



**JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO  
DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ  
SECCIÓN PRIMERA**

Bogotá, D.C., doce (12) de septiembre de dos mil diecisiete (2017)

Expediente: 11001-33-34-002-2017-0140-00  
Demandante: Martha Alejandra Wilches Pulido  
Demandado: Bogotá, Distrito Capital, Concejo de Bogotá D.C.

**NULIDAD**

---

Procede el Despacho a resolver la solicitud de suspensión provisional del Decreto 207 de 2017, presentada por la ciudadana Martha Alejandra Wilches Pulido quien representa a la Asociación Nacional de Técnicos en Telefonía y Comunicaciones Afines “ATELCA”, con base en los siguientes:

**1. ANTECEDENTES**

**1.1. La demanda**

La señora Martha Alejandra Wilches Pulido, presentó demanda con pretensión de nulidad del Decreto 207 de 2017, por medio del cual se aprueba el programa de enajenación de las acciones que el Distrito Capital y otras entidades poseen en la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A. E.P.S., (fls. 1 a 9, cuaderno de medida cautelar).

Como fundamento de las pretensiones explicaron lo que a continuación se resume.

Expuso que el Decreto 207 de 2017 quebrantó lo previsto en los artículos 142 del Acuerdo 645 de 2016, los artículos 2 y 10 de la Ley 226 de 1995, el parágrafo del artículo 38 de la Ley 489 de 1998 y los artículos 25, 53, 60 y 313.3 de la Constitución Política.

Agregó que en el articulado del decreto en mención no se tomaron en cuenta los derechos colectivos e individuales de los trabajadores de la ETB por lo que se violaron de manera flagrante los artículos 142 del Acuerdo 645 de 2016 y 25 y 53 de la Constitución Política. Para explicar lo anterior transcribió un fragmento de las sentencias C-593 de 2014 y C-237 de ese mismo año.

Indicó que en el artículo 14 del Decreto 207 de 2017 trata de la continuidad de la prestación del servicio pero no hace referencia alguna a los derechos de los

trabajadores, asunto fundamental pues existen más de 2600 familiar que tienen garantizada su subsistencia con la vinculación laboral con la ETB.

Aseveró que la norma demandada viola el numeral 3 del artículo 313 de la Constitución Política por cuanto la enajenación de las acciones es un contrato y su autorización se rige por la citada norma y por el parágrafo 4 del artículo 18 de la Ley 1551 de 2012.

Adicionó que como la enajenación es un contrato, el Concejo de Bogotá no podía autorizarla en el caso de las entidades descentralizadas, pues ello solamente es competencia de los representantes legales de las mismas por medio de un convenio interadministrativo.

Adujo que en el preámbulo del Acuerdo 645 de 2016 no aparece el artículo 17 de la Ley 226 de 1995, tampoco el numeral 3 del artículo 313 de la Constitución Política, los cuales deberían estar citados en vista de que la enajenación de las acciones es un contrato o acuerdo de voluntades, tampoco aparece citado el parágrafo 4 del artículo 18 de la Ley 1551 de 2012. Lo anterior, por cuanto, a juicio de la demandante la venta de la ETB se presentó de manera camuflada por parte del alcalde mayor de Bogotá D.C.

Explicó que el alcalde mayor de Bogotá D.C. se extralimitó en sus funciones por cuanto incorporó en la enajenación de las acciones a otras entidades del distrito como la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.P.S., el Instituto de Desarrollo Urbano –IDU, el Fondo de Prestaciones Económicas Cesantías y Pensiones de la Lotería de Bogotá.

Expuso que de conformidad con lo previsto en la Ley 489 de 1998 le corresponde a las Juntas Directivas de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado autorizar la enajenación de las acciones que posean en otras entidades. Este mandato se infringió por parte de la administración distrital que dispuso la venta de las acciones de algunas entidades descentralizadas.

Reiteró que con la venta de las acciones tanto del Distrito como de otras entidades descentralizadas quedaron en el limbo los derechos de los trabajadores de la ETB, pues no se garantiza la continuidad de las relaciones laborales.

Indicó que con el pretexto de garantizar la continuidad de la prestación del servicio se dispusieron en el artículo 14 del Decreto 207 de 2017 unos requisitos contrarios a lo previsto en los artículos 3 y 10 de la Ley 226 de 1995 y 60 de la Constitución Política, debido a que impone límites para la enajenación de las acciones lo cual impide el libre acceso a la propiedad en el marco de la publicidad y la amplia concurrencia.

Manifestó que el mencionado artículo limita la participación de los destinatarios de las condiciones especiales bajo el argumento de “*idoneidad, experiencia y capacidad técnica*” con lo cual se quebranta en su totalidad la Ley 226 de 1995 que establece la

democratización como principio fundamental de los procesos de enajenación de la propiedad accionaria.

