - CICA-; estas organizaciones han realizado diversas propuestas en el marco de la administración de los recursos de peces migradores y, por ende, permanentemente propone medidas de ordenación que tiene como fin el adecuado manejo de la pesca, dentro de estas propuestas se incluyen buenas prácticas en cuanto al manejo de la captura incidental de diferentes especies de tiburones. Colombia forma parte activa de estas organizaciones como miembro o como observador, en consecuencia, tiene el deber moral de ponerlas en práctica así como el desarrollo de Código de Conducta para la Pesca Responsable.

### **2.1. Pruebas aportadas al proceso.**

La **parte demandante** en CD anexo al escrito contentivo de la demanda allegó las pruebas que se relacionan a continuación:

- a) Publicación "*Áreas de Anidación y de Alimentación de las Tortugas en el Caribe Colombiano*" del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – Grupo de Trabajo Conservación y Uso de la Biodiversidad, Bogotá D.C 2002 (fls. 1 a 80 archivo PDF-Carpeta Anexos Acción Popular Palangre).
- b) Documento denominado ICCAT PALANGRE en el cual se explica en que consiste la pesca mediante esta técnica (fls. 1 a 48 archivo PDF Carpeta Anexos Acción Popular Palangre).
- c) Documento "*Caracterización de los principales artes de pesca de Colombia y reporte consolidado del tipo y número de artes, embarcaciones y UEP's empleadas por los pescadores vinculados a la*

*actividad pesquera”* (fls. 1 a 72 PDF Carpeta Anexos Acción Popular Palangre).

d) Documento Libro Rojo de Aves de Colombia; autores: Luis Miguel Rengifo, Ángela María Amaya – Villareal, Jaime Burbano - Girón y Jorge Velázquez Tibatá (fls. 1 a 564 PDF Carpeta Anexos Acción Popular Palangre).

e) Copia de la **Resolución No. 000393 de 20 de octubre de 2015** “*Por la cual se establecen las cuotas globales de pesca de las diferentes especies bajo aprovechamiento para el año 2016*”, expedida por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (fls. 1 a 4 archivo PDF Carpeta Anexos Acción Popular Palangre).

f) Copia de la **Resolución No. 383 de 23 de febrero de 2010** “*Por el cual se declaran las especies silvestres que se encuentran amenazadas en el territorio nacional y se toman otras determinaciones*”, expedida por el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible (fls. 1 a 29 archivo PDF Carpeta Anexos Acción Popular Palangre).

g) Copia de la **Resolución No. 000475 de 4 de diciembre de 2018** “*Por la cual se establecen las cuotas globales de pesca para los recursos pesqueros del Departamento del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y para el recurso Langosta Caribe continental, para el año 2019*”, proferida por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (fls. 1 a 3 archivo PDF Carpeta Anexos Acción Popular Palangre), en la cual se resolvió:

h) Copia de la **Resolución No. 369 de 19 de octubre de 2012** “*Por la cual se aclara el artículo 5 de la Resolución No. 000360 del 16 de octubre de 2012*” (fls. 1 a 2 archivo PDF Carpeta Anexos Acción Popular Palangre).

i) Copia de la **Resolución No. 000420 de 2 de diciembre de 2010** “*Por la cual se establecen medidas referentes a las cuotas globales de pesca de los recursos jaiba, langosta tiburón y atún para la vigencia de*

2011 y se modifica la Resolución Número 000266 del 22 de septiembre de 2009” (fls. 1 a 2 archivo PDF Carpeta Anexos Acción Popular Palangre).

j) Copia de la **Resolución No. 000356 de 28 de noviembre de 2011** “Por la cual se establecen medidas referentes a la cuota global de pesca de atún en el Pacífico Caribe Colombiano para la vigencia 2012”, proferida por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (fls. 1 y 2 archivo PDF expediente electrónico), en la cual se resolvió no establecer cuota global de pesca para el recurso atún en aguas jurisdiccionales del Caribe y Pacífico colombianos para la vigencia 2012.

k) Copia de la **Resolución No. 000350 de 25 de octubre de 2019** “Por la cual se establecen cuotas globales de pesca de las diferentes especies bajo aprovechamiento para el año 2020”, proferida por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, (fls. 1 a 4 archivo PDF Carpeta Anexos Acción Popular Palangre).

l) Copia de la Resolución No. 000403 de 25 de octubre de 2018 “Por la cual se establecen las cuotas globales de pesca de las diferentes especies bajo el aprovechamiento para el año 2019, expedida por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (fls. 1 a 4 archivo PDF Carpeta Anexos Acción Popular Palangre).

m) Resolución No. 438 de 13 de noviembre de 2014 “Por la cual se establecen las cuotas globales de pesca de las diferentes especies bajo el aprovechamiento para el año 2015 expedida por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (fls. 1 a 4 archivo PDF Carpeta Anexos Acción Popular Palangre).

n) Copia de la **Resolución No. 000222 de 27 de septiembre de 2016** “Por la cual se establecen las cuotas globales de pesca de las diferentes especies bajo el aprovechamiento para la vigencia 2017”, expedida por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (fls. 1 a 4 archivo PDF Carpeta Anexos Acción Popular Palangre).

o) Copia de la respuesta del derecho de petición por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural al señor Luis Domingo Gómez Maldonado, en la cual le informaron lo siguiente:

"(...)

*En atención a los derechos de petición presentados por usted en los que solicita suspender la pesca industrial con palangre en el mar Caribe y en el océano Pacífico, atentamente le doy respuesta en los siguientes términos:*

*El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural tiene como función la formulación y evaluación de la política pública relacionada con el desarrollo rural, agropecuario, pesquero y forestal del país, por lo tanto y como quiera que la competencia en términos de planificación, investigación, ordenamiento, fomento, regulación, registro, inspección, vigilancia y control de la pesca y la acuicultura le corresponden a la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca - AUNAP, se le han remitido sus derechos de petición a dicha entidad con el fin que de respuesta su solicitud de suspender la pesca industrial con palangre en el mar Caribe y en el océano Pacífico.*

*En relación con la información que solicita sobre las cuotas de pesca incidental, se aclara que, de acuerdo con la normativa vigente, las cuotas de pesca como medida de administración, se asignan a los recursos pesqueros objetivo, no se definen cuotas para la captura incidental y tampoco se definen cuotas por arte de pesca.*

*En cuanto a la información adicional que solicita sobre la regulación vigente para palangre, procedimientos de inspección, embarcaciones registradas, capturas reportadas por dichas embarcaciones, vigencias de los permisos y demás, esta debe ser aportada por la AUNAP, pues como ya se mencionó corresponde al ámbito de su competencia. Estaremos atentos a la respuesta de dicha entidad en atención a las inquietudes que plantea en sus comunicaciones".*

p) Copia de la respuesta del derecho de petición por parte de la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca – AUNAP, al señor Luis Domingo Gómez Maldonado en la cual se le informó:

"(...)

*RTA: En atención a su solicitud me permito responderle, que en la actualidad no existe un marco normativo que caracterice los aspectos constructivos y operativos de la flota industrial palangrera es de resaltar que las modificaciones del arte de pesca palangre pueden variar según la embarcación ya que estas pueden dirigir su esfuerzo a distintos recursos que se pueden distribuir en la columna de agua. Por otro lado, las artes de pesca de palangre están reguladas por la CIAT que establecen los parámetros mínimos de estos según el recurso objetivo para embarcaciones atuneras.*

*Bajo estas directrices y con el fin de regular la pesca artesanal e industrial, se creó (sic) Ley 13 de 1990 y su Decreto Reglamentario 2256 de 1991 (...)*

*Sin embargo, se ha dado inicios respecto a la normatividad del palangre encontrando la Resolución 0744 "Por la cual se prohíbe la captura dirigida a tiburones, rayas y quimeras en el territorio nacional marino costero, se reglamenta el arte de pesca denominado palangre y artes similares de anzuelo en embarcaciones de bandera nacional y embarcaciones de bandera extranjera afiliadas a empresas colombianas y se establecen otras disposiciones".*

*Posteriormente se expidió la Resolución número 0190 "Por la cual se adiciona el artículo 1º a la Resolución 0744 del 9 de octubre de 2012 por medio de la cual se prohíbe la captura dirigida a tiburones, rayas y quimeras en el territorio nacional marino costero, se reglamenta el arte de pesca denominado palangre y artes similares de anzuelo en embarcaciones de bandera nacional y embarcaciones de bandera extranjera afiliadas a empresas colombianas y se establecen otras disposiciones".*

*Por último, en el año 2017 la AUNAP emitió la Resolución No. 1743 "Por medio de la cual se unifican las medidas de ordenación, administración y control del recurso pesquero denominado tiburones y rayas en el territorio nacional y se derogan las Resoluciones 0333 de 2008, 0744 de 2012, 0190 de 2013 y 0375 de 2013".*

*Actualmente la Resolución 1743 de 2017, específicamente el artículo 5 establece la prohibición en todo el territorio nacional del uso de cable acerado o metálico guaya de acero "alambres de acero" utilizado en la parte terminar o líneas secundarias, reinales y la unión que hay antes del anzuelo de palangres, espineles, y7o longline".*

*(...)*

*Rta. Anualmente el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, establece las cuotas globales de pesca, coordinación institucional como lo es la AUNAP*

*(...)*

*Por último, es del caso recalcar que la AUNAP no genera cuotas de pesca incidental, según la Resolución 1743 de 2017.*

*(...)*

*RTA. Los barcos palangreros actualmente se rigen por la normatividad de la CIAT (Comisión Interamericana del Atún Tropical) para el tema en concreto la Resolución C-11-08 RESOLUCIÓN SOBRE LOS OBSERVADORES EN LOS BUQUES DE PALANGRE.*

*Ahora bien, la inspección que se realiza en puerto es una actividad que es regulada por la AUNAP, reglamentada mediante la Resolución 0001026 del 28 de julio de 2014, "Por medio de la cual se adoptan medidas de inspección y vigilancia para el control de la actividad pesquera realizada por las embarcaciones de bandera nacional y bandera extranjera. En la actualidad en el Caribe, solo se inspecciona en puerto ya que no está implementado el plan de observadores pesqueros a bordo. Desde la*



*Dirección General de la AUNAP se han impartido instrucciones para que en el 2020, los barcos palangreros en el Caribe solo podrán salir a sus faenas si cuentan con un observador pesquero a bordo (...)"*.

q) Tabla 2. Desembarco de Atún Long Line 2014-2019 captura toneladas empresas AUNAP (Archivo Excel Carpeta Anexos Acción Popular Palangre).

