



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

**AUTO INTERLOCUTORIO N° 2023-04-198- AP**

Bogotá D.C., Diecisiete (17) de mayo de dos mil veintitrés (2023)

|                          |                                                                                                          |
|--------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>EXP. RADICACIÓN:</b>  | <b>11001334204820160057801</b>                                                                           |
| <b>MEDIO DE CONTROL:</b> | <b>PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS</b>                                                 |
| <b>ACCIONANTE:</b>       | <b>LUIS EDUARDO ABONDANO DÁVILA Y OTROS</b>                                                              |
| <b>ACCIONADO:</b>        | <b>MINISTERIO DE TRANSPORTE Y OTROS</b>                                                                  |
| <b>TEMAS:</b>            | <b>PRESUNTA VULNERACIÓN DE DERECHOS COLECTIVOS AL GOCE Y USO DE LOS BIENES PÚBLICOS- PEAJE LA CALERA</b> |
| <b>ASUNTO:</b>           | <b>RESUELVE MEDIDA CAUTELAR</b>                                                                          |

**MAGISTRADO PONENTE: MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN**

Vista la constancia secretarial obrante en el folio 61 del cuaderno de medida cautelar, procede el despacho, a efectuar pronunciamiento de fondo en torno a la solicitud de medida cautelar radicada por el extremo actor, previos los siguientes,

**I. ANTECEDENTES**

Los señores Luis Eduardo Abondano Dávila y María Cecilia Arciniegas presentaron acción popular para la protección de derecho colectivo al goce y uso de los bienes públicos, con el objeto que los residentes del Municipio de la Calera puedan ser exonerados del peaje que pagan por concepto de Tarifa Diferencial que es de \$4.400.

Como pretensiones solicitan que se ordene para estos la misma tarifa diferencial de \$200 de residentes de los municipios de Funza, Mosquera, Facatativá, Bojacá, Zipacón y Madrid en las estaciones de peaje Corzo y Rio Bogotá , que corresponde al valor de la contribución a la seguridad vial del Instituto Nacional de Vías, que se ordene al Ministerio de Transporte y/o Agencia Nacional de Infraestructura, según corresponda, suscribir con el concesionario tramo vial los patios- La Calera, El Salitre - Sopó y Guasca, los mismos procedimientos jurídicos utilizados para los peajes río Bogotá y Corzo, como garantía para la inmediata adopción en condiciones de igualdad, de la tarifa diferencial de \$200 pesos o la que corresponda

exclusivamente a la contribución para el Fondo de Seguridad Vial, en los peajes los patios y la Cabaña para residentes del Municipio de la Calera.

Encontrándose el expediente en recaudo probatorio, el día 02 de marzo de 2023, los accionantes presentaron solicitud de medida cautelar, solicitud de la cual se corrió traslado mediante providencia del 14 de febrero de 2023.

Dentro del término previsto en el inciso 2 del artículo 233 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la Agencia Nacional de Infraestructura, la Perimetral Oriental de Bogotá S.A.S, el Ministerio de Transporte se pronunciaron sobre la medida cautelar solicitada por la parte demandante.

Para resolver, de desarrollaran las siguientes,

## II. CONSIDERACIONES:

### 2.1. Competencia.

El artículo 233 de la Ley 1437 de 2011, establece que la decisión de adoptar medidas cautelares debe ser emitida por el Magistrado Ponente, así:

***“ARTÍCULO 233. PROCEDIMIENTO PARA LA ADOPCIÓN DE LAS MEDIDAS CAUTELARES.***  
*La medida cautelar podrá ser solicitada desde la presentación de la demanda y en cualquier estado del proceso.*

*El Juez o **Magistrado Ponente** al admitir la demanda, en auto separado, ordenará correr traslado de la solicitud de medida cautelar para que el demandado se pronuncie sobre ella en escrito separado dentro del término de cinco (5) días, plazo que correrá en forma independiente al de la contestación de la demanda.*

*Esta decisión, que se notificará simultáneamente con el auto admisorio de la demanda, no será objeto de recursos. De la solicitud presentada en el curso del proceso, se dará traslado a la otra parte al día siguiente de su recepción en la forma establecida en el artículo 108 del Código de Procedimiento Civil.*

*El auto que decida las medidas cautelares deberá proferirse dentro de los diez (10) días siguientes al vencimiento del término de que dispone el demandado para pronunciarse sobre ella. **En este mismo auto el Juez o Magistrado Ponente** deberá fijar la caución. La medida cautelar solo podrá hacerse efectiva a partir de la ejecutoria del auto que acepte la caución prestada.*

*Con todo, si la medida cautelar se solicita en audiencia se correrá traslado durante la misma a la otra parte para que se pronuncie sobre ella y una vez evaluada por **el Juez o Magistrado Ponente** podrá ser decretada en la misma audiencia.”<sup>1</sup>*

No obstante, debe decirse que la jurisprudencia del Honorable Consejo de Estado no ha sido pacífica en sus interpretaciones del alcance del referido artículo 233 y

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, C.P. Mauricio Fajardo Gómez, Radicado 11001-03-26-000-2013-00090-00(47694) 24 de enero de 2014.

de los artículos 125 y 243 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, por lo que incluso al interior de una misma Sección del Máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo, coexistían dos interpretaciones: 1) que es el Magistrado Ponente el competente para proveer sobre la solicitud de medida cautelar que se formule en cualquier etapa del proceso, y; 2) que es la Sala de decisión de la Corporación la competente para resolver esas solicitudes cuando el proceso es de primera instancia.

Ahora en atención a la reforma al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (ley 1437 de 2011) introducida a través de la Ley 2080 de 2021, en su artículo 20, dispuso: “*Modifíquese el artículo 125 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así: Artículo 125. De la expedición de providencias. La expedición de las providencias judiciales se sujetará a las siguientes reglas: (...) h) El que resuelve la apelación del auto que decreta, deniegue o modifica una medida cautelar. En primera instancia esta decisión será de ponente. (...)*”, de esta manera, se unificó por el legislador esta divergencia interpretativa estableciendo claramente que la providencia mediante la cual se decide en primera instancia una medida cautelar será de ponente.

## **2.2 Medida Cautelar Solicitada.**

Como medidas cautelares el actor popular solicitó se ordene :

*“1. Ordenar a la ANI y a la Concesión “Perimetral Oriental de Bogotá SAS”-POB la inmediata suspensión del cobro de recaudo del peaje para los residentes de La Calera y la vereda el Verjón, jurisdicción de Bogotá en los peajes de “Los Patios” y “La Cabaña”, para evitar que sigamos siendo objeto de un recaudo en contravía de los derechos invocados en la presente Acción Popular. Esta suspensión de cobro sugerimos sea para los residentes de La Calera y el Verjón que presenten en la caseta de peaje el certificado de residencia expedido por la Alcaldía de La Calera, la Alcaldía Local de Chapinero o de la localidad de Santafé para el caso de los habitantes del Verjón y para quienes tengan la identificación y/o tarjeta de las tarifas de las categorías IE, IIA y IIE para ambos peajes de la vía bajo el Contrato de Concesión de APP No. 002 de 2014.*

*2. Ordenar al señor Ministro de Transporte o quien haga sus veces la expedición a la mayor brevedad del acto administrativo por el cual se fije la misma tarifa de los Beneficiarios de la Categoría Especial del Contrato de Concesión No. 0937 de 1995, para los habitantes residentes de La Calera y la vereda el Verjón, jurisdicción de Bogotá, en los peajes de “Los Patios” y “La Cabaña” dentro del Contrato de Concesión de APP No. 002 de 2014, de manera provisional hasta tanto se defina el resultado de esta Acción Popular.*

*3. Ordenar el embargo de los dineros del Contrato de Concesión de APP No. 002 de 2014 y del recaudo del peaje “Los Patios” y “La Cabaña” que actualmente se tienen en la Fiduciaria Bancolombia S.A., para garantizar así el pago de los dineros cancelados en exceso de los residentes de La Calera y el Verjón, Bogotá, por el cobro de la tarifa de peaje en los años de vigencia de la presente Concesión para aquellos habitantes que mediante los*

*mecanismos de ley así lo soliciten o en su defecto que presten caución a 5 años que le permita a los miles de afectados por todos estos años tener la posibilidad de la devolución de los dineros recaudados en exceso.*

*El monto del embargo o la caución solicitamos sea hasta por un monto equivalente a la suma de \$73.440.000.000 que resulta del siguiente análisis: Son aproximadamente 10.000 vehículos que tuvieron y tienen derecho a la tarifa diferencial, que conforme a la Resolución 2075 de 2013 relacionada en la Resolución 1462 de 2014 se requerían 15 pasos para mantener la tarifa. Si tomamos la base de la tarifa actual de beneficio \$5.700 y le restamos a \$10.800 que es la tarifa plena, tenemos \$5.100 por vehículo por 15 pasos al mes son \$76.500 de cobro en exceso al mes por vehículo suponiendo que sólo pasó 15 veces que es lo que la entonces resolución exigía. Por año y por vehículo arroja un total de \$918.000. El recaudo ha sido por un poco más de 8 años, luego cada habitante de La Calera, ha pagado durante estos años unos \$7.344.000. Si tenemos unos 10.000 vehículos con derecho a una devolución del dinero pagado en exceso estamos ante una cifra de embargo o caución de \$73.440.000.000. Estos supuestos son promediando pues muchos habitantes trabajan en Bogotá y usan la vía todos los días, lo cual significaría que al mes y por vehículo, los pasos por los peajes serían superiores a los quince (15) días por mes.*

*4. Como medida alternativa y en virtud al derecho a la igualdad, se ordene al Ministerio de Transporte y a la ANI el establecimiento de una tarifa de peaje acorde con la Ley 105 de 1993 que en su artículo 21, en los literales “d. Las tasas de peajes serán diferenciales, es decir, se fijarán en proporción a las distancias recorridas, las características vehiculares y sus respectivos costos de operación.” y “e. Para la determinación del valor del peaje y de las tasas de valorización, en las vías nacionales, se tendrá en cuenta un criterio de equidad fiscal.” (El subrayado es nuestro). Esta ley determina específicamente un criterio de igualdad ante desiguales, es decir que para el caso que nos ocupa, cada habitante en su recorrido en este caso a su lugar de residencia usa la vía en un porcentaje de la misma, por lo cual debe obtener un cobro de tarifa diferencial existiendo la posibilidad de determinarlo en la tarjeta electrónica que sirve de identificación al vehículo a la hora del pago del peaje.*

*5. En defecto de una o varias de las medidas cautelares previamente solicitadas, respetuosamente le rogamos al Honorable Despacho que se sirva adoptar cualesquiera otras medidas cautelares que estime viables dentro de la Acción Popular de la referencia, conforme a las consideraciones expuestas en el presente escrito, con fundamento en las pruebas obrantes en el expediente, habida cuenta de las miles de intervenciones que han coadyuvado la presente Acción Popular y en especial en atención a lo previsto por el inciso tercero del artículo 18 de la Ley 472 de 1998.*

Sustenta su solicitud en los siguientes argumentos:

1. Refiere que la presente medida cautelar resulta procedente en tanto que se acredita el cumplimiento de los criterios que jurisprudencialmente se han reiterado por diferentes autoridades judiciales, en punto a demostrar la apariencia de buen derecho y la existencia del perjuicio por la mora causada con ocasión de ese derecho presuntamente afectado, en otras

palabras, lo que se ha establecido como el *fumus boni iuris* y el *periculum in mora*.