Agregó que el Decreto 207 de 2017 tampoco dispone nada en relación con la sustitución patronal, es más, se habla de la elección del operador idóneo por parte de los accionistas para que continuara con la asistencia técnica para el mantenimiento de la ETB y se desconocen por completo a los trabajadores actuales de la empresa.

### **1.2. La solicitud de suspensión provisional de urgencia**

Mediante manifestación expresa contenida en la demanda, la ciudadana Martha Alejandra Wilches Pulido solicitó la suspensión provisional del Decreto 207 de 2017, con fundamento en los cargos expuestos en la demanda.

Hizo especial énfasis en el quebrantamiento de los derechos laborales de los empleados de la ETB, debido a que en la norma en cuestión no se definió su situación y no se les da prevalencia pues se exigen condiciones especiales de idoneidad, experiencia y capacidad técnica y no se tocó el tema de la sustitución patronal.

### **1.3. Trámite procesal**

El 18 de agosto de 2017, el Despacho dispuso la notificación de la medida cautelar a Bogotá Distrito Capital (fl. 10, cuaderno de medidas cautelares).

El 28 de agosto de 2017, la apoderada de Bogotá, Distrito Capital, presentó escrito de oposición frente a la medida cautelar solicitada. (fls. 14 a 19, cuaderno de medidas cautelares).

### **1.4. Intervención de la Demandada**

Una vez surtido el traslado de que trata el artículo 233 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y dentro del término otorgado para el efecto, Bogotá, Distrito Capital, a través de apoderada se pronunció sobre la solicitud de suspensión provisional en los siguientes términos:

Advirtió que en el presente asunto se presenta carencia actual de objeto, debido a que por medio de la providencia del 11 de mayo de 2017 el Juzgado Cuarto Administrativo de Oralidad de Bogotá, dispuso la suspensión provisional de esa norma y en cumplimiento de la decisión anterior se expidió el Decreto 242 de 2017.

De manera, que la norma que se solicita suspender en este momento no está causando efecto alguno, por lo que una decisión en favor de la pretensión de la parte actora sería inane en este momento procesal.

Agregó respecto a los reparos esbozados por la demandante, que la garantía de estabilidad laboral de los trabajadores de la ETB radica en el plan de desarrollo que

prevé en su artículo 142 el respeto por los derechos individuales y colectivos de los trabajadores mencionados de conformidad con lo dispuesto en la Ley 226 de 1995.

De otra parte, expuso que el objeto del decreto no era definir la situación laboral de los empleados de la ETB sino determinar las etapas de enajenación de las acciones de la misma, por lo tanto, no existe vulneración de las normas expuestas por la parte actora.

En cuanto a las presuntas irregularidades contenidas en el artículo 14 del Decreto 207 de 2017, expuso que las exigencias relacionadas en esta norma pretenden evitar irregularidades en el trámite y de la enajenación y dar mayores posibilidades a los trabajadores, extrabajadores, pensionados y demás, para la adquisición de las acciones.

Agregó que el proceso de publicidad de enajenación de las acciones se va a publicar ampliamente a través de diarios de circulación nacional en los que se darán los pormenores de la enajenación.

Respecto a la presunta vulneración del artículo 17 de la Ley 226 de 1995, expuso que de conformidad con lo previsto en el artículo 140 del Acuerdo 645 de 2016 el Concejo de Bogotá autorizó al alcalde mayor para enajenar la totalidad de las acciones que posea el Distrito Capital en la ETB.

En este sentido el Distrito Capital, el IDU, la Lotería de Bogotá, la EAB y el FONCEP tienen la capacidad para realizar directamente o a través de terceros las actividades que resulten necesarias para enajenar su participación en la ETB.

Mencionó que para lo anterior debe en todo caso contarse con la autorización previa del Concejo de Bogotá, la cual se dio a través del artículo 17 del Decreto 270 de 2017.

En virtud de lo anterior, solicitó negar la medida cautelar solicitada.

## **2. CONSIDERACIONES**

### **2.1. De la medida cautelar de suspensión provisional**

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, consagró la posibilidad de decretar medidas cautelares dentro de todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, sin que dicho acto implique prejuzgamiento alguno. Se recuerda, que en general las medidas cautelares tienen el objeto de garantizar la eficacia de las providencias que ponen fin a los procesos judiciales<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Expediente No. 110010328000201500018 – 00. Auto del veinticinco (25) de agosto de dos mil quince (2015). C.P. Dra. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

El artículo 231 la Ley 1437 de 2011, fijó una serie requisitos en materia de suspensión provisional, en lo referido a los medios de control de nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho, 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...”*

Al respecto, el Consejo de Estado se ha pronunciado indicando<sup>2</sup>:

*“Del texto normativo transcrito se desprenden, para la procedencia de la medida cautelar, los siguientes requisitos: i) que se invoque a petición de parte, ii) que exista una violación que 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 y, iii) si se trata de un medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, que se acredite, de manera sumaria, los perjuicios que se alegan como causados”.*

Con base en lo anterior, se puede establecer que para el decreto de la suspensión provisional de un acto administrativo, debe llevarse a cabo una confrontación del acto demandado frente a las normas superiores invocadas como violadas en la demanda o en la solicitud, y de esta manera verificar efectivamente si se presentó una violación a aquellas.

