

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



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

Bogotá, D.C., veintitrés (23) de noviembre de dos mil veintidós (2022)

**Magistrado Ponente: OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS**  
**Radicación: No. 25000-23-41-000-2022-01431-00**  
**Demandante: JAIRO ALFREDO PAIBA TIBADUIZA**  
**Demandado: COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL  
Y SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE -  
SENA**  
**Referencia: ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO - ADMISIÓN**

Visto el informe secretarial que antecede (archivo 21), el Despacho observa lo siguiente:

1) Mediante escrito radicado el 17 de noviembre de 2022 en la plataforma de demandas en línea, el señor Jairo Alfredo Paiba Tibaduiza interpuso demanda en ejercicio de la acción de cumplimiento en contra de la Comisión Nacional de Servicio Civil - CNSC y el Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA.

2) Efectuado el respectivo reparto, le correspondió el conocimiento del asunto de la referencia al Juzgado 35 Administrativo de Bogotá (archivo 18); quien mediante auto del 17 de noviembre de 2022 (archivo 19), declaró la falta de competencia para conocer el asunto y decidió remitir el expediente al Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

3) Efectuado el reparto en esta Corporación, le correspondió el conocimiento del asunto al suscrito magistrado (archivo 20).

4) De manera previa a decidir sobre la admisión de la demanda de la referencia, el Despacho advierte que el peticionario del asunto solicitó el decreto de las siguientes medidas cautelares:

*"1. Que, con fundamento a lo referenciado en el art. 229 de la ley 1564 de 2012 Código General Del Proceso, se ordene, mientras se encuentra en trámite la presente acción, la suspensión de cualquier Nombramiento provisional o en encargo en el SENA, en cargos con la denominación de Profesional grado 6, respecto a la convocatoria 436 de 2017.*

*2. Se suspenda la nueva convocatoria del año 2020 entre el SENA y la CNSC para proveer las vacantes que no fueron ofertadas en la convocatoria 436 de 2017 y que deben ser cubiertas con listas de elegibles vigentes en aplicación a la LEY 1960 de 2019 (...)"*  
(archivo 01, mayúsculas del original)

Pues bien, las medidas cautelares solicitadas por el accionante resultan improcedentes toda vez que el régimen de medidas cautelares no es compatible con la naturaleza y la finalidad que persigue este medio de control, diseñado para lograr el cumplimiento de normas con fuerza material de ley y de actos administrativos.

En ese orden, el Despacho considera oportuno traer a colación lo establecido por el Consejo de Estado en relación con la procedencia de las medidas cautelares en la acción de cumplimiento, concluyendo en su jurisprudencia, lo siguiente:

*"Por su parte, la acción de cumplimiento, consagrada en el artículo 87 de la Constitución Nacional, busca garantizar la efectividad material de la ley y de los actos administrativos. Sin embargo, en lo que concierne a la procedencia de medidas cautelares en el trámite de la acción de cumplimiento, la Ley 393 de 1997 guardó silencio, lo que, a juicio de la Sala, impone concluir que **un régimen de medidas cautelares no es compatible con la naturaleza y finalidad de la acción de cumplimiento.***

*En efecto, para la Sección, el silencio del legislador no constituye de ninguna manera una "omisión" u "olvido", por el contrario, tal circunstancia obedece a que la esencia misma de la acción impide que en el desarrollo de su trámite se decreten medidas cautelares.*

*Pues bien, la garantía de efectividad que persigue la sentencia en la acción de cumplimiento, es en si misma una "medida cautelar" que busca dotar de vigencia al ordenamiento jurídico. En consecuencia, la orden que adopte el juez en el fallo de la acción de cumplimiento será la materialización, vigencia y/o ejecutabilidad de una ley o acto administrativo al que alguna autoridad estaba omitiendo dar cumplimiento"<sup>1</sup>. (Se resalta)*

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, Sentencia del 21 de agosto de 2014. Rad. 25000-23-41000-2014-00637-01. Consejero Ponente: Alberto Yepes Barreiro.

Así las cosas, no es posible realizar un estudio sobre la viabilidad de la medida cautelar propuesta por el accionante, toda vez que la Ley 393 de 1997 no contempla la adopción de esta clase de medidas y, adicional a ello, las medidas cautelares contenidas en la Ley 1437 de 2011 no pueden extenderse al trámite de la acción de cumplimiento.

En ese sentido, el Despacho negará el decreto de las medidas cautelares formuladas por el accionante, toda vez que la mencionada figura no es compatible con la finalidad y naturaleza del medio de control de cumplimiento.

5) Precisado lo anterior, procede el Despacho a decidir sobre la admisión de la acción de cumplimiento presentada por el señor Jairo Alfredo Paiba Tibaduiza, en contra de la Comisión Nacional de Servicio Civil - CNSC y el Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA, por el presunto incumplimiento del artículo 6 de la Ley 1960 de 2019 y el artículo 2.2.11.2.3 del Decreto 1083 de 2015.

Por reunir los requisitos legales, **admítese** la presente acción de cumplimiento.

En consecuencia, **dispónese**:

**1º) Niégase** la medida cautelar solicitada por la parte accionante, de acuerdo con la parte motiva de esta providencia.

**2º) Notifíquese personalmente** esta providencia al Representante Legal del Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA, o su delegado, o a quien haga sus veces y al Presidente de la Comisión Nacional del Servicio Civil -CNCS, su representante o quien haga sus veces, haciéndoles entrega de copia de la demanda y de los respectivos anexos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 393 de 1997, **practíquese** la diligencia de conformidad con lo establecido en

el artículo 52 de la Ley 2080 de 2021, que modificó el artículo 205 del C.P.A.C.A.

**3º) Adviértasele** a los citados funcionarios que, según lo previsto en el inciso segundo del artículo 13 de la Ley 393 de 1997, dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación, podrán hacerse parte en el proceso y allegar pruebas o solicitar su práctica de los elementos probatorios que consideren pertinentes. Del mismo modo, hágaseles saber que la decisión que corresponda adoptar dentro del asunto propuesto será proferida en el término de veinte (20) días.

**4º)** Con el valor que en derecho corresponda, **ténganse** como pruebas los documentos allegados con la demanda.

**5º)** Por Secretaría, **comuníquese** esta decisión a la parte demandante en la dirección electrónica que aparece en el escrito de demanda, [jairo\\_paiba@hotmail.com](mailto:jairo_paiba@hotmail.com)

**6º)** Ejecutoriado este proveído y cumplido lo anterior, **regrese** el expediente al Despacho para continuar con el trámite correspondiente.

## **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

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

**Nota:** La presente providencia fue firmada electrónicamente por el Magistrado ponente quien integra 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 1487 de 2011.

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



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

Bogotá DC., (23) de noviembre de dos mil veintidós (2022).

**Magistrada Ponente:** CÉSAR GIOVANNI CHAPARRO RINCÓN  
**Radicación:** 25000-23-41-000-2022-01416-00  
**Demandante:** CÉSAR ANDRÉS CARDONA RINCÓN  
**Demandado:** COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL Y  
HOSPITAL MILITAR CENTRAL  
**Medio de control:** CUMPLIMIENTO DE NORMAS CON FUERZA  
MATERIAL DE LEY O DE ACTOS  
ADMINISTRATIVOS  
**Asunto:** INADMITE DEMANDA

Decide el despacho sobre la admisión del medio de control jurisdiccional de cumplimiento de normas con fuerza material de ley o de actos administrativos presentado por el señor César Andrés Cardona Rincón contra la Comisión Nacional del Servicio Civil.

**I. ANTECEDENTES**

1) El señor César Andrés Cardona Rincón, en ejercicio del medio de control jurisdiccional de cumplimiento de normas con fuerza material de ley o de actos administrativos demandó a la Comisión Nacional del Servicio Civil y el Hospital Militar Central, con el fin de obtener el cumplimiento de lo dispuesto en el numeral 1.º del artículo 2.2.5.12.12 del Decreto 648 de 2017, el artículo 57 del Acuerdo No. CNSC-20181000002776 del 31 de julio de 2018 y el “*Segundo comunicado general – Estudio de seguridad convocatoria 638*”.

2) Efectuado el respectivo reparto correspondió el conocimiento de la demanda de la referencia al Juzgado sesenta y cinco (65) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá quien por auto de 15 de noviembre de 2022 declaró la falta de competencia para asumir el conocimiento y tramitar la demanda ejercida en atención a lo dispuesto en el numeral 14 del artículo 152 de la Ley 1437 de 2011 dada la naturaleza jurídica de las entidades demandadas.

3) Realizado el respectivo reparto de la secretaría de la Sección Primera del Tribunal correspondió el conocimiento del asunto al magistrado sustanciador de la referencia.

Así las cosas, se avocará el conocimiento del medio de control de la referencia por los motivos que se explican a continuación:

a) En primer lugar, es importante señalar que de conformidad con lo establecido en el numeral 14 del artículo 152 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 28 de la Ley 2080 de 2021, corresponde a los tribunales administrativos conocer, en primera instancia, de las demandadas en ejercicio del medio de control jurisdiccional de cumplimiento de normas con fuerza material de ley o de actos administrativos que se interpongan contra autoridades del nivel nacional o las personas privadas que dentro de ese mismo ámbito desempeñen funciones administrativas.

b) En efecto, toda vez que la Comisión Nacional del Servicio Civil es una entidad pública del orden nacional y el Hospital Militar Central es un establecimiento público del orden nacional y el domicilio de la parte actora de la ciudad de Bogotá D.C., se ajusta a derecho la decisión adoptada por el Juzgado sesenta y cinco (65) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, como quiera que esta corporación es competente para asumir el conocimiento de esta clase de procesos constitucionales presentados en contra de ese preciso tipo de autoridades.

4) Por otra parte, revisado el escrito presentado por el señor César Andrés Cardona Rincón, el despacho observa que la solicitud no cumple con los requisitos previstos en el artículo 10.º de la Ley 393 de 1997 y el artículo 6.º de la Ley 2213 de 2022, por lo que **deberá** corregirla en los siguientes aspectos:

a) Determinar de modo expreso e inequívoco las normas con fuerza material de Ley o Acto Administrativo incumplido, por cuanto en el escrito de demanda no existe claridad sobre las normas demandadas, dado que relaciona

diferentes disposiciones en el encabezado de la acción y en el acápite denominado “A. LEY O ACTO ADMINISTRATIVO INCUMPLIDO”. Por lo tanto, debe precisar qué artículo o artículos considera que se han rehusado en cumplir las autoridades demandadas, especificando que normas y artículos vulnera cada autoridad.

b) Adecuar, separar y unificar la información contenida en los acápites de norma incumplida, fundamentos fácticos, pretensiones y pruebas, ubicando la que corresponda para cada uno de ellos, en aras de facilitar la comprensión de la información presentada. Esto como quiera que, en el acápite denominado “3. FUNDAMENTO DE HECHO” relaciona fundamentos de derecho y pruebas, las cuales deberán ser ubicadas en los acápites respectivos.

c) Aportar el acto administrativo que se aduce como incumplido. Si bien, se solicita en el acápite de pretensiones que se ordene a la demanda allegar el referido acto administrativo, no es claro ni se justifica cuál es la imposibilidad del actor en allegarlo. Siendo este un requisito de procedibilidad en los términos del numeral 2.º del artículo 10.º de la Ley 393 de 1997.

d) Aportar los documentos mediante los cuales se constituyó en renuncia a la autoridad o autoridades accionadas. Si bien, allega escrito de fecha señala que el escrito de fecha “octubre de 2022”<sup>1</sup>, mediante la cual se pretende acreditar la constitución de renuencia a las demandadas, no se aporta la constancia de envío a las mismas, que permita verificar que se cumplió con este requisito de procedibilidad de la acción.

e) Allegar la correspondiente constancia del envío de la copia de la demanda y sus anexos a la entidad o entidades demandadas de conformidad con lo preceptuado en el inciso cuarto del artículo 6.º de la Ley 2213 de 2022

Por consiguiente, se ordenará que se corrija los defectos anotados dentro del término de dos (2) días según lo dispuesto en el artículo 12 de Ley 393 de 1997 so pena de rechazo de la demanda.

---

<sup>1</sup> Folio 72, Archivo No. 1 del expediente digital.

## RESUELVE:

**1.º) Inadmítase** la demanda de la referencia.

**2.º) Concédase** a la parte actora el término de dos (2) días contados a partir de la notificación de esta providencia para que subsane la demanda en relación con los aspectos anotados en la parte motiva de esta providencia, so pena de rechazo de la demanda.

**3.º) Notifíquese** esta providencia a la parte actora vía electrónica en la forma prevista en los artículos 2.º y 8.º de la Ley 2213 del 13 de junio de 2022.

**4.º) Ejecutoriada** esta decisión y cumplido lo anterior **devuélvase** el expediente al despacho.

## NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

**CÉSAR GIOVANNI CHAPARRO RINCÓN**  
**Magistrado**  
**(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 B**

**AUTO INTERLOCUTORIO N° 2022-10-527 AG**

Bogotá D.C., Dieciocho (18) de noviembre de dos mil veintidós (2022)

<b>Expediente:</b>	<b>25-000-2341-000-2020-0327-00</b>
<b>Medio de Control:</b>	<b>REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS IRROGADOS A UN GRUPO</b>
<b>Demandante:</b>	<b>JOSÉ JOAQUIN MANOSALVA NEIRA Y OTROS.</b>
<b>Demandado:</b>	<b>NACIÓN - DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA - MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO, INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO - INPEC Y OTROS.</b>
<b>Tema:</b>	<b>CONTAGIO POR CORONAVIRUS (COVID 19) EN CENTRO CARCELARIO, FALLECIMIENTOS O AFECCIONES DERIVADAS DE LA ENFERMEDAD.</b>
<b>Asunto:</b>	<b>Se resuelve recurso de reposición y se concede el de apelación</b>

Vista la constancia secretarial que antecede, se procede a efectuar pronunciamiento frente a los recursos de reposición formulados por la parte demandante y el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC contra el Auto Interlocutorio No. 2021-09-356 del 6 de septiembre de 2021, a través del cual se rechazó la demanda, previas las siguientes:

**I. ANTECEDENTES**

La demanda radicada el 1 de julio de 2020 tiene por objeto la declaratoria de responsabilidad de la NACIÓN - DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA- MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO, INSTITUTO PENITENCIARIO, CARCELARIO (INPEC) y UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS (USPEC), por los contagios de Coronavirus (Covid -19) en centros carcelarios que padecen los reclusos, guardias y personal administrativo de todas las cárceles del territorio colombiano, partir del 10 de abril de 2020, hasta que finalice la pandemia.