Pruebas aportadas por la **Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca - AUNAP:**

La entidad demandada con el escrito contentivo de la contestación de la misma y en el escrito mediante el cual describió traslado de la medida cautelar, aportó los siguientes documentos:

a) Copia de la Resolución No. 000267 de 22 de septiembre de 2009 "*Por la cual se aprueba el Reglamento del Comité Ejecutivo para la Pesca*", expedido por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (fls. 16 a 19 archivo PDF anexo a la contestación de la demanda).

b) Copia del **Decreto 281 de 13 de marzo de 2021** "*Por el cual se adiciona el Decreto 1076 de 2015, con una nueva sección en lo relacionado con el establecimiento de medidas para la protección y conservación de Tiburones, Rayas Marinas y Quimeras de Colombia*" (fls. 20 a 23 archivo PDF anexo contestación de la demanda).

c) **Resolución No. 1912 de 15 de septiembre de 2017** "*Por la cual se establece el listado de las especies silvestres amenazadas de la diversidad biológica colombiana continental y marino costera que se encuentran en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones*".

d) Copia de la **Resolución No. 1026 de 28 de julio de 2014** "*Por medio de la cual se adoptan medidas de inspección y vigilancia para el control de la actividad pesquera realizada por las embarcaciones de bandera nacional y bandera extranjera*".

e) Archivo Excel denominado situación de la pesca con anzuelo industrial (CD Anexo cuaderno medida cautelar)

Revisadas las pruebas allegadas al proceso en esta instancia procesal, el Despacho observa que la parte demandante allega una serie de publicaciones y notas de prensa, así como los vínculos electrónicos de publicaciones relacionadas en los folios 13 y 14 del cuaderno principal del expediente y en el acápite de pruebas visible en el folio 2 del cuaderno de medida cautelar, respecto de la pesca con palangre y como funciona, su impacto en algunas especies y como esta técnica amenaza a otras especies, asimismo aportó copias de resoluciones expedidas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en las cuales se establecen las cuotas de pesca globales en el Caribe y en el Pacífico Colombiano, sin embargo, estas afirmaciones carecen de un sustento probatorio que permita evidenciar la amenaza o vulneración de los derechos colectivos, que se consideran vulnerados pues del análisis de las misma no se logra establecer que la técnica de pesca con palangre amenace o afecte otras especies como lo son las tortugas marinas, aves y tiburones.

Es del caso señalar que frente a la pesca con palangre la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca – AUNAP en la respuesta al derecho de petición radicado ante la citada entidad por el accionante precisó:

"(...)

*Sin embargo, se ha dado inicios respecto a la normatividad del palangre encontrando la Resolución 0744 "Por la cual se prohíbe la captura dirigida a tiburones, rayas y quimeras en el territorio nacional marino costero, se reglamenta el arte de pesca denominado palangre y artes similares de anzuelo en embarcaciones de bandera nacional y embarcaciones de bandera extranjera afiliadas a empresas colombianas y se establecen otras disposiciones".*

*Posteriormente se expidió la Resolución número 0190 "Por la cual se adiciona el artículo 1º a la Resolución 0744 del 9 de octubre de 2012 por medio de la cual se prohíbe la captura dirigida a tiburones, rayas y quimeras en el territorio nacional marino costero, se reglamenta el arte de pesca denominado palangre y artes similares de anzuelo en embarcaciones de bandera nacional y embarcaciones de bandera extranjera afiliadas a empresas colombianas y se establecen otras disposiciones".*

Expediente No. 250002341000202000293-00  
Actor: Luis Domingo Gómez Maldonado  
Medio de Control De Protección de los derechos e intereses colectivos  
Medida Cautelar

*Por último, en el año 2017 la AUNAP emitió la Resolución No. 1743 "Por medio de la cual se unifican las medidas de ordenación, administración y control del recurso pesquero denominado tiburones y rayas en el territorio nacional y se derogan las Resoluciones 0333 de 2008, 0744 de 2012, 0190 de 2013 y 0375 de 2013".*

*Actualmente la Resolución 1743 de 2017, específicamente el artículo 5 establece la prohibición en todo el territorio nacional del uso de cable acerado o metálico guaya de acero "alambres de acero" utilizado en la parte terminar o líneas secundarias, reinales y la unión que hay antes del anzuelo de palangres, espineles, y7o longline".*

(...)

Asimismo, se observa que la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca - AUNAP aportó con el escrito mediante el cual describió traslado de la medida cautelar copia de la **Resolución No. 1026 de 28 de julio de 2014** "Por medio de la cual se adoptan medidas de inspección y vigilancia para el control de la actividad pesquera realizada por las embarcaciones de bandera nacional y bandera extranjera", en la cual se adoptaron medidas de inspección y vigilancia para el control de la actividad pesquera realizada por embarcaciones de bandera nacional y de bandera extranjera (fls. 62 a 68 anexo escrito que describe traslado de la medida cautelar).

En la citada resolución se adoptan medidas como:

- Los titulares de los diferentes permisos de pesca industrial e integrado de pesca, deberán informar mediante comunicación escrita o correo electrónico a la AUNAP con 48 horas de anticipación la fecha de arribo o zarpe de puerto colombiano de las embarcaciones vinculadas a cada permiso, con el propósito de realizar las inspecciones requeridas.
- La AUNAP en coordinación con la Dimar decidirá si autoriza o deniega la entrada a puerto de una embarcación pesquera.
- Los titulares de permisos que cuenten con embarcaciones de bandera nacional y embarcaciones de bandera extranjera, estarán en la obligación de:

1. Mantener a bordo la documentación completa y necesaria de cada embarcación para su operación como matrícula, patente, permisos, bitácoras, etc. En el caso en que estos documentos sean manejados por agencias marítimas, administradores, entre otros, deberán reposar en la embarcación copia de los mismos.

2. Permitir y facilitar la inspección completa de la embarcación (bodegas, producto, artes y máquinas, entre otros) y documentación (permisos, roll de tripulación, bitácoras de pesca y navegación) siempre que el inspector de pesca lo requiera.

3. Garantizar al inspector de la AUNAP las condiciones mínimas de seguridad para realizar el abordaje de la embarcación con el ánimo de adelantar en cualquier momento y sin ninguna limitación el procedimiento de inspección a bordo.

- Para un nuevo zarpe o arribo, la AUNAP en coordinación con la Dimar y las Capitanías de Puerto respectivas, verificará el cumplimiento de lo establecido en el presente acto administrativo.

De conformidad con lo anterior, se evidencia que la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca - AUNAP ha emitido diferentes resoluciones en las cuales se prohíbe la captura dirigida a tiburones, rayas y quimeras en el territorio nacional marino costero, se reglamenta el arte de pesca denominado palangre y artes similares de anzuelo en embarcaciones de bandera nacional y embarcaciones de bandera extranjera afiliadas a empresas colombianas y se unifican las medidas de ordenación, administración y control del recurso pesquero denominado tiburones y rayas en el territorio nacional y se derogan las Resoluciones 0333 de 2008, 0744 de 2012, 0190 de 2013 y 0375 de 2013 y se adoptan las medidas de inspección y vigilancia para el control de la actividad pesquera realizada por las embarcaciones de bandera nacional y bandera extranjera.

Asimismo, en el escrito mediante el cual descorre traslado de la solicitud de medida cautelar explica que si bien todas las artes y métodos de pesca que el hombre ha diseñado actúan como otro predador que puede tener un efecto negativo sobre las poblaciones de los recursos marinos, los científicos han diseñado estrategias para que la pesca sea ejercida con el fin de que éstos sean permanentes en tiempo y espacio. Estas estrategias van desde la reglamentación de artes y métodos de pesca, establecimiento de vedas, control de esfuerzo, manejo participativo con las comunidades de pescadores y cuotas de pesca.

Advierte la entidad demandada que el país no se cuenta con una alta tecnología para realizar capturas con altos volúmenes; ante estas perspectivas la pesca industrial en el país no ha tenido sino unos pequeños momentos de máximos rendimientos que fueron los generados entre la década de los 70, 80 y algo de los 90; con la utilización de embarcaciones de pesca de arrastre para la captura de camarón; pero luego se empezó a utilizar una red de enmalle denominada trasmallo electrónico y la pesca industrial paso de 120 embarcaciones a tener activas entre 30 y 40.

Señala la AUNAP que la única pesquería industrial que se mantiene con altos niveles productivos es la atunera, pero esta se ejerce, en su mayoría en mar abierto.