2. De otro lado manifiesta que, se desconocen las razones que objetivamente permitan justificar el trato discriminatorio conferido a los habitantes del Municipio de La Calera así como también a quienes residen en la Vereda El Verjón ubicada en Bogotá, D.C. en comparación con aquellos habitantes de los municipios de Funza, Mosquera, Madrid, Facatativá, Zipacón y Bojacá en lo que concierne al contrato de concesión No.0937 de 1995 y que durante años han podido disfrutar de la aplicación de una tarifa de \$200.00 en razón única y exclusivamente al trayecto recorrido de la vía concesionada, su frecuencia y su lugar de habitación.
3. Finalmente argumenta que, en el presente caso la solicitud de las medidas cautelares que se formula en el presente escrito, para de un daño cierto, concreto y determinable que han debido soportar los habitantes del Municipio de La Calera así como también a quienes residen en la Vereda El Verjón ubicada en Bogotá, D.C., pues mediando la Ley 105 de 1993 y la Resolución 1462 de 2014 expedida por el Ministerio de Transporte,, dicha población injustamente ha debido soportar unas cargas que jurídicamente no le corresponden, por cuando han sido la negligencia y desidia de las accionadas las que han impedido que se cobre una tarifa diferencial y justa desde hace más de nueve (9) años.

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

### **2.3.1 Agencia Nacional de Infraestructura**

I) Como primer aspecto refiere que, para el decreto de la medida cautelar es indispensable determinar la existencia de un daño o agravio o la amenaza al derecho colectivo invocado, pues de lo contrario, la solicitud carecería de fundamento. Sostiene que las medidas cautelares como actos previos a la resolución de fondo de un proceso judicial se sustentan y estructuran en condiciones especiales y particulares que se deben satisfacer previa y concurrentemente para que sean procedentes, por cuanto presentan una naturaleza excepcional del juez para controlar o proteger situaciones y derechos concretos. Las condiciones procesales y sustanciales de procedencia son restrictivas en la medida que se está exigiendo una decisión anticipada del juez, sin el debate de la contraparte, como tampoco del desarrollo probatorio del asunto, aspectos que reafirman la necesidad de adoptar estos mecanismos sólo cuando se cumplan los requisitos que el ordenamiento prevé para el efecto.

II) considera que no se debe acceder a la solicitud de medida cautelar porque no se cumplen los requisitos para su otorgamiento. En efecto, en el presente caso no se encuentra acreditada la vulneración de los derechos colectivos a que hace referencia el actor popular, ni existe prueba respecto de la gravedad para el interés público de negar la medida cautelar, ni del perjuicio irremediable.

Lo anterior por cuanto, para que sea procedente el decreto de una medida cautelar en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, se hace necesario que exista

relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda, además de la existencia de un perjuicio inminente o que en efecto ya se hubiere causado el mismo. En vista de lo anterior, para que proceda en el presente asunto la medida de suspensión provisional solicitada por la parte demandante, es indispensable que se demuestre y compruebe el requisito fijado en el ordenamiento, aspecto que en criterio de esta Agencia no se acreditó.

III) Advierte que, en el presente caso NO se encuentra acreditado que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla, en atención a que está demostrado que en el caso concreto SÍ se respetó el interés público al implementar el cobro de peajes, toda vez que en relación con la construcción y conservación de la infraestructura de transporte, la ley 787 de 2002, por la cual se modifica parcialmente el artículo 21 de la ley 105 del 30 de diciembre de 1993, señala que la Nación para efectos de la construcción y conservación de la infraestructura de transporte a su cargo "...contará con los recursos que se apropien en el Presupuesto Nacional y además cobrará el uso de las obras de infraestructura de transporte a los usuarios, buscando garantizar su adecuado mantenimiento, operación y desarrollo. Para estos efectos la Nación establecerá peajes, tarifas y tasas sobre el uso de la infraestructura nacional de transporte y los recursos provenientes de su cobro se usarán exclusivamente para ese modo de transporte...". De lo expuesto, no se observa en qué forma resulta más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla, es más, para el caso concreto, la afectación a un proyecto de infraestructura vial genera igualmente una grave y evidente afectación al interés público, en razón a que el proyecto de infraestructura vial afectado con la medida cautelar es de utilidad pública e interés social.

IV) Finalmente sostiene que, la parte demandante NO acreditó el perjuicio irremediable que habilitara el decreto de la medida cautelar, comoquiera que su argumento simplemente fue afirmar una supuesta vulneración de derechos colectivos puestos en riesgo. Por lo cual no se demostraron los supuestos para entender configurado un perjuicio irremediable, comoquiera que NO SE ACREDITÓ QUE EL PERJUICIO FUERA CIERTO E INMINENTE pues lo alegado por la parte demandante son meras conjeturas y especulaciones; TAMPOCO SE ACREDITÓ QUE EL PERJUICIO FUERA GRAVE, desde el punto de vista del bien o interés jurídico que lesionaría, toda vez que ya quedó demostrado la inexistencia de vulneración al interés público; y finalmente, NO SE PROBÓ QUE EL PERJUICIO ERA DE URGENTE ATENCIÓN pues no era necesaria ni inaplazable su prevención o mitigación para evitar un daño antijurídico irreparable.

### **2.3.2 Ministerio de Transporte**

i) Refiere que, las medidas cautelares solicitadas, carecen de fundamento legal y probatorio, porque de su lectura se puede inferir que no se reúnen los requisitos mínimos para la procedencia de dichas medidas, establecidas en la jurisprudencia del Consejo de Estado, como tampoco de la Ley 472 DE 1998, por lo tanto se solicita respetuosamente denegar la solicitud de medidas cautelares hechas por el demandante en esta instancia procesal conforme los argumentos de defensa que a continuación relaciono. De otra parte, la solicitud de medidas cautelares con fines

de reparación económica no es propia de las acciones populares, situación que hace improcedente esta solicitud, en especial el numeral 3 de la petición de medida cautelar.

### **2.3.3 Perimetral Oriental de Bogotá**

-Indica, que las medidas cautelares solicitadas son desproporcionadas, pues basta con hacer un simple juicio de ponderación para evidenciar que resultaría mas gravoso para el interés colectivo decretar dichas medidas que negarlas.

Adicionalmente aduce que no existe un trato discriminatorio, pues como aclaró la ANI, el proyecto vial Bogotá (Fontibón)- Facatativá- Lo Alpes, no maneja tarifas diferenciales, tan solo cuenta con una categoría especial que se originó como resultado de un acuerdo de voluntades definido en el Anexo I del Contrato de Concesión No . 0937 de 1995 y que hace parte del mencionado acuerdo.

Por lo cual, concluye que no se cumplen los requisitos para decretar las medidas cautelares solicitadas y deben ser negadas en su totalidad.

### **2.4 Requisitos de Procedibilidad**

De conformidad con lo previsto en el párrafo del artículo 229 de la Ley 1437 de 2011, en los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos y que sean de conocimiento de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, podrán ser decretadas de oficio o a solicitud de parte, medidas cautelares de naturaleza preventiva, conservativa, anticipativa o de suspensión, siempre y cuando : i) tales medidas tengan relación directa con las pretensiones de la demanda y sean necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia; ii) se cumpla con los requisitos de que trata el artículo 231 ibidem para su adopción; y iii) se observe el procedimiento descrito en el artículo 233 de la misma normatividad, salvo cuando se evidencia que por su urgencia no es posible agotar tal trámite (artículo 234 de la Ley 1437 de 2011).

Ahora bien, como quiera que la naturaleza del medio de control que aquí se analiza no se contrae a la declaratoria de nulidad de unos actos administrativos ni al restablecimiento del derecho del demandante, de conformidad con lo previsto en el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011, se debe analizar la concurrencia de los siguientes requisitos, a fin de determinar si la medida cautelar solicitada debe ser decretada o denegada:

*“En los demás casos, las medidas cautelares serán procedentes cuando concurran los siguientes requisitos:*

- 1) Que la demanda esté razonablemente fundada;*
- 2) Que el demandante haya demostrado “así fuere sumariamente”, la titularidad 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 que concederla;*

4) *Que adicionalmente, se cumpla una de las siguientes condiciones: a) que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o b) Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios”.*

Adicionalmente es necesario tener en cuenta que el Honorable Consejo de Estado se ha pronunciado respecto de las medidas cautelares en acciones populares y ha precisado:

*“Es importante señalar que acorde con la finalidad protectora de los derechos e intereses colectivos de la Ley 472 de 1998, las medidas previas buscan hacer efectiva dicha protección, cuando de esperarse a la culminación del proceso, las medidas que se adopten en el fallo podrían resultar ineficaces, es decir, buscan conjurar de manera previa al fallo, un peligro o vulneración que se está presentando o que se percibe como de inminente ocurrencia y que no da tiempo a esperar por un fallo definitivo.*

*(...) En el caso concreto, el actor solicita que como medida previa “se disponga que el impuesto de alumbrado público se cobre con las tarifas estipuladas en el Acuerdo 022 de 2.004”, ello con miras a evitar un daño contingente.*

*Al respecto, considera esta Sala de decisión que para establecer si es viable decretar la medida previa solicitada por el actor, es necesario indagar si el daño contingente señalado por la parte actora se evidencia de forma manifiesta, si los fundamentos fácticos tienen un principio de prueba sobre su ocurrencia y, si la medida solicitada tiene el efecto útil de “prevenir un daño inminente o para hacer cesar el que se hubiere causado”, como lo exige el artículo 25 de la ley 472 de 1998. Lo anterior por cuanto la procedencia de la medida cautelar pende de la demostración o de la inminencia a un daño, para prevenirlo, o de la causación actual de un daño, para hacerlo cesar.*

*Al respecto, considera la Sala que en este momento, en el cual aún no se ha trabado la relación jurídico procesal, con la notificación de la demanda a los demandados, no es posible concluir con base en los hechos planteados en la demanda y con fundamento en las pruebas aportadas con ésta, las cuales en su mayoría no se encuentran en estado de valoración, que exista un daño contingente que se pueda conjurar con que la medida previa pedida en la demanda.”<sup>2</sup> (Negrita y subrayado fuera de texto)*

Considerado lo anterior, el Despacho estudiará cada uno de esos presupuestos con el fin de verificar si hay lugar o no al decreto de las medidas cautelares solicitadas en el siguiente orden:

**2.4.1 Que la solicitud de medida cautelar se presente en cualquier estado del proceso y que tenga por finalidad la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos (Art. 229 del CPACA)**

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercer. C.P. Ramiro Saavedra Becerra. Expediente: 08001-23-31-000-2005-03595-01. Providencia del 18 de julio de 2007.



Este aspecto se cumplió a cabalidad, como quiera que se formuló y sustentó la solicitud de medida cautelar estado el proceso en recaudo probatorio y en concordancia con los derechos colectivos al uso y Goce del espacio público, con ocasión a la tarifa diferencial que pagan los residentes del Municipio de la Calera.