Así mismo, pretende el reconocimiento y pago de perjuicios en la tipología daño moral, daño material, daño emergente y lucro cesante, del daño a la afectación o vulneración relevante de bienes o derechos convencionales y constitucionalmente amparados y del daño a la salud.

Mediante Auto No 2021-01-45 del 29 de enero de 2021, el Despacho inadmitió el líbello a fin de que el apoderado: i) identifica claramente cuáles son las acciones u omisiones perpetradas por cada una de las entidades llamadas al proceso contencioso; ii) aclarara los hechos y omisiones sobre los cuales fundamenta el medio de control; iii) delimitara los criterios que se tendrán en cuenta para la identificación y definición del grupo actor; iv) exponer con precisión y claridad en el acápite de hechos cuáles son las circunstancias de tiempo, modo y lugar que rodean el caso y v) clarificara las pretensiones y retirara las relacionadas con el porcentaje a la liquidación de honorarios.

Posteriormente y teniendo en cuenta que el auto inadmisorio fue notificado en estado el día 02 de febrero del año 2021, quedando debidamente ejecutoriado, como quiera que el demandante no interpuso recurso alguno, el término los cinco días otorgados de conformidad con el inciso 5 del artículo 90 del Código General del Proceso, aplicable por remisión del artículo 68 de la Ley 472 de 1998, transcurrió desde el día 03 de febrero del hogaño, hasta el 9 del mismo mes y año, término dentro del cual el demandante presentó escrito de subsanación.

Sobre el particular, en Auto N° 2021-09-356 del 6 de septiembre de 2021 se indicó que aun cuando se solicitó al apoderado demandante precisar los criterios de identificación del grupo, este no lo hizo, en tanto el contexto es común que plantea se circunscribe a quienes aducen haber sido contagiados por Coronavirus - COVID 19 en centros penitenciarios y carcelarios del país, razón por la cual consideran afectados sus garantías fundamentales; razón por la cual esta Magistratura procedió a efectuar una delimitación del objeto de debate concluyendo que se cumple con el requisito de justificación sobre la procedencia del medio de control, previsto en los artículos 3 y 46 de la Ley 472 de 1998, respecto de los guardianes del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario y personal administrativo que presten sus servicios en el Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de Leticia como víctimas directas y sus esposos (as) y/o compañeros (as) permanentes, a los hijos, padres, hermanos y abuelos (víctimas indirectas) de aquellos guardianes y personal administrativo que se han contagiado de Coronavirus (COVID-19) en la cárcel y que han fallecido o resultado lesionados como consecuencia de dicha enfermedad, más de los que resulten infectados, fallecidos o lesionados, en cualquier tiempo, desde el día en que se confirmó el primer caso en establecimiento carcelario, es decir, a partir del 10 de abril de 2020 hasta el día en que finalice la pandemia.

Frente a dicha decisión el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC y el demandante presentaron recurso de reposición, por no encontrarse de acuerdo con la decisión proferida.

## II. CONSIDERACIONES:

### 2.1 Legitimación para recurrir

Formulan recurso de reposición contra el Auto Interlocutorio No. 2021-09-356 del 6 de septiembre de 2021 admisorio de demanda el apoderado demandante y el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC, quienes poseen

legitimación para recurrir en el presente caso, por cuanto consideran que la decisión ha sido adversa a sus intereses tal y como lo dispone el artículo 318 del Código General del Proceso.

## **2.2 Procedencia del Recurso interpuesto**

En primera medida se señala que en virtud de la remisión que establece el artículo 68 de la Ley 472 de 1998, los asuntos no regulados se aplicarán a las acciones de grupo las disposiciones del Código General del Proceso.

Bajo esta perspectiva, el artículo 318 del Código General del Proceso establece que el recurso de apelación es procedente contra los autos que dicte el magistrado sustanciador que no son susceptibles de súplica, como lo es el presente caso, que se discute la providencia mediante la cual se dispuso la admisión de la demanda.

Teniendo en cuenta lo anterior, en el caso concreto es procedente y oportuno el recurso formulado por las partes, como quiera que la providencia recurrida Auto N° 2021-09-356, fue notificado el 7 de septiembre de 2021, por lo que se concluye que el memorial radicado el 10 del mismo mes y año<sup>1</sup>, resulta oportuno de conformidad con lo señalado en la normativa *ut supra*.

## **2.3. Sustento fáctico y jurídico del recurso de reposición:**

El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC formuló recurso manifestando que si bien comparte la decisión del despacho de delimitar la acción de grupo, considera que debe tenerse en cuenta que la causa común generadora del daño alegado en la demanda fue el traslado de 8 privados de la libertad desde el Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de Villavicencio por demás no fueron recibidos en el Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de Leticia, Amazonas, donde labora el señor MANOSALVA NEIRA; de modo que, a su juicio es claro que no existe la causa común que se requiere para la conformación del grupo demandante, a través de este medio de control.

En esa medida, solicita se revoque lo decidido en el auto del 6 de septiembre de 2021 en lo que tiene que ver con la admisión de la demanda y en su lugar se rechace la misma por no cumplir con los presupuestos del artículo 46 de la Ley 472 de 1998 sobre la procedencia en las acciones de grupo que debe reunir condiciones uniformes respecto a la causa que originó perjuicios individuales, puesto que no existe la causa común señalada.

Por su parte, el apoderado accionante plantea inconformidad con la decisión adoptada en tanto considera que la demanda debe ser admitida como fue formulada, esto es, por los perjuicios causados a los miembros del grupo con ocasión del contagio de COVID-19 de los reclusos, guardianes y personal administrativo de todas las cárceles del territorio colombiano, controladas y custodiadas por el INPEC, quienes a su juicio comparten un contexto común que permite adoptar una decisión unitaria de la controversia pues existen

---

<sup>1</sup> Los tres días transcurrieron entre el 8 y 10 de septiembre de 2021

aspecto de hecho o de derecho comunes (condiciones uniformes) entre los miembros del grupo.

De otra parte, sostiene que imponerle el pago de gastos ordinarios del proceso, resulta innecesario en tanto las notificaciones y otras actuaciones procesales, deben surtirse de manera electrónica conforme las actuales disposiciones que regulan la materia.

## 2.4 Consideraciones de Fondo en torno al Recurso de Reposición

Con el propósito de resolver respecto del recurso de reposición planteado por el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC y la parte demandante contra el auto admisorio de la demanda, se recabará sobre (i) los criterios para determinar el grupo afectado y la individualización de sus miembros y (ii) el caso concreto.

### ***i) Criterios para determinar el grupo afectado y la individualización de sus miembros.***

El establecimiento de criterios para determinar el grupo afectado y la individualización de sus miembros no ha sido un tema pacífico en la jurisprudencia del Consejo de Estado y la Corte Constitucional.

Sin embargo, a efectos de establecer lineamientos sobre el particular, el Consejo de Estado en Sentencia de Unificación 2002-04584 del 10 de junio de 2021 dispuso lo siguiente:

*“(...)Los criterios para determinar el grupo afectado y la individualización de sus miembros.*

*Los artículos 3º y 46 de la Ley 472 de 1998, establecen que los miembros del conjunto de personas que acuden a la jurisdicción mediante la acción de grupo deben reunir condiciones uniformes respecto de la causa originaria de los perjuicios cuya reparación pretenden, así (se transcribe el texto primigenio de la Ley):*

*Artículo 3º. 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 todos los elementos que configuran la responsabilidad.~~*

*La acción de grupo se ejercerá exclusivamente para obtener el reconocimiento y pago de indemnización de los perjuicios.*

*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.~~*

*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.*

*En un primer momento, la jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>(177)</sup>, bajo el argumento del efecto útil de las normas, consideró que la expresión condiciones*

*uniformes aludía a que el grupo debía estar conformado con anterioridad al momento en que sus integrantes sufrieran el daño.*

*(...) Los aludidos enunciados normativos fueron objeto de control abstracto de constitucionalidad en la Sentencia C-569 de 2004. En esa providencia, la Corte Constitucional precisó que la interpretación de la expresión condiciones uniformes que venía efectuando el Consejo de Estado, pese a ser razonable por estar fundamentada en el criterio hermenéutico del efecto útil de la norma, en realidad no se ajustaba a la Constitución.*

*En palabras de la Corte, la interpretación del Consejo de Estado<sup>(181)</sup> devino de la necesidad de “atribuir un efecto propio al hecho de que los incisos primeros de los artículos 3º y 46 de la Ley 472 de 1998 prácticamente repiten dos veces la misma exigencia de que existan condiciones uniformes respecto de una misma causa que origine los perjuicios, por cuanto ese requisito aparece explícito en la primera parte de esas disposiciones, y es reiterado implícitamente en la segunda parte del precepto, cuando señala que las condiciones uniformes deben también predicarse respecto de todos los elementos que configuran la responsabilidad”.*

*Por lo anterior, el Tribunal Constitucional consideró que, si dichas disposiciones no hubieren realizado esa repetición, nunca se hubiera llegado a la doctrina de la preexistencia del grupo, de modo que procedió a declarar la inexecutable de la parte final del inciso primero de los artículos 3º y 46 de la Ley 472 de 1998, por considerar que esa tesis de la preexistencia: (i) era inadecuada para la protección de grupos de especial entidad, o para la indemnización de daños de importantes repercusiones sociales y (ii) propiciaba limitaciones injustificadas a la “igualdad en el acceso a la administración de justicia (C. P. arts. 13 y 228), al establecer una diferencia de trato en consideración al factor de la preexistencia del grupo, lo que implica la privación, para las personas no preagrupadas, de todas las ventajas procesales que caracterizan dichas acciones.*

*Aunado a lo anterior, se consideró que la exigencia de uniformidad en todos los elementos de la responsabilidad imponía una carga desproporcionada a los accionantes, en desconocimiento de las situaciones en que hubiere daños diferenciables para cada víctima miembro del grupo, o cuando existieren varios hechos que incidieran en la creación de tales daños.*

*La Corte también precisó el alcance de la expresión condiciones uniformes respecto de una misma causa, así:*

*Con todo, la Corte precisa que la noción de “condiciones uniformes respecto de una misma causa”, propia del régimen legal de las acciones de grupo, debe ser interpretada de conformidad con la Constitución, como un elemento estructural de la responsabilidad. La consideración básica en este punto no es novedosa: la noción de causalidad o de nexo causal debe ser interpretada de conformidad con el principio de efectividad de los derechos; consideración que está ligada con la necesidad de que el juez de la acción de grupo consulte la naturaleza de los elementos de la responsabilidad, no sólo bajo el prisma de su realidad naturalística, sino también de sus implicaciones en la sociedad postindustrial y de la concepción solidarista de la Carta (C. P. art. 1º). Ello implica que, de acuerdo con la moderna doctrina de la responsabilidad extracontractual, el elemento de la relación causal no debe ser estudiado como un fenómeno puramente natural sino esencialmente jurídico, y así mismo, que las particularidades de los intereses objeto de protección (intereses de grupo con objeto divisible) y de los hechos dañinos (por lo general diversos y complejos) obligan a una especial interpretación de este elemento de la responsabilidad, según la conocida exigencia legal de la existencia de unas “condiciones uniformes”.*

*Para la Corte, la satisfacción de las condiciones uniformes respecto de la relación causal entre el hecho o los hechos dañinos, no puede ser interpretada únicamente desde el punto de vista fáctico. Una valoración del fenómeno de la responsabilidad por afectación a intereses de grupo orientada por este criterio haría imposible la construcción de la relación de identidad entre los diversos hechos dañinos que tienen aptitud para generar un daño común al interés del grupo. El caso de la afectación de los derechos de los consumidores es ilustrativo: un empresario inunda el mercado con un producto defectuoso (principal hecho dañino) que solamente causará daño cuando dicho producto sea efectivamente adquirido por los consumidores (hecho dañino secundario: múltiples compraventas diferidas en el tiempo) y que tendrá la capacidad para generar diversos daños en situaciones diferentes (consecuencias del uso particular del producto defectuoso). Entre los diversos daños que se pueden causar con el hecho dañino de la fabricación defectuosa (sumado al de la adquisición y uso posterior), pueden existir diversos nexos de causalidad, que, a pesar de que comparten un elemento común, podrían ser considerados como hechos distintos, y algunos podrían concluir que las condiciones no son uniformes frente a la causa que originó el daño. Por ello, una exigencia de uniformidad estricta desde el punto de vista fáctico, que confundiera la idea de causa jurídica común con la existencia de un solo hecho que ocasiona el perjuicio, haría fracasar la protección del interés de grupo por la vía del resarcimiento de los perjuicios individuales sufridos por sus miembros, pues una tal uniformidad es excepcional, desde una perspectiva puramente fáctica.*

*Pese a esto, el Consejo de Estado consideró inicialmente que si “los perjuicios reclamados por los demandantes provienen de distintos actos o hechos aquellos carecen de legitimación para ejercer la acción de grupo, en tanto que la diversidad de causas implica la improcedencia del trámite especial previsto para este tipo de acciones”. Pero, luego ajustó su posición a las directrices de la Sentencia C-569 de 2004 y la doctrina nacional sobre la materia e indicó que las condiciones uniformes son predicables de una misma causa que originó perjuicios individuales.*

*Mediante sentencia del 10 de junio de 2004, la Sección Tercera de esta corporación mantuvo la posición de que la noción de unidad de causa no hace alusión a la existencia de un solo hecho a partir del cual se puede estructurar el daño, sino de la unidad que pueda predicarse de la conducta o conductas imputables al extremo pasivo de la pretensión resarcitoria*

*(...)*

*En pronunciamientos posteriores, el Consejo de Estado desarrolló una tesis jurisprudencial siguiendo la línea trazada por la providencia del 2 de agosto de 2006 (...) según la cual la determinación del grupo se realiza mediante (i) la identificación de los hechos dañosos uniformes para el grupo y (ii) el respectivo análisis de su vinculación causal con los daños sufridos por sus miembros.*