Respecto de la inspección y vigilancia de la actividad pesquera la Autoridad de Acuicultura y Pesca – AUNAP indica que el control de estas se ejerce en las zonas de desembarco, donde los inspectores de la citada entidad revisan la cantidad de recurso pesquero que la flota está capturado en sus faenas de pesca; igualmente, el Servicio Estadístico Pesquero Colombiano SEPEC realiza el monitoreo permanente de toda la actividad de pesca del país, registrando cantidades por especie y artes de pesca utilizados.

Por su parte, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en el escrito mediante el cual descorre el traslado de la medida cautelar sobre las propiedades del Palangre y sobre sus efectos sobre el ecosistema, pone de presente la "Guía del administrador pesquero<sup>8</sup>" de la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, que señala:

"(...)

a) *A pesar del hecho de que los palangres podrían atraer y capturar una gran variedad de especies y tallas de peces, **se considera que este arte tiene de medianas a buenas propiedades de selectividad de especies y tallas.***

b) *La selectividad de especies de los palangres puede ser claramente afectada por el tipo de carnada usado, ya que las diversas especies han demostrado tener diferentes preferencias en cuanto a carnada.*

c) *Las propiedades de selectividad de talla pueden ser parcialmente reguladas por el tamaño del anzuelo y de la carnada y por el tamaño de los peces capturados.*

d) ***Los palangres atraen peces que se encuentran a varios cientos de metros y ya que los peces tienen un mayor alcance de desplazamiento y de alimentación que los peces pequeños, esto se agrega a las propiedades de selectividad de talla de los palangres.***

e) *La captura incidental de mamíferos marinos no es un problema particularmente serio con la pesca de palangre, pero podría haber captura incidental significativa de diversas aves marinas, principalmente durante el lance. Este problema ha sido reconocido por los Estados Miembro de la FAO y ha llevado al desarrollo del Plan de Acción Internacional de la FAO (PAI) para la Reducción de la Captura Incidental de Aves Marinas en las Pesquerías de Palangre.*

f) ***La pesca fantasma puede ser considerada como un problema menor con los palangres y no se considera que este arte cause efectos adversos significativos en el hábitat.***

g) *La eficacia energética de la pesca con palangres generalmente es alta, con coeficientes típicos de 0,1 a 0,3 (kilogramos de combustible por kilogramo de captura desembarcada).*

h) ***Los peces capturados con palangre por lo general son de alta calidad.*** (Resalta la Sala).

De conformidad con lo señalado en la Guía del Administrador Pesquero (Documento Técnico de Pesca), la Sala observa que la técnica de pesca con Palangre tiene de medianas a buenas propiedades de selectividad de

---

<sup>8</sup> [fishery guidebook SP.indd \(nuestromar.org\)](http://fisheryguidebook.SP.indd(nuestromar.org))

especies y de tallas; los palangres atraen peces que se encuentran a varios cientos de metros y ya que los peces tienen un mayor alcance de desplazamiento y de alimentación que los peces pequeños, esto se agrega a las propiedades de selectividad de talla de los palangres.

En la citada guía se advierte que la captura incidental de mamíferos marinos no es un problema particularmente serio con la pesca de palangre, pero podría haber captura incidental significativa de diversas aves marinas, principalmente durante el lance y que este problema ha sido reconocido por los Estados Miembro de la FAO y ha llevado al desarrollo del Plan de Acción Internacional de la FAO (PAI) para la Reducción de la Captura Incidental de Aves Marinas en las Pesquerías de Palangre.

En el citado documento técnico se indica que la pesca fantasma puede ser considerada como un problema menor con los palangres y no se considera que este arte cause efectos adversos significativos en el hábitat y que los peces capturados con palangre por lo general son de alta calidad.

Además de lo anterior, la entidad demandada con el escrito que descurre el traslado de la medida cautelar anexa en archivo Excel la estadística sobre la pesca industrial de los barcos que están matriculados como palangreros, entre los años 2018 a 2020, reportando la siguiente información:

Tabla 1  
Captura (t)

especies	Cuenca/Litoral		Total
	Caribe	Pacífico	
Alopias pelagicus		0,1	0,1
Carcharhinus falciformis		1,4	1,4
Carcharhinus spp.	8,0		8,0
Coryphaena hippurus		5,0	5,0
Euthynnus lineatus		3,8	3,8
Galeocerdo cuvier		0,2	0,2
Istiophorus platypterus	0,0	0,0	0,1
Lutjanus aratus		0,5	0,5
Lutjanus guttatus		1,0	1,0
Lutjanus jordani		0,6	0,6
Lutjanus novemfasciatus		0,6	0,6
Lutjanus peru		1,2	1,2
Makaira nigricans	0,2		0,2
Makaira spp.		0,3	0,3
Otros grueso		0,1	0,1
Seriola peruana		2,7	2,7
Seriola rivoliana		2,2	2,2
Serranidos		0,1	0,1
Thunnus albacares	69,7	0,1	69,8
Total	77,9	20,0	97,8
Total marina	11.031,4	11.607,5	22.638,9
Porcentaje de la pesca	0,7%	0,2%	0,4%

Tabla 2  
Captura (t)

Especie	Cuenca/Litoral		Total
	Caribe	Pacífico	
Acanthocybium solandri	3,2		3,2
Alopias pelagicus		0,3	0,3
Carcharhinus falciformis		9,9	9,9
Carcharhinus spp.	11,4		11,4
Chaetodipterus faber	0,3		0,3
Coryphaena hippurus	2,4	0,3	2,7
Galeocerdo cuvier	1,5	0,4	1,9
Istiophorus platypterus	20,9	1,9	22,8
Isurus oxyrinchus	1,3		1,3
Isurus paucus	0,4		0,4
Lobotes surinamensis	0,5		0,5
Lutjanus aratus		0,3	0,3
Lutjanus colorado		0,8	0,8
Lutjanus novemfasciatus		0,7	0,7
Lutjanus peru		2,3	2,3
Makaira nigricans	48,4		48,4



Makaira spp.		0,1	0,1
Otros grueso		0,3	0,3
Prionace glauca	8,6		8,6
Scomberomorus cavalla	11,0		11,0
Seriola lalandi		3,6	3,6
Seriola peruana		6,9	6,9
Seriola rivoliana		1,9	1,9
Sphyaena barracuda	0,4		0,4
Thunnus alalunga	4,8		4,8
Thunnus albacares	585,6	0,6	586,2
Thunnus spp.	95,0		95,0
Total	795,7	30,2	825,9
Total marina	10.886,2	28.602,9	39.489,1
Porcentaje de la pesca	7,3%	0,1%	2,1%

Tabla 3  
(Captura t)

Especie	Cuenca/Litoral		Total
	Caribe	Pacífico	
Alopias pelagicus		11,7	11,7
Carcharhinus falciformis		4,1	4,1
Carcharhinus spp.	13,0		13,0
Chaetodipterus faber	0,0		0,0
Coryphaena hippurus	0,0	80,4	80,4
Euthynnus alletteratus	0,0		0,0
Euthynnus lineatus		1,0	1,0
Galeocerdo cuvier		0,2	0,2
Istiophorus platypterus	1,7	8,7	10,4
Lobotes surinamensis	0,0		0,0
Lutjanus colorado		0,7	0,7
Lutjanus guttatus		0,1	0,1
Lutjanus peru		5,0	5,0
Makaira nigricans	3,7		3,7
Makaira spp.		3,3	3,3
Prionace glauca	0,1	0,1	0,2
Scomberomorus cavalla	0,2		0,2
Scomberomorus regalis	0,4		0,4
Seriola lalandi		4,0	4,0
Seriola peruana		15,8	15,8
Seriola rivoliana		0,1	0,1
Sphyaena barracuda	0,1		0,1
Sphyrna lewini		1,2	1,2

Thunnus alalunga	12,7	0,9	13,6
Thunnus albacares	251,7	5,6	257,3
Thunnus obesus	3,6		3,6
Thunnus spp.		0,1	0,1
Xiphias gladius	0,1		0,1
Total	287,4	143,0	430,4
Total marina	38.138,7	29.959,4	68.098,1
Porcentaje de la pesca	0,8%	0,5%	0,6%

De conformidad con la información reportada por la Autoridad de Acuicultura y pesca - AUNAP, no se puede establecer que efectivamente la pesca industrial de palangre represente amenaza para las especies como tortugas, aves y tiburones, puesto que del análisis de los porcentajes relacionados en las tablas 1 a 3; lo que se evidencia es que la actividad de pesca con palangre no sobre pasa el **2.1%** de las pesquerías reportadas y solamente se puede observar que, respecto a las dos cuencas, específicamente el Caribe colombiano se alcanzó el **7.3%** de toda la pesca (Tabla 2).

Ahora bien, como ya fue explicado desde la expedición de la Ley 13 de 1990 “*Por el cual se dicta el estatuto General de Pesca*”, se han establecido las cuotas globales de pesca de las diferentes especies bajo aprovechamiento en el mar caribe, en el océano pacífico que sirven de base para definir el volumen específico autorizado para las empresas pesqueras que operan en el territorio nacional.

La decisión es tomada por el Comité Ejecutivo para la Pesca, liderado por los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural y de Ambiente y Desarrollo Sostenible y donde participa la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca - (AUNAP).

Atendiendo lo señalado en el numeral 5° de la Resolución 267 de 2009, el Comité Ejecutivo para la Pesca se reúne en agosto de cada año por lo general, y determina las cuotas globales de pesca, para lo cual el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural las refleja en una resolución

que anualmente expide y una vez expedida la resolución de cuotas globales, éstas son repartidas entre pesca industrial y pesca artesanal y a su vez, las cuotas de pesca industrial son asignadas por los permisionarios que AUNAP establece de acuerdo con el procedimiento para ello, por lo que, las cuotas globales de pesca se constituyen como una herramienta de manejo que procura el sostenimiento y aprovechamiento pesquero.