De esta manera, el accionante busca proteger estos derechos colectivos solicitando la adopción de medidas cautelares consistentes en: (i) Ordenar a la ANI y a la Concesión Perimetral la inmediata suspensión del cobro de recaudo de peaje para los residentes de la Calera y la vereda el Verjón; (ii) Ordenar al Ministerio de Transporte a expedición a la mayor brevedad del acto administrativo por el cual se fije la misma tarifa de los Beneficiarios de la Categoría Especial del Contrato de Concesión No. 0937 de 1995, para los habitantes residentes de La Calera y la vereda el Verjón, jurisdicción de Bogotá, en los peajes de “Los Patios” y “La Cabaña” dentro del Contrato de Concesión de APP No. 002 de 2014, de manera provisional hasta tanto se defina el resultado de esta Acción Popular; (iii) Ordenar el embargo de los dineros del Contrato de Concesión de APP No. 002 de 2014 y del recaudo del peaje “Los Patios” y “La Cabaña” que actualmente se tienen en la Fiduciaria Bancolombia S.A., para garantizar así el pago de los dineros cancelados en exceso de los residentes de La Calera y el Verjón, Bogotá, por el cobro de la tarifa de peaje en los años de vigencia de la presente Concesión; (iv) se ordene al Ministerio de Transporte y a la ANI el establecimiento de una tarifa de peaje acorde con la Ley 105 de 1993 que en su artículo 21, en los literales .

#### **2.6.2. La medida guarde relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda (Art. 230 del C.P.A.C.A)**

Tal como se infirió de la problemática planteada con la solicitud de medida cautelar se encuentra que esta tiene relación con las pretensiones, en especial, la que va dirigida al cobro de la tarifa diferencial cobrada a los residentes de la Calera y la Vereda el Verjón.

#### **2.6.3 Que la demanda esté razonablemente fundada en derecho**

En el presente caso el accionante presentó en debida forma los argumentos y fundamentos de hecho y de derecho que exponen de forma clara y precisa las presuntas afectaciones a los derechos e intereses colectivos que se han invocado a través de la presente acción constitucional, cumpliendo con la carga procesal que atribuye la Ley 1437 de 2011 a estas solicitudes cautelares.

Adviértase, que la solicitud cautelar es clara al delimitar los hechos que la generaron y su finalidad consistente en proteger los intereses colectivos denominados “*el goce y uso de los bienes públicos* (literal d artículo 4 *ibidem*), lo que no solo esclareció y precisó el objeto del litigio, sino además materializó los derechos de contradicción y defensa de las entidades accionadas quienes se pronunciaron sobre la presunta vulneración de los derechos colectivos y sobre las pretensiones que el accionante, de forma previa, solicita se decreten en esta etapa procesal.

De esta forma, la solicitud cautelar se mueve en los márgenes claros del derecho siendo procedente analizar el cumplimiento de los requisitos de ley (entre ellos, apariencia del buen derecho y el perjuicio en la mora) que ameritan su decreto, con la salvedad, de que es apenas una apariencia y no una certeza, dado que estamos al comienzo del proceso y en estos casos se pretende que no ocurra un daño o, eventualmente cese la afectación a los derechos de la comunidad antes de proferirse sentencia.

**2.6.4. Que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados.**

Al tratarse del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos, no se exige calidad especial alguna para acceder a la administración de justicia y dado que el accionante se encuentra actuando en representación de la colectividad, y por ende no se predica la titularidad de los derechos en cabeza de una sola persona, sino que son colectivos o difusos.

Adviértase que el artículo 12 de la Ley 472 de 1998 dispuso que todas las personas (naturales o jurídicas) se encuentran legitimadas por activa para ejercer la defensa de los derechos colectivos, sin que se deba probar ningún interés particular o el hecho de residir en el lugar donde se amenazó o vulneró el interés objeto de amparo<sup>3</sup>, esto es, que el accionante ya sea en nombre propio o en representación de alguna persona jurídica puede ejercer esta acción popular.

Así las cosas, el accionante cuenta con legitimidad por activa para defender los derechos colectivos del *goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público;*” consagrado en el literales d del artículo 4 de la Ley 472 de 1998, respectivamente, y con ello solicitar el decreto de medidas cautelares para evitar o cesar su transgresión.

**2.6.5 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.**

La parte accionante solicita se adopte la medida cautelar, con el fin de que se fije una tarifa diferencial al mismo precio los municipios de Funza, Mosquera, Madrid, Facatativá, Zipacón y Bojacá, para garantizar un trato igualitario.

Para lo anterior, aportó los siguientes documentales:

*1. Protestas del 8 de septiembre de 2022*

a. <https://www.wradio.com.co/2022/09/09/manifestaciones-en-la-via-la-calera-por-altos-costos-en-los-cobros-del-peaje/>

b. <https://www.lafm.com.co/bogota/tenga-paciencia-movilidad-colapsada-en-via-la-calera-por-manifestacion>

---

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera Rad N. 52001-23-31-000-2004-00092-01 C.P. Ruth Stella Correa Palacio

*2. Protestas del 23 de septiembre de 2022*

- a. <https://noticias.caracoltv.com/colombia/en-protesta-por-excesivo-costo-habitantes-de-la-calera-pagaron-el-peaje-con-monedas-de-50-rs10>
- b. <https://www.rcnradio.com/bogota/monumental-trancon-en-la-calera-por-manifestaciones-tome-vias-alternas>

*3. Protestas del 27 y 29 de enero de 2023*

- a. <https://www.agenciapi.co/noticia/regiones/la-calera-esta-cerrada-por-protesta-para-reducir-el-valor-del-peaje-los-patios>
- b. <https://headtopics.com/co/atencion-cerrada-la-via-a-la-calera-por-protesta-de-vecinos-que-piden-reducir-el-valor-del-peaje-de-34708411>
- c. <https://www.eltiempo.com/bogota/la-calera-protesta-habitantes-rechazan-altas-tarifas-en-peajes-737461>
- d. <https://www.semana.com/nacion/articulo/atencion-cerrada-la-via-a-la-calera-por-protesta-de-vecinos-que-piden-reducir-el-valor-del-peaje-de-los-patios/202351/>

*4. Eventos de invierno y cierres de vías ocurridos en noviembre de 2022:*

- a. <https://www.semana.com/nacion/articulo/desperacion-en-la-calera-por-personas-atrapadas-en-medio-de-derrumbes-tras-torrenciales-lluvias/202237/>
- b. <https://www.las2orillas.co/el-derrumbe-de-la-calera-que-sigue-hacia-adelante/>
- c. <https://www.noticiasdiaadia.com/habilitado-corredor-lacalera-bogota/>
- d. <https://www.elpaisvallenato.com/2022/11/19/se-reabrira-la-via-a-la-calera-y-se-mantendra-la-calamidad-publica-claudia-lopez/>

*B. Copia de los comunicados 1 a 20 de la comunidad sobre los diálogos y solicitudes al Ministerio de Transporte, ANI y a la Concesión “Perimetral Oriental de Bogotá SAS”-POB.*

*C. Carta de un miembro de la comunidad al Presidente y Vicepresidente de la ANI de fecha 8 de febrero de 2023 la cual está radicada como 20234090153022 en el ORFEO de la ANI, la cual tiene como asunto “Fundamentos para la definición de una tarifa por trayecto recorrido en la Concesión “Perimetral Oriental de Bogotá SAS”-POB.*

*D. Archivo por el cual se constata el pago de la tarifa plena desde hace más de nueve (9) años, Memorando con Radicado ANI No.20203060134213 del 29-10-2020 aportado el 22 de noviembre de 2022 al proceso en referencia por la Doctora Yesika Carolina Carrillo en su calidad de apoderada de la ANI, páginas 19 y 20 del archivo PDF y documento con radicado ANI No.: 20223060320451*

*E. Resolución No. 20223040054825 de 09-09-2022 mediante la cual, finalmente luego de casi 9 años de vigencia del Contrato de Concesión de APP No. 002 de 2014 y por presión de la comunidad, la ANI adquiere las facultades legales para regular la tarifa diferencial en el peaje de Los Patios.*

*F. Link de información financiera y relevante de la Concesión Perimetral Oriental de Bogotá <https://aniscopio.ani.gov.co/reportes/carreteros/proyectoDetalle/21>*

De las documentales aportadas -sin olvidar el valor limitado de las notas periodísticas- puede exhibirse que los residentes de la Calera y la Vereda el Verjón, se encuentran inconformes con los altos costos de los peajes en la vía la calera, y que esto les está afectando, no logra probar que se encuentren afectados los derechos colectivos al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público; puesto que si bien referencian que se les está vulnerando el derecho a la igualdad respecto al trato dado a los habitantes de los municipios de Funza, Mosquera, Madrid, Facatativá, Zipacón y Bojacá, para que pueda efectuar un análisis relacional, las categorías deben ser equivalentes, ya que el

acuerdo que tienen los municipios mencionados versus los habitantes de la Calera es el siguiente:

|                                                                                                                                                                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Contrato de Concesión No. 937 de 1995</b><br><b>(Funza, Mosquera, Madrid, Facatativá, Zipacón y Bojacá)</b>                                                         | <b>Tarifa Diferencial para la comunidad de la Calera que reduce en un 50% el costo del peaje de los Patios (Acuerdo del 19 de septiembre de 2022).</b><br><b>(La Calera, el Verjón)</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| Tarifa Diferencial Categorías I, II, III y IV Pagan un total de \$200, por concepto de Fondo de Seguridad vial, valor sin actualizar de 1995 al momento de la demanda. | El acuerdo establece tarifas de \$5.700 para vehículos de categoría 1E, \$6.000 para la categoría 2A y \$11.500 para la categoría 2E.<br><br>En la 1E están los vehículos de la categoría 1 cuyos propietarios son residentes en el municipio de La Calera; en la 2A, los vehículos tipo buseta y microbús con eje trasero de doble llanta de las empresas de transporte que prestan el servicio público en la ruta Bogotá-La Calera, y en la 2E, las busetas y los microbuses con eje trasero de doble llanta de las empresas transportadoras intermunicipales de la zona, así como los camiones pequeños de dos ejes identificados como servicio público. |

Conforme a lo anterior, es claro que, si hay unas tarifas diferenciales para el peaje de Los Patios de acuerdo con las categorías, IE, IIA, 2E; las cuales aplican en función de determinadas características vehiculares descritas *ut supra*. Lo cual conlleva a una reducción del 50% ya que el valor en pleno se encuentra en \$10.800 para categoría I , y 16.900 para categoría II, Cosa distinta es que los accionantes, pretenda una reducción en la tarifa de peajes para los habitantes del municipio de la Calera y la vereda el Verjón mediante la acción popular.

Así las cosas, si bien los habitantes de la Calera no pagan el mismo precio de los habitantes de Funza, Mosquera, Madrid, Facatativá, no se puede predicar en este momento del proceso, un trato desigual como lo refieren los accionantes que afecte los derechos colectivos, dado que esto se debe a que desde el contrato de Concesión No 0937 de 1995, se llevaron a cabo una serie de diálogos entre el INVIAS y el Concesionario que llevaron a una serie de acuerdos entre ellos el “*DOCUMENTO DE ACUERDO PARA LA EJECUCIÓN DEL CONTRATO DE CONCESIÓN No 937 DE 1995*”, por medio del cual, se acordaron entre las partes ciertas modificaciones al contrato, condicionando la suscripción del Acta de Inicio de la Etapa de Construcción, a la concertación previa con las comunidades aledañas al

proyecto, su disposición para pagar la tasa de peaje correspondiente, y la reubicación de uno de los peajes.

