



REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL  
JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO  
DEL CIRCUITO DE FACATATIVÁ

**MEDIO DE CONTROL:** NULIDAD  
**RADICADO:** 25269-33-33-001-2019-0122-00  
**DEMANDANTE:** ORLANDO POSADA RUIZ  
**DEMANDADO:** MUNICIPIO DE GUADUAS  
**ASUNTO:** Auto resuelve sobre pruebas, fija el litigio, corre traslado y anuncia sentencia anticipada

Facatativá, veintiocho (28) de mayo de dos mil veintiuno (2021)

---

### 1. Antecedentes.

Ingresa al Despacho el expediente identificado como se anuncia en el epígrafe, con constancia secretarial que da cuenta de que la demandada y los coadyuvantes, al contestar la demanda, propusieron excepciones de mérito (fls. 502); según se observa, se surtió el traslado de aquellas, para lo cual se atendió lo previsto en el art. 201A de la Ley 1437 de 2011<sup>1</sup> (L.1437/2011), reformada por la Ley 2080 de 2021<sup>2</sup> (L.2080/2021), esto es, Secretaría constató que la parte demandada y los coadyuvantes enviaron copia digital del escrito que las contiene a los demás sujetos procesales, en vista de ello, se prescindió del traslado secretarial.

Por lo anterior, se encuentran surtidas, en legal forma, las actuaciones previas, tales corresponden a la primera etapa del contencioso administrativo -art. 179 L.1437/2011-, por lo que es del caso dar aplicación al art. 182A *ejusdem*, disponiendo el traslado a las partes y al Ministerio Público para que presenten alegatos de conclusión y rinda concepto, respectivamente, pues, como se expondrá a continuación, en este asunto el litigio responde a una cuestión de puro derecho, puesto que la controversia gira en torno a la presunción de legalidad del acto administrativo que se pretende nulo, no se encuentran pruebas pendientes por practicar por lo que se tendrán como tales aquellas aportadas por las partes y las partes han solicitado tener como pruebas las documentales que arrimaron con la demanda y las contestaciones y respecto de ellas no se formuló tacha de falsedad ni desconocimiento; en consecuencia, es procedente dictar sentencia anticipada, veamos:

### 2. La naturaleza del litigio que se propone

---

<sup>1</sup> Código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo

<sup>2</sup> Por medio de la cual se reforma el código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo -Ley 1437 de 2011- y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción

Con la demanda se pretende la declaratoria de nulidad del acto administrativo contenido en el Acuerdo n.º 13 de 27 de junio de 2017 *“Por medio del cual se crea la Secretaria Municipal de Tránsito y Transporte del Municipio de Guaduas y la comisión de tránsito y participación ciudadana, se conceden unas autorizaciones y se dictan otras disposiciones”*, si aquella circunstancia se tiene como premisa, es fácil concluir que el debate judicial responde a una cuestión de puro derecho que se define mediante un análisis de contraste entre el acto administrativo objeto de la demanda y el entorno normativo superior.

Nótese que el demandante cuestiona la legalidad del acto administrativo pues, en su criterio, se expidió con violación de las normas en que debía fundarse, toda vez que la creación de la oficina municipal de tránsito y transporte del Municipio de Guaduas, no contó con el concepto previo de planeación departamental de Cundinamarca, omitiendo lo establecido por el art. 12 de la L.53/1999.

Es por ello que se considera que el problema jurídico que se resolvería en la sentencia anticipada es de puro derecho, en la medida en que no se requiere la práctica de pruebas adicionales, más allá de las que fueron aportadas y que, vale señalar, serán incorporadas en esta providencia, pues la resolución se centra en (i) el contraste del acto administrativo con la norma superior y en la determinación de la conservación de la presunción de legalidad de aquel, (ii) para lo cual, las documentales objeto de incorporación como elemento de prueba permiten tener por demostrados los tópicos esenciales que plantea la litis.