*(...) Como puede advertirse, la jurisprudencia de la Corporación ha desarrollado dos posturas en torno a la determinación de los criterios para identificar a los miembros de un grupo. La primera de ellas alude a la i) identificación de los hechos dañosos uniformes para el grupo y ii) el respectivo análisis de su vinculación causal con los daños sufridos por sus miembros, mientras que la segunda recurre a la concurrencia de tres elementos, a saber: i) un mismo hecho o conjunto de hechos dañinos, esto es, identidad de la acción u omisión o de la conducta dañina, ii) que el hecho o hechos sean imputables a un mismo autor (o autores), que será la parte demandada y iii) una relación de causalidad próxima y determinante entre el hecho o hechos atribuibles al demandado y la lesión o daño antijurídico sufridos por los miembros del grupo.*

*En este punto, la Sala considera que la segunda de las posturas sostenida por la Corporación desborda el contenido de lo previsto en los artículos 3º y 46 de la Ley 472 de 1998, toda vez que en esas disposiciones se señala que la uniformidad se predica respecto de la causa del perjuicio, cuestión que no incluye la atribución de los hechos dañosos a un determinado sujeto, pues esta cuestión corresponde a un análisis propio de la imputación del daño y no del elemento previo de la determinación del grupo. Por esta razón, no será acogida como la tesis jurisprudencial unificada sobre la materia.*

*En otras palabras, como criterio de identificación del grupo no puede tenerse en cuenta la imputación o atribución de los hechos a los demandados, por cuanto este es un elemento propio del juicio de responsabilidad, una vez constatada la existencia y magnitud del daño acreditado por el grupo demandante.*

***Para que sea procedente una acción de grupo es necesario que la misma permita la decisión unitaria de la controversia y para ello se requiere la existencia de aspectos de hecho o de derecho comunes (condiciones uniformes) entre los miembros del grupo. No se trata de que las situaciones particulares de todos los miembros del grupo sean idénticas o iguales, pues es claro que pueden resultar perjuicios o daños disímiles en cuanto a su modalidad e intensidad (tanto el quantum como la modalidad: patrimoniales, morales, etc.), sino que es necesario que entre las mismas exista un común denominador o núcleo que pertenece o se extiende a todos ellos, derivado de la conducta dañina del demandado.***

*Dicho esto, procede la Sala a unificar la jurisprudencia de la Corporación sobre los criterios a partir de los cuales se determinan los miembros de un grupo. Esto se hace acogiendo el criterio jurisprudencial fijado en la providencia del 2 de agosto de 2006<sup>(206)</sup>, en el sentido de señalar que, para tal determinación:*

*Primero, se debe identificar el hecho o hechos generadores alegados en la demanda y determinar si éstos son uniformes para todo el grupo; y segundo, mediante el análisis de la teoría de la causalidad adecuada, que permite un mayor enfoque jurídico, determinar si éstos hechos generadores tienen un mismo nexo de causalidad con los daños sufridos por los miembros del grupo.*

*El resultado de este análisis debe ser la identidad del grupo, como pluralidad de personas que sufren unos daños originados en uno o varios hechos generadores comunes a todos; si se descubre lo contrario, en cualquiera de los dos pasos, debe concluirse la inexistencia del grupo y por consiguiente la improcedencia de la acción.*

*Ahora bien, en relación con el establecimiento de criterios uniformes para la individualización de los miembros del grupo, la Sala considera pertinente precisar que, dada la multiplicidad de situaciones y daños que pueden alegarse en la acción de grupo, resulta inviable identificar todos los criterios para la identificación de sus miembros, toda vez que esta cuestión dependerá en cada caso particular de las circunstancias específicas en que se ocasionó el daño cuya reparación se pretende, con la salvedad de que a cada persona, en aplicación de la carga de la prueba prevista en el artículo 177 del CPC -art. 167 CGP- que pretenda integrarse en el respectivo grupo, le corresponderá acreditar que sufrió un daño antijurídico derivado de la misma causa compartida por el grupo, así como demostrar su causalidad.”*

En suma, la línea jurisprudencial reciente, ha establecido en torno a los criterios para determinar el grupo afectado y la individualización de sus miembros se debe identificar el hecho o hechos generadores alegados en la

demanda y determinar si éstos son uniformes para todo el grupo; y segundo, mediante el análisis de la teoría de la causalidad adecuada, determinar si éstos hechos generadores tienen un mismo nexo de causalidad con los daños sufridos por los miembros del grupo.

El resultado de este análisis debe ser la identidad del grupo, como pluralidad de personas que sufren unos daños originados en uno o varios hechos generadores comunes a todos; si se descubre lo contrario, en cualquiera de los dos pasos, debe concluirse la inexistencia del grupo y por consiguiente la improcedencia de la acción.

***ii) Caso concreto.***

En el *sub lite*, se tiene que el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC solicita sea revocado el auto admisorio de la demandada, en tanto considera que debe rechazarse la causa pues no existe contexto común alguno conforme el cual se torne procedente el medio de control de reparación de los daños irrogados a un grupo.

Por su parte, el apoderado accionante plantea puntualmente las siguientes razones de inconformidad respecto de la decisión adoptada en el Auto Interlocutorio N° 2021-09-356: (i) Considera que la delimitación efectuada por el despacho, se dio en aplicación de disposiciones de la Ley 475 de 1998 que fueron declarados inexequibles en lo que atañe puntualmente a la exigencia de “condiciones uniformes respecto de todos los elementos que configuran la responsabilidad”, de manera que insiste que los elementos descritos para la identificación de los miembros del grupo por su parte son adecuados y se **circunscribe a los reclusos, guardianes y personal administrativo de todas las cárceles del territorio colombiano, controladas y custodiadas por el INPEC** en torno a los perjuicios causados con ocasión del contagio de Covid 19, que presentan condiciones uniformes respecto del evento dañado en tanto: a) la autoría del daño alegado por el grupo se desprende de diferentes conductas imputada a las mismas entidades; b) la causa dañina para todos los actores proviene de las mismas conductas de los demandados; c) entre las situaciones particulares de todos los miembros del grupo existe un común denominador o núcleo que pertenece o se extiende a todos ellos, derivado de la conducta dañina de los demandados; d) los hechos alegados, pretenden ser demostrados con las mismas pruebas para cada uno de los miembros del grupo y e) el presente asunto permite adoptar una decisión unitaria de la controversia pues existen aspecto de hecho o de derecho comunes (condiciones uniformes) entre los miembros del grupo; en tal medida, estima debe ser admitida la demanda como fue formulada, esto es, por los perjuicios causados a los miembros del grupo con ocasión del contagio de COVID-19 de los reclusos, guardianes y personal administrativo de todas las cárceles del territorio colombiano, controladas y custodiadas por el INPEC, siendo en todo caso competente el Tribunal Administrativo de Cundinamarca para el trámite del asunto, en virtud de lo previsto en el artículo 51 de la ley 472 de 1998 y ii) Expone que requerir pago alguno por concepto de gastos ordinarios del proceso, carece de sustento en tanto las nuevas disposiciones legales preceptúan que las notificaciones y otras actuaciones procesales, deben surtirse de manera

electrónica.

En esa medida, para resolver respecto del recurso planteado por las partes, es del caso destacar en primera medida que la línea jurisprudencial reciente en la materia, prevista a través de la Sentencia de Unificación 2002-04584 del 10 de junio de 2021, ha establecido que en torno a los **criterios para determinar el grupo afectado y la individualización de sus miembros**, se debe identificar el hecho o hechos generadores alegados en la demanda y determinar si éstos son uniformes para todo el grupo; y segundo, mediante el análisis de la teoría de la causalidad adecuada, determinar si éstos hechos generadores tienen un mismo nexo de causalidad con los daños sufridos por los miembros del grupo.

El resultado de este análisis debe ser la identidad del grupo, **como pluralidad de personas que sufren unos daños originados en uno o varios hechos generadores comunes a todos**; si se descubre lo contrario, en cualquiera de los dos pasos, debe concluirse la inexistencia del grupo y por consiguiente la improcedencia de la acción.

Así las cosas, es pertinente precisar en primer lugar que, si bien para la determinación de los elementos que conforman un grupo para el ejercicio del presente medio de control, no se exige una uniformidad estricta desde el punto de vista fáctico como lo plantea en su recurso el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC al indicar que no existe un único hecho originador de los perjuicios alegados por el demandante que permita establecer una identidad de grupo, una interpretación en tal sentido, haría fracasar la protección del interés de grupo por la vía del resarcimiento de los perjuicios individuales sufridos por sus miembros, pues una tal uniformidad es excepcional, desde una perspectiva puramente fáctica.

Sin embargo, ello no implica que no deba existir para la procedencia de la acción de grupo una identidad del grupo demandante, pues ello implicaría desconocer la naturaleza de la misma que conforme lo prevé el artículo 3 de la Ley 472 de 1998 se traduce en la demanda promovida por un número plural o un conjunto de personas que reúnen condiciones uniformes respecto de las causas que originaron perjuicios individuales a dichas personas.

En tal virtud, a fin de establecer la identidad del grupo demandante se indicó en el auto recurrido que no es posible establecer como contexto común los contagiados del COVID-19 en centros penitenciarios y carcelarios del país en tanto las condiciones atentatorias de los derechos difieren según las características propias de cada establecimiento de reclusión y de las razones en las cuales se encuentran en el centro carcelario ya sea cómo guardianes, personal administrativo y reclusos.

Ello en aplicación de los lineamientos jurisprudenciales en la materia, de donde se desprende la necesidad de identificar el hecho o hechos generadores alegados en la demanda y **determinar si éstos son uniformes para todo el grupo** para mediante el análisis de la teoría de la causalidad adecuada, determinar si éstos hechos generadores tienen un mismo nexo de causalidad con los daños sufridos por los miembros del grupo; circunstancia

que no se predicaría para todos los contagiados del COVID-19 en centros penitenciarios y carcelarios del país controladas y custodiadas por el INPEC.

En relación, se destaca que el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC en su organigrama está compuesto por 06 regionales y 132 establecimientos penitenciarios y carcelarios, cada uno de ellos con circunstancias individuales y particulares, en torno a las cuales se adoptaron medidas diferentes para el tratamiento de la situación de emergencia provocada por el Covid 19.

Así pues, tal como se indicó en el auto admisorio de demanda del 6 de septiembre de 2021 al no existir univocidad en torno a los elementos del grupo en los términos planteados por el apoderado demandante y como quiera que, éste formula su demanda en torno a los perjuicios causados particularmente al personal de guardianes del INPEC y personal administrativo del Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de Leticia, quienes le otorgan poder y comparten un contexto común que en aplicación de la teoría de la causalidad adecuada tendrían un mismo nexo de causalidad con los daños sufridos por los miembros del grupo.

Bajo esta premisa, se determinó interpretar el libelo y su subsanación precisando que se conoce en el asunto de los perjuicios patrimoniales y extrapatrimoniales ocasionados a los guardianes y personal administrativo que prestan sus servicios en el Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de Leticia y que resultaron contagiados de la COVID-19 en dicho lugar antes y después del radicado el presente medio de control y hasta que finalice la pandemia o que han fallecido o lesionados como consecuencia de dicha enfermedad; así como los esposos(as) y/o compañeros(as) permanentes, a los hijos, padres, hermanos y abuelos (víctimas indirectas) de aquellos guardianes y personal administrativo.

Adicionalmente, es menester enfatizar que **no debe confundirse el lineamiento jurisprudencial del Consejo de Estado que ha precisado que exigir la configuración de circunstancias de hecho idénticas para la delimitación del grupo resulta desproporcionado -en tanto es claro que pueden resultar perjuicios o daños disímiles en cuanto a su modalidad e intensidad (tanto el *quantum* como la modalidad) con la exigencia de configuración de un contexto común o núcleo que pertenece o se extiende a todos ellos, derivado de la conducta dañina del demandado elemento que resulta necesario para la identificación del grupo y responde a la naturaleza del medio de control.**

Un proceder diferente, esto es, suponer como lo hace el accionante que todos aquellos contagiados en las cárceles tienen condiciones uniformes, conllevaría a predicar lo mismo de escenarios como el de los contagios en el servicio público de transporte, o en general de toda la población colombiana que se ha contagiado de COVID 19, desnaturalizando así la esencia del presente medio de control de reparación de los perjuicios irrogados a un grupo, razón por la cual concluye esta Magistratura que no hay lugar a modificar o revocar la decisión adoptada a través de auto del 6 de septiembre de 2021.

Finalmente, en torno al reparo del demandante relativo al requerimiento de pago de gastos ordinarios del proceso, se destaca que, si bien a partir de la Ley 806 de 2020 se han dispuesto 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, cuya vigencia permanente se estableció con la Ley 2213 de 2022; lo cierto es que, reconociendo que en la actualidad se está en un proceso de transición en dicha implementación y no todos los usuarios del aparato judicial cuentan con medios electrónicos para comparecer a las actuaciones, el numeral 4° del artículo 171 de la Ley 1437 de 2011 se mantiene incólume de suerte que, en caso de requerirse acudir a mecanismos como la notificación personal o por aviso a través del envío de citación a domicilio físico, citación de testigos de quienes solo se cuente con información de domicilio físico u otro tipo de diligencias, será necesario contar con dicho rubro.

En suma, si bien es claro que se privilegia el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales, precisamente en aras de garantizar la prestación del servicio de administración de justicia en los eventos donde deba acudirse a medios no electrónicos, es procedente dar aplicación a lo previsto en el numeral 4° del artículo 171 de la Ley 1437 de 2011, recordando además que el remanente es devuelto al interesado una vez culmina el proceso.

## 2.5 Consideraciones en torno al recurso de apelación formulado.

Por último, el apoderado del demandante solicita se le de trámite al recurso de apelación; sin embargo, en atención a las previsiones del artículo 243 de la Ley 1437 de 2011, este recurso no es procedente contra la providencia que admite la demanda como es el caso, toda vez que el mismo establece:

**ARTÍCULO 243. APELACIÓN.** <Artículo modificado por el artículo [62](#) de la Ley 2080 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> Son apelables las sentencias de primera instancia y los siguientes autos proferidos en la misma instancia:

1. El que rechace la demanda o su reforma, y el que niegue total o parcialmente el mandamiento ejecutivo.
2. El que por cualquier causa le ponga fin al proceso.
3. El que apruebe o impruebe conciliaciones extrajudiciales o judiciales. El auto que aprueba una conciliación solo podrá ser apelado por el Ministerio Público.
4. El que resuelva el incidente de liquidación de la condena en abstracto o de los perjuicios.
5. El que decrete, deniegue o modifique una medida cautelar.
6. El que niegue la intervención de terceros.
7. El que niegue el decreto o la práctica de pruebas.
8. Los demás expresamente previstos como apelables en este código o en norma especial.