Lo anterior, quiere decir que los habitantes antes de la ejecución del contrato de Concesión No 0937 de 1995, llegaron a un acuerdo con INVIAS y el Concesionario, sobre las tarifas diferenciales, que conllevó a un estudio de viabilidad en el contrato que contenía costos, sobre costos y forma de que dicha tarifa diferencial no afectara el objeto del contrato, empero en el caso de los habitantes de La Calera y la vereda El Verjón que se afectan con el peaje Los Patios, el estudio llevó a fijar un trato diferencial del 50% del valor de la tarifa, sin afectar la viabilidad de la concesión, pero no existe aún los elementos para efectuar la comparación entre ambas obras, contratos, costos y afectaciones.

Así las cosas, las afirmaciones del accionante en una confrontación con los hechos narrados y las pruebas aportadas, no conlleva a la demostración o la inminencia de un daño a los derechos colectivos, prevenirlo o hacerlo cesar, por cuanto los habitantes de la calera ya gozan de una tarifa diferencial en el peaje de Los Patios, del proyecto de Cuarta Generación (4G) Perimetral de Oriente de Cundinamarca, concesionado por la Agencia Nacional de Infraestructura - ANI.

Ahora que el valor que ellos solicitan que se les cobre que es de (\$200) generaría un cambio en el modelo financiero que estructuró el proyecto vial, poniendo en riesgo el equilibrio económico del contrato y derivando en un impacto en el presupuesto de la entidad, en las finanzas públicas y por ende, repercutiría negativamente en el patrimonio público, de manera que este derecho colectivo se vería, al contrario, afectado con la medida cautelar que se pide.

En efecto, la Ley 787 de 2002, por la cual se modifica parcialmente el artículo 21 de la ley 105 del 30 de diciembre de 1993, la Nación para efectos de la construcción y conservación de la infraestructura de transporte a su cargo “...contará con los recursos que se apropien en el Presupuesto Nacional y además cobrará el uso de las obras de infraestructura de transporte a los usuarios, buscando garantizar su adecuado mantenimiento, operación y desarrollo. **Para estos efectos la Nación establecerá peajes, tarifas y tasas sobre el uso de la infraestructura nacional de transporte y los recursos provenientes de su cobro se usarán exclusivamente para ese modo de transporte...**”. (subrayado y negrilla fuera del texto)

Es decir que el cobro de peajes se encuentra regulado en la Ley y faculta al Estado para el cobro de estos, por lo cual la adopción de la medida cautelar, como la solicitada en este proceso, debe estar respaldada con unos elementos de pruebas idóneos y suficientes que le permitan al juez tener elementos de juicio razonables acerca de la violación o amenaza de los derechos e intereses colectivos cuya protección se pretende.

En ese sentido le asiste razón a la ANI, al Ministerio de Transporte y a la Perimetral Oriental de Bogotá S.A.S, de no encontrarse acreditada la vulneración de los derechos colectivos a que hace referencia el actor popular, ni existe prueba

respecto de la gravedad para el interés público de negar la medida cautelar, ni del perjuicio irremediable, toda vez que la solicitud de cautela que pretende el demandante es en realidad, el fondo del presente proceso y no se han agotado todas las etapas para que se resuelva en este momento.

De otro lado, no es de recibo para esta magistratura que se embargue en este momento, las cuentas que contengan los dineros recaudados por el cobro de peajes, porque allí no sólo se recaudan lo que han pagado ellos, sino todos los usuarios que transitan por el peaje y contienen una destinación específica, máxime cuando no se han surtido todas las etapas procesales, y con las documentales aportadas no se cuenta con el material probatorio idóneo y suficiente que permita evidenciar la vulneración y/o amenaza inminente de los derechos colectivos relativos al *goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público*, ya que las noticias allegadas, las solicitudes y derechos de petición radicados, así como las Resoluciones que facultan a la ANI para regular la tarifa diferencial en el peaje de Los Patios, se observa que se ha realizado un trato diferencial, pero se insiste, que la discusión sobre ese trato, si debe mantenerse, aumentarse, disminuirse o modificarse, es un asunto propio del fallo, y que no se cuenta con elementos para hacer un pronunciamiento en esta etapa procesal.

Así las cosas, ante la no existencia de criterios objetivos que permitan concluir que la medida cautelar resulta necesaria y proporcional no es procedente atender de manera favorable dicha petición.

La jurisprudencia del Consejo de Estado, ha fijado un criterio acerca del contenido de las medidas cautelares de orden judicial, y los presupuestos que se requieren para ser proferidas, a saber:

*“ En consecuencia, según la forma en la cual se encuentra configurado el sistema para la procedencia y el decreto de medidas cautelares en el ordenamiento legal vigente, puede llegarse a la conclusión, como principio general, que la sola presentación de la demanda, la sola solicitud de medidas cautelares o la sola constitución de la caución- la cual en algunos casos puede ser insuficiente para cubrir los perjuicios que se llegaren a causar al demandado con la medida- no resultan suficientes para acceder a su decreto, teniendo en cuenta que, en atención a la constante tensión que existe entre el derecho del demandante a hacer efectiva la decisión judicial que se llegare a proferir, frente a los derechos procesales y sustanciales del demandado, se impone la necesidad de contar con criterios objetivos y tangibles superiores a la simple enunciación de pretensiones que conduzcan a la conclusión de que la admisión de las medidas cautelares resulta necesaria y proporcional”<sup>4</sup>(negrilla fuera de texto)*

Conforme a lo anterior, se tiene que en cada caso objeto de juzgamiento, el juez debe realizar una ponderación a través de la cual se pueda definir, de manera racional y razonable, seria y responsable, acerca de la necesidad del decreto de determinada medida cautelar con el fin de garantizar, en sus justas proporciones el equilibrio entre el derecho del demandante a alcanzar una tutela judicial

---

<sup>4</sup> Consejo de Estado Sección Tercera ; Sentencia 03 de marzo de 2010, Expediente 2009-00062-01 (37.590)  
MP. DR. Mauricio Fajardo Gómez

efectiva y la menor afectación a los derechos sustanciales y procesales del demandado, cuya aplicación en el presente asunto conduce a la conclusión que, para este momento procesal no es viable decretar las medidas cautelares solicitadas por el demandante.

De igual forma se advierte en la forma en que fue solicitado el decreto de la medida cautelar por la parte actora, de accederse inevitablemente tendría como consecuencia la modificación del contrato de concesión lo cual conllevaría a un desajuste económico del mismo como quiera que se causaría un impacto en el modelo financiero sobre el que fue estructurada la concesión, la imposibilidad del mantenimiento de la vía y la pérdida del empleo de las personas que laboran en la concesión, circunstancias estas que conducirían a la generación de mayores perjuicios que los derechos e intereses colectivos que se pretenden proteger.

Bajo este entendido, no se puede concluir mediante un juicio de ponderación que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida que concederla, ni tampoco la ocurrencia de un perjuicio irremediable en los derechos invocados que lleven adoptar la medida solicitada.

Por último, adviértase que esta decisión no constituye prejuzgamiento, para lo cual se resalta, que el objeto de este estudio fue revisar el cumplimiento de los requisitos para adoptar la medida cautelar al momento de su resolución y no sobre la vulneración o no de los derechos incoados.

En mérito de lo anterior,

**RESUELVE:**

**PRIMERO: NEGAR** la solicitud de medida cautelar presentada por los accionantes, LUIS EDUARDO ABONDANO DÁVILA Y MARÍA CECILIA ARCINIEGAS de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN**

**Magistrado**

**Firmado electrónicamente**

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

REPÚBLICA DE COLOMBIA



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

Bogotá D.C., ocho (8) de mayo de dos mil veintitrés (2023)

**PROCESO N°:** 2500023410002023-00568-00  
**MEDIO DE CONTROL:** NULIDAD ELECTORAL  
**DEMANDANTE:** MILDRED TATIANA RAMOS SÁNCHEZ  
**DEMANDADO:** MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES  
**ASUNTO:** ADMITE DEMANDA

**MAGISTRADO PONENTE**  
**FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**

De la revisión del expediente, al encontrarse cumplidos los requisitos formales previstos en la ley, se dispondrá la admisión de la demanda.

En consecuencia, el Despacho,

**DISPONE**

**PRIMERO.** **ADMÍTASE** para tramitarse en única instancia, la demanda que, en ejercicio del medio de control de nulidad electoral, interpuso la señora Mildred Tatiana Ramos Sánchez en contra del Ministerio de Relaciones Exteriores y de la señora Piedad Lucía Ramírez Ariza.

**SEGUNDO.-** **NOTIFÍQUESE** personalmente al señor Ministro de Relaciones Exteriores, en la forma prevista en el numeral 2 del artículo 277 de la Ley 1437 de 2011, para lo cual deberá tenerse en cuenta la dirección electrónica aportada en la demanda.

El traslado se entenderá surtido dos (2) días hábiles siguientes al del envío del mensaje y el término respectivo empezará a correr a partir del día siguiente, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 199 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 48 de la Ley 2080 de 2021.



|                   |                                     |
|-------------------|-------------------------------------|
| PROCESO N°:       | 2500023410002023-00568-00           |
| MEDIO DE CONTROL: | NULIDAD ELECTORAL                   |
| DEMANDANTE:       | MILDRED TATIANA RAMOS SÁNCHEZ       |
| DEMANDADO:        | MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES |
| ASUNTO:           | ADMITE DEMANDA                      |

Igualmente **REQUIÉRASE** al señor Ministro de Relaciones Exteriores, para que, en cumplimiento de lo dispuesto en el párrafo 1° del artículo 175 de la Ley 1437 de 2011, allegue el expediente administrativo del acto demandado.

**TERCERO.- NOTIFÍQUESE** personalmente la señora Piedad Lucía Ramírez Ariza, en la forma dispuesta en el numeral 1 del artículo 277 de la Ley 1437 de 2011.

El traslado se entenderá surtido dos (2) días hábiles siguientes al del envío del mensaje y el término respectivo empezará a correr a partir del día siguiente, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 199 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 48 de la Ley 2080 de 2021.

Si no puede efectuarse la notificación personal, la demandante deberá cumplir lo dispuesto en el literal b y c del numeral 1 del artículo 277 ibídem.

Por Secretaría **INFÓRMESE** al señor Ministro de Relaciones Exteriores y a la señora Piedad Lucía Ramírez Ariza, que la demanda podrá ser contestada dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación personal del auto admisorio de la demanda, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 279 de la Ley 1437 de 2011.

**CUARTO.- NOTIFÍQUESE** personalmente al Agente del Ministerio Público, según lo dispuesto en el artículo 199 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 48 de la Ley 2080 de 2021.

**QUINTO.- NOTIFÍQUESE** al demandante conforme a lo previsto en el artículo 199 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 48 de la Ley 2080 de 2021.