De igual forma, respecto a la nueva normatividad de esta figura la jurisprudencia ha señalado que:

*“(...) la nueva normativa presenta una variación significativa en la regulación de esta figura, por cuanto la norma obliga al Juez administrativo a realizar el análisis entre el acto y las normas invocadas como transgredidas y a estudiar las pruebas allegadas con la solicitud”<sup>3</sup>.*

Teniendo en cuenta lo anterior, para la decisión sobre la suspensión provisional de un acto, el juez tiene la obligación de examinar el acto frente a las normas invocadas como vulneradas y además debe estudiar las pruebas allegadas con la solicitud de la medida cautelar.

---

<sup>2</sup> Ver: Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Expediente No. 11001-03-24-000-2013-00030-00. Auto del veintiocho (28) de noviembre de 2016. C.P. Dra. María Elizabeth García González.

<sup>3</sup> Ver: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Expediente. No. 11001-03-24-000-2012-00290-00. Auto del tres (3) de diciembre de 2012. C.P. Guillermo Vargas Ayala.

## 2.2. Del caso en concreto

A efectos de resolver, en primer lugar se analizará si la solicitud de medida de suspensión provisional de los actos administrativos demandados cumple con los requisitos establecidos en los artículos 229 y 231 de la Ley 1437 de 2011, a fin de que proceda su estudio de fondo.

Se observa que en efecto se está en el curso de un proceso declarativo; y la parte demandante realizó la petición de la medida en el escrito separado del principal la cual sustentó en el quebrantamiento de normas del orden constitucional y legal.

Aunado a lo anterior, como en el presente caso la medida se presentó con base en los fundamentos de la demanda y los mismos son netamente jurídicos, lo cual convierte la situación en un asunto de puro derecho.

Sin perjuicio de lo anterior, el Despacho observa que en el presente asunto se presenta el fenómeno de la carencia actual de objeto, debido a que una decisión en torno a la suspensión provisional del Decreto 207 de 2017 quedaría en el vacío y no tendría ninguna consecuencia jurídica. Lo anterior debido a las siguientes razones:

i) La pretensión de suspensión provisional del Decreto 207 de 2017 ya fue ventilada ante el Juzgado Cuarto Administrativo de Oralidad de Bogotá en el proceso 11001 33 34 004 2016 0187 00, Despacho que por medio del auto del 11 de mayo de 2017<sup>4</sup> dispuso suspender los efectos de esa norma en atención a que a través de la misma se definen los lineamientos para el desarrollo del proceso de enajenación de las acciones de la E.T.B S.A E.S.P., propiedad del Distrito Capital y otras entidades descentralizadas.

Tal decisión se fundamentó en que de no declararse la medida de suspensión de esa norma la sentencia sería inane debido a que probablemente al finalizar el proceso judicial ya las acciones estarían vendidas.

ii) A efectos de dar cumplimiento a la decisión del Juzgado Cuarto Administrativo de Oralidad de Bogotá, el alcalde mayor de Bogotá expidió el Decreto 242 de 2017 que dispone:

### **“DECRETA:**

*Artículo 1º.- Dar cumplimiento a la orden emitida mediante auto del 11 de mayo de 2017 del Juzgado Cuarto Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá, Sección Primera, dentro del proceso de Nulidad Simple bajo los radicados acumulados 11001-33-34-0042016-00187-00, 11001-33-34-004-2016-00256-00 y 11001-33-34-004-2017-00009-00, seguido por Martha Alejandra Wilches Pulido contra Bogotá, Distrito Capital, y en consecuencia, proceder a la "suspensión temporal del procedimiento o actuación administrativa que actualmente se surte con ocasión del cumplimiento del Decreto número 207 del 27 de abril de 2017, por medio del cual se aprobó el programa de enajenación de*

<sup>4</sup><http://procesos.ramajudicial.gov.co/consultaprosesos/ConsultaJusticias21.aspx?EntryId=yjGr8YX5fRXc6emkk7zXeXcOnZg%3d>

*las acciones que el Distrito Capital y otras entidades poseen en la ETB S.A E.S.P*