### **3. Las pruebas de las partes**

#### **3.1. Las aportadas por la demandante**

A folios 112 a 186 del expediente se encuentran las siguientes:

- Copia respuesta del Concejo Municipal de Guaduas solicitud de información copia acuerdos municipales (fl. 112).
- Copia acuerdo n.º 13 de 27 de junio de 2017 *“Por medio del cual se crea Secretaria Municipal de Tránsito y Transporte del Municipio de Guaduas y la Comisión de Tránsito y Participación Ciudadana, se conceden unas autorizaciones y se dictan otras disposiciones”* (fls. 113 – 118).
- Copia acuerdo n.º 07 de 13 de julio de 2018, *“Por medio del cual se autoriza al Municipio de Guaduas, Cundinamarca, para participar en la constitución de la empresa mixta de servicios de alumbrado público, tránsito y transporte S.A.S. S.EM. y se dictan otras disposiciones”*, (fls. 120 - 121).
- Copia respuesta oficio solicitud copia concepto previo “creación organismo de tránsito de guaduas” y concepto previo “creación organismo de tránsito de Mosquera” de 29 de marzo de 2019 (fl. 122)
- Copia respuesta a oficio solicitud de concepto previo de 7 de julio de 2017 de la Dirección de Estudios Económicos y Políticas Publicas – Secretaría de Planeación de Cundinamarca (fls. 123 – 124)

- Copia sentencia de 15 de noviembre de 2007, Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Primera – Subsección B, M.P. Dra. Ayda Vides Parra, expediente 2003-0178-01 (fls. 126 – 141)
- Copia sentencia de 30 de septiembre de 2010, Consejo de Estado – Sección Primera, M.P. Dr. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta, expediente 2003-018-01 (fls. 142 – 151).
- Copia concepto previo para la creación del organismo de tránsito, Gobernación del Tolima, fecha 13 de febrero de 2018 (fls. 152 - 160).
- Copia acuerdo n.º 0010 de 5 de julio de 2018, *“Por medio del cual se crea la Oficina Municipal de Tránsito y Transporte en la Jurisdicción del Municipio de Chaparral – Tolima – se conceden unas facultades y se dictan otras disposiciones”*, (fls. 161 – 166)
- Copia Ley 53 de 1989 (fls. 167 – 169).
- Copia Sentencia C-1051 de 4 de octubre de 2001, M.P. Jaime Araujo Rentería, expediente D-3469 (fls. 170 – 186).

### **3.2. Las solicitadas por la demandante**

El demandante no realizó solicitud probatoria.

### **3.3. Las aportadas por la entidad demandada**

A folios 286 a 313 del expediente, se encuentra que la entidad allegó los siguientes elementos probatorios:

- Copia solicitud de asesoría técnica para la creación del organismo de tránsito de 23 de mayo de 2017 (fls. 286 – 287).
- Copia solicitud de concepto para la creación del organismo de tránsito y transporte del Municipio de Guaduas de 13 de junio de 2017 (fls. 288 – 289).
- Acuerdo n.º 13 de 27 de junio de 2017 *“Por medio del cual se crea Secretaria Municipal de Tránsito y Transporte del Municipio de Guaduas y la Comisión de Tránsito y Participación Ciudadana, se conceden unas autorizaciones y se dictan otras disposiciones”*, (fls. 290 – 295).
- Copia respuesta a oficio solicitud concepto previo de 7 de julio de 2017 de la Dirección de Estudios Económicos y Políticas Públicas – Secretaría de Planeación de Cundinamarca (fls. 296 – 297).
- Copia acta de visita del Registro Único Nacional de Tránsito para determinar la infraestructura, de 30 de agosto de 2017 (fls. 299 – 304).
- Comunicación del Ministerio de Tránsito de 23 de octubre de 2017 (fls. 305 – 308).
- Comunicación del Municipio de Guaduas dirigida al Ministerio de Tránsito, de 20 de diciembre de 2017 (fl. 309).
- Resolución n.º 178 de 19 de enero de 2018, expedida por el Ministerio de Transporte (fls. 310 – 313)

### **3.4. Las solicitadas en la contestación**

La entidad demandada no realizó solicitud probatoria.

### **3.5. Las aportadas por los coadyuvantes**

#### **Empresa Mixta de Servicios de Alumbrado Público, Tránsito y Transporte SAS SEM**

- Copia solicitud de asesoría técnica para la creación del organismo de tránsito de 23 de mayo de 2017 (fls. 412 – 413).
- Copia solicitud de concepto para la creación del organismo de tránsito y transporte del Municipio de Guaduas de 13 de junio de 2017 (fls. 414 – 415).
- Acuerdo n.º 13 de 27 de junio de 2017 *“Por medio del cual se crea Secretaria Municipal de Tránsito y Transporte del Municipio de Guaduas y la Comisión de Tránsito y Participación Ciudadana, se conceden unas autorizaciones y se dictan otras disposiciones”*, (fls. 416 – 421).
- Copia respuesta a oficio solicitud concepto previo de 7 de julio de 2017 de la Dirección de Estudios Económicos y Políticas Públicas – Secretaría de Planeación de Cundinamarca (fls. 422 – 424).
- Copia acta de visita del Registro Único Nacional de Tránsito para determinar la infraestructura, de 30 de agosto de 2017 (fls. 426 – 433).
- Comunicación del Ministerio de Tránsito de 23 de octubre de 2017 (fls. 434 – 435).
- Comunicación del Municipio de Guaduas dirigida al Ministerio de Tránsito, de 20 de diciembre de 2017 (fl. 493).
- Resolución n.º 178 de 19 de enero de 2018, expedida por el Ministerio de Transporte (fls. 440 – 442).