**SEXTO.-** Previa coordinación con las autoridades respectivas, por secretaría, mediante la página web del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, infórmese a la comunidad la existencia del presente proceso en la forma prevista en el

|                   |                                     |
|-------------------|-------------------------------------|
| PROCESO N°:       | 2500023410002023-00568-00           |
| MEDIO DE CONTROL: | NULIDAD ELECTORAL                   |
| DEMANDANTE:       | MILDRED TATIANA RAMOS SÁNCHEZ       |
| DEMANDADO:        | MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES |
| ASUNTO:           | ADMITE DEMANDA                      |

numeral 5° del artículo 277 de la Ley 1437 de 2011, de lo cual se dejará constancia en el expediente.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE<sup>1</sup>.**

*Firmado electrónicamente*  
**FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**  
**Magistrado**

---

<sup>1</sup> La presente providencia fue firmada electrónicamente en la plataforma del Consejo de Estado denominada SAMAI por el magistrado Felipe Alirio Solarte Maya. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 de la Ley 1437 de 2011.



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

**AUTO INTERLOCUTORIO N° 2023-05-246 E**

Bogotá D.C., Quince (15) de mayo de dos mil veintitrés (2023)

|                          |                                                                                                      |
|--------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>EXPEDIENTE:</b>       | <b>250002341000 2023 00129 00</b>                                                                    |
| <b>MEDIO DE CONTROL:</b> | <b>NULIDAD ELECTORAL</b>                                                                             |
| <b>DEMANDANTE:</b>       | <b>ADRIANA MARCELA SÁNCHEZ YOPASÁ</b>                                                                |
| <b>DEMANDADO:</b>        | <b>NATALIA MUNEVAR SASTRE</b>                                                                        |
| <b>TEMA:</b>             | <b>NULIDAD DECRETO 2433 DE FECHA 9 DE<br/>DICIEMBRE DE 2022- NOMBRAMIENTO<br/>SEGUNDO SECRETARIO</b> |
| <b>ASUNTO:</b>           | <b>RESUELVE EXCEPCIONES PREVIAS</b>                                                                  |

**MAGISTRADO PONENTE: MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN**

Procede la Sala unitaria a pronunciarse sobre las excepciones previas propuestas, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 125 de la Ley 1437 de 2011, con base en los siguientes:

**I ANTECEDENTES**

La señora ADRIANA MARCELA SÁNCHEZ YOPASÁ, actuando en nombre propio, promovió medio de control electoral solicitando la nulidad del Decreto 2433 de fecha 9 de diciembre de 2022, mediante el cual el Ministerio de Relaciones Exteriores nombró, con carácter provisional a NATALIA MUNEVAR SASTRE, en el cargo de Segundo Secretario de Relaciones Exteriores, código 2114, grado 15, de la planta global del Ministerio de Relaciones Exteriores adscrito al Consulado General de Colombia en París, República Francesa, considerando que se han vulnerado las disposiciones relacionadas con el régimen de carrera contenido en el Decreto Ley 274 de 2000, conexas con la ocupación de cargos provisionales y los de carrera diplomática y consular, toda vez que, el nombramiento en provisionalidad realizado desconoce los derechos de quienes se encontraban inscritos en carrera para la planta global.

En el término de traslado de la demanda y de forma oportuna, el Ministerio de Relaciones Exteriores, presentó escrito de contestación de demanda el 2 de marzo de 2023, en la cual se presentaron excepciones previas.

Por su parte, la demandada no contestó la demanda ni presentó excepciones previas, tal y se certifica en la constancia secretarial del 27 de abril de 2023.

## II CONSIDERACIONES

### 2.1. Competencia

Conforme las disposiciones especiales que regulan los procesos electorales, se determinó en el artículo 283 de la Ley 1437 de 2011 que la audiencia inicial se contraerá al saneamiento del proceso, la fijación del litigio y el decreto de pruebas, no obstante, en atención a la remisión procesal establecida en el artículo 296 de la Ley 1437 de 2011, de manera que de conformidad con lo previsto en el artículo 180 *ibidem*, debe efectuarse un pronunciamiento sobre las excepciones previas o mixtas que pudieran configurarse en dicha etapa procesal.

Para lo cual debe tenerse en cuenta que el artículo 175 de la Ley 1437 de 2011, modificado por la Ley 2080 de 2021 dispuso:

**“ARTÍCULO 175. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA. (...)**

*PARÁGRAFO 2o. Modificado por el artículo 38 de la Ley 2080 de 2021. De las excepciones presentadas se correrá traslado en la forma prevista en el artículo 201A por el término de tres (3) días. En este término, la parte demandante podrá pronunciarse sobre las excepciones previas y, si fuere el caso, subsanar los defectos anotados en ellas. En relación con las demás excepciones podrá también solicitar pruebas.*

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

*Antes de la audiencia inicial, en la misma oportunidad para decidir las excepciones previas, se declarará la terminación del proceso cuando se advierta el incumplimiento de requisitos de procedibilidad.*

*Las excepciones de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta manifiesta de legitimación en la causa y prescripción extintiva, se declararán fundadas mediante sentencia anticipada, en los términos previstos en el numeral tercero del artículo 182A.” (Subrayado y negrilla fuera de texto)*

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

**“ARTÍCULO 100. EXCEPCIONES PREVIAS.** *Salvo disposición en contrario, el demandado podrá proponer las siguientes excepciones previas dentro del término*

de traslado de la demanda:

1. Falta de jurisdicción o de competencia.
2. Compromiso o cláusula compromisoria.
3. Inexistencia del demandante o del demandado.
4. Incapacidad o indebida representación del demandante o del demandado.
5. Ineptitud de la demanda por falta de los requisitos formales o por indebida acumulación de pretensiones.
6. No haberse presentado prueba de la calidad de heredero, cónyuge o compañero permanente, curador de bienes, administrador de comunidad, albacea y en general de la calidad en que actúe el demandante o se cite al demandado, cuando a ello hubiere lugar.
7. Habérsele dado a la demanda el trámite de un proceso diferente al que corresponde.
8. Pleito pendiente entre las mismas partes y sobre el mismo asunto.
9. No comprender la demanda a todos los litisconsortes necesarios.
10. No haberse ordenado la citación de otras personas que la ley dispone citar.
11. Haberse notificado el auto admisorio de la demanda a persona distinta de la que fue demandada.

**ARTÍCULO 101. OPORTUNIDAD Y TRÁMITE DE LAS EXCEPCIONES PREVIAS.** Las excepciones previas se formularán en el término del traslado de la demanda en escrito separado que deberá expresar las razones y hechos en que se fundamentan. Al escrito deberán acompañarse todas las pruebas que se pretenda hacer valer y que se encuentren en poder del demandado.

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

*Las excepciones previas se tramitarán y decidirán de la siguiente manera:*

1. Del escrito que las contenga se correrá traslado al demandante por el término de tres (3) días conforme al artículo 110, para que se pronuncie sobre ellas y, si fuere el caso, subsane los defectos anotados.

**2. El juez decidirá sobre las excepciones previas que no requieran la práctica de pruebas, antes de la audiencia inicial,** y si prospera alguna que impida continuar el trámite del proceso y que no pueda ser subsanada o no lo haya sido oportunamente, declarará terminada la actuación y ordenará devolver la demanda al demandante.

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

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

Conforme a esta innovación legislativa, al sancionarse y publicarse la Ley 2080 de

2021, y entrar en vigor a partir del 25 de enero de 2021 conforme a las reglas de transición legislativa contenidas en su artículo 86, la decisión sobre excepciones previas, le corresponde al magistrado ponente o a la Sala, en tanto modificó el artículo 125 de la Ley 1437 de 2011 haciendo una nueva clasificación de los autos que deben ser resueltos por la Sala y los de ponente, así:

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

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

1. *Corresponderá a los jueces proferir los autos y las sentencias.*
2. *Las salas, secciones y subsecciones dictarán las sentencias y las siguientes providencias:*
  - a) *Las que decidan si se avoca conocimiento o no de un asunto de acuerdo con los numerales 3 y 4 del artículo 111 y con el artículo 271 de este código;*
  - b) *Las que resuelvan los impedimentos y recusaciones, de conformidad con los artículos 131 y 132 de este código;*
  - c) *Las que resuelvan los recursos de súplica. En este caso, queda excluido el despacho que hubiera proferido el auto recurrido;*
  - d) *Las que decreten pruebas de oficio, en el caso previsto en el inciso segundo del artículo 213 de este código;*
  - e) *Las que decidan de fondo las solicitudes de extensión de jurisprudencia;*
  - f) *En las demandas contra los actos de elección y los de contenido electoral, la decisión de las medidas cautelares será de sala;*
  - g) *Las enunciadas en los numerales 1 a 3 y 6 del artículo 243 cuando se profieran en primera instancia o decidan el recurso de apelación contra estas;*
  - h) *El que resuelve la apelación del auto que decreta, deniega o modifica una medida cautelar. En primera instancia esta decisión será de ponente.*
3. *Será competencia del magistrado ponente dictar las demás providencias interlocutorias y de sustanciación en el curso de cualquier instancia, incluida la que resuelva el recurso de queja.”*

Así las cosas, corresponde al magistrado ponente resolver las excepciones previas, conforme lo dispone el numeral 3 del artículo 20 de la Ley 2080 de 2021 que modificó el artículo 125 de la Ley 1437 de 2011.

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

La excepción propuesta por el Ministerio de Relaciones Exteriores como previa consiste en una *Inepta demanda por indebida escogencia del medio de control*, la cual sustenta indicando que revisada y analizada la demanda y su fundamentación, es claro que, el verdadero reproche de la demandante se dirige no contra el acto demandando, esto es, el decreto 2433 del 9 de diciembre de 2022, sino respecto de la certificación I-GCDA-22-014098 del 28 de noviembre de 2022 de la Coordinación del Grupo Interno de Trabajo de Carreras Diplomática y Consular de la Dirección de Talento Humano del Ministerio de Relaciones Exteriores, acto

administrativo independiente del demandado, que fue el que concluyó que no existía personal de carrera disponible.

Por tanto, considera que la demandante debía dirigir su demanda en contra de esa certificación, verdadero acto administrativo por la vía procesal pertinente, pues sin la declaratoria de nulidad de esta certificación, ese acto seguirá gozando de presunción de legalidad, es decir, de validez, ejecutividad, ejecutoriedad y eficacia.

Para resolver sobre la excepción invocada, procede el Despacho a pronunciarse sobre la ***inepta demanda por indebida escogencia del medio de control***, precisando en primer lugar que la demanda tiene por finalidad demostrar, en su parecer, que el nombramiento de provisionalidad que se realizó no era el procedente, al existir un escalafón de carrera que debía ser observado por la entidad demandada, es decir, busca la nulidad de un nombramiento efectuado mediante el Decreto 2433 del 9 de diciembre de 2022 por el cual se decide designar en provisionalidad NATALIA MUNEVAR SASTRE, en el cargo de Segundo Secretario de Relaciones Exteriores, código 2114, grado 15, adscrito al Consulado General de Colombia en París, República Francesa.