**Artículo 2°.-** Ordenar a la Secretaría Distrital de Hacienda, a la Secretaría Distrital del Hábitat, a la Secretaría Distrital de Movilidad, al Instituto de Desarrollo Urbano — IDU, a la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Bogotá — EAB E.S.P., al Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones — FONCEP, y a la Lotería de Bogotá, así como a las demás entidades y organismos distritales con injerencia en los procesos descritos en el Decreto Distrital 207 de 2017, dar cumplimiento en el marco de sus competencias y funciones legalmente asignadas, a las órdenes de medida cautelar de urgencia impartidas dentro del proceso de Nulidad Simple bajo los radicados acumulados 11001-33-34-004-2016-00187-00, 11001-33-34-004-2016-00256-00 y 11001-33-34-004-2017-00009-00, seguido por Martha Alejandra Wilches Pulido contra Bogotá, Distrito Capital.

**Artículo 3°.-** Remitir copia del presente acto administrativo a la Secretaría Distrital de Hacienda, a la Secretaría Distrital del Hábitat, a la Secretaría Distrital de Movilidad, al Instituto de Desarrollo Urbano — IDU, a la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Bogotá — EAB E.S.P., al Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones - FONCEP, a la Lotería de Bogotá, y al Juzgado Cuarto Administrativo de Oralidad Circuito de Bogotá, Sección Primera, con destino al expediente del medio de control de Nulidad Simple bajo los radicados acumulados 11001-33-34-004-2016-00187-00, 11001-3-34004-2016-00256-00 y 11001-33-34-004-2017-00009-00, seguido por Martha Alejandra Wilches Pulido contra Bogotá, Distrito Capital, a través de la Subdirección de Servicios Administrativos de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C.

**Artículo 4°.-** El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación y, suspende el Decreto Distrital 207 de 2017, hasta que exista pronunciamiento de fondo frente a la medida cautelar de urgencia emitida por parte del Juzgado Cuarto Administrativo de Oralidad Circuito de Bogotá, Sección Primera, así como las demás disposiciones que le sean contrarias.

iii) Así mismo, por medio del proveído del 10 de julio de 2017<sup>5</sup> el juzgado en mención declaró la nulidad del artículo 140 del Acuerdo 645 del 9 de junio de 2016, Plan de Desarrollo Económico, Social y Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá D.C. 2016-2020 “Bogotá mejor para todos”. El artículo en mención contiene la autorización al alcalde mayor de Bogotá para enajenar la participación accionaria del Distrito Capital y otras entidades descentralizadas en la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A E.S.P.

iv) Frente a las decisiones emitidas por el Juzgado Cuarto Administrativo de Bogotá se interpusieron los recursos procedentes.

v) Respecto a los recursos presentados el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en el auto del 25 de agosto de 2017 dispuso que serían resueltos en conjunto junto con el recurso de apelación interpuesto en contra de la sentencia<sup>6</sup>.

<sup>5</sup><http://procesos.ramajudicial.gov.co/consultaprocessos/ConsultaJusticias21.aspx?EntryId=yjGr8YX5fRXc6emkk7zXeXcOnZg%3d>

<sup>6</sup><http://procesos.ramajudicial.gov.co/consultaprocessos/ConsultaJusticias21.aspx?EntryId=yjGr8YX5fRXc6emkk7zXeXcOnZg%3d>

Del recuento anterior, se tiene que la pretensión de suspensión provisional del Decreto 270 de 2017 ya fue interpuesta ante el Juzgado Cuarto Administrativo de Bogotá, despacho que declaró prospera dicha pretensión.

Posteriormente, el alcalde mayor de Bogotá expidió el Decreto 242 de 2017 mediante el cual dio cumplimiento a la decisión anterior. Finalmente, el Despacho en comento dispuso declarar la nulidad del artículo 140 del Acuerdo 645 de 2016 en donde se encontraba la autorización para la venta de la participación accionaria.

De lo expuesto, se tiene que actualmente no existe objeto frente al cual pronunciarse con fundamento en la solicitud de suspensión provisional, pues el Decreto 270 de 2017 frente al cual se solicitó la medida cautelar se encuentra suspendido con fundamento en la decisión de otro despacho judicial y hasta tanto se resuelva el recurso de apelación por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

Por lo tanto, una decisión en torno a la misma emitida por este Juzgado sería inane y no produciría efecto alguno, lo que se traduce en la carencia de objeto para pronunciarse.

En consecuencia, el Despacho no decretará la medida cautelar solicitada por la parte accionante, consistente en la suspensión provisional de la norma acusada.

#### **RESUELVE**

**Primero.-** Declárase la carencia actual de objeto frente a la solicitud de suspensión provisional del Decreto 270 de 2017.

**Segundo.-** Como consecuencia de lo anterior, niégase el decreto de la medida cautelar de suspensión provisional presentada por la parte actora, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

#### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**SONIA MILENA VARGAS GAMBOA**  
Juez