Así las cosas, en el caso bajo estudio la providencia recurrida solo es susceptible del recurso de reposición, como quiera que no está dentro de aquellos autos que son objeto del recurso de apelación, ni tampoco existe otra norma que así lo indique; por tal motivo se negará el recurso de apelación por improcedente.

En mérito de lo expuesto,

**RESUELVE**

**PRIMERO.- NO REPONER** la decisión adoptada mediante Auto Interlocutorio N° 2021- del 06 de septiembre de 2022, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO.- RECHAZAR** por improcedente el recurso de apelación interpuesto.

**SEGUNDO:** Dar cumplimiento al Auto Interlocutorio No. 2021-09-356 del 6 de septiembre de 2021.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

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

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



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

**AUTO INTERLOCUTORIO N°2022-11-529NYRD**

Bogotá D.C., Veinticuatro (24) de noviembre de dos mil veintidós (2022)

**EXP. RADICACIÓN:** 25-000-2341-0002019-00160-00  
**MEDIO DE CONTROL:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DEREHO  
**DEMANDANTE:** BANCOCOEVA S.A  
**DEMANDADO:** MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL  
**TEMAS:** ACTO ADMINISTRATIVO QUE ORDENA LA APLICACIÓN DE INSTITUTOS DE SALVAMENTO  
**ASUNTO:** PRESUPUESTOS PARA SENTENCIA ANTICIPADA ART. 182A CPACA.

**MAGISTRADO PONENTE:** MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN

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

**I ANTECEDENTES**

**BANCOOMEVA**, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011, presentó demanda en ejercicio del medio de control de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**, en contra de la **NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL**.

Como consecuencia de lo anterior enerva las siguientes pretensiones:

***PRETENSIONES PRINCIPALES***

- A. *Que se declare la nulidad parcial de la Resolución No. 01702 del 10 de febrero de 2015 del Ministerio de Educación Nacional, en relación con la afectación que la misma generó sobre los derechos reales de Bancoomeva, dado que como consecuencia de la misma se levantaron las siguientes hipotecas:*
- *Hipoteca constituida según escritura pública No. 1112 del 12 de marzo de 2010 otorgada en la Notaria 13 de Bogotá sobre el inmueble ubicado en la ciudad de Villavicencio, en la carrera 40 No. 20-39, Lote B-1 del barrio Villa*

*María, al que corresponde el folio de matrícula inmobiliaria No. 230-117784 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Villavicencio.*

- *Hipoteca constituida según escritura pública No. 1074 del 9 de mayo de 2006 de la Notaria 3 de Armenia sobre los inmuebles identificados con folios de matrícula inmobiliaria Nos. 280-37868 y 28023210 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Armenia.*
- B. *Que se declare la nulidad de la Resolución No. 012801 del 18 de agosto de 2018 del Ministerio de Educación Nacional, por la cual se negó la solicitud de revocatoria parcial de la Resolución 01702 del 10 de febrero de 2015.*
- C. *A título de restablecimiento del Derecho se restablezcan a favor de Bancoomeva las hipotecas señaladas en las anteriores pretensiones.*
- D. *Que en virtud de la nulidad de los actos demandados se condene a la Nación - Ministerio de Educación Nacional al pago de siete mil ciento cuatro millones setecientos setenta y tres seiscientos veintinueve pesos (\$ 7.104.773.629) a título de indemnización de perjuicios materiales causados.*

#### **PRETENSIONES SUBSIDIARIAS**

*En caso de que no sean reconocidas las pretensiones principales correspondientes a la nulidad de los actos administrativos demandados y el consecuente restablecimiento del derecho y pago de perjuicios, se declare:*

- A. *Que la Nación - Ministerio de Educación Nacional es patrimonialmente responsable por los daños antijurídicos causados a Bancoomeva con las determinaciones que llevaron al levantamiento de las siguientes hipotecas a su favor por la Fundación San Martín.*
- B. *Que Bancoomeva sufrió daños que no estaba obligada a soportar, consistentes en que por virtud de los institutos de salvamentos decretados por el Ministerio de Educación Nacional sobre la Fundación Universitaria San Martín, se le privó de sus derechos reales a las hipotecas que fueron señaladas en la pretensión anterior.*
- C. *Que Bancoomeva sufrió un daño que no estaba obligada a soportar, consistente en que por el hecho del levantamiento de las hipotecas señaladas anteriormente, ordenado por el Ministerio de Educación Nacional, el crédito consistente en el pagaré número 006012558121-00 se quedó sin garantía real, lo que conllevó que el mismo no fuera pagado en debida forma y que además en el proceso de intervención de la Fundación Universitaria San Martín perdiera su calidad de acreedor en el grado de preferencia que las leyes especiales que disponen para su caso*
- E. *Que en virtud de la declaratoria de responsabilidad patrimonial se condene a la Nación - Ministerio de Educación Nacional al pago de siete mil ciento cuatro millones setecientos setenta y tres seiscientos veintinueve pesos*

*(\\$ 7.014.773.629) a título de indemnización por perjuicios materiales por daño emergente y lucro cesante.*

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

## II CONSIDERACIONES

### 2.1 Sentencia Anticipada

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

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

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

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

*“ARTÍCULO 182A. SENTENCIA ANTICIPADA. Se podrá dictar sentencia anticipada:*

*1. Antes de la audiencia inicial:*

- a) Cuando se trate de asuntos de puro derecho;*
- b) Cuando no haya que practicar pruebas;*
- c) Cuando solo se solicite tener como pruebas las documentales aportadas con la demanda y la contestación, y sobre ellas no se hubiese formulado tacha o desconocimiento;*
- d) Cuando las pruebas solicitadas por las partes sean impertinentes, inconducentes o inútiles.*

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

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

*No obstante estar cumplidos los presupuestos para proferir sentencia anticipada con base en este numeral, si el juez o magistrado ponente considera necesario realizar la*

*audiencia inicial podrá hacerlo, para lo cual se aplicará lo dispuesto en los artículos 179 y 180 de este código.*

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

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

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

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

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

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

De este modo, se observa que el objeto en debate es un asunto de puro derecho, pues corresponde determinar si las resoluciones demandadas fueron proferidas con violación al debido proceso, infracción de las normas en que debía fundarse, y además, tanto en el escrito de demanda como en la contestación presentada solo se incorporan pruebas documentales, sin que haya solicitudes adicionales de pruebas a practicar, y no se ha manifestado por las partes su desconocimiento, por lo que estima que se reúnen las condiciones para dictar sentencia anticipada.

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

## **2.2 FIJACIÓN DEL LITIGIO**

### **2.2.1 HECHOS RELEVANTES Y MANIFESTACIÓN DE LAS PARTES**

En principio se destaca que se incluirán únicamente los hechos relacionados con la Resolución admitida en el medio de control como lo fue la No.1702 del 10 de febrero de 2015, y se excluirán aquellos hechos relacionados con las pretensiones que fueron rechazadas por ser actos de trámite.

1,2. Mediante oficio del 3 de octubre de 2014, Bancoomeva aprobó crédito a favor de la Fundación Universitaria San Martín. La cual firmó pagare número 006012558121-00, mediante el cual se constituyó en deudor de Bancoomeva por la suma de (\$ 4.688.116.436).

**MEN//** Se admite según consta en las pruebas documentales que se adjuntan con la demanda.

3. La deuda anteriormente señalada de garantizó mediante hipotecas que previamente la Fundación Universitaria San Martín se había constituido en favor de Coomeva.

**MEN//** Se admite según consta en las pruebas documentales que se adjuntan con la demanda.

4. En virtud del incumplimiento de ellos pagos de los créditos otorgados a la Fundación Universitaria San Martín, Bancoomeva inició proceso ejecutivo que correspondió al Juzgado 1 Civil del circuito de Armenia, en el cual mediante auto del 15 de enero de 2015 se decretó una medida cautelar sobre los bienes objeto de las hipotecas.

**MEN//** Se admite

5, 6. Mediante la Resolución No. 01702 del 10 de febrero de 2015, el Ministerio de Educación Nacional ordenó la aplicación de institutos de salvamento para la protección temporal de recursos y bienes de la Fundación Universitaria San Martín. La cual en el numeral sexto dispuso la suspensión de los procesos ejecutivos que se venían tramitando, y en el numeral 8° se dispuso la cancelación de los gravámenes y embargos decretados con anterioridad a la medida que afecten bienes de la Fundación Universitaria San Martín.

**MEN//** Se admite.

7. La Resolución No. 01702 del 10 de febrero de 2015 solo fue notificada a la Fundación Universitaria San Martín, sin que se les hubiera notificado a los acreedores de esta.

**MEN//** Se admite, toda vez que se la relación jurídica que surge del acto administrativo de carácter particular en mención se da entre el Ministerio de Educación Nacional, en ejercicio de sus funciones de inspección y vigilancia. Razón por la cual se realizó la notificación bajo los parámetros legales vigentes.

8. Posteriormente Mediante auto del 29 de enero de 2016, el Juzgado 1° Civil del Circuito de Armenia ordenó el levantamiento de los embargos de los bienes inmuebles objeto de las hipotecas.

**MEN//** Se admite según consta en las pruebas documentales que se adjuntan con la demanda.

10. Desde la fecha del levantamiento del embargo decretado sobre los bienes inmuebles objeto de hipoteca y hasta la presentación de la presente demanda no sea realizado la calificación y graduación del crédito del que el titular Bancoomeva.

**MEN//** Se admite y aclara que el plan de pagos a los acreedores ha sido objeto de sesiones ante el Consejo Superior y Consejo Económico y Administrativo.

13. En el mes de diciembre de 2017 Bancoomeva encontró que además del levantamiento de la orden de embargo, las hipotecas constituidas habían sido levantadas por orden del Ministerio de Educación Nacional.

**MEN//** Se admite

14,15. El 12 de diciembre de 2017, Bancoomeva solicitó información sobre cuales eran los actos administrativos que sustentaban la determinación de levantar las hipotecas constituidas a favor de Coomeva por parte de la Fundación Universitaria San Martín. Mediante Oficio 2017-ER-271332, del 26 de diciembre de 2017. El Ministerio de Educación Nacional respondió que el levantamiento de las hipotecas se fundaba en la Resolución 1702 de 2015.

**MEN//** Se admite.

## **2.2.2. CARGOS DE NULIDAD Y ARGUMENTOS DE DEFENSA**

### **Nulidad y Restablecimiento del Derecho;**

**-Violación al debido proceso;** Refiere que, el Ministerio de Educación Nacional violó el debido proceso a Bancoomeva con la expedición de los actos administrativos demandados, ello debido a que, no le notificó de la Resolución 1702 de 2015 y no resolvió sobre sus argumentos en la Resolución 012801 del 6 de agosto de 2018.

Sostiene que la entidad demandada, desconoció dos de los componentes del debido proceso, ya que no cumplió con las reglas legales aplicables al procedimiento administrativo, ni tampoco permitió la debida contradicción y defensa por parte de Bancoomeva. El Ministerio de Educación Nacional al adoptar respecto de la Fundación Universitaria San Martín los institutos de salvamento del artículo 14 de la Ley 1740 de 2014, no aplicó las normas sobre comunicación de la actuación a terceros, con lo que se vulneró las propias formas del trámite administrativo y se cercenó el debido proceso a Bancoomeva. Ya que, es un deber de la autoridad administrativa comunicar a quienes puedan resultar afectados con la decisión que adopte, para que puedan ejercer sus derechos, dentro de los cuales se encuentra la debida contradicción y defensa.

En el caso objeto del presente medio de control, argumenta que, es claro que el Ministerio de Educación Nacional, desconoció el deber al que se hace referencia, esto ya que, su determinación evidentemente afectaba terceros, pues en la misma

se incluyó en los numerales 3 y 5 entre otras medidas, la suspensión de los procesos ejecutivos, el levantamiento de embargos y de gravámenes decretados, lo que claramente estriba en la afectación de los derechos de quienes sean titulares o beneficiarios de los procesos, los embargos y los gravámenes.

Como lo es el caso de Bancoomeva, a quien por virtud de la expedición de la Resolución 1702 de 2015, le fueron levantados los embargos sobre los bienes que la Fundación Universitaria San Martín e igualmente se le levantaron de manera indebida las hipotecas que a su favor se habían constituido como garantía de créditos otorgados a la institución de educación superior, razón por la cual, debía permitírsele controvertir dicha determinación, pues se trataba de un afectación directa con la misma.

**-Infracción de las normas en que debía fundarse;**

**a) Indebida aplicación del artículo 14 de la Ley 1740 de 2015,** Manifiesta que, en lo relacionado con la suspensión del proceso ejecutivo y el levantamiento de la medida de embargo de los bienes objeto de hipoteca. Los actos administrativos objeto de la presente solicitud desconocen el numeral 2° del artículo 14 de la Ley 1740 de 2015, que en materia de suspensión de los procesos ejecutivos que se adelantan contra la institución de educación superior objeto de la orden de salvamento, así como respecto del levantamiento de los embargos que se hayan decretado de sus bienes, remite al artículo 20 de la Ley 1116 de 2006, el cual ordena de manera perentoria que el agente especial a cargo de la reorganización de la universidad, proceda a ordenar el pago de los créditos, lo que indica que la medida de suspensión es temporal y que genera unos efectos ciertos sobre las acreencias, lo cual, , no se da en el caso de la Resolución 1702 de 2015.

En efecto, el numeral 8 de la Resolución 1702 de 2015, nada dice sobre el procedimiento de reclamación, calificación y graduación de las acreencias que se venían cobrando mediante los procesos ejecutivos, ni mucho menos sobre el tiempo en que se desarrollará la medida, lo que desconoce el deber del agente interventor de definir sobre los derechos de los acreedores.

De conformidad con la norma transcritas las medidas no pueden tener una duración superior a un año, en el caso de la Resolución 1702 el Ministerio no entendió dicho límite temporal, pues no lo estableció, lo que tuvo por consecuencia que en el caso de la Fundación Universitaria San Martín el período máximo de duración se ha excedido totalmente, pues dicha medida ha durado más de cuatro años, lo cual claramente desconoce el numeral 4° del artículo 13 de la Ley 1740 de 2014, lo que claramente hace que los actos demandados desconozcan las normas en que debían fundarse y por tanto deban ser anulados.