De conformidad con lo expuesto y analizadas las pruebas aportadas por el actor popular no son suficientes para decretar las medidas cautelares solicitadas, por cuanto, no se aportó ningún estudio que efectivamente demuestre un inminente daño a los derechos colectivos invocados que amerite de la adopción de alguna medida cautelar.

En esa medida, de las pruebas aportadas al plenario no se permite establecer con certeza que mediante un juicio de ponderación de intereses, resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar solicitada, más aún si se tiene en cuenta lo señalado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural quien sostiene que de conformidad con la información reportada por la AUNAP, en el caso del pacífico territorio en el que la actividad pesquera es una de las actividades económicas más importantes, las embarcaciones palangreras permanentes generan cada una 10 empleos directos y 50 indirectos y las demás que utilizan el palangre ocasionalmente generan 13 empleos directos y 100 indirectos por embarcación total, para un total de 340 empleos directos y 2.400 indirectos (fl. 12 vlto. cuaderno medidas cautelares).

Conforme a lo anterior, y teniendo en cuenta que las medidas cautelares dentro del trámite de las acciones populares tienen como finalidad prevenir la vulneración actual o inminente de un derecho colectivo, la Sala no considera pertinente adoptar las medidas cautelares solicitadas el demandante, pues, no es actual o inminente el daño a los derechos e intereses colectivos al goce de un ambiente sano de conformidad con lo

establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias; la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. La conservación de especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente y la seguridad y salubridad públicas, establecidos en los literales a), c) y g) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998, que puede acarrear la técnica de pesca industrial con palangre y por ende, no se justifica la adopción de una medida cautelar tendiente a prevenir que se continúe con dicho trámite.

Como la ha expresado el Consejo de Estado en providencia del 7 de julio de 2003, dentro del proceso de radicación No. 2000-00111-01, M.P. Dr. Ricardo Hoyos Duque, al tratar el tema de las medidas cautelares en las acciones populares, el estudio razonado de los hechos que conduzcan a la aplicación de las medidas solicitadas debe, necesariamente, soportarse en el examen y análisis de los elementos de prueba que se acompañen con la solicitud, no está autorizado el juez constitucional para decretar medidas cautelares sin el necesario y suficiente material probatorio, sin perjuicio de que en el curso del proceso posteriormente pueda adoptar órdenes en tal sentido en desarrollo de la etapa probatoria del mismo.

Atendiendo lo anteriormente expuesto, el Despacho reitera que no es procedente decretar la medida cautelar solicitada, puesto que, no fueron aportados medios de prueba suficientes frente a un inminente el daño, toda vez que el actor popular se limitó a aportar los vínculos electrónicos de unos artículos de prensa; unas publicaciones respecto de especies supuestamente afectadas con la pesca industrial con palangre y las resoluciones expedidas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural que establecen las cuotas globales de pesca.

En ese orden, no es procedente el decreto de las medidas cautelares solicitadas, por cuanto las mismas no están respaldadas con unos elementos de prueba suficientes que permitan tener elementos de juicio razonables, acerca de la violación o amenaza de los derechos e intereses colectivos cuya protección se pretende con la acción.

Es del caso resaltar, que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley 472 de 1998 se tiene que: *"la carga de la prueba corresponderá al demandante"*, aunque bien puede el juez impartir órdenes para suplir la deficiencia y obtener los elementos probatorios indispensables para proferir un fallo de mérito, pero, no está autorizado para decretar medidas cautelares sin el necesario y suficiente material probatorio, sin perjuicio de que en el curso del proceso posteriormente pueda adoptar órdenes en tal sentido en desarrollo de la etapa probatoria del mismo.

En ese sentido, en los procesos de acciones populares, la carga de la prueba le corresponde al que alega la supuesta violación de los derechos colectivos invocados, en este caso, el demandante, por cuanto es su deber probar los hechos y omisiones que a su juicio constituyen amenaza o vulneración de los derechos e intereses colectivos que reclama.

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 ese momento procesal, no es viable decretar las medidas cautelares solicitadas por el actor popular con el escrito de demanda.

Así las cosas, como quiera que al expediente no fueron aportados medios de prueba suficientes acerca de la determinación del peligro o riesgo de vulneración de los derechos colectivos cuya protección se persigue en esta ocasión, o la inminencia de que éste se produzca, no es procedente decretar las medidas cautelares previas solicitadas por el actor popular, pues, se repite, dicha situación no está acreditada debidamente en el proceso.

En consecuencia se,

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

**1º) Deniégase la solicitud** de la medida cautelar, presentada por la parte demandante, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**2º)** 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 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., veinticuatro (24) de junio de dos mil veintiuno (2021)

**Magistrado ponente:** ÓSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS  
**Radicación:** 25000-23-41-000-2020-00365-00  
**Demandante:** CAMILO ARAQUE BLANCO  
**Demandado:** SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO  
**Medio de control:** PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
**Asunto:** FIJA AUDIENCIA PACTO CUMPLIMIENTO, ARTÍCULO 27 DE LA LEY 472 DE 1998

De conformidad con el artículo 27 de la Ley 472 de 1998, **cítese** a las partes, a las entidades administrativas encargadas de la protección de los derechos e intereses colectivos invocados en la demanda y, al agente del Ministerio Público en este proceso, con el objeto de llevar a cabo la audiencia especial de pacto de cumplimiento de que trata la precitada norma, la que se llevará a cabo el día **trece (13) de julio de 2021**, a las **diez y treinta de la mañana (10:30 a. m.)**, de manera virtual, a través de la **plataforma Microsoft Teams**, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7º del Decreto Legislativo 806 de 4 de junio de 2020.

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

Con el fin de llevar a cabo de manera eficiente la diligencia citada, se solicita a las partes allegar al correo del Despacho [s01des02tadmincdm@notificacionesrj.gov.co](mailto:s01des02tadmincdm@notificacionesrj.gov.co), con al menos una hora de antelación, los documentos que deban ser incorporados a la misma, a

saber: 1) poderes y sustituciones; 2) cédula de ciudadanía y tarjetas profesionales de los apoderados de las partes y de sus apoderados; y 3) número telefónico de contacto al que pueda comunicarse el Despacho en caso de alguna novedad antes o durante la audiencia.

De igual manera, se solicita a las partes, unirse a la correspondiente audiencia a las **10:15 a. m. del día de la citación**, con el fin de llevar a cabo la preparación de la misma, identificar a las partes y hacer unas recomendaciones logísticas para la diligencia.

Contra esta decisión no procede recurso alguno.

### **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 CPACA.



REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA  
SUB SECCIÓN B

Bogotá DC, veinticinco (25) de junio de dos mil veintiuno (2021).

<b>Magistrado Ponente:</b>	<b>FREDY IBARRA MARTÍNEZ</b>
<b>Expediente:</b>	<b>25000-23-41-000-2020-00460-00</b>
<b>Demandante:</b>	<b>COMUNICACIÓN CELULAR SA (COMCEL SA)</b>
<b>Demandado:</b>	<b>SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO</b>
<b>Medio de control:</b>	<b>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO</b>
<b>Asunto:</b>	<b>FIJACIÓN DE FECHA DE AUDIENCIA INICIAL</b>

Visto el informe secretarial que antecede (archivo 21 expediente electrónico) procede el despacho a fijar fecha, hora y modalidad para efectuar la audiencia inicial:

**Fíjase** como fecha, hora y modalidad para la realización de la audiencia inicial de que trata el artículo 180 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011) el día 18 de agosto de 2021 a las 2:30 pm, de manera virtual a través de la plataforma virtual *Microsoft Teams* de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7 del Decreto Legislativo 806 de 4 de junio de 2020.

El enlace o “*link*” respectivo será enviado junto con los protocolos de acceso a la plataforma a los correos electrónicos suministrados por los apoderados judiciales de las partes y la agente del Ministerio Público que constan en el expediente, sin perjuicio de que para llevar a cabo de manera eficaz y eficiente la audiencia judicial se les solicita la confirmación del correo electrónico con el que ingresarán a la mencionada diligencia en la siguiente cuenta institucional “*s01des05tadmincdm@notificacionesrj.gov.co*”, así como suministrar un número telefónico de contacto al que pueda comunicarse el

despacho en el evento de presentarse alguna novedad relevante y urgente antes o durante la audiencia; igualmente a ese correo se deberán enviar con al menos una hora de antelación los documentos que se pretendan incorporar al expediente como por ejemplo poderes, sustituciones o la certificación del comité de conciliación.

Se advierte que el correo electrónico antes indicado está habilitado y autorizado **única y exclusivamente** para los fines previstos en el inciso anterior y no otros, es decir, solamente para efectos de la realización de la audiencia, en lo sucesivo para cualquier otra actuación distinta dirigida al proceso se deberán utilizar los canales oficiales asignados en la Circular no. C018 de 30 de junio de 2020 por la Presidencia del tribunal.