De este modo, el concepto de violación que se plantea consiste en los cargos de infracción a las normas en que debía fundarse y falsa motivación, cuyos argumentos dentro de este último cargo contemplan su inconformidad con la motivación de acto, sin embargo, en su escrito de demanda no se refiere en ningún momento a discutir o controvertir si quiera la certificación I-GCDA-22-014098 del 28 de noviembre de 2022, pues plantea que su reparo hace referencia a que sí existían funcionarios inscritos en la Carrera Diplomática y Consular escalafonados en el grado de Segundo Secretario y en otros grados que se encontraban disponibles para ser nombrados en el mismo cargo, pero no concretamente frente a que los cargos de nulidad estén contravirtiendo propiamente esa certificación.

En ese orden de ideas, la finalidad del medio de control de nulidad electoral es la salvaguarda del ordenamiento jurídico, el cual puede invocarse por cualquier persona, y que no implica que el demandante persiga un interés particular y concreto frente a todos los documentos que se expidan para emitir un acto de nombramiento, sino este en sí mismo dada su naturaleza de elección, nombramiento o designación de una persona, cuyo fundamento se controvierte ante el juez, sin perjuicio de que otros sujetos que se crean afectados puedan, en efecto, hacer uso del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho si es del caso, pero que no se contrapone con demanda electoral.

Debe tenerse en cuenta que el Consejo de Estado ha considerado que “... ***resulta claro que el concepto de violación y los hechos expuestos por parte del demandante no pueden entenderse sino como una exposición argumentativa que tienen el propósito de dar respaldo a su pretensión - única- de nulidad, dado que en ningún caso busca el restablecimiento o reconocimiento de un derecho a favor de los funcionarios de carrera de la entidad, por el contrario lo que el actor***

*pretende demostrar con el listado de funcionarios solicitados como prueba en la demanda, es la presunta irregularidad alegada.”<sup>1</sup>* (negrilla fuera de texto)

Adicionalmente, el presente asunto se trata de la posibilidad real de controlar la actividad de cualquier autoridad cuando provee un cargo, cuando designa a quien va ejercer una función pública, o se traduzca la voluntad popular en esa provisión, por lo que se discute en este medio de control, son los **actos de elección**: sean estos por voto popular o por cuerpos electorales, revistan la forma y contenido de un acto de nombramiento que expidan las autoridades públicas o de un acto de llamamiento para proveer vacantes en Corporaciones Públicas.

Como ha reconocido la Corte Constitucional, es una acción pública especial de legalidad y de impugnación de un acto de elección o de nombramiento a la que puede acudir cualquier ciudadano dentro de los términos establecidos en la ley con el fin de discutir la legalidad del acto de elección, la protección del sufragio y el respeto a la voluntad del elector<sup>2</sup>.

Igualmente, debe tenerse considerarse que el artículo 139 de la Ley 1437 de 2011, señala como objeto del medio de control de nulidad electoral, los actos de nombramientos que expiden las entidades y autoridades públicas de todo orden y el Consejo de Estado ha indicado que a través del medio de control de nulidad electoral se ejerce el control de legalidad de los actos definitivos de *designación*, pudiéndose incluso estudiar en dicho análisis del acto definitivo, los vicios en los actos preparatorios o de trámite que le dieron origen.

De este modo, si bien la demandante cuestiona la motivación del acto, no por ello se evidencia que el acto que deba controvertir sea la certificación I-GCDA-22-014098 del 28 de noviembre de 2022, pues los cargos se sustentan en cuestionar el nombramiento efectuado, cuyos fundamentos de derecho están debidamente presentados, siendo el Decreto 2433 del 9 de diciembre de 2022 correctamente individualizado y que corresponde al acto demandable en el proceso de nulidad electoral que se discute.

En consecuencia, no le asiste razón a la entidad y las excepción previa invocada será negada, y por demás, a la luz de las restantes excepciones previas señaladas en el artículo 100 del Código General del Proceso, observa el Despacho que ninguna de ellas se ha configurado en el presente caso, así como tampoco se ha presentado caducidad, lo cual fue analizado para la admisión de la demanda en el examen de oportunidad efectuado, tampoco prescripción, transacción, conciliación o cosa juzgada, toda vez que no se configuran los elementos necesarios para decretarlas.

En mérito de lo expuesto,

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, auto del 15 de febrero de 2018, Exp. 25000234100020170145901. C.P. Rocío Araujo Oñate. Ver también providencia del 4 de octubre de 2017, Exp. 25000234100020170067101 C.P. Rocío Araujo Oñate.

<sup>2</sup> Corte Constitucional, sentencia SU-050 de 2018.



**RESUELVE:**

**PRIMERO.- DECLARAR NO PROBADA** la excepción previa de inepta demanda invocada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

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

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

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

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



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

**AUTO INTERLOCUTORIO N°2023-05-237 NYRD**

Bogotá D.C., Diecisiete (17) de mayo de dos mil veintitrés (2023)

**EXP. RADICACIÓN:** 250002341000 202200993 00  
**MEDIO DE CONTROL:** NULIDAD  
**ACCIONANTE:** WILSON ANTONIO FLÓREZ VARGAS  
**ACCIONADO:** ASAMBLEA DEPARTAMENTAL DE CUNDINAMARCA  
**TEMAS:** ACTO QUE AUTORIZA EL INGRESO DEL DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA AL LA REGIÓN METROPOLITANA DE BOGOTÁ- CUNDINAMARCA  
**ASUNTO:** RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN  
**MAGISTRADO:** MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN

Procede el Despacho a resolver sobre el recurso interpuesto por el apoderado de la parte demandante, en contra del Auto No. N°2023-03-099 NYRD del 03 de marzo de 2022, por medio del cual se inadmitió la demanda.

**I. ANTECEDENTES**

**WILSON ANTONIO FLÓREZ VARGAS** de conformidad con lo dispuesto en el artículo 137 de la ley 1437 de 2011, presentó demanda en ejercicio del medio de control de **NULIDAD**, en contra del **ASAMBLEA DEPARTAMENTAL DE CUNDINAMARCA** y eleva la siguiente pretensión:

*“PRIMERA: DECLARE LA NULIDAD de la Ordenanza No. 085 de 2022 aprobada por la Asamblea Departamental de Cundinamarca y por medio de la cual “se autoriza el ingreso del Departamento de Cundinamarca a la Región Metropolitana de Bogotá-Cundinamarca” por estar incurso en irregularidades dentro de su aprobación, estas relacionadas con el incumplimiento de la realización de la audiencia pública al igual que haberse incorporado en artículo 2° que no solo carece de unidad temática, sino que también fue elaborado sin que la Asamblea Departamental de Cundinamarca tuviese competencia para ello y por medio del cual se le delegan funciones al Gobernador de Cundinamarca propias del órgano colegiado”*

Mediante providencia del 03 de marzo de 2022, el Despacho Sustanciador en el análisis de la legitimación en la causa por pasiva, determinó que la Asamblea Departamental de Cundinamarca no tiene capacidad jurídica y no podría fungir como accionado de forma independiente a la entidad territorial, a pesar de ser el

órgano que emitió el acto administrativo demandando, pues no podría generarse ninguna relación jurídico- procesal, ya que esta se traba con la entidad que tiene la representación judicial, en este caso el departamento de Cundinamarca, a través de su Gobernador.

De otro lado, se le pidió organizar y distinguir las circunstancias fácticas de la demanda de las acotaciones subjetivas y los cargos de violación precisando con total claridad las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que fundamenta sus pretensiones, y acreditar el envío de la demanda y la subsanación a la entidad demandada.

Inconforme con tal decisión, el apoderado de la parte demandante presentó recurso de reposición.

## II. CONSIDERACIONES

### 2.1. Decisión Susceptible de Recurso:

Se trata del Auto interlocutorio N°2023-03-099 NYRD del 03 de marzo de 2023, mediante el cual se inadmitió la demanda.

### 2.2. Presupuestos de Procedencia y Oportunidad del Recurso:

El artículo 242 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo establece respecto del recurso de reposición:

*ARTÍCULO 242. Reposición. El recurso de reposición procede contra todos los autos, salvo norma legal en contrario. En cuanto a su oportunidad y trámite, se aplicará lo dispuesto en el Código General del Proceso.*

A su turno el artículo 318 del Código General del Proceso, prevé:

*ARTÍCULO 318. PROCEDENCIA Y OPORTUNIDADES. (...)El recurso deberá interponerse con expresión de las razones que lo sustenten, en forma verbal inmediatamente se pronuncie el auto. Cuando el auto se pronuncie fuera de audiencia el recurso deberá interponerse por escrito dentro de los tres (3) días siguientes al de la notificación del auto (...).*

En el presente caso, la decisión objeto de controversia es el auto interlocutorio N°2023-03-099 NYRD del 03 de marzo de 2023, mediante el cual se inadmitió la demanda, por lo cual resulta procedente el recurso interpuesto por la parte demandante.

En el caso concreto, se infiere de la constancia secretarial obrante en el ítem 22 del Expediente da cuenta de la oportunidad en que fue radicado el precitado recurso, toda vez que: i) el Auto del 03 de marzo de 2023 fue notificado al demandante, mediante estado del 06 de marzo de 2023; ii) que el término de tres días señalado en la normativa ut supra feneció el día 09 del mismo mes y año; iii) el apoderado judicial la parte demandante interpuso y sustentó recurso de reposición en dicha fecha.

Así las cosas, se concluye que el recurso interpuesto por apoderado de la parte demandante (ítem 21 Expediente Digital), es procedente y oportuno.

### 2.3. Sustento Fáctico y Jurídico del Recurso:

Los motivos de inconformidad que llevan al apoderado de la parte demandante a recurrir el auto en mención consisten en señalar que :

i)El Tribunal no tuvo en cuenta lo estipulado en el artículo 29 de la Ley 2200 de 2022 *“por la cual se dictan temas tendientes a modernizar la organización y funcionamiento de los departamentos”*, por tanto, la Asamblea Departamental de Cundinamarca su tiene capacidad jurídica y si pudiese fungir como accionado independiente a la entidad territorial- Gobernación de Cundinamarca.

ii) Refiere que, en el acápite correspondiente a los hechos se realizó una adecuada identificación de los hechos jurídicamente relevantes para el caso concreto, indicando circunstancias de tiempo, modo y lugar.

### 2.4. Consideraciones de fondo en torno al recurso de reposición interpuesto

Una vez verificadas y analizadas las razones expuestas en el recurso de reposición interpuesto por la parte accionante en contra del Auto N°2023-03-099 NYRD del 03 de marzo de 2023, se advierte de antemano que le asiste parcialmente razón al demandante en el entendido que:

La Ley 2200 de 2022 *“Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los departamentos”*, En su artículo 29 establece:

*“ARTÍCULO 29. Representación legal. La representación legal de la asamblea departamental corresponderá al presidente de la corporación. En ausencia temporal de este, la asumirá el primer vicepresidente.*

*La Asamblea Departamental de conformidad con lo dispuesto en esta ley tiene capacidad para comparecer al proceso, podrá obrar como demandante o demandado o interviniente, por medio de su representante legal debidamente acreditado, quien comparecerá al proceso por conducto de apoderado inscrito, excepto en los casos en que la ley permita su intervención directa”.* (Negrilla y subrayado fuera del texto)

De conformidad con la normativa transcrita, se observa que esta le dio la habilitación jurídica para comparecer judicialmente al proceso por sí misma y puede comparecer como demandante, demandado, o interviniente por medio de su representante legal debidamente acreditado.