**b. La indebida aplicación del artículo 14 de la Ley 1740 de 2014 en lo relacionado con el levantamiento de las hipotecas constituidas a favor de Coomeva;** refiere que , los actos administrativos acusados de nulidad, incurren en la violación del artículo 14 de la Ley 1740 de 2014, el cual en su numeral 3° permite la cancelación de los gravámenes decretados sobre bienes de la institución de educación superior objeto de medida de salvamento, lo cual de ninguna manera

habilita que sean levantados los gravámenes que sean constituidos como desarrollo de un acuerdo contractual entre acreedor y deudor y de manera voluntaria, como es el caso de las hipotecas otorgadas en garantía de una deuda de la Fundación.

Resalta que, la medida del Ministerio dejó a Bancoomeva sin la posibilidad de recaudar el pago del crédito otorgado a un particular por una cuantía onerosa, lo cual no está en el deber de soportar, pues sí bien se entiende la importancia de la educación superior, el Estado como garante de esta no puede causar daños cuantiosos a los particulares.

**Reparación Directa;** refiere que, acudiendo a la figura de acumulación de pretensiones establecida en el artículo 165 del CPACA, la presenta subsidiaria pretensión de reparación directa, la cual aduce que, es procedente teniendo en cuenta que se reúnen la totalidad de los requisitos legalmente exigidos, a saber: (i) el juez del eventual. medio de control puede conocer de ambas; (ii) para que no se excluyan entre sí se presentan como principal (nulidad y restablecimiento del derecho) y subsidiaria (reparación directa); (iii) ninguna de las dos ha caducado y (iv) deben surtirse por el mismo trámite.

**a) El daño antijurídico:** la vulneración de los derechos reales de Bancoomeva, se encuentra acreditado en los correspondientes documentos que se aportan con la presente solicitud, Bancoomeva tenía respecto de la Fundación Universitaria San Martín, derechos de crédito derechos reales, los primeros representados en el pagare Nro. 00601255812 00, por la suma de cuatro mil seiscientos sesenta y ocho millones cien dieciséis mil cuatrocientos treinta y seis pesos (\$4.688.116.436),

De otro lado, en cuando al daño sufrido lo cuantifica en siete mil ciento cuatro millones setecientos setenta y tres seiscientos veintinueve pesos (\$ 7.104.773.629) por perjuicios materiales, suma que discrimina en los siguientes conceptos:

- a. Por daño emergente la suma de cuatro mil seiscientos sesenta y ocho millones ciento diez y seis mil cuatrocientos treinta y seis pesos (\$ 4.668.116.436) valor correspondiente al saldo de capital de los créditos garantizados con las hipotecas levantas por las decisiones del Ministerio de Educación Nacional, saldo que actualmente se encuentra insoluto por falta de pago.
- b. Por lucro cesante la suma de ciento seis millones novecientos setenta y siete mil seis cientos sesenta y ocho pesos (\$106.977.668,00), correspondiente al valor de los intereses dejados de pagar a Bancoomeva, por la cesación de pagos de las obligaciones a cargo de la Fundación Universitaria San Martín.
- c. Por lucro cesante la suma de dos mil trescientos veintinueve millones seiscientos setenta y nueve mil quinientos veinticinco pesos (\$ 2.329.679.525) correspondiente al valor de los intereses moratorios dejados de pagar a Bancoomeva, por la cesación de pagos de las obligaciones a cargo de la Fundación Universitaria San Martín.

**b) La imputación fáctica;** Vista la existencia de un daño antijurídico por la ejecución de las medidas de salvamento sobre la Fundación Universitaria San Martín por parte del Ministerio de Educación Nacional, procedede a relacionar el por qué existe un nexo causal entre dicho daño y la acción del Estado.

Es claro que tanto la imposibilidad de cobro del crédito que consta en el pagaré nro. 006012558121-00, por la suma de cuatro mil seiscientos sesenta y ocho millones ciento dieciséis mil cuatrocientos treinta y seis pesos (84.688.116.436), como el levantamiento de las hipotecas otorgadas por la Fundación Universitaria San Martín a favor de Bancoomeva, son producto de la ejecución de las medidas de salvamento decretadas en la Resolución Nro. 1702 de 2015, expedida por el Ministerio de Educación Nacional.

En virtud de lo anterior, se encuentra plenamente acreditada la imputación jurídica respecto del Estado, ya que fue en virtud de una acción de este, esto es, la ejecución de las medidas de salvamento por parte del Ministerio de Educación Nacional sobre los bienes de la Fundación Universitaria San Martín, que se dio el daño en los derechos de crédito y reales de Bancoomeva.

**c) La imputación jurídica:** la existencia de daño especial por desequilibrio en las cargas públicas impuestas a Bancoomeva.

El ejercicio de las facultades de salvamento contenidas en el artículo 14 de la Ley 1740 de 2015, llevó a que el Ministerio de Educación Nacional privara a Bancoomeva de sus derechos reales de hipoteca, lo que tuvo por consecuencia que perdió sus derechos sobre los bienes objeto de las mismas, esto es, el derecho de persecución y preferencia que implica el referido derecho real.

Lo anterior resulta una carga desequilibrada impuesta a Bancoomeva, pues en primer lugar, la salvaguarda de la educación no es un deber que se encuentre en cabeza de esta y en segundo lugar, para dicha salvaguarda el Estado se valió del patrimonio de Bancoomeva, puesto que, para procurar la protección de la educación, en especial la continuidad de la Fundación Universitaria San Martín, privó al banco de sus derechos reales, lo que constituye un exceso en sus cargas públicas.

Al respecto el **Ministerio de Educación Nacional**, se opone a todas y cada una de las pretensiones impetradas por la sociedad demandante ya que la entidad obro en el marco de las facultades de inspección y vigilancia las cuales están orientadas a proteger los bienes, recurso y activos de la Fundación Universitaria San Martín garantizando el servicio de educación.

Refiere que no existió una **vulneración al debido proceso** por cuanto, el Ministerio realizó la notificación bajo los parámetros legales vigentes, señala que el artículo 12 de la Ley 1740 de 2014, indica taxativamente la forma de notificar los actos administrativos que adoptan las medidas van dirigidas a las instituciones de

educación superior y no al tercero con quienes se hayan celebrado negocios jurídicos. Adicionalmente argumenta que la Resolución No. 1702 de 2015, es resultado de una decisión que se encuentra debidamente motivada, proferida en el ejercicio de un deber legal en los marcos propios del debido proceso y las funciones de inspección y vigilancia que ostenta dicha cartera Ministerial.

Respecto a la **Infracción de las normas en que debía fundarse**, argumenta que, la actuación de la entidad se dio en atención de una intervención en respuesta a las situaciones que se presentan en una Institución de Educación Superior que amenazan o afectan gravemente el adecuado cumplimiento de los fines que una institución debe cumplir, por lo cual no se somete a un plazo sino al cumplimiento efectivo de unas acciones y actividades encaminadas al restablecimiento de las condiciones en que debe prestarse el servicio público de la educación superior.

La sujeción al cumplimiento de unas condiciones y no a un término, se justifica en la garantía a principio constitucional de la autonomía universitaria (art. 69 de la C.N) del cual son titulares las todas las instituciones de educación superior, ya que son las mismas IES sujetas a la medida las que debe proponer las acciones y actividades que implementará con el fin de superar las circunstancias que motivaron tal decisión, so pena que en caso de no superar las situaciones que afectan la calidad o continuidad del servicio, se dé un escalamiento en la medida preventiva.

Ahora bien, dentro de estas medidas, se encuentran los institutos de salvamento, los cuales, como se indicó, tienen como fin la protección temporal de los recursos, bienes y activos de la Institución de Educación Superior, con el fin de organizar el pago de acreencias y obligaciones, las cuales son de obligatorio cumplimiento tanto para la Institución sometida a esta, así como para TODOS sus acreedores y deudores, para los Jueces de la República y otras autoridades del Estado colombiano. Lo anterior, por cuanto, se orientan a garantizar la continuidad y calidad del servicio educativo, evitando así la interrupción de este.

Concluye que, resulta claro que el Ministerio de Educación Nacional, en cuanto al ejercicio de la función de inspección y vigilancia sobre la Fundación Universitaria San Martín, ha sido respetuosa del principio de legalidad, ha actuado en consonancia con las disposiciones legales, cumpliendo un deber constitucional y dentro del marco de sus competencias reglamentarias, pues solo ha hecho lo que por norma le está permitido.

En este sentido, los derechos que le asisten a Bancoomeva derivados de los Contratos que haya celebrado con la Institución, quedarán incluidos en el inventario de acreedores. siendo parte dentro de este proceso de reconocimiento y pago de acreencias que debe adelantar la Institución de Educación Superior.

Reitera que, las medidas preventivas y de vigilancia especial ordenadas en la Fundación Universitaria San Martín, han sido adoptadas por el Ministerio de Educación Nacional, en ejercicio de un deber otorgado directamente por legislador, las cuales se encuentran contenidas en una Ley que por su naturaleza

prevalece sobre la aplicación de otras leyes, luego, su adopción no obedeció a un capricho y las razones por las cuales se ordenaron con la motivación contenida en los actos administrativos a los que se ha referido.

Propone la excepción perentoria de, **caducidad de la acción**, aduciendo que, la acción tiene un término de caducidad de 4 meses contados a partir del agotamiento de la vía gubernativa para interponerse, término dentro del cual el Acto Administrativo de carácter subjetivo o particular, puede ser acusado válidamente ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa lo cual no ocurrió en el presente caso, por cuanto la parte demandante solicita la nulidad parcial de la resolución 01702 de 10 de febrero de 2015, acto administrativo en el cual se decretó la cancelación de los gravámenes hipotecarios en bienes de la Fundación Universitaria San Martín y que en consideración al término concedido para ejercer la respectiva acción judicial, se tiene que ha operado el fenómeno de la caducidad.

### 2.2.3 PROBLEMA JURÍDICO A RESOLVER

En conclusión, advierte el Despacho que el **Problema Jurídico Principal**, consiste en determinar si la resolución 1702 del 10 de febrero de 2015 *“mediante la cual se ordena la aplicación de institutos de salvamento para la protección temporal de recursos y bienes de la Fundación San Martín en el marco de la vigilancia especial”*, fueron expedidas con violación al debido proceso por indebida notificación, e infracción de las normas en que debía fundarse y si hay lugar al restablecimiento del derecho solicitado, o si por el contrario se mantiene la presunción de legalidad.

Así las cosas, los problemas jurídicos asociados sugieren, establecer a la luz de la normatividad vigente si i) Bancoomeva debía ser notificada de la resolución 1702 de 2015, y poder ejercer su derecho de defensa; ii) La resolución demandada fue expedida con observancia de la Ley 1740 de 2015; iii) hay lugar a una reparación para el demandante con ocasión al actuar el Ministerio de Educación Nacional.

### 2.3 DECRETO DE PRUEBAS

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

#### 2.3.1 Documentales aportadas:

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

1. Copia de la Resolución 01702 de 2015.
2. Soportes del crédito otorgador por Bancoomeva a favor de la Fundación Universitaria San Martín.

3. Copia del pagare No. 0060125585126-00.
4. Certificado del estado del crédito a 22 de febrero de 2019 expedido por la Gerente de Recuperación de Cartera
5. Certificado de Tradición No. Matricula: 280-37868 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Armenia
6. Certificado de Tradición No. Matricula: 280-23210 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Armenia
7. Certificado de Tradición No. Matricula: 230-117784 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Villavicencio
8. Copia del auto del 15 de enero de 2015, mediante el cual el Juzgado 1° Civil del Circuito decreto medida cautelar a favor de Bancoomeva.
9. Copia del auto del 29 de enero de 2016, mediante el cual el Juzgado 1° Civil del Circuito de Armenia ordenó el levantamiento de los embargos de los bienes inmuebles objeto de las hipotecas a favor de Bancoomeva.
10. Copia petición del 12 de diciembre de 2017, mediante la cual Bancoomeva por conducto de apoderado, solicitó información sobre cuáles eran los actos administrativos que sustentaban la determinación de levantar las hipotecas constituidas a favor de Coomeva por parte de la Fundación Universitaria San Martín.
11. Copia del oficio 2017-ER-271332, del 26 de diciembre de 2017, mediante el cual el Ministerio de Educación Nacional informó a Bancoomeva, que el levantamiento de las hipotecas se fundaba en la Resolución 1702 de 2015 y demás que la complementaron.
12. Copia de derecho de petición del 24 de enero de 2018, mediante el cual Bancoomeva solicitó al Ministerio de Educación le notificará el acto administrativo por el cual se había ordenado el levantamiento de las hipotecas constituidas a su favor.
13. Copia del oficio 2018- ER-013375 del 13 de febrero de 2018, mediante el cual el Ministerio de Educación Nacional se negó a notificar a Bancoomeva la Resolución 1702 de 2015
14. Copia de la solicitud de revocatoria parcial de la Resolución 1702 de 2015 presentada por Bancoomeva a la Resolución 1702 de 2015.

**Parte demandada:**

1. Copia de los antecedentes administrativos que dieron lugar a la expedición de la resolución 1702 de 2015 los cuales obran a folio 244.

**2.3.2. Dictamen pericial:**

**Parte demandante:** Solicita se designe de la lista de auxiliares de la justicia perito financiero para que rinda dictamen sobre el valor de los créditos, intereses y sanciones que a favor de Bancoomeva tenía a su cargo la Fundación Universitaria San Martín, los cuales resultaron impagos por la intervención del Ministerio de Educación Nacional.

Al respecto el despacho **NIEGA**, dicha solicitud probatoria por cuanto del escrito de demanda específicamente en la reparación de los perjuicios causados el

demandante realiza una relación del valor de manera discriminada que debe reconocer la entidad demandada en caso de ser vencida en el presente proceso, por tanto, la misma es impertinente e inconducente.

Ahora en cuanto al valor de los créditos e intereses las con las documentales aportadas por la parte demandante y que fueron decretadas se puede acceder a dicha información por tanto resulta innecesario.

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

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

En mérito de lo expuesto,

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO. - CONSIDERAR** reunidos los presupuestos para dictar sentencia anticipada, conforme lo dispuesto en el artículo 182A (literal c) de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 42 de la Ley 2080 de 2021.