De otro lado, se pone de presente lo dispuesto en el artículo 3 del Decreto Legislativo 806 de 4 de junio de 2020 según el cual es deber de los sujetos procesales realizar sus actuaciones y asistir a las audiencias y diligencias a través de medios tecnológicos, de igual forma deberán suministrar a la autoridad judicial competente, y a todos los demás sujetos procesales, los canales digitales elegidos para los fines del proceso o trámite y enviar a través de estos un ejemplar de todos los memoriales o actuaciones que realicen, simultáneamente con copia incorporada al mensaje enviado a la autoridad judicial, en esa medida se informa que el proceso de la referencia es de formato electrónico de modo que en el evento de querer acceder a piezas procesales se reitera especialmente lo preceptuado en el artículo 4 del Decreto 806 de 2020 conforme al cual las partes deberán colaborar proporcionando las piezas procesales que se encuentren en su poder, todo ello en concordancia con el deber procesal de las partes y sus apoderados consagrado en el numeral 8 del artículo 78 del Código General del Proceso de “*prestar al juez su colaboración para la práctica de pruebas y diligencias*”, lo anterior sin perjuicio de la posibilidad de solicitar el permiso de acceso al expediente electrónico ante la Secretaría de la Sección Primera del Tribunal a través del correo electrónico institucional “*rmemorialesposec01tadmcun@cendoj.ramajudicial.gov.co*”.

Finalmente, **reconócese** personería jurídica al profesional del derecho René Alejandro Bustos Mendoza como apoderado judicial de la Superintendencia de Industria y Comercio en los términos del poder conferido visible en las páginas 22 y 23 del archivo 19 del expediente electrónico.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**FREDY IBARRA MARTÍNEZ**  
**Magistrado Ponente**  
**(firmado electrónicamente)**

*CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por el Magistrado Ponente 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  
SUBSECCIÓN B

Bogotá DC, veinticinco (25) de junio de dos mil veintiuno (2021).

<b>Magistrado Ponente:</b>	<b>FREDY IBARRA MARTÍNEZ</b>
<b>Expediente:</b>	<b>25000-23-41-000-2020-00628-00</b>
<b>Demandante:</b>	<b>ENEL CODENSA SA ESP</b>
<b>Demandado:</b>	<b>SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS</b>
<b>Medio de control:</b>	<b>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO</b>
<b>Asunto:</b>	<b>REQUIERE PODER PARA ACTUAR</b>

Visto el informe secretarial que antecede (archivo 16 expediente electrónico) previamente a fijar fecha, hora y modalidad para la realización de la audiencia inicial de que trata el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011 el despacho observa lo siguiente:

Revisado el expediente se tiene que en el archivo 14 del expediente electrónico obra un escrito de contestación de la demanda suscrito por el señor David García Téllez presuntamente en calidad de apoderado de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD), no obstante del acervo probatorio adjunto a dicho escrito en la página 21 del archivo 14 *ibidem* obra un poder especial conferido al profesional del derecho David García Téllez que lo faculta para actuar en nombre y representación de la SSPD dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho 25000-23-41-000-2020-00866-00, parte demandante Alcanos de Colombia SA ESP, mas no en el proceso de la referencia cuyo número de radicación y parte actora son sustancialmente distintos a los descritos en el poder aportado, por consiguiente **requiérese** a la entidad demandada para que en el término judicial de 10 días hábiles siguientes a la notificación de esta providencia allegué poder especial y suficiente que permita al apoderado judicial que suscribió el escrito de contestación de la demanda asumir su representación en el presente medio de control junto con los anexos pertinentes para

Expediente 25000-23-41-000-2020-00628-00

Actor: ENEL Codensa SA ESP

Nulidad y restablecimiento del derecho

verificar la calidad y facultad del funcionario encargado que lo otorga, so pena de entender por no contestada la demanda.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**FREDY IBARRA MARTÍNEZ**  
**Magistrado Ponente**  
**(firmado electrónicamente)**

*CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por el Magistrado Ponente 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  
SUBSECCIÓN B**

Bogotá, D.C., veintiocho (28) de junio de dos mil veintiuno (2021).

**Magistrado Ponente:** OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS  
**Radicación:** No. 250002341000202100771-00  
**Demandantes:** JUNTA DE ACCIÓN COMUNAL DEL BARRIO EL PORTAL DEL DIVINO Y OTROS  
**Demandados:** ALCALDÍA MAYO DE BOGOTÁ Y OTROS  
**Referencia:** ACCIÓN POPULAR  
**Asunto:** RESUELVE SOLICITUDES

Visto el informe secretarial que antecede (documento 07 expediente electrónico), procede el Despacho a resolver la solicitud de coadyuvancia presentada por los señores Whitman Darío Hernández Deaza y Teresa de Jesús Baracaldo Aldana (documentos 04 y 05 expediente electrónico), con el fin de que se les tenga como coadyuvantes de la demanda impetrada por la Junta de Acción Comunal del Barrio El Portal del Divino; Puerta Al Llano, El Nuevo Portal, Portal De La Vega, El Triángulo, Villa Hermosa, Progreso, Nuevo Progreso y La Esmeralda, contra la Alcaldía Mayor de Bogotá- Secretaria Distrital De Seguridad, Convivencia y Justicia Secretaria Distrital De Habitat - Secretaría Distrital De Ambiente- Subsecretaría De Inspección Vigilancia y Control de Vivienda, Alcaldía Local De Usme y la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca- CAR, por la presunta violación a los derechos colectivos e intereses al goce de un ambiente sano, a la existencia de un equilibrio ecológico, manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, a la conservación de las especies animales y vegetales, a la protección de áreas de especial importancia ecológica de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la

comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente, al goce del espacio público y la utilización y la defensa de los bienes de uso público y a la defensa del patrimonio público, establecidos en los literales a), c),d) y e) de la Ley 472 de 1998, procede el Despacho a pronunciarse sobre la mencionada solicitud.

### CONSIDERACIONES

1) El artículo 24 de la Ley 472 de 1998, prevé que en las acciones populares toda persona natural o jurídica podrá pedir que se lo tenga como parte coadyuvante, solicitud ésta que puede elevar hasta que se profiera fallo primera instancia.

El texto de la norma citada es el que sigue:

**"ARTICULO 24. COADYUVANCIA. Toda persona natural o jurídica podrá coadyuvar estas acciones, antes de que se profiera fallo de primera instancia. La coadyuvancia operará hacia la actuación futura. Podrán coadyuvar igualmente estas acciones las organizaciones populares, cívicas y similares, así como el Defensor del Pueblo o sus delegados, los Personeros Distritales o Municipales y demás autoridades que por razón de sus funciones deban proteger o defender los derechos e intereses colectivos."** (Resalta el Despacho).

2) La norma transcrita es clara en determinar cuándo se admite la intervención de terceros y en qué clase de acciones, por tal razón, tratándose de una acción popular, toda persona sea natural o jurídica puede solicitar la intervención como parte coadyuvante, siempre que se presente la correspondiente petición en la oportunidad mencionada en los términos de la norma antes citada, es decir, antes de que se profiera fallo de primera instancia.

3) En ese contexto, la intervención de terceros en la acción popular, y su diferencia con la calidad de parte, radica en el momento en que se hace presente para entablar la relación jurídico procesal, pero, una vez admitida la intervención, el coadyuvante tiene los mismos derechos, obligaciones y deberes de las partes; sin embargo, la actuación del

coadyuvante se encuentra supeditada a los planteamientos expuestos por el actor en el escrito de la demanda y a las pretensiones expuestas en ella.

Así mismo, es menester tener en cuenta que las etapas procesales son preclusivas y no pueden ser revividas por la intervención del coadyuvante.

4) En el presente caso, quienes solicitaron vinculación como coadyuvantes fueron los señores Whitman Darío Hernández Deaza y Teresa de Jesús Baracaldo Aldana, encontrándose el proceso en trámite sin proferirse aún fallo de primera instancia.

5) En tales condiciones, el Despacho estima que por cumplirse los requisitos establecidos en el artículo 24 de la Ley 489 de 1998, se aceptará la solicitud de coadyuvancia presentada por los señores Whitman Darío Hernández Deaza y Teresa de Jesús Baracaldo Aldana.

6) De otra parte, los señores Whitman Darío Hernández Deaza y Teresa de Jesús Baracaldo Aldana, solicitan el acceso al link del expediente electrónico, al respecto el Despacho accede a la solicitud una vez quede en firme la presente providencia y se ordenará que por Secretaría se comparta el link del expediente.

En consecuencia se,

### **RESUELVE:**

**1º) Tiénense** como coadyuvantes de la parte actora en el presente proceso a los señores Whitman Darío Hernández Deaza y Teresa de Jesús Baracaldo Aldana, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**2º)** Ejecutoriado este auto se ordena que por Secretaría se comparta el link del expediente electrónico, al correo electrónico señalado por el señor



*Expediente No. 250002341000202100771- 00*  
*Actor: Junta de Acción Comunal del Barrio El Portal del Divino y Otros*  
*Acción popular*

Whitman Darío Hernández Deaza en la solicitud de coadyuvancia, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**3°)** Cumplido lo anterior, **devuélvase** el expediente al Despacho, para continuar con el trámite pertinente.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**OSCAR 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 CPACA.

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



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

Bogotá D. C., veinticuatro (24) de junio de dos mil veintiuno (2021)

**Magistrado ponente:** ÓSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS  
**Radicación:** 25000-23-41-000-2020-00813-00  
**Demandantes:** FABIÁN DÍAZ PLATA Y OTROS  
**Demandado:** MINISTERIO DE DEFENSA  
**Medio de control:** PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
**Asunto:** FIJA AUDIENCIA PACTO CUMPLIMIENTO, ARTÍCULO 27 DE LA LEY 472 DE 1998

De conformidad con el artículo 27 de la Ley 472 de 1998, **cítese** a las partes, a las entidades administrativas encargadas de la protección de los derechos e intereses colectivos invocados en la demanda y, al agente del Ministerio Público en este proceso, con el objeto de llevar a cabo la audiencia especial de pacto de cumplimiento de que trata la precitada norma, la que se llevará a cabo el día **trece (13) de julio de 2021**, a las **ocho y treinta de la mañana (8:30 a. m.)**, de manera virtual, a través de la **plataforma Microsoft Teams**, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7º del Decreto Legislativo 806 de 4 de junio de 2020.