Así las cosas, se repondrá la decisión en el entendido que puede comparecer al proceso la Asamblea Departamental de Cundinamarca como parte demandada.

De otro lado en cuanto a la afirmación del demandante, en que los hechos fueron expuestos de manera extensa dada la necesidad de poner de presente las irregularidades presentadas, en la Ordenanza No. 085 de 2022, una vez revisados, se evidencia que en los mismos deben ser excluidas las apreciaciones subjetivas realizadas y dejar únicamente las situaciones fácticas que conciernen al proceso.

Ahora en cuanto al concepto de violación, debe argumentar si el acto administrativo, fue expedido con infracción de las normas en que debería fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió, esto es que impute cualquiera de las causales de que trata el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011.

Finalmente deberá acreditar Finalmente, en virtud de lo dispuesto en el numeral 8 del artículo del artículo 162 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo modificado por el artículo 35 de la Ley 2080 de 2021, deberá allegar la correspondiente constancia del envío de la demanda y la subsanación a la entidad demandada.

En mérito de lo expuesto,

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO.- REPONER PARCIALMENTE** el Auto N°2023-03-099 NYRD del 03 de marzo de 2023, que inadmitió la demanda, en lo relacionado con la capacidad jurídica de la Asamblea Departamental de Cundinamarca, de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa de esta providencia.

**SEGUNDO:** En los demás aspectos, se mantendrá la decisión inadmisoria, por lo cual se **CONCEDE** al demandante el término improrrogable de diez (10) días, para que subsane los defectos de la demanda que le han sido indicados en este proveído, so pena de rechazo de la demanda.

#### **NOTIFIQUESE 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° 2023-05-238NYRD**

Bogotá D.C., Diecisiete (17) de mayo de dos mil veintitrés (2023)

**EXP. RADICACIÓN:** 25000234100020210111000  
**MEDIO DE CONTROL:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**DEMANDANTE:** LUIZ ANTONIO BUENO JUNIOR  
**DEMANDADO:** SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO  
**TEMAS:** ACTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO  
**ASUNTO:** PRESUPUESTOS PARA SENTENCIA ANTICIPADA ART. 182A LEY 1437 de 2011

**MAGISTRADO PONENTE: MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN**

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

**I ANTECEDENTES**

**LUIZ ANTONIO BUENO JUNIOR**, 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 **SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO** solicitando como pretensiones:

**“PRETENSIONES**

*“Primera Principal: Que se declare la nulidad de la Resolución No. 82510 del 28 de diciembre de 2020 “Por la cual se imponen unas sanciones por infracciones del régimen de protección de la competencia”, y expedida por el Superintendente de Industria y Comercio en contra del Sr. Luiz Antonio Bueno, al existir error por aplicación indebida de las normas en las que debería fundarse al no establecer de manera correcta la hipótesis legal y la teoría del caso, carecer de competencia temporal y actuar con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa.*

*Primera Consecuencial de la Primera Principal: Que se declare la nulidad de la Resolución No. 30343 del 20 de mayo de 2021 “Por la cual se deciden unos recursos de reposición”, en particular lo atinente al Sr. Luiz Antonio Bueno Junior.*

*Segunda Consecuencial de la Primera Principal: Que se restablezca el derecho resarciendo los perjuicios causados, debidamente actualizados, al Sr. Luiz Antonio*

*Bueno Junior como consecuencia de haber impuesto sanción por, aparentemente, colaborar, facilitar, autorizar, ejecutar o tolerar la conducta violatoria a la libre competencia contenida en el numeral 9 del artículo 47 del Decreto 2153 de 1992 y en el artículo 1 de la ley 155 de 1959, en los términos de la responsabilidad revista en el numeral 16 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992, modificado por artículo 26 de la Ley 1340 de 2009, con base en actos administrativos viciados de nulidad según lo expuesto en el título 5 de la presente demanda y de que tratan las pretensiones primera principal y primera consecuencial de la primera principal.*

***Segunda Principal:** Que se condene a la Superintendencia de Industria y Comercio al pago de intereses de mora a la tasa máxima permitida sobre la suma pagada por concepto de la sanción a que se refiere la pretensión Segunda Consecuencial de la Primera Principal o, en su defecto, la actualización de la referida cifra con base en el IPC, hasta el momento en que haga efectivo el pago de la suma a cargo de la Superintendencia de Industria y Comercio.*

***Tercera Principal:** Que se condene a la Superintendencia de Industria y Comercio al pago de las costas procesales y agencias en derecho que se causen dentro del proceso.”*

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

## II CONSIDERACIONES

### 2.1 Sentencia Anticipada

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

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

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

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

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

*1. Antes de la audiencia inicial:*

- a) Cuando se trate de asuntos de puro derecho;
- b) Cuando no haya que practicar pruebas;
- c) Cuando solo se solicite tener como pruebas las documentales aportadas con la demanda y la contestación, y sobre ellas no se hubiese formulado tachas 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, la sanción administrativa fue expedida con infracción de las normas en que debía fundarse, violación al derecho de audiencia, defensa y debido proceso y falta de competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio - Caducidad. En suma, dentro del proceso se incorporarán



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

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

## **2.2 FIJACIÓN DEL LITIGIO**

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

- 3.1. Mediante Resolución No. 67837 del 13 de septiembre de 2018, la Delegatura para la Protección de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio (Delegatura de la SIC), dio apertura a la investigación en contra del Sr. Luiz Antonio Bueno Jr. y formuló pliego de cargos por colaborar, facilitar, autorizar, ejecutar o tolerar la prohibición general prevista en el artículo 1 de la Ley 155 de 1959, en los términos de la responsabilidad prevista en el numeral 15 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992, modificado por artículo 25 de la Ley 1340 de 2009.

**SIC responde:** Parcialmente cierto.

- 3.2. El 6 de diciembre de 2018, bajo el radicado No. 17-4777-322, se presentaron descargos ante la Delegatura para la Protección de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio, respecto de la Resolución No. 67837 de 2018.

**SIC responde:** Es cierto.

- 3.3. Mediante Resolución No. 7154 del 28 de marzo de 2019, la Delegatura de la SIC corrió traslado de solicitud de reconocimiento a la ANI como tercero interesado y reconoció personería a los apoderados de los investigados.

**SIC responde:** Es cierto.

- 3.4. La Delegatura expidió la Resolución No. 33788 del 5 de agosto de 2019, “Por medio de la cual se resuelven unas solicitudes de revocatoria directa y de nulidad, se decreta la práctica de unas pruebas y se rechazan unas solicitudes de prueba dentro de la investigación administrativa”, en la cual negó lo planteado en los descargos y mencionó que las visitas a la Fiscalía General de la Nación fueron para esclarecer hechos que a su criterio eran necesarios para estructurar la resolución de apertura de investigación No. 67837.

**SIC responde:** Es cierto.

- 3.7. Mediante Resolución No. 75628 del 19 de diciembre de 2019, la Delegatura cerró la etapa probatoria y señaló el 30 de diciembre de 2019 como fecha para realizar la audiencia prevista en el artículo 53 del Decreto 2153 de

1992, inciso 3.

**SIC responde:** Es cierto.

- 3.8. El 23 de julio de 2020, la Delegatura rindió Informe Motivado de la investigación adelantada y realizó recomendaciones al Superintendente de Industria y Comercio para sancionar al Sr. Luiz Bueno como consecuencia de las conclusiones de la investigación.

**SIC responde:** Es cierto.

- 3.9. El 10 de mayo de 2020, se presentó ante la Superintendencia de Industria y Comercio oposición al Informe Motivado.

**SIC responde:** Es cierto.

- 3.10. Mediante Resolución No. 82510 del 28 de diciembre de 2020 “por la cual se imponen unas sanciones por infringir el régimen de protección de la competencia” la Superintendencia de Industria y Comercio sancionó al Sr. Luiz Antonio Bueno Junior por la suma de MIL SETECIENTOS CINCUENTA Y CINCO MILLONES SEISCIENTOS TRES MIL CINCUENTO TREINTA Y CINCO PESOS MONEDA CORRIENTE (\$ 1.755.603.135.00). La Superintendencia concluyó que Luiz Antonio Bueno Junior ejecutó, autorizó y facilitó un sistema que limitó la libre competencia económica, mediante diferentes conductas, entre ellas, un acuerdo anticompetitivo, que ocurrió antes, durante y después de la adjudicación del Contrato de Concesión No. 001 de 2010.

**SIC responde:** Es cierto.

- 3.11. El 24 de enero de 2021 se interpuso recurso de reposición en contra de la Resolución 82510, sancionatoria, en la cual se expuso que, el Sr. Bueno Junior sólo estuvo vinculado y ejerció actividades en Colombia hasta el 31 de diciembre de 2012.

**SIC responde:** Es cierto.

- 3.12. Mediante Resolución No. 7145 de 18 de febrero de 2021, la Superintendencia de Industria y Comercio dio valor legal a nuevas pruebas aportadas por la CORPORACIÓN FINANCIERA COLOMBIANA S.A. - CORFICOLOMBIANA S.A. y ESTUDIOS Y PROYECTOS DEL SOL S.A - EPISOL S.A., adicionalmente decretó como pruebas los documentos que aportó la CONCESIONARIA RUTA DEL SOL S.A.S. EN LIQUIDACIÓN y el señor JOSÉ ELÍAS MELO ACOSTA.

**SIC responde:** Es cierto.

- 3.13. El 03 de marzo de 2021 se presentó oposición a las nuevas pruebas, mencionando que CORFICOLOMBIANA y EPISOL presentaron pruebas extemporáneas y sorpresivas en el Informe Motivado.

**SIC responde:** Es cierto.

3.14. Mediante Resolución No. 20843 del 15 de abril de 2021, la Superintendencia de Industria y Comercio se pronunció acerca de las nuevas pruebas y estableció que la incorporación y solicitud de nuevas pruebas, sería crear una nueva oportunidad legal para continuar con el debate legal, adicionalmente, permitiría que los investigados manejaran el proceso administrativo.

**SIC responde:** Es cierto.

3.15. Mediante Resolución No. 30343 del 20 de mayo de 2021, la Superintendencia de Industria y Comercio resolvió el recurso de reposición interpuesto por el señor Bueno.

**SIC responde:** Es cierto.

3.16. En observancia a que la Superintendencia de Industria y Comercio no remitió la constancia de ejecutoria de los actos administrativos demandados, el 23 de noviembre de 2021, se envió a la demandada un derecho de petición solicitando las mencionadas constancias de ejecutoria, esta petición se realizó con el objeto de cumplir con los presupuestos señalados en el inciso segundo del numeral 1º del artículo 166 del C.P.A.C.A.

**SIC responde:** Es cierto.

3.17. El 24 de noviembre de 2021 la Superintendencia de Industria y Comercio respondió al derecho de petición mediante el cual se solicitaba la constancia de ejecutoria para cumplir con los presupuestos señalados en el inciso segundo del numeral 1º del artículo 166 del C.P.A.C.A. radicado el 23 de noviembre del año en curso.