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

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

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

#### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

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

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



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

**AUTO SUSTANCIACIÓN N° 2022-11-0282 NYRD**

Bogotá D.C. veinticuatro (24) de noviembre de dos mil veintidós (2022)

**EXPEDIENTE:** 250002341000 2017 00122 00  
**MEDIO DE CONTROL:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**ACCIONANTE:** HOSPITAL REGIONAL DE MONQUIRA ESE  
**ACCIONADO:** CAPRECOM EICE EN LIQUIDACIÓN  
**TEMAS:** RECLAMACIÓN DE ACREENCIAS  
**ASUNTO:** REQUIERE POR SEGUNDA VEZ  
  
**MAGISTRADO:** MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN.

Vista la constancia secretarial que antecede procede el Despacho a impartir el impulso procesal correspondiente, como quiera que el Ministerio de Salud ya aportó el comprobante de pago de los gastos de pericia que le correspondían, y la FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A, y la parte demandante no han efectuado dicho pago.

Así las cosas, se requerirá por segunda vez a la parte demandante y la FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A, para que en el término de diez (10) días remitan con destino al proceso de la referencia el cumplimiento del numeral primero del auto del 22 de agosto de 2022, esto es el pago de los gastos periciales de la señora Lidia Yaneth Pérez.

Una vez recepcionada por secretaría realizar las gestiones pertinentes para la entrega del título a la señora Lidia Yaneth Pérez.

De otro lado se requiere por segunda vez al demandante, a fin que le preste la colaboración necesaria al perito respecto de los documentos que le fueron requeridos en el numeral segundo de la providencia del 22 de agosto de 2022, so pena de imponer las sanciones correspondientes.

En mérito de lo expuesto,

**DISPONE**

**PRIMERO.** - **REQUERIR** por segunda vez a la parte demandante y la FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A, para que en el término de diez (10) días remitan con destino al proceso de la referencia el cumplimiento del numeral primero del auto del 22 de agosto de 2022, esto es el pago de los gastos periciales de la señora Lidia Yaneth Pérez.

**SEGUNDO.** - **REQUERIR** por segunda vez al demandante para que le preste la colaboración necesaria al perito respecto de los documentos que le fueron requeridos en el numeral segundo de la providencia del 22 de agosto de 2022, so pena de imponer las sanciones correspondientes.

**TERCERO.** - una vez recepcionada la constancia de pago de los gastos periciales por secretaría realizar las gestiones pertinentes para la entrega del título a la señora Lidia Yaneth Pérez.

**CUARTO.** Ejecutoriado y cumplido lo anterior, ingrese al despacho para continuar con el trámite correspondiente.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN**

**Magistrado**

(Firmado electrónicamente)

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

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

Bogotá D.C., veintidós (22) de noviembre de dos mil veintidós (2022)

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

**Ref:** Exp. No. 250002341000201601460-00

**Demandante:** MIGUEL ÁNGEL ORTÍZ SALAS

**Demandado:** INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO, IDU

**MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO (Ley 388 de 1997)**

**Asunto:** Resuelve solicitud, resuelve excepciones previas, abre a pruebas el proceso y reconoce personería.

**Antecedentes**

El señor Miguel Ángel Ortiz Salas, a través de apoderada, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, presentó demanda con el fin de que se declare la nulidad de las siguientes resoluciones.

“a. **Resolución Número 106513 de 2014** de fecha 05 de diciembre de 2014, por medio de la cual se determinó la adquisición del inmueble de propiedad del señor **MIGUEL ÁNGEL SALAS**, ubicado en la Ak 91 128 C 25 de la ciudad de Bogotá, 50N-158781, por el procedimiento de EXPROPIACIÓN ADMINISTRATIVA y se formula una OFERTA DE COMPRA.

b) **Resolución Número 2872 de 2016:** De fecha 24 de Febrero de 2016, la cual resuelve en su Artículo PRIMERO: Ordenar la expropiación por vía administrativa a favor del Instituto de Desarrollo Urbano, IDU...” y en su Artículo SEGUNDO: Valor del precio indemnizatorio. – El valor del precio indemnizatorio de la expropiación que se ordena por la presente Resolución es de TRESCIENTOS TREINTA Y DOS MILLONES DIECISÉIS MIL CIENTO CUARENTA Y DOS PESOS M/CTE (\$332.016.142).

c) **Resolución 4387 de 2016. De fecha 31 de Marzo de 2016,** emitida por la DIRECCIÓN TÉCNICA DE PREDIOS DEL INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO DE Bogotá D.C., por la cual se resuelve el recurso de Repoición, la cual devalúa y afecta notoriamente el patrimonio de mi representado.

Que como consecuencia de las anteriores declaraciones se disponga el restablecimiento del derecho a favor del señor MIGUEL ÁNGEL ORTIZ SALAS y en lo que hace a las Resoluciones atacadas, teniendo en cuenta los hechos planteados en la demanda.

La DIRECCIÓN TÉCNICA DE PREDIOS DEL INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO DE Bogotá D.C., dará cumplimiento a la sentencia en los términos del artículo 192 del C.P.A.C.A.”.

Mediante auto de 13 de agosto de 2019, se admitió la demanda de la referencia y se ordenó notificar a la entidad demandada Instituto de Desarrollo Urbano, IDU, al Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

### **Contestación de la demanda**

El Instituto de Desarrollo Urbano, IDU, contestó la demanda y propuso como excepciones previas las de inepta demanda por falta de los requisitos formales e indebido agotamiento del requisito de procedibilidad, las cuales sustentó de la siguiente manera.

“- Ineptitud sustantiva de la demanda frente a la Resolución No. 106513 de 5 de diciembre de 2014, porque únicamente procede la acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra el acto administrativo que decreta la expropiación por la vía administrativa.

Teniendo en cuenta que la demanda pretende la nulidad de la resolución No. 106513 del 5 de diciembre de 2014 por la cual se efectuó la oferta de compra, es improcedente la solicitud de nulidad de la citada Resolución. Lo anterior, por cuanto no existe acto complejo con las demás resoluciones cuestionadas según los artículos 66 y 68 de la ley 388 de 1997 y porque la oferta es sólo eso, razón por la cual no es un acto que perjudique al demandante, no constituyéndose en título ejecutivo.

- Ineptitud sustantiva de la demanda – ausencia del requisito del contenido de la demanda.

La demandante se limita en el escrito de la demanda a enunciar el artículo 71 de la ley 388 de 1997 y sin exponer los fundamentos de la violación de los actos impugnados.

- Indebido agotamiento del requisito de procedibilidad - ausencia de conciliación extrajudicial.

Se configura la excepción por cuanto la parte demandante no agotó el requisito de procedibilidad del medio de control. Es importante destacar que el Consejo de Estado ha manifestado que en expropiación administrativa debe agotarse el requisito de procedibilidad de la conciliación extrajudicial por tratarse de pretensiones de contenido económico (...).

Mediante auto de 31 de enero de 2022, se ordenó a la Secretaría de la Sección Primera, conforme a lo dispuesto en el artículo 101 del Código General del Proceso, CGP, correr traslado de las excepciones propuestas por la entidad demandada.

Dentro del término concedido, la parte actora, mediante correo electrónico del 24 de febrero de 2022, solicitó la suspensión del proceso por muerte del demandante señor Miguel Ángel Ortiz Salas, con fundamento en el artículo 159 del C.G. del P. Para resolver se,

## **Considera**

### **De la solicitud de suspensión del proceso**

En lo concerniente a la solicitud de interrupción del proceso por muerte del demandante, señor Miguel Ángel Ortiz Salas, presentada el 24 de febrero de 2022 por el abogado Efraín Alejandro Salazar Morales quien aportó el certificado de defunción respectivo, invocando el artículo 159 del C. G. del P., el Despacho considera lo siguiente.

El artículo 159 del C.G. del P., establece como causales de interrupción del proceso entre otras, “1. *Por muerte, enfermedad grave o privación de la libertad de la parte que no haya estado actuando por conducto de apoderado judicial, representante o curador ad litem.*”.

Revisados los archivos del expediente, el Despacho observa que a folio 90 obra poder conferido por el demandante, señor Miguel Ángel Ortiz Salas, al abogado Abelardo José García Fontalvo, el cual fue reconocido en auto de 25 de enero de 2018.

En este orden de ideas, teniendo en cuenta que el abogado Efraín Alejandro Salazar Morales carece de poder y no está reconocido dentro del expediente de la referencia como apoderado de la parte actora, el Despacho desestimaré la solicitud formulada.

También advierte el Despacho que la muerte del demandante no interrumpe el trámite del proceso si la parte fallecida ha estado actuado a través de apoderado judicial, lo que ocurre en el presente caso porque el actor (q.e.p.d.) ha sido representado por apoderado judicial conforme al poder visible a folio 90 del expediente, en los términos de los artículos 73 y 76 del C. G del P.

En consecuencia, se continuará con el trámite normal del presente asunto.

### **De las excepciones previas propuestas**

Procede el Despacho a decidir, conforme al numeral 2 del artículo 101 del Código General del Proceso, sobre las excepciones previas propuestas por el Instituto de Desarrollo Urbano, IDU.

## 1. Ineptitud sustantiva de la demanda

El numeral 5 del artículo 100 del Código General del Proceso, consagra de manera expresa la excepción previa denominada "*Ineptitud de la demanda por falta de los requisitos formales*", la cual encamina fundamentalmente a que se adecúe la misma a los requisitos de forma, so pena de la terminación anticipada del proceso.

Cabe resaltar que dicha excepción prospera cuando no se reúnen los requisitos relacionados con el contenido y anexos de la demanda regulados en los artículos 162, 163, 166 y 167 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en cuanto indican qué debe contener el texto de la misma, cómo se individualizan las pretensiones y los anexos que se deben allegar con ella.

Dicho medio exceptivo lo planteó el IDU con base en los siguientes argumentos.

a. Ineptitud sustantiva de la demanda frente a la Resolución No. 106513 de 5 de diciembre de 2014.

La parte demandada, señala que la Resolución No. 106513 de 5 de diciembre de 2014, mediante la cual se efectuó la oferta de compra, es un acto de trámite y, por ende, no es susceptible de ser demandado.

El artículo 43 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, señala que los actos definitivos son aquellos que **deciden directa o indirectamente el fondo del asunto o hacen imposible continuar la actuación**. Estos, a juicio del Despacho, son actos administrativos porque contienen decisiones que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas con un carácter definitivo y pueden ser objeto de control jurisdiccional.

Se observa que mediante la Resolución No. 106513 de 5 de diciembre de 2014, el IDU dispuso i) adquirir el predio del demandante por el procedimiento de expropiación administrativa y ii) formular una oferta de compra.

En relación con las distintas etapas del proceso de expropiación y los actos demandables, los artículos 66 y 67 de la Ley 338 de 1997 establecen.

**“Artículo 66°.- Determinación del carácter administrativo.** La determinación que la expropiación se hará por la vía administrativa deberá

tomarse a partir de la iniciación del procedimiento que legalmente deba observarse por la autoridad competente para adelantarlos, mediante acto administrativo formal que para el efecto deberá producirse, el cual se notificará al titular del derecho de propiedad sobre el inmueble cuya adquisición se requiera y será inscrito por la entidad expropiante en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a su ejecutoria. Este mismo acto constituirá la oferta de compra tendiente a obtener un acuerdo de enajenación voluntaria.”

**“Artículo 67º.- Indemnización y forma de pago.** En el mismo acto que determine el carácter administrativo de la expropiación, se deberá indicar el valor del precio indemnizatorio que se reconocerá a los propietarios, el cual será igual al avalúo comercial que se utiliza para los efectos previstos en el artículo 61 de la presente Ley. Igualmente se precisarán las condiciones para el pago del precio indemnizatorio, las cuales podrán contemplar el pago de contado o el pago entre un cuarenta (40%) y un sesenta por ciento (60%) del valor al momento de la adquisición voluntaria y el valor restante en cinco (5) contados anuales sucesivos o iguales, con un interés anual igual al interés bancario vigente en el momento de la adquisición voluntaria.

Parágrafo 1º.- El pago del precio indemnizatorio se podrá realizar en dinero efectivo o títulos valores, derechos de construcción y desarrollo, de participación en el proyecto o permuta. En todo caso el pago se hará siempre en su totalidad de contado cuando el valor de la indemnización sea inferior a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales al momento de la adquisición voluntaria o de la expropiación.

Parágrafo 2º.- El ingreso obtenido por la enajenación de inmuebles a los cuales se refiere el presente capítulo no constituye, para fines tributarios, renta gravable ni ganancia ocasional, siempre y cuando la negociación se realice por la vía de la enajenación voluntaria.”.

Según la norma transcrita, la Resolución No. 106513 de 5 de diciembre de 2014, es un acto de carácter particular que solo agota una etapa del procedimiento administrativo de expropiación y, por ende, no pone fin a la actuación administrativa.

En su encabezado señala la resolución referida: *“por la cual se determina la adquisición de un inmueble, por el procedimiento de expropiación administrativa y se formula una oferta de compra”*, es decir, se trata de un acto que genera efectos particulares a su destinatario en una etapa del proceso, pero no adopta una decisión definitiva sobre el bien y sus propietarios, pues ello sucederá con la decisión que ordena la expropiación.

Como la Resolución No. 106513 de 5 de diciembre de 2014 no contiene una decisión que produzcan efectos jurídicos definitivos con respecto a la parte demandante, pues solo da comienzo al procedimiento de adquisición del bien, se concluye que dicho acto no es enjuiciable.

En este contexto, se observa que como mediante la Resolución No. 106513 de 5 de diciembre de 2014 el IDU formuló una oferta de compra y dio inicio al proceso de adquisición, no es demandable ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Así mismo, la discusión que sobre el avalúo se haga, corresponde al valor del precio indemnizatorio fijado en el acto de expropiación y no al fijado en una etapa anterior, sujeta a negociación de las partes.

En consecuencia, se declarará probada la excepción previa de inepta demanda en relación con la Resolución No. 106513 de 5 de diciembre de 2014, propuesta por el Instituto de Desarrollo Urbano, IDU.

Por lo tanto, se continúa el proceso en relación con las resoluciones Nos. 2872 de 24 de febrero de 2016 y 4387 de 31 de marzo de 2016, proferidas por el Instituto de Desarrollo Urbano, IDU, mediante las cuales se ordenó una expropiación por vía administrativa y se resolvió el recurso de reposición contra dicha decisión.

**b.** Ineptitud sustantiva de la demanda por ausencia del requisito del contenido de la de demanda.

Manifiesta que la parte demandante en el escrito de la demanda se limitó, en el capítulo de normas violadas y concepto de violación, a enunciar el artículo 71 de la Ley 388 de 1997.

Mediante auto de 13 de febrero de 2017, se inadmitió la demanda por no cumplir con el requisito dispuesto en el numeral 4º del artículo 162 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

La Sala de decisión de la Subsección “A” de la Sección Primera, mediante auto de 25 de enero de 2018, rechazó la demanda, al considerar que la demanda no fue subsanada en debida forma.