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

Con el fin de llevar a cabo de manera eficiente la diligencia citada, se solicita a las partes allegar al correo del Despacho [s01des02tadmincdm@notificacionesrj.gov.co](mailto:s01des02tadmincdm@notificacionesrj.gov.co), con al menos una hora de antelación, los documentos que deban ser incorporados a la misma, a saber: 1) poderes y sustituciones; 2) cédula de ciudadanía y tarjetas profesionales de los apoderados de las partes y de sus apoderados; y 3)

número telefónico de contacto al que pueda comunicarse el Despacho en caso de alguna novedad antes o durante la audiencia.

De igual manera, se solicita a las partes, unirse a la correspondiente audiencia a las **8:15 a. m. del día de la citación**, con el fin de llevar a cabo la preparación de la misma, identificar a las partes y hacer unas recomendaciones logísticas para la diligencia.

Contra esta decisión no procede recurso alguno.

### **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 CPACA.

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



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

Bogotá D. C., veinticuatro (24) de junio de dos mil veintiuno (2021)

**Magistrado ponente:** ÓSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS  
**Radicación:** 25000-23-41-000-2020-00818-00  
**Demandantes:** LOURDES MARÍA DÍAZ MONSALVO  
**Demandados:** PROCURADURIA GENERAL DE LA NACIÓN Y OTRO  
**Medio de control:** NULIDAD ELECTORAL  
**Asunto:** FIJA AUDIENCIA INICIAL, ARTÍCULO 283 DE LA LEY 1437 DE 2011 (CPACA)

De conformidad con el artículo 283 de la Ley 1437 de 2011, **SE CONVOCA** a las partes y al Agente del Ministerio Público a Audiencia Inicial, que se llevará a cabo el día **siete (7) de julio de 2021**, a las **diez y treinta de la mañana (10:30 a. m.)**, de manera virtual, a través de la **plataforma Microsoft Teams**, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7º del Decreto Legislativo 806 de 4 de junio de 2020.

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

Con el fin de llevar a cabo de manera eficiente la diligencia citada, se solicita a las partes allegar al correo del Despacho [s01des02tadmincdm@notificacionesrj.gov.co](mailto:s01des02tadmincdm@notificacionesrj.gov.co), con al menos una hora de antelación, los documentos que deban ser incorporados a la misma, a saber: 1) poderes y sustituciones; 2) cédula de ciudadanía y tarjetas profesionales de los apoderados de las partes y de sus apoderados; y 3) número telefónico de contacto al que pueda comunicarse el Despacho en caso de alguna novedad antes o durante la audiencia.

De igual manera, se solicita a las partes, unirse a la correspondiente audiencia a **las 10:10 a. m. del día de la citación**, con el fin de llevar a cabo la preparación de la misma, identificar a las partes y hacer unas recomendaciones logísticas para la diligencia.

Contra esta decisión no procede recurso alguno.

## **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 CPACA.

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



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

Bogotá D. C., veintiocho (28) de junio de dos mil veintiuno (2021)

**Magistrado ponente:** ÓSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS  
**Radicación:** 25000-23-41-000-2020-0854-00  
**Demandantes:** ANA ZITA PÉREZ Y OTROS  
**Demandado:** MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE  
**Medio de control:** PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
**Asunto:** FIJA AUDIENCIA PACTO CUMPLIMIENTO, ARTÍCULO 27 DE LA LEY 472 DE 1998

De conformidad con el artículo 27 de la Ley 472 de 1998, **cítese** a las partes, a las entidades administrativas encargadas de la protección de los derechos e intereses colectivos invocados en la demanda y, al agente del Ministerio Público en este proceso, con el objeto de llevar a cabo la audiencia especial de pacto de cumplimiento de que trata la precitada norma, la que se llevará a cabo el día **veintiocho (28) de julio de 2021**, a las **nueve de la mañana (9:00 a. m.)**, de manera virtual, a través de la **plataforma Microsoft Teams**, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7º del Decreto Legislativo 806 de 4 de junio de 2020.

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

Con el fin de llevar a cabo de manera eficiente la diligencia citada, se solicita a las partes allegar al correo del Despacho [s01des02tadmincdm@notificacionesrj.gov.co](mailto:s01des02tadmincdm@notificacionesrj.gov.co), con al menos una hora de antelación, los documentos que deban ser incorporados a la misma, a saber: 1) poderes y sustituciones; 2) cédula de ciudadanía y tarjetas profesionales de los apoderados de las partes y de sus apoderados; y 3)

Número Telefónico de contacto al que pueda comunicarse el Despacho en caso de alguna novedad antes o durante la audiencia.

De igual manera, se solicita a las partes, unirse a la correspondiente audiencia a las **8:30 a. m. del día de la citación**, con el fin de llevar a cabo la preparación de la misma, identificar a las partes y hacer unas recomendaciones logísticas para la diligencia.

Contra esta decisión no procede recurso alguno.

### **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 CPACA.

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA  
SUB SECCIÓN B

Bogotá DC, veinticinco (25) de junio de dos mil veintiuno (2021).

<b>Magistrado Ponente:</b>	<b>FREDY IBARRA MARTÍNEZ</b>
<b>Expediente:</b>	<b>25000-23-41-000-2020-00908-00</b>
<b>Demandante:</b>	<b>GEOTEC COLOMBIA SAS</b>
<b>Demandado:</b>	<b>DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES (DIAN)</b>
<b>Medio de control:</b>	<b>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO</b>
<b>Asunto:</b>	<b>FIJACIÓN DE FECHA DE AUDIENCIA INICIAL</b>

Visto el informe secretarial que antecede (archivo 12 expediente electrónico) procede el despacho a fijar fecha, hora y modalidad para efectuar la audiencia inicial:

**Fíjase** como fecha, hora y modalidad para la realización de la audiencia inicial de que trata el artículo 180 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011) el día 20 de agosto de 2021 a las 2:30 pm, de manera virtual a través de la plataforma virtual *Microsoft Teams* de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7 del Decreto Legislativo 806 de 4 de junio de 2020.

El enlace o “*link*” respectivo será enviado junto con los protocolos de acceso a la plataforma a los correos electrónicos suministrados por los apoderados judiciales de las partes y la agente del Ministerio Público que constan en el expediente, sin perjuicio de que para llevar a cabo de manera eficaz y eficiente la audiencia judicial se les solicita la confirmación del correo electrónico con el que ingresarán a la mencionada diligencia en la siguiente cuenta institucional “*s01des05tadmincdm@notificacionesrj.gov.co*”, así como suministrar un número telefónico de contacto al que pueda comunicarse el despacho en el evento de presentarse alguna novedad relevante y urgente



antes o durante la audiencia; igualmente a ese correo se deberán enviar con al menos una hora de antelación los documentos que se pretendan incorporar al expediente como por ejemplo poderes, sustituciones o la certificación del comité de conciliación.

Se advierte que el correo electrónico antes indicado está habilitado y autorizado **única y exclusivamente** para los fines previstos en el inciso anterior y no otros, es decir, solamente para efectos de la realización de la audiencia, en lo sucesivo para cualquier otra actuación distinta dirigida al proceso se deberán utilizar los canales oficiales asignados en la Circular no. C018 de 30 de junio de 2020 por la Presidencia del tribunal.

De otro lado, se pone de presente lo dispuesto en el artículo 3 del Decreto Legislativo 806 de 4 de junio de 2020 según el cual es deber de los sujetos procesales realizar sus actuaciones y asistir a las audiencias y diligencias a través de medios tecnológicos, de igual forma deberán suministrar a la autoridad judicial competente, y a todos los demás sujetos procesales, los canales digitales elegidos para los fines del proceso o trámite y enviar a través de estos un ejemplar de todos los memoriales o actuaciones que realicen, simultáneamente con copia incorporada al mensaje enviado a la autoridad judicial, en esa medida se informa que el proceso de la referencia es de formato electrónico de modo que en el evento de querer acceder a piezas procesales se reitera especialmente lo preceptuado en el artículo 4 del Decreto 806 de 2020 conforme al cual las partes deberán colaborar proporcionando las piezas procesales que se encuentren en su poder, todo ello en concordancia con el deber procesal de las partes y sus apoderados consagrado en el numeral 8 del artículo 78 del Código General del Proceso de “*prestar al juez su colaboración para la práctica de pruebas y diligencias*”, lo anterior sin perjuicio de la posibilidad de solicitar el permiso de acceso al expediente electrónico ante la Secretaría de la Sección Primera del Tribunal a través del correo electrónico institucional “*rmemorialesposec01tadmcun@cendoj.ramajudicial.gov.co*”.