#### **Empresa Controlets S.A.S**

Solicitó se tengan en cuenta las pruebas que reposan en el expediente, y las anexas con la contestación de la demanda; pese a enunciarlas no se encuentran en el expediente, aunque son las mismas que anexaron la entidad demandada y la coadyuvante.

#### **Empresa Inversiones Tecnológicas de América S.A.S**

Solicitó se tengan en cuenta las pruebas que reposan en el expediente.

### **3.6. Las solicitadas por los coadyuvantes**

No realizaron solicitud probatoria.

#### **4. Consideraciones en torno a las pruebas de oficio**

El análisis que emprende el suscrito parte de la lectura del núm. 10 del art. 180 de la L.1437/2011, según el cual:

Solo se decretarán las pruebas pedidas por las partes y los terceros, siempre y cuando sean necesarias para demostrar los hechos sobre los cuales exista disconformidad, en tanto no esté prohibida su demostración por confesión o las de oficio que el Juez o Magistrado Ponente considere indispensables para el esclarecimiento de la verdad

La oficiosidad en el decreto de pruebas responde al criterio de necesidad de la prueba, la cual, a su vez, configura el derrotero para la decisión judicial sobre la admisibilidad de las pruebas, orientada hacia la averiguación de la verdad sobre los hechos que proponen las partes<sup>3</sup>.

A propósito, en el caso que ocupa la atención del suscrito, tal como se encuentra configurado el litigio, se ve innecesario decretar pruebas de oficio puesto que las que se han aportado resultan suficientes para responder al problema jurídico que surge de la confrontación entre demanda y contestación, esto es, permiten atender y verificar con suficiencia la postura del demandante y de la demandada, es por tal razón que en esta ocasión se abstendrá de decretar pruebas de oficio.

#### **5. Fijación del litigio**

Si bien la L.1437/2011 no define la denominada *fijación del litigio* (cfr. art. 180 num. 7 *ibídem*), con la doctrina autorizada<sup>4</sup> y la jurisprudencia decantada del Consejo de Estado<sup>5</sup> se concluye que aquella consiste en el momento o etapa procesal en la que se precisa y delimita el objeto del debate judicial; así, reviste tal trascendencia para el devenir del proceso en tanto que constituye el marco de referencia para la decisión del Juez al momento de dictar sentencia.

El aspecto definitorio de la fijación del litigio parte de la determinación de los hechos relevantes, ejercicio que supone descartar aquellos que no lo son por (i) ser ajenos a la descripción normativa a la que se enlaza el planteamiento de la parte o (ii) no brindar elementos circunstanciales de trascendencia para el caso; vale destacar que la fijación del litigio se encuentra ligada a la estructuración del problema jurídico<sup>6</sup>, la cual comporta, a su vez, la identificación del esquema fáctico esencial y su contraste con la norma vinculante.

---

<sup>3</sup> Cfr. Ferrer Beltrán, Jordi. La valoración racional de la prueba. - Cap. 2, 2.1. El objetivo institucional es la averiguación de la verdad - Editorial Marcial Pons. Pgs 29 y ss.

<sup>4</sup> Cfr. Hernández Gómez, William. Audiencia inicial y Audiencia de Pruebas. Escuela Judicial "Rodrigo Lara Bonilla" y Consejo Superior de la Judicatura. Pgs. 89 y ss. 2015. Cfr. Arias García, Fernando. Derecho Procesal Administrativo. 3ª Edición. Ed. Ibáñez. Pgs. 304 y ss. 2018.

<sup>5</sup> Puede verse, entre otras: CE S5 auto de 24 nov. 2020 exp. 11001-03-28-000-2020-00052-00 MP. L. Bermúdez

<sup>6</sup> Cfr. López Medina, Diego. Interpretación Constitucional. Pgs. 166 y ss. Módulo impartido durante el VII Curso de Formación Inicial para Jueces y Magistrados. Escuela Judicial "Rodrigo Lara Bonilla". 2017.