La apoderada de la parte demandante, inconforme con la decisión, apeló el auto por medio del cual se rechazó la demanda.

El H. Consejo de Estado, Sección Primera, Magistrado ponente Dr. Oswaldo Giraldo López, expediente 25000-23-41-000-2016-01460-01, 25 de abril de 2019, al resolver el recurso de apelación del auto de 25 de enero de 2018, revocó la decisión por las siguientes razones.

“En relación con el concepto de violación, se observa que el demandante expone un argumento por el cual considera que los actos administrativos demandados vulneran una norma superior. En el hecho 11 de la demanda, relata que allegó ante la entidad demandada un avalúo realizado **por un perito inscrito en la LONJA en el cual se determina el precio justo de su bien, el cual fue desconocido por la entidad accionada, violando el artículo 61 de la Ley 9 de 1989 que prevé: “El precio de adquisición será igual al valor comercial determinado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, la entidad que cumpla sus funciones, por los peritos privados inscritos en las Lonjas o asociaciones correspondientes, según lo determinado por el Decreto Ley 2150 de 1995”** (Se destaca).

Como se observa, en esta etapa procesal hay una razón jurídica consistente en que, a juicio del accionante, la entidad demandada viola el artículo 61 de la Ley 9 de 1989 que establece que el precio de adquisición de los inmuebles se fija, entre otras, por los peritos privados inscritos en las lonjas. En este caso, el accionante alega que allegó peritaje sobre el precio justo de su bien el cual fue presuntamente desconocido por la entidad demandada.

En este contexto, la Sala concluye que la parte actora cumplió con la carga argumentativa que le asigna el artículo 162 numeral 4 del CPACA, en tanto que explicó el concepto de violación, señalando una norma superior presuntamente vulnerada y el motivo por el cual la considera infringida. En consecuencia, no le asistió razón al tribunal al rechazar la demanda en los términos del artículo 169 numeral 2 del CPACA”.

Es decir, la parte actora acreditó el cumplimiento del requisito establecido en el numeral 4º del artículo 162 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en el sentido de señalar las normas superiores y las razones jurídicas por las que ataca la legalidad de los actos administrativos demandados.

En consecuencia, la excepción previa de inepta demanda por ausencia del contenido de la demanda, en los términos planteados por el apoderado del Instituto de Desarrollo Urbano, IDU, no está llamada a prosperar.

**2. Indebido agotamiento del requisito de procedibilidad de la conciliación extrajudicial.**

Señala que la parte demandante no agotó el requisito de procedibilidad del medio de control y en materia de expropiación administrativa dicho requisito es obligatorio.

Se precisa que la falta del cumplimiento del requisito de procedibilidad de la conciliación extrajudicial, que alega la parte actora como excepción, no encuadra en las enlistadas en el artículo 100 del Código General del Proceso.

Tampoco puede interpretarse como la excepción previa de *“ineptitud de la demanda por falta de requisitos formales”*, dado que la norma se refiere a la falta de los requisitos de la demanda previstos en el artículo 162 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo; en cambio la conciliación extrajudicial es un requisito previo a la presentación de la demanda (artículo 161 de la misma norma).

Así las cosas, dentro de las excepciones previas previstas en el artículo 100 del Código General del Proceso no está contemplada la formulada por la demandada.

Por lo tanto, no existe ninguna excepción pendiente por decidir en este momento procesal.

### **Apertura del proceso a pruebas**

Conforme a lo establecido en el artículo 71, numeral 4, de la Ley 388 de 1997, se **ORDENA** abrir a pruebas el proceso y para el efecto se dispone.

#### **1. Parte demandante.**

##### **1.1 Allegadas.**

###### **1.1.1 Documentales.**

Se tienen como pruebas las documentales aportadas con la demanda, las cuales obran de folios 6 a 56 del expediente (cuaderno No. 1).

###### **1.1.2 Prueba pericial.**

Se incorpora el dictamen pericial aportado a folios 57 a 82 (Cuaderno No. 1), elaborado por el señor Carlos Alfredo Acosta López.

## **2. Parte demandada.**

### **2.1. Allegadas.**

#### **2.1.1 Documentales.**

Se incorporan como prueba las documentales aportadas con la contestación de la demanda, que obran de folios 17 a 170 del cuaderno de contestación de la demanda.

En consecuencia, una vez ejecutoriada la presente providencia, la Secretaría de la Sección Primera deberá ingresar el expediente al Despacho para continuar con el trámite que corresponda.

## **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Firmado electrónicamente  
**LUIS MANUEL LASSO LOZANO**  
Magistrado

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



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

**AUTO SUSTANCIACIÓN N° 2022-11-0281 NYRD**

Bogotá D.C. veinticuatro (24) de noviembre de dos mil veintidós (2022)

**EXPEDIENTE:** 250002341000 2015 01737 00  
**MEDIO DE CONTROL:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**ACCIONANTE:** ALEJANDRO EUGENIO BUSTOS RMIREZ Y OTROS  
**ACCIONADO:** SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD  
**TEMAS:** ACTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO  
**ASUNTO:** REQUIERE POR SEGUNDA VEZ  
**MAGISTRADO:** MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN.

Vista la constancia secretarial que antecede procede el Despacho a impartir el impulso procesal correspondiente, como quiera que el perito, por segunda vez solicita colaboración para poder rendir la experticia encomendada.

Una vez revisada la respuesta emitida por la Superintendencia Nacional de Salud (folio 256), manifiesta que no tiene en su poder los libros de contabilidad y demás documentos contables de las operaciones realizadas por Golden Group S.A. E.P.S., para los años 2014 y 2015, y realizó las gestiones pertinentes afín que el liquidador de dicha sociedad remitiera la información requerida; sin embargo, a la fecha no obra respuesta de esta.

Así las cosas, se requerirá por segunda vez bajo apremio a la empresa VISION ESTRATEGICA LEGAL SAS representada por la doctora LEIDY JOHANNA RODRIGUEZ MARTINEZ, en la Carrera 50 número 144 - 47 Apto 201 del Conjunto Residencial Prado Colina de la ciudad de Bogotá y al correo electrónico [contactenos@visionestrategica.com.co](mailto:contactenos@visionestrategica.com.co) para que en el término improrrogable de quince (15) días remita con destino al presente proceso los libros de contabilidad y demás documentos contables de las operaciones realizadas por Golden Group S.A. E.P.S., para los años 2014 y 2015, so pena de impartir las sanciones correspondientes.

Una vez allegada dicha información, comunicarle al perito que la misma se encuentra a su disposición para rendir la experticia.

En mérito de lo expuesto,

**DISPONE**

**PRIMERO.** - REQUERIR por segunda vez, bajo apremio a la empresa VISION ESTRATEGICA LEGAL SAS representada por la doctora LEIDY JOHANNA RODRIGUEZ MARTINEZ, en la Carrera 50 número 144 - 47 Apto 201 del Conjunto Residencial Prado Colina de la ciudad de Bogotá y al correo electrónico contactenos@visionestrategica.com.co para que en el término improrrogable de quince (15) días remita con destino al presente proceso los libros de contabilidad y demás documentos contables de las operaciones realizadas por Golden Group S.A. E.P.S., para los años 2014 y 2015, so pena de impartir las sanciones correspondientes.

**SEGUNDO.** - Recepcionada la información comunicarle al perito que la misma se encuentra a su disposición para rendir la experticia encomendada.

**TERCERO.** - ejecutoriado y cumplido lo anterior, ingrese al despacho para el correspondiente trámite.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN**

**Magistrado**

(Firmado electrónicamente)

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



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA  
SUBSECCIÓN B  
AUTO SUSTANCIACIÓN N° 2022-11-0280 NYRD**

Bogotá D.C. veinticuatro (24) de noviembre de dos mil veintidós (2022)

**EXPEDIENTE:** 250002341000 2015 01349 00  
**MEDIO DE CONTROL:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**ACCIONANTE:** GEOSYSTEM INGENIERIA SAS  
**ACCIONADO:** DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES- DIAN  
**TEMAS:** SANCIÓN ADMINISTRATIVA  
**ASUNTO:** CORRE TRASLADO DEL DICTAMEN PERICIAL  
  
**MAGISTRADO:** MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN.

Vista la constancia secretarial que antecede (Fl 297), se observa que el perito allegó la pericia encomendada en escrito radicado el 04 de noviembre de 2022.

Así las cosas, de conformidad con lo establecido en el artículo 219 del CPACA, Modificado por el Art. 55 de la Ley 2080 de 2021, se dispondrá correr traslado por el término de 15 días del dictamen pericial rendido por la perito Claudia de Marillac Guzmán, obrante a folios 294 a 296, con el fin de que se realicen las manifestaciones que se consideren pertinentes.

De otro lado se observa que la parte demandante, aportó constancia de pago de los gastos de pericia; los cuales obran a folio 290 a 293; sin embargo, la prueba pericial solicitada, tendiente a la traducción de unos documentos fue solicitada por la parte pasiva, y fue esta quien cubrió los gastos de la misma, en atención al contrato vigente entre la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales y PANTOGLOT S.A.S, empresa de la cual hace parte la perito designada la señora CLAUDIA MARILLAR GUZMÁN.

Así las cosas, se ordenará que por secretaria se realicen las gestiones pertinentes para devolverle el título judicial número 400100008652157, a la empresa GEOSYDTEM INGENIERIA SAS NIT:830051298-7, de conformidad con lo establecido anteriormente.

En mérito de lo expuesto,

**DISPONE**

**PRIMERO.** - correr traslado a las partes por el término de 15 días del dictamen pericial rendido por la perito Claudia de Marillac Guzmán, obrante a folios 294 a 296, con el fin de que se realicen las manifestaciones que consideren pertinentes.

**SEGUNDO.** - por secretaria realícense las gestiones pertinentes para devolverle el título judicial número 400100008652157, a la empresa GEOSYDTEM INGENIERIA SAS NIT:830051298-7, de conformidad con lo establecido en la parte motiva de esta providencia.

**TERCERO.** - Cumplido lo anterior ingrese al despacho para el correspondiente trámite.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN**

**Magistrado**

**(Firmado electrónicamente)**

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

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

Bogotá D.C., diecisiete (17) de noviembre de dos mil veintidós (2022)

**Magistrado Ponente: Dr. LUIS MANUEL LASSO LOZANO**  
**Referencia:** Exp. No. 11001333400120210039701  
**Demandante:** GEORGES PIERRE FETIS GAJARDO  
**Demandado:** BOGOTÁ D.C., SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD  
**MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**  
**Asunto:** Resuelve recurso de apelación medida cautelar.  
**Cuaderno de medida cautelar.**

En virtud de lo dispuesto por el literal h), numeral 2, del artículo 125 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la Sala procede a resolver el recurso de apelación interpuesto en contra del auto del 15 de junio de 2022, proferido por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Bogotá D.C.

Mediante la providencia recurrida, se negó la solicitud de medida cautelar formulada por la parte demandante, consistente en la suspensión provisional de las resoluciones Nos. 8997 del 4 de febrero de 2020 y 383 del 15 de enero de 2021, expedidas por la Secretaría Distrital de Movilidad, así como la suspensión de las acciones de cobro coactivo correspondientes.

Mediante las resoluciones aludidas se declaró al demandante, señor Georges Pierre Fetis Gajardo, como contraventor por haber incurrido en la Infracción D-12 (destinar el vehículo a un servicio diferente para el cual tiene licencia de tránsito: era servicio particular y lo destinó a servicio público).

**Sustento de la medida cautelar**

La apoderada del demandante sustentó la solicitud de medida cautelar, en la siguiente forma.

“El demandante demostró sumariamente, la falta de claridad y certeza acerca de lo que motivó al policial para establecer el cambio de la modalidad del servicio de la licencia de tránsito, de servicio de particular de transporte a servicio público de transporte para imponer la infracción D12, además nada se manifestó sobre la inexistencia de prueba documental(documento-

Exp. No. 11001333400120210039701  
Demandante: GEORGES PIERRE FETIS GAJARDO  
Demandado: BOGOTÁ D.C., SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD  
MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
Asunto: Resuelve recurso de apelación medida cautelar

video) o testimonial (testimonio del acompañante) con la que se pruebe de manera contundente y sin lugar a duda razonable, en obediencia de la norma probatoria y principios orgánicos del Estados Social de Derecho como lo son, la presunción de inocencia, y el in-dubio pro administrado, la veracidad de unas afirmaciones de un ciudadano desconocido y que son el único cimiento para aquella imposición.

No entiende la defensa cuál fue el supuesto probatorio sólido que condujo al despacho a concluir que en el sub examine, hubo una desnaturalización del servicio particular de transporte; ahora, lo que si es claro es que existe una manifestación de un ciudadano desconocido -que no fue vinculado a esta investigación-realizada a un agente policial, afirmación respecto de la cual NO cobija la presunción de legalidad que reviste el actuar de los servidores públicos y que, además de ningún modo puede sostener el andamiaje de toda una sanción administrativa, soslayando principios como, la presunción de inocencia, materializado mediante la carga dinámica de la prueba, Y, es que en el presente caso fue deber del Estado demostrar en respeto de principios básicos de derecho probatorio la comisión de la conducta endilgada y evitar llenar vacíos normativos que deben ser atendidos por el Congreso de la República, con vías de hecho; motivadas paralelamente por intereses gremiales y/o políticos y, que cuya única víctima visible resulta siendo el ciudadano..

Finalmente, se manifiesta que al negarse la medida solicitada se causaría un perjuicio irremediable al señor GEORGES PIERRE FETIS GAJARDO, toda vez que, el pago de una multa, así como el pago de unos intereses, cuando el cumplimiento de requisitos legales para la imposición de la sanción administrativa se encuentra en entredicho, atenta igualmente contra los derechos económicos y civiles del Sr. GEORGES PIERRE FETIS GAJARDO, quien para ejecutar transacciones como la compra-venta de vehículos, expedición y refrendación de su licencia de conducción, entre otros, en ejercicio libre de los derechos citados civiles, económicos, y además, su derecho fundamental de libre locomoción, deberá sufragar el valor de la multa y sus intereses o realizar un acuerdo de pago; en tal sentido, se encuentra obligado el señor GEORGES PIERRE FETIS GAJARDO a aceptar de manera tácita la infracción de tránsito objeto de las presentes diligencias, y por tanto luego de un pago o aceptación tácita sería infructuoso el presente proceso.”.