Finalmente, **reconócese** personería jurídica a la profesional del derecho Paula Yaneth Taborda Taborda como apoderada judicial de la Unidad

Expediente 25000-23-41-000-2020-00908-00

Actor: Geotec Colombia SAS

Nulidad y restablecimiento del derecho

Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales en los términos del poder conferido visible en la página 66 del archivo 11 del expediente electrónico.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**FREDY IBARRA MARTÍNEZ**  
**Magistrado Ponente**  
**(firmado electrónicamente)**

*CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por el Magistrado Ponente 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  
SUBSECCIÓN B**

Bogotá D. C., veinticuatro (24) de junio de dos mil veintiuno (2021)

**Magistrado ponente:** ÓSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS  
**Radicación:** 25000-23-41-000-2020-00911-00  
**Demandantes:** LOURDES MARÍA DÍAZ MONSALVO  
**Demandados:** PROCURADURIA GENERAL DE LA NACIÓN Y OTRO  
**Medio de control:** NULIDAD ELECTORAL  
**Asunto:** FIJA AUDIENCIA INICIAL ARTÍCULO 283 DE LA LEY 1437 DE 2011 (CPACA)

De conformidad con el artículo 283 de la Ley 1437 de 2011, **SE CONVOCA** a las partes y al Agente del Ministerio Público a Audiencia Inicial, que se llevará a cabo el día **siete (7) de julio de 2021**, a las **ocho y treinta de la mañana (8:30 a. m.)**, de manera virtual, a través de la **plataforma *Microsoft Teams***, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7º del Decreto Legislativo 806 de 4 de junio de 2020.

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

Con el fin de llevar a cabo de manera eficiente la diligencia citada, se solicita a las partes allegar al correo del Despacho [s01des02tadmincdm@notificacionesrj.gov.co](mailto:s01des02tadmincdm@notificacionesrj.gov.co), con al menos una hora de antelación, los documentos que deban ser incorporados a la misma, a saber: 1) poderes y sustituciones; 2) cédula de ciudadanía y tarjetas profesionales de los apoderados de las partes y de sus apoderados; y 3) número telefónico de contacto al que pueda comunicarse el Despacho en caso de alguna novedad antes o durante la audiencia.

De igual manera, se solicita a las partes, unirse a la correspondiente audiencia a las 8:10 a. m. del día de la citación, con el fin de llevar a cabo la preparación de la misma, identificar a las partes y hacer unas recomendaciones logísticas para la diligencia.

Contra esta decisión no procede recurso alguno.

**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 CPACA.

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA  
SUB SECCIÓN B

Bogotá DC, veinticinco (25) de junio de dos mil veintiuno (2021).

<b>Magistrado Ponente:</b>	<b>FREDY IBARRA MARTÍNEZ</b>
<b>Expediente:</b>	<b>25000-23-41-000-2020-00924-00</b>
<b>Demandante:</b>	<b>MEDIMÁS EPS SAS</b>
<b>Demandado:</b>	<b>SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD</b>
<b>Medio de control:</b>	<b>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO</b>
<b>Asunto:</b>	<b>FIJACIÓN DE FECHA DE AUDIENCIA INICIAL</b>

Visto el informe secretarial que antecede (archivo 20 expediente electrónico) procede el despacho a fijar fecha, hora y modalidad para efectuar la audiencia inicial:

**Fíjase** como fecha, hora y modalidad para la realización de la audiencia inicial de que trata el artículo 180 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011) el día 24 de agosto de 2021 a las 2:30 pm, de manera virtual a través de la plataforma virtual *Microsoft Teams* de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7 del Decreto Legislativo 806 de 4 de junio de 2020.

El enlace o “*link*” respectivo será enviado junto con los protocolos de acceso a la plataforma a los correos electrónicos suministrados por los apoderados judiciales de las partes y la agente del Ministerio Público que constan en el expediente, sin perjuicio de que para llevar a cabo de manera eficaz y eficiente la audiencia judicial se les solicita la confirmación del correo electrónico con el que ingresarán a la mencionada diligencia en la siguiente cuenta institucional “*s01des05tadmincdm@notificacionesrj.gov.co*”, así como suministrar un número telefónico de contacto al que pueda comunicarse el despacho en el evento de presentarse alguna novedad relevante y urgente

antes o durante la audiencia; igualmente a ese correo se deberán enviar con al menos una hora de antelación los documentos que se pretendan incorporar al expediente como por ejemplo poderes, sustituciones o la certificación del comité de conciliación.

Se advierte que el correo electrónico antes indicado está habilitado y autorizado **única y exclusivamente** para los fines previstos en el inciso anterior y no otros, es decir, solamente para efectos de la realización de la audiencia, en lo sucesivo para cualquier otra actuación distinta dirigida al proceso se deberán utilizar los canales oficiales asignados en la Circular no. C018 de 30 de junio de 2020 por la Presidencia del tribunal.

De otro lado, se pone de presente lo dispuesto en el artículo 3 del Decreto Legislativo 806 de 4 de junio de 2020 según el cual es deber de los sujetos procesales realizar sus actuaciones y asistir a las audiencias y diligencias a través de medios tecnológicos, de igual forma deberán suministrar a la autoridad judicial competente, y a todos los demás sujetos procesales, los canales digitales elegidos para los fines del proceso o trámite y enviar a través de estos un ejemplar de todos los memoriales o actuaciones que realicen, simultáneamente con copia incorporada al mensaje enviado a la autoridad judicial, en esa medida se informa que el proceso de la referencia es de formato electrónico de modo que en el evento de querer acceder a piezas procesales se reitera especialmente lo preceptuado en el artículo 4 del Decreto 806 de 2020 conforme al cual las partes deberán colaborar proporcionando las piezas procesales que se encuentren en su poder, todo ello en concordancia con el deber procesal de las partes y sus apoderados consagrado en el numeral 8 del artículo 78 del Código General del Proceso de “*prestar al juez su colaboración para la práctica de pruebas y diligencias*”, lo anterior sin perjuicio de la posibilidad de solicitar el permiso de acceso al expediente electrónico ante la Secretaría de la Sección Primera del Tribunal a través del correo electrónico institucional “*rmemorialesposec01tadmcun@cendoj.ramajudicial.gov.co*”.

Finalmente, **reconócese** personería jurídica al profesional del derecho Paul Gómez Díaz como apoderado judicial de la Superintendencia Nacional de

Expediente 25000-23-41-000-2020-00924-00

Actor: Medimás EPS SAS

Nulidad y restablecimiento del derecho

Salud en los términos del poder general conferido a través de la escritura pública no. 904 de 28 de febrero de 2020 otorgada en la Notaria 73 de Bogotá visible en las páginas 21 a 34 del archivo 18 del expediente electrónico.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**FREDY IBARRA MARTÍNEZ**  
**Magistrado Ponente**  
**(firmado electrónicamente)**

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

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**

**SECCIÓN PRIMERA**

**SUBSECCIÓN “A”**

Bogotá D.C., veintinueve (29) de junio de dos mil veintiuno (2021)

**Magistrada Ponente: Dra. ELIZABETH CRISTINA DÁVILA PAZ**

**Referencia:** Exp. N° 250002341000202100507-00

**Demandante:** DAVID RICARDO RACERO MAYORCA

**Demandado:** MARÍA DANIELA RIVERA PADILLA Y OTRO

**ACCIÓN ELECTORAL**

**REMITE POR COMPETENCIA**

**Antecedentes**

El señor David Ricardo Racero Mayorca, actuando en nombre propio, interpuso demanda en ejercicio del medio de control de nulidad electoral de que trata el artículo 139 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que tiene como pretensión que se declare la nulidad de la Resolución de nombramiento N° 625 del 7 de mayo de 2021, expedida por el Defensor del Pueblo, CARLOS CAMARGO ASSIS, mediante la cual se nombró provisionalmente la señora María Daniela Rivera Padilla, identificada con cédula de ciudadanía No. 1.090.427.204, en el cargo de Auxiliar Administrativo, código 4020, grado 10, perteneciente al Nivel Administrativo, adscrito a la Oficina de Control Interno Disciplinario.

**Consideraciones**

El expediente de la referencia será remitido por competencia a los Juzgados Administrativos del Circuito de Bogotá, por las razones que se exponen a continuación.

El artículo 151 de la Ley 1437 de 2011, regula la competencia de los tribunales administrativos en única instancia, en su numeral 12 establece.

**“ARTÍCULO 151. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN ÚNICA INSTANCIA. Los Tribunales Administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia:**



[...]

**12. De los de nulidad contra el acto de elección de los empleados públicos del orden nacional de los niveles asesor, profesional, técnico y asistencial o el equivalente a cualquiera de estos niveles efectuado por las autoridades del orden nacional,** los entes autónomos y las comisiones de regulación.

La competencia por razón del territorio corresponde al tribunal del lugar donde el nombrado preste o deba prestar los servicios”.

(Destacado y subrayado por el Despacho).

Al revisar el Decreto 026 de 2014 “*Por el cual se establece el sistema de nomenclatura y clasificación de empleos de la Defensoría del Pueblo y se dictan otras disposiciones.*”, tal normativa diferencia los niveles de jerarquía de la siguiente manera:

**Artículo 3°** *Niveles jerárquicos de los empleos. Según la naturaleza general de sus funciones, la índole de sus responsabilidades y los requisitos exigidos para su desempeño, los empleos de la Defensoría del Pueblo a que se refiere el presente decreto se clasifican en los siguientes niveles:*

- *Directivo*
- *Asesor*
- *Profesional*
- *Técnico*
- *Administrativo.*

**Artículo 4°.***Del nivel directivo. Comprende los empleos a los cuales corresponden funciones de dirección general, de formulación de políticas y de adopción de planes, programas y proyectos para su ejecución.*

**Artículo 5°.***Del nivel asesor. Agrupa los empleos cuyas tareas consisten en asistir, aconsejar y asesorar directamente a los funcionarios de empleos del nivel Directivo.*

**Artículo 6°.***Del nivel profesional. Agrupa los empleos cuya naturaleza demanda la ejecución y aplicación de los conocimientos propios de cualquier carrera profesional, diferente a la técnica profesional y tecnológica, reconocida por la ley y que según su complejidad y competencias exigidas, les pueda corresponder funciones de coordinación, supervisión y control de áreas internas encargadas de ejecutar los planes, programas y proyectos institucionales.*

**Artículo 7°.***Del nivel técnico. Comprende los empleos cuyas funciones exigen el desarrollo de procesos y procedimientos en labores técnicas*

misionales y de apoyo, así como las relacionadas con la aplicación de la ciencia y la tecnología.