Atendiendo a lo expuesto y de conformidad con lo establecido en el art. 182A de la L.1437/2011, para el presente asunto se fijará el litigio en los siguientes términos:

**a. Hechos relevantes propuestos por la parte demandante**

El 27 de junio de 2017, el Concejo Municipal de Guaduas – Cundinamarca expidió el Acuerdo n.º 013, sin contar con el concepto previo de la Oficina de Planeación Departamental de Cundinamarca, omitiendo lo señalado por el artículo 12 de la L.53/1989.

El concepto de la Oficina de Planeación de Cundinamarca fue expedido el 7 de julio de 2017, mediante oficio de la misma fecha.

**b. Hechos relevantes propuestos por la parte demandada**

La apoderada de la entidad demandada dio como ciertos los hechos 4, 9 y 11, como parcialmente ciertos los hechos 1 y 13, y como no ciertos los hechos 2, 3, 5, 6, 7, 8, 10, 12, y 14.

Insistió en señalar que el concepto previo favorable no es requisito para la creación del organismo de tránsito y que su creación estuvo apegada a lo señalado por la Resolución 3846 del 11 de agosto de 1993, por medio de la cual se establecieron los requisitos que se deben cumplir para la clasificación de los organismos de tránsito.

Dentro de la respuesta al hecho n.º 5 de la demanda realizó un recuento cronológico de los hechos que llevaron a la creación y clasificación del organismo de tránsito, los cuales se sintetizan así:

- El 23 de mayo de 2017, se radica ante el Ministerio de Transporte, una solicitud de asesoría técnica para la creación del organismo de tránsito.
- El 13 de junio de 2017, se radica ante la Secretaría de Planeación, solicitud de concepto favorable para la creación del organismo de tránsito.
- El 27 de junio de 2017, el Concejo Municipal de Guaduas, expidió el acuerdo por el cual se crea la Secretaría Municipal de Tránsito y Transporte del Municipio de Guaduas, en uso de las atribuciones establecidas en la Constitución Política.
- El 7 de junio de 2017, la Secretaría de Planeación del Departamento de Cundinamarca emite respuesta a la solicitud elevada por el Municipio de Guaduas, donde se abstiene de emitir concepto previo.
- El 30 de agosto de 2017, el Registro Único Nacional de Tránsito realiza la visita para determinar la infraestructura del organismo de tránsito.
- El 23 de octubre de 2017, el Ministerio de Transporte envía comunicación al Municipio de Guaduas solicitando anexar documentación para seguir adelante con el trámite de clasificación del organismo de tránsito.

- El 2 de noviembre de 2017, el Municipio de Guaduas remite comunicación dirigida al Ministerio de Transporte, adjuntando anexos solicitados.
- El 20 de diciembre de 2017, se remite al Ministerio de Transporte información sobre el parque automotor del municipio.
- El 19 de enero de 2018 el Ministerio de Transporte expide la Resolución n.º 178 por la cual se autoriza el funcionamiento de la Secretaría de Tránsito y Transporte del Municipio de Guaduas.

### **c. Hechos relevantes propuestos por los coadyuvantes**

#### **Empresa Mixta de Servicios de Alumbrado Público, Tránsito y Transporte**

La apoderada de la empresa coadyuvante dio como ciertos los hechos 4, 9 y 11, como parcialmente ciertos los hechos 1 y 13, y como no ciertos los hechos 2, 3, 5, 6, 7, 8, 10, 12, y 14.

Insistió en señalar que el concepto previo favorable no es requisito para la creación del organismo de tránsito y que su creación estuvo apegada a lo señalado por la Resolución 3846 del 11 de agosto de 1993, por medio de la cual se establecieron los requisitos que se deben cumplir para la clasificación de los organismos de tránsito.

Dentro de la respuesta al hecho n.º 5 de la demanda realizó un recuento cronológico de los hechos que llevaron a la creación y clasificación del organismo de tránsito, en forma idéntica a los arriba descritos.

#### **Empresa Controlets S.A.S.**

El apoderado de la empresa coadyuvante dio como ciertos los hechos 4, 9 y 11, como parcialmente ciertos los hechos 1 y 13, y como no ciertos los hechos 2, 3, 5, 6, 7, 8, 10, 12, y 14.

Insistió en señalar que el concepto previo favorable no es requisito para la creación del organismo de tránsito y que su creación estuvo apegada a lo señalado por la Resolución 3846 del 11 de agosto de 1993, por medio de la cual se establecieron los requisitos que se deben cumplir para la clasificación de los organismos de tránsito.

Dentro de la respuesta al hecho n.º 5 de la demanda realizó un recuento cronológico de los hechos que llevaron a la creación y clasificación del organismo de tránsito, en forma idéntica a los arriba descritos.