### **Providencia recurrida**

Por auto de 15 de junio de 2022, el juzgado de primera instancia resolvió.

“**PRIMERO:** NEGAR la medida cautelar deprecada por el accionante, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia. (...)”.

Como fundamento de esta decisión, el juzgado de primera instancia consideró.

“En el caso sub examine se observa que el demandante sustenta la solicitud de medida cautelar argumentando que se cumplen la totalidad de requisitos para su decreto, de conformidad con lo establecido en el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011, ya que la demanda está razonablemente fundada en derecho, por cuanto las resoluciones señaladas fueron expedidas en contravía de lo ordenado en la norma constitucional, artículo 29, la Ley 105 de 1993 artículo 3, Ley 336 de 1996 artículo 5, Ley 769 de 2002 artículo 2,

Ley 1310 de 2009 artículo 5, Ley 14 Ley 1437 de 2011 artículo 138, y la Ley 1564 de 2012 artículo 167. Decreto 1079 de 2015 artículo 2.1.2.1 y Resolución 3027 de 2010 artículo 7, que se demostró sumariamente la falta de claridad y certeza acerca de lo que motivó al policial para establecer el cambio de la modalidad del servicio de la licencia de tránsito de servicio de particular de transporte a servicio público de transporte para imponer la infracción D12, además nada se manifestó sobre la inexistencia de prueba documental (documento video) o testimonial (testimonio del acompañante) con la que se pruebe de manera contundente y sin lugar a duda razonable, en obediencia de la norma probatoria y principios orgánicos del Estados Social de Derecho como lo son, la presunción de inocencia, y el in-dubio pro administrado la veracidad de unas afirmaciones de un ciudadano desconocido y que son el único cimiento para aquella imposición.

Sin embargo, la parte accionante no aporta sustento que permita concluir que con la expedición de los actos administrativos demandados se le está ocasionando un perjuicio irremediable. Aunado a lo anterior, el Despacho considera que solo con la argumentación que presenta la parte actora, respecto a que se decrete una medida cautelar en la controversia que nos ocupa, no es suficiente para que se concluya por parte del juzgador que al mismo se le puede causar un perjuicio irremediable, por el hecho de no decretar dicha medida, por lo que se considera que no se sustentó en debida forma la solicitud de medida cautelar, aportando evidencia que permita establecer que el demandante se le está ocasionando un perjuicio irremediable, y en esa medida se tiene que no se logró demostrar una abierta contradicción que tenga la suficiente fuerza que conlleve a ordenar la suspensión de los actos administrativos demandados, por lo que esta Sede Judicial concluye que no cumplió con los presupuestos procesales exigidos por la norma para decretar la medida de suspensión provisional, como se percibe de una manera evidente, manifiesta y ostensible, “de un golpe de vista”, “Prima facie”, la vulneración indicada por la demandante, como lo ha señalado el Honorable Consejo de Estado.

Así las cosas, encuentra el Despacho que la sola razón que esgrime la parte demandante no es suficiente para acceder a la solicitud de suspensión provisional, toda vez que no existe una prueba que permita concluir desde ya que existe violación manifiesta a norma superior por los actos administrativos acusados (...).”.

### **Recurso de reposición y en subsidio apelación**

El demandante, mediante apoderada, interpuso los recursos de reposición y, en subsidio, apelación contra el auto del 15 de junio de 2022, en los siguientes términos.

“ (...)”

En lo relativo al perjuicio irremediable, el Despacho indicó que el demandante puede contar con los suficientes recursos para pagar una multa y que legalmente es un asunto intrascendental asumir una culpa que no es acreditada lo cual no representa una afectación a derechos de rango constitucional, contrario a lo manifestado por su señoría, debe señalarse que debe ser examinada de conformidad a lo desarrollado por la Honorable Corte Constitucional en la sentencia C-038 de 2020, luego cuando un

Exp. No. 11001333400120210039701  
Demandante: GEORGES PIERRE FETIS GAJARDO  
Demandado: BOGOTÁ D.C., SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD  
MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
Asunto: Resuelve recurso de apelación medida cautelar

ciudadano colombiano se encuentra en la obligación de pagar una multa como consecuencia de una sanción administrativa, sin que exista certeza de la culpabilidad, a juicio de la Corte, se desconocería el artículo 29 de la Constitución que exige demostrar la culpabilidad en absoluta obediencia del principio de rango constitucional de presunción de inocencia. Con lo cual se le estaría transgrediendo de manera flagrante y directa su derecho más fundamental de rango constitucional al debido proceso y aquella garantía germinada del principio de legalidad, a la que se ha hecho expresa referencia la Corte Constitucional, “exige que la atribución de responsabilidad sea el resultado de una conducta personal debidamente acreditada en el proceso, y previamente establecida en la ley como delito o contravención” (negrillas no originales). Precisó la Corte Constitucional en la sentencia que “es la imputación de una determinada conducta jurídicamente reprochable, la que activa en favor del destinatario de esta, el pleno ejercicio de sus derechos al debido proceso y a la defensa” y en el presente caso tal desconocimiento constituye un evidente perjuicio IRREMEDIABLE que ulteriormente no podrá ser resarcido.

En ese orden, el demandante se encuentra en la obligación de aceptar una conducta que no ha sido comprobada por la administración, misma contenida en los actos administrativos acusados aun, cuando la conducta reprochada no se encontró debidamente acreditada en el proceso, ello con el único objeto de evitar que la entidad en su posición privilegiada proceda con un cobro coactivo mediante el cual de conformidad con lo dispuesto en los artículos 823 y siguientes Estatuto Tributario se encuentra facultada por el procedimiento especial allí contenido de embargar sus bienes, incluso sus cuentas bancarias o su salario; luego no importa el valor de la multa, las medidas cautelares se hacen efectivas luego de un cobro coactivo y la característica fundamental es proteger la pretensión y cuya materialización INDUDABLEMENTE pone en potencial riesgo el derecho fundamental al mínimo vital de mi prohijado, pues su salario se trata de su única fuente de ingreso con la que garantiza su supervivencia en condiciones de existencia básicamente dignas y un embargo de sus cuentas bancarias constituiría un indiscutible perjuicio irremediable.

El demandante igualmente se encuentra obligado a aceptar una conducta que no ha sido acreditada por la administración y contenida en los actos administrativos acusados aun cuando la conducta reprochada no se encuentra debidamente acreditada en el proceso cuestionado, y que además de generar una afectación tal vez a los ojos de su Despacho mínima en su patrimonio irrumpe sus derechos civiles que están siendo ignorados por su señoría, como por ejemplo el ciudadano contando con la sanción contenida en los actos administrativos cuestionados NO puede realizar trámites de compra-venta de vehículos, el ciudadano NO puede refrendar su licencia de conducción, el ciudadano NO puede realizar trámites de duplicado de su licencia de conducción en caso de pérdida, luego de conformidad a la ley 769 de 2002 las personas que cuentan con multas de tránsito pendientes, no pueden realizar ningún tipo de trámite de tránsito cuando se encuentra una obligación de tránsito pendiente de pago.

(...)."

Por su parte, el Distrito Capital, Secretaría Distrital de Movilidad, se manifestó con respecto a los recursos interpuestos.

Exp. No. 11001333400120210039701  
Demandante: GEORGES PIERRE FETIS GAJARDO  
Demandado: BOGOTÁ D.C., SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD  
MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
Asunto: Resuelve recurso de apelación medida cautelar

Señaló que el demandante fue declarado trasgresor de las normas de tránsito a través de un proceso administrativo contravencional, el cual surtió todas las etapas; en el cual el demandante tuvo la oportunidad de estar acompañado por un profesional del derecho que lo asistía y verificó la legalidad del mismo, además, el señor Georges Pierre Fetis Gajardo, tuvo la oportunidad de aportar, solicitar y contradecir las pruebas que se aportaron al expediente, sin que entonces exista la trasgresión de normas superiores a las que alude la parte actora.

En consecuencia, el acto administrativo demandando debe mantener su legalidad, hasta que el proceso tenga decisión en firme, puesto que muestra la existencia de una vulneración palmaria a las normas en las que se fundamentan los cargos de nulidad de la demanda y el demandante tampoco demostró la necesidad y urgencia de la suspensión provisional.

### **Decisión del juzgado de primera instancia en relación con el recurso de reposición.**

Mediante auto del 5 de octubre de 2022, negó el recurso de reposición y concedió el de apelación, ante este Tribunal, con base en las siguientes consideraciones.

“(…)

Analizados los argumentos expuestos en el recurso que nos ocupa respecto de la negativa a decretar la suspensión provisional de los actos administrativos demandados, este Despacho no comparte los argumentos expuestos por la apoderada recurrente, y reitera lo dicho en el auto de 15 de junio de 2022, en el sentido de que la parte accionante no aporta sustento que permita concluir que con la expedición de los actos administrativos demandados se le está ocasionando un perjuicio irremediable. Aunado a lo anterior, considera que solo con la argumentación que presenta la parte actora, respecto a que se decrete una medida cautelar en la controversia que nos ocupa, no es suficiente para que se concluya por parte del juzgador que al mismo se le puede causar un perjuicio irremediable, y en esa medida se reitera que no cumplió con los presupuestos procesales exigidos por la norma para decretar la medida de suspensión provisional.

Por lo expuesto en precedencia, el Despacho encuentra que no hay elementos o consideraciones que lleven a reponer la decisión adoptada en el auto que negó el decreto de la medida provisional, en la medida que no son de recibo los argumentos que estructuran el recurso de reposición interpuesto por la apoderada de la parte actora.”.

### **Consideraciones**

Los requisitos para el decreto de una medida cautelar.

El artículo 229 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), dispone.

**“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.”

El artículo 231 de la misma norma, establece lo siguiente con respecto a los requisitos para el decreto de medidas cautelares.

**“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.”.

Al tenor de la norma transcrita, la suspensión provisional de los actos administrativos procede por violación de las disposiciones invocadas cuando esta surja del análisis del acto demandado y de su confrontación con las normas presuntamente infringidas o de las pruebas aportadas.

La Sala Plena del H. Consejo de Estado, providencia de 17 de marzo de 2015<sup>1</sup>, precisó cuáles son los criterios que con la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011 debe tener en cuenta el juez para el decreto de medidas cautelares.

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

---

<sup>1</sup>. Expediente núm. 2014-03799, Consejera ponente: doctora Sandra Lisset Ibarra Vélez.

Exp. No. 11001333400120210039701  
Demandante: GEORGES PIERRE FETIS GAJARDO  
Demandado: BOGOTÁ D.C., SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD  
MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
Asunto: Resuelve recurso de apelación medida cautelar  
**transcurso del tiempo y la no satisfacción de un derecho.** (Destacado por la Sala).

El criterio jurisprudencial anterior fue desarrollado, así mismo, en auto de 13 de mayo de 2015, en el cual la alta Corporación sostuvo<sup>2</sup>.

“Lo anterior quiere significar que el marco de discrecionalidad del Juez no debe entenderse como de arbitrariedad, razón por la cual le es exigible a éste la adopción de una decisión judicial suficientemente motivada, conforme a los materiales jurídicos vigentes y de acuerdo a la realidad fáctica que la hagan comprensible intersubjetivamente para cualquiera de los sujetos protagonistas del proceso y, además, que en ella se refleje la pretensión de justicia, razón por la cual es dable entender que **en el escenario de las medidas cautelares**, el Juez se enfrenta a la exposición de un razonamiento en donde, **además de verificar los elementos tradicionales de procedencia de toda cautela, es decir el fumus boni iuris y el periculum in mora, debe proceder a un estudio de ponderación y sus sub principios integradores de idoneidad, necesidad y proporcionalidad** stricto sensu, ya que se trata, antes que nada, de un ejercicio de razonabilidad.” (Destacado por la Sala).

La segunda parte del artículo 231 del CPACA, dispone.

“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 las siguientes condiciones:
  - a) Que de 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.”.

### Estudio del caso.

La parte actora pretende la suspensión de las resoluciones demandadas. La sanción cuestionada se impuso por el cambio en la modalidad de servicio indicado en la licencia de tránsito para el vehículo, de servicio particular a transporte público (infracción D12).

---

<sup>2</sup> Expediente No. 2015.00022, Consejero ponente: doctor Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

Exp. No. 11001333400120210039701  
Demandante: GEORGES PIERRE FETIS GAJARDO  
Demandado: BOGOTÁ D.C., SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD  
MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
Asunto: Resuelve recurso de apelación medida cautelar

La Sala confirmará el auto proferido por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Bogotá D.C., por las siguientes razones.

El artículo 231 de la Ley 1437 de 2011, dispone que la suspensión provisional de los efectos de los actos acusados 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 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.

Según los argumentos planteados por la parte actora y los de defensa de la demandada, se advierte por la Sala que la controversia tiene carácter probatorio; sin embargo, no se aportó el expediente administrativo de los actos demandados, medio indispensable para establecer la prosperidad o no de los argumentos del solicitante de la medida cautelar.

Por el mismo motivo, deberá desestimarse la razón expuesta acerca de las limitaciones que le impone al demandante la existencia de la sanción en cuanto a la imposibilidad de realizar el traspaso del vehículo, la renovación de la licencia, etc. por cuanto la ausencia del expediente administrativo le impide a la Sala considerar la validez de sus argumentos.

De otro lado, en cuanto al argumento según el cual se ve expuesto a un proceso de jurisdicción coactiva, la Sala destaca que tal aspecto escapa a la competencia establecida para el juez de lo contencioso administrativo en el marco del presente proceso de nulidad y restablecimiento del derecho.

En consecuencia, se confirmará la decisión consistente en negar el decreto de la medida cautelar solicitada por el demandante.

### **Decisión**

Exp. No. 11001333400120210039701  
Demandante: GEORGES PIERRE FETIS GAJARDO  
Demandado: BOGOTÁ D.C., SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD  
MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
Asunto: Resuelve recurso de apelación medida cautelar

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

### **RESUELVE**

**PRIMERO. CONFÍRMASE** el auto de 15 de junio de 2022, proferido por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Bogotá, D.C., por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO.** Ejecutoriado este auto, **devuélvase** el expediente al Juzgado de origen.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Discutido y aprobado en la Sala de la fecha.

Firmado electrónicamente  
**LUIS MANUEL LASSO LOZANO**  
Magistrado

Firmado electrónicamente  
**CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**  
Magistrada

Firmado electrónicamente  
**FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**  
Magistrado

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