**Artículo 8º.**Del nivel administrativo. Comprende los empleos cuyas funciones implican el ejercicio de actividades de apoyo y de orden administrativo complementarias de las tareas propias de los niveles superiores, y aquellas que se caracterizan por el predominio de actividades manuales o de tareas de simple ejecución.

Posteriormente, en lo que respecta a las equivalencias de los niveles, el artículo 13 de la normativa señalada, indica:

**“Artículo 13.** Equivalencias de empleos. Establécense las siguientes equivalencias de empleos de la nomenclatura de la Defensoría del Pueblo, así:

SITUACIÓN ACTUAL				SITUACIÓN NUEVA			
NIVEL JERÁRQUICO	DENOMINACIÓN DEL EMPLEO	CODIGO	GRADO	NIVEL JERÁRQUICO	DENOMINACIÓN DEL EMPLEO	CODIGO	GRADO
Directivo	Director Nacional	0030	22	Directivo	Director Nacional	0030	
Directivo	Defensor Delegado	0020	22	Directivo	Defensor Delegado	0040	
Directivo	Secretario General	0100	22	Directivo	Secretario General	0050	
Directivo	Defensor Regional	0040	21	Directivo	Defensor Regional	0060	
Directivo	Defensor Regional	0040	20	Directivo	Defensor Regional	0060	
Directivo	Veedor	0110	22	Directivo	Jefe de Oficina de Control Interno Disciplinario	0070	
Ejecutivo	Jefe de Oficina	2100	20	Directivo	Jefe de Oficina	0075	23
Ejecutivo	Subdirector de Servicios Administrativos	2010	21	Directivo	Subdirector	0050	23
Ejecutivo	Subdirector Financiero	2020	21	Directivo	Subdirector	0050	23
Asesor	Secretario Privado	1010	21	Asesor	Secretario Privado	1010	
Ejecutivo	Jefe de Oficina	2100	20	Profesional	Profesional Especializado	2010	20
Ejecutivo	Coordinador de Gestión	2111	20	Profesional	Profesional Especializado	2010	20
Ejecutivo	Coordinador de Unidad de la Dirección Nacional de Defensoría Pública	2110	20	Profesional	Profesional Especializado	2010	20
Asesor	Abogado Asesor	1020	19	Profesional	Profesional Especializado	2010	19
Asesor	Abogado Asesor	1020	18	Profesional	Profesional Especializado	2010	18
Asesor	Abogado Asesor	1020	17	Profesional	Profesional Especializado	2010	17
Profesional	Profesional Especializado	3100	19	Profesional	Profesional Especializado	2010	19
Profesional	Profesional Especializado	3100	18	Profesional	Profesional Especializado	2010	18
Profesional	Profesional Especializado	3100	17	Profesional	Profesional Especializado	2010	17
Profesional	Profesional Administrativo y de Gestión de la Regional en Defensoría Pública	3040	19	Profesional	Profesional Administrativo y de Gestión	2020	19
Profesional	Profesional Especializado en Criminística	3120	18	Profesional	Profesional Especializado en Criminística	2030	18
Profesional	Profesional Especializado en Investigación	3130	17	Profesional	Profesional Especializado en Investigación	2040	17
Profesional	Pagador	3030	15	Profesional	Profesional Universitario	2050	15
Profesional	Profesional Universitario	3140	15	Profesional	Profesional Universitario	2050	15
Profesional	Profesional Universitario	3140	14	Profesional	Profesional Universitario	2050	14
Técnico	Técnico en Criminística	4100	15	Técnico	Técnico en Criminística	3010	15
Técnico	Técnico en presupuesto	4030	15	Técnico	Técnico Administrativo	3020	15
Técnico	Técnico en presupuesto	4030	11	Técnico	Técnico Administrativo	3020	11
Técnico	Técnico Administrativo	4020	15	Técnico	Técnico Administrativo	3020	15
Técnico	Almacanista	4010	12	Técnico	Técnico Administrativo	3020	12
Técnico	Técnico Administrativo	4020	11	Técnico	Técnico Administrativo	3020	11
Administrativo	Secretario Ejecutivo	5090	11	Administrativo	Secretario Ejecutivo	4010	11
Administrativo	Auxiliar Administrativo	5020	10	Administrativo	Auxiliar Administrativo	4020	10
Administrativo	Auxiliar Administrativo	5020	06	Administrativo	Auxiliar Administrativo	4020	06
Administrativo	Secretario	5080	10	Administrativo	Secretario	4030	10
Administrativo	Secretario	5080	09	Administrativo	Secretario	4030	09
Administrativo	Secretario	5080	08	Administrativo	Secretario	4030	08

SITUACIÓN ACTUAL				SITUACIÓN NUEVA			
NIVEL JERÁRQUICO	DENOMINACIÓN DEL EMPLEO	CODIGO	GRADO	NIVEL JERÁRQUICO	DENOMINACIÓN DEL EMPLEO	CODIGO	GRADO
Administrativo	Secretario	5080	07	Administrativo	Secretario	4030	07
Administrativo	Dibujante	5120	08	Administrativo	Auxiliar	4040	08
Administrativo	Auxiliar	5010	07	Administrativo	Auxiliar	4040	07
Administrativo	Conductor Mecánico	5070	08	Administrativo	Conductor Mecánico	4050	08
Administrativo	Conductor	5060	06	Administrativo	Conductor	4060	06
Administrativo	Auxiliar de Mantenimiento	5030	06	Administrativo	Auxiliar de Mantenimiento	4070	06
Administrativo	Auxiliar de Servicios Generales	5040	04	Administrativo	Auxiliar de Servicios Generales	4080	04
Administrativo	Ayudante de Oficina	5050	04	Administrativo	Ayudante de Oficina	4090	04

De acuerdo con lo anterior, los niveles de empleo en la Defensoría del Pueblo se encuentran establecidos de manera diferencial en el Decreto 026 de 2014, y en lo que tiene que ver con el nivel administrativo no se hace ninguna equivalencia frente a otro nivel.

En ese sentido, como en el presente asunto se demanda la Resolución de nombramiento N° 625 del 7 de mayo de 2021, mediante la cual se nombró provisionalmente a la señora María Daniela Rivera Padilla, identificada con cédula de ciudadanía No. 1.090.427.204, **en el cargo de Auxiliar Administrativo, código 4020, grado 10, perteneciente al nivel administrativo**; debe indicarse que tal nivel no corresponde a los establecidos en el numeral 12 el artículo 151 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y por lo tanto, no corresponde al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, conocer del asunto de la referencia.

Ahora bien, revisadas las normas de competencia dirigidas a los Juzgados Administrativos en primera instancia, el artículo 155 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en su numeral 9, establece:

**“ARTÍCULO 155. COMPETENCIA DE LOS JUECES ADMINISTRATIVOS EN PRIMERA INSTANCIA.** Los juzgados administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:

(...)

**9. De la nulidad de los actos de elección, distintos de los de voto popular, que no tengan asignada otra competencia y de los actos de nombramiento efectuados por autoridades del orden municipal, en municipios con menos de setenta mil (70.000) habitantes que no sean capital de departamento (..).”**

(Destacado del Despacho).

Exp. No. 250002341000202100507-00  
Demandante: DAVID RICARDO RACERO MAYORCA  
Demandado: MARÍA DANIELA RIVERA PADILLA Y OTRO  
ACCIÓN ELECTORAL

Teniendo en cuenta el contenido de la norma en cita, el presente asunto deberá ser conocido por los Juzgados Administrativos en primera instancia, toda vez que se trata de la nulidad de la Resolución de nombramiento de una persona que ocupa un cargo de **nivel administrativo** dentro de la Defensoría del Pueblo, y cuya competencia no ha sido asignada a los Tribunales ni al Consejo de Estado.

Por lo expuesto, el expediente de la referencia será remitido a los Juzgados Administrativos del Circuito de Bogotá, Oficina de Reparto, para que conozcan del mismo, bajo la advertencia que autoriza hacer el artículo 139 del Código General del Proceso, inciso tercero, así: **“El Juez que reciba el expediente no podrá declararse incompetente cuando el proceso le sea remitido por alguno de sus superiores funcionales”**.

En virtud de lo expuesto

#### RESUELVE

**PRIMERO. - DECLÁRESE** la falta de competencia para conocer del asunto de la referencia, por las razones expuestas en esta providencia.

**SEGUNDO. -** Por la Secretaría de la Sección Primera, **REMÍTASE** de manera inmediata a los Juzgados Administrativos del Circuito de Bogotá, Oficina de Reparto, para que conozcan del proceso en litigio.

**TERCERO. - SE ADVIERTE** al Juzgado Administrativo del Circuito de Bogotá, a quien por reparto le corresponda conocer del proceso, que en virtud de lo expuesto por el inciso tercero del artículo 139 del Código General del Proceso, no podrá declararse incompetente frente a este proceso.

**.NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

  
ELIZABETH CRISTINA DÁVILA PAZ  
Magistrado