#### **Empresa Inversiones Tecnológicas de América S.A.**

La apoderada de la empresa coadyuvante dio como ciertos los hechos 4, 9 y 11, como parcialmente ciertos los hechos 1 y 13, y como no ciertos los hechos 2, 3, 5, 6, 7, 8, 10, 12, y 14.

Insistió en señalar que el concepto previo favorable no es requisito para la creación del organismo de tránsito y que su creación estuvo apegada a lo señalado por la Resolución 3846 del 11 de agosto de 1993, por medio de la cual se establecieron los requisitos que se deben cumplir para la clasificación de los organismos de tránsito.

Dentro de la respuesta al hecho n.º 5 de la demanda realizó un recuento cronológico de los hechos que llevaron a la creación y clasificación del organismo de tránsito, en forma idéntica a los arriba descritos

#### **d. Conclusión en torno a los hechos que se estiman probados**

El 13 de junio de 2017, se radica ante la Secretaría de Planeación, solicitud de concepto favorable para la creación del organismo de tránsito.

El 27 de junio de 2017, el Concejo Municipal de Guaduas – Cundinamarca expidió el Acuerdo n.º 013, sin contar con el concepto previo de la Oficina de Planeación Departamental de Cundinamarca, omitiendo lo señalado por el artículo 12 de la L.53/1989.

El concepto de la Oficina de Planeación de Cundinamarca fue expedido el 7 de julio de 2017, mediante oficio de la misma fecha.

#### **e. Problema jurídico a resolver**

Con base en lo anterior, el problema jurídico que se resolverá en la sentencia consiste en determinar si el Acuerdo n.º 013 de 2017, se ajustó al régimen legal aplicable para el efecto; **(ii)** si, como lo pretende el demandante, el acto administrativo es ilegal y por tanto habrá de declararse su nulidad.

En mérito de lo expuesto, el Juez Primero Administrativo de Facatativá,

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO:** Tener por contestada la demanda por parte del Municipio de Guaduas.

**SEGUNDO:** Tener por contestada la demanda por parte de los coadyuvantes Empresa Inversiones Tecnológicas de América S.A., Empresa Controlets S.A.S. Empresa Mixta de Servicios de Alumbrado Público, Tránsito y Transporte.

**TERCERO:** Incorporar las documentales aportadas por el demandante, aquellas serán tenidas en cuenta como elemento de prueba dentro del proceso.

**CUARTO:** Incorporar las pruebas aportadas por el Municipio de Guaduas, las que el Despacho tendrá como elemento probatorio en este contencioso.

**QUINTO:** Incorporar las pruebas aportadas por Empresa Inversiones Tecnológicas de América S.A., Empresa Controlets S.A.S., como coadyuvantes las que serán elemento probatorio en este asunto.

**SEXTO: FIJAR EL LITIGIO** en los términos expuestos en la parte motiva de la presente providencia.

**SÉPTIMO: Correr** traslado a las partes por el término de diez (10) días -art. 182A L.1437/2011- para que presenten alegatos de conclusión por escrito y al Ministerio Público para que conceptúe; los alegatos de conclusión y el concepto deberán ser enviados al buzón electrónico [jadminfac@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:jadminfac@cendoj.ramajudicial.gov.co), se sugiere que en el asunto se escriba "Alegatos de conclusión (concepto) – parte demandante (o parte demandada, según sea el caso) proceso n.º ---- (año) ---- (consecutivo) y que el documento se adjunte en formato PDF.

**OCTAVO:** Notificar por estado la presente determinación.

**NOVENO:** Vencido el término de traslado, Secretaría ingresará el expediente al Despacho para dictar sentencia anticipada, sin perjuicio de la facultad de reconsideración consagrada en el par. del art. 182A de la L.1437/2011.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Firmado electrónicamente  
**MAURICIO LEGARDA NARVÁEZ**  
**Juez**

004/S/xxxxxx

**Firmado Por:**

**ELKIN MAURICIO LEGARDA NARVAEZ**

**JUEZ CIRCUITO**

**JUZGADO 001 SIN SECCIONES ADMINISTRATIVO DE FACATATIVA**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Medio de Control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho  
Radicado: 25269-33-33-001-2019-0122-00  
Demandante (S): Orlando Posada Ruiz  
Demandado (S): Municipio de Guaduas

---

Código de verificación: **100a8a95badd2a885204e50144502c2e2b298bdae375a54167c7d8e222bab7ce**

Documento generado en 28/05/2021 05:42:41 AM

**Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**  
**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**