**SIC responde:** Es cierto.

3.18. El 03 de diciembre de 2021, se celebró Audiencia de Conciliación no Presencial entre el Sr. Luis Bueno y la Superintendencia de Industria y Comercio, la cual se declaró fallida ante la imposibilidad de llegar a un acuerdo entre las partes.

**SIC responde:** Es cierto.

3.19. El 03 de febrero de 2022 la Coordinadora - Grupo de Notificaciones y Certificaciones de la Superintendencia de Industria y Comercio dio respuesta a la solicitud de Constancia de ejecutoria para anexar a la demanda.

**SIC responde:** Es cierto.

## 2.2.2. CARGOS DE NULIDAD Y ARGUMENTOS DE DEFENSA

- **Ausencia de legalidad y tipicidad en la conducta imputada en la medida en los actos administrativos fueron expedidos con aplicación indebida de las normas en las que debería fundarse;** Inicialmente refiere que, la Corte Constitucional contempla la libre competencia como un derecho propio de la libertad económica, el cual se encuentra consagrado en el artículo 3336 de la Constitución y, por mandato constitucional, debe contar con las garantías del legislador para su desarrollo.

Afirma que el pago que se realizó al señor Gabriel García, entonces Viceministro de Transporte y Gerente General encargado del INSTITUTO NACIONAL DE CONCESIONES -INCO-, no se adapta a la conducta prevista por el legislador, ya que el pago tenía como intención que no se flexibilizaran las condiciones de la licitación, es decir, que se garantizarán y cumplieran la totalidad de las exigencias del pliego de condiciones de la licitación SEA-LP-001-2009. Así las cosas, el pago no puede ser considerado como un acuerdo anticompetitivo colusorio, teniendo en cuenta que, primero, el señor Gabriel García no era competidor en la licitación y tampoco tenía la calidad de agente de mercado.

Conforme a lo anterior, aduce que, atribuir el calificativo a una persona es totalmente arbitrario por parte de la Superintendencia de Industria y Comercio y contrario a la norma, la jurisprudencia y los conceptos rendidos por la entidad. De igual forma, La SIC no aportó durante la actuación administrativa ningún elemento probatorio que permitiera establecer que el viceministro tenía el direccionamiento total de la estructuración del proyecto Ruta de Sol, solo mencionó de manera reiterada que tenía conocimiento total del proyecto y de la promoción de este, tampoco relacionó si el Sr. García solicitó a algún miembro del comité de evaluación favorecer a ODEBRECH, tal cual lo mencionó el Sr. García en la declaración rendida ante la SIC, situación confirmada por los miembros del comité externo, el Sr. Manuel Manguashca y el Sr. Gustavo Cuberos. De esta forma, se aclara que si el señor García adquirió alguna calidad de agente de mercado o competidor en la licitación lo razonable era que el funcionario tuviera poder de decisión en la evaluación de las propuestas de los competidores o que hubiera realizado algún tipo de recomendación a el comité, pero fue algo que en los casi tres años que duró la actuación administrativa no se logró probar.

En consecuencia, no hay coherencia en el cargo sancionado por parte de la administración, los hechos y las pruebas aportadas; no todo puede ser sustentado por lo que denominó la SIC como “máximas de la experiencia”, esto toda vez que no hay dentro del expediente administrativo prueba que permita aplicar las máximas de la experiencia conforme lo ha establecido la jurisprudencia, debido a que la entidad se equivocó al tratar de acudir a una figura que para poder ser implementada como soporte dentro de una

argumentación tan importante tenía que tener un dato demostrado, pero los pruebas no fueron favorecedoras ya que ninguna permite concluir que exista (i) infracción al régimen de competencias y (ii) que el pago del soborno tuviera como finalidad la obtención del contrato, es más, las pruebas aportadas probaron que el pago del soborno solo buscaba que se mantuvieran las condiciones de la licitación.

- **Violación al derecho de audiencia, defensa y debido proceso;** Señala que, existieron barreras insuperables para ejercer el derecho fundamental a la defensa, lo que conllevó a la vulneración del debido proceso del señor Bueno, teniendo en cuenta no se tuvo acceso a la totalidad del expediente, en vista de que la administración consideró que el contenido de los cuadernos debía reservarse, porque era de interés exclusivo del individuo. Incluso, a pesar del evidente y fundado interés que se demostró por conocer las carpetas, la SIC rechazó la solicitud argumentando que la información que dio pie a las imputaciones contra el demandante se encontraba en las primeras carpetas que se había conformado hasta la época de la expedición de la Resolución No. 67.837 de septiembre de 2018, razón por la que no se otorgaría el permiso solicitado, es decir, no se logró ejercer plenamente el derecho de contradicción de las pruebas. Por lo anterior, la administración reconoció de manera indirecta la vulneración al debido proceso en la actuación, pero justificó la acción ya que a su criterio garantizaba el derecho a la intimidad de los “implicados”.

Así las cosas, sostiene que es evidente el desconocimiento del derecho de defensa digna, al debido proceso y al acceso a la justicia porque no es a la entidad pública a la que le corresponde calificar qué partes del expediente contienen elementos de los cuales deba servirse el investigado/imputado sino que es a este, al examinar el expediente, a quien le corresponde llegar a sus propias conclusiones para indicar qué medios de prueba debía utilizar, no es la entidad pública la que organiza y orienta la defensa sino el investigado/imputado.

Aduce que, la vulneración al debido proceso surge al aportar pruebas al proceso administrativo que hacían parte de la investigación penal y que se encontraban bajo el principio de oportunidad y no autoincriminación. Es evidente que la SIC, en su afán de sancionar, trasladó las pruebas del proceso que se adelantaba en la FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN y se encargó de romper el acuerdo de colaboración que se había suscrito para utilizar la información aportada por parte de los brasileños en su contra, es decir, ayudaron en el proceso penal pero al trasladar las pruebas se auto incriminaron, lo que ocasionó que se irrespetara el acuerdo pese a que los funcionarios de la Fiscalía le mencionaron el mismo a los funcionarios de la Superintendencia de Industria y Comercio, quienes hicieron caso omiso y con las pruebas lograron sancionar.

Asimismo se llevó a cabo por parte de la SIC una investigación careciendo de la facultad sancionadora al haber operado la caducidad, razón por la cual

la actuación administrativa se encuentra viciada de nulidad total, existieron irregularidades denunciadas en el procedimiento administrativo que no se resolvieron y de manera arbitraria se declararon superadas al responder de manera acomodada varios elementos y actos violatorios y se omitió adoptar los correctivos a todas las irregularidades y causales de nulidad expresadas y ampliamente sustentadas durante la defensa.

- **Falta de competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio - Caducidad;** Sostiene que, la administración inició el proceso de investigación en contra del señor Bueno mediante la Resolución 67837 de 2018 por un pago irregular realizado al señor Gabriel Ignacio García en la licitación SAELP-001-2009, es decir, han transcurrido más de 8 años para que la SIC de apertura a la investigación. La caducidad de la actuación administrativa debe contarse a partir del último hecho realizado por la persona, por lo tanto, el debate de la norma aplicable es irrelevante cuando el señor Bueno dejó de residir en Colombia desde diciembre del 2012; si participó y conoció de hechos que configuraron una violación a las normas que regulan la libre competencia en los términos de la SIC, estos se dieron entre el 1 de abril de 2009 y el 31 de diciembre de 2012 que se desvinculó de toda actividad relacionada con Colombia. Además, la conducta no puede ser considerada como continuada por parte de la SIC debido a que los supuestos actos anticompetitivos tenían un solo fin, que era obtener la licitación, las situaciones y hechos posteriores que la administración llama como de un “esquema complejo” son totalmente ajenos y aislados a la obtención del contrato.

Esto, permite deducir que, la caducidad operó hace mucho para el Sr. Bueno, sin embargo, la administración no se ocupó de hacer el análisis individual de responsabilidad administrativa para establecer si en el caso de cada uno de los investigados, conforme sus actuaciones u omisiones, operó el fenómeno de la caducidad de la facultad sancionatoria. Sólo señaló que, según sus razonamientos, “para ninguno de los investigados” operaba la caducidad, es decir, realizaron una nueva extensión de las máximas de la experiencia, lo que se supone permitió determinar una caducidad conjunta para la participación de cada persona.

Argumenta que la entidad no se percató en realizar un análisis detallado del espacio - tiempo de los hechos ni las pretensiones de los mismos, simplemente se limitó a sustentar que es todo un conjunto de hechos que tenían como tal un acuerdo anticompetitivo colusorio, pero la colusión solo puede presentarse durante un concurso que tenga como fin la distribución de adjudicaciones entre participantes, así que, si el concurso terminó en diciembre de 2009, cómo se pudo perpetuar en el tiempo un acuerdo anticompetitivo de carácter colusorio.

Al respecto la **Superintendencia de Industria y Comercio**, se opone a todas y cada una de las pretensiones, tanto principales como subsidiarias, dado que carecen de

sustento fáctico, jurídico y probatorio, y con relación al concepto de violación señala:

- **Ausencia de legalidad y tipicidad en la conducta imputada en la medida en los actos administrativos fueron expedidos con aplicación indebida de las normas en las que debería fundarse;** expone que, se equivoca el Demandante al alegar un desconocimiento del acuerdo ilegal que se ideó, celebró y ejecutó con GABRIEL IGNACIO GARCÍA MORALES para garantizar la adjudicación de Contrato de Concesión No. 001 de 2010, debido a que, a su juicio, el acuerdo anticompetitivo solo se perfecciona entre oferentes (competidores) y no entre un oferente y un funcionario público.

Aduce que, aceptar los argumentos del demandante sería tanto como afirmar que el legislador dejó en la absoluta impunidad aquella “relación vertical entre uno o más licitadores y un funcionario de contratación”, que como lo afirma la OCDE es una de las formas en que “las empresas pueden intentar escapar a la presión competitiva”. Recuérdese que en mismo sentido, bajo ningún punto de vista el legislador tampoco otorgó impunidad a cualquier tipo de acuerdo vertical, tal y como se desprende de la lectura del artículo 47 del Decreto 2153 de 1992.

Semejante interpretación no solo desconocería el principio hermenéutico del efecto útil de las normas referido previamente, sino además pasaría completamente por alto que el artículo 2 de la Ley 1340 de 2009, que adicionó el artículo 46 del Decreto 2153 de 1992, al actualizar la normatividad de competencia, señaló expresamente que la misma le es aplicable a todo aquel que afecte o pueda afectar el desarrollo de una actividad económica, independientemente de su forma o naturaleza jurídica

- **Violación al derecho de audiencia, defensa y debido proceso;** alude que, la decisión de negar el acceso a algunos cuadernos reservados no vulneró el derecho fundamental al debido proceso y a la defensa de ninguno de los investigados en el procedimiento administrativo y, en cambio, como corresponde, sí protegió el derecho a la intimidad, información financiera y contable reservada, datos personales, entre otros, de otras personas.

Refiere que, se garantizó la reserva en cuadernos separados de documentos e información según lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 1437 de 2011 en dos tipos de cuadernos: (a) cuadernos reservados generales etiquetados como “cuaderno reservado” o “cuaderno reservado general”, cuyo acceso era restringido al público pero permitido a los investigados y terceros interesados; y (b) cuadernos reservados solamente para el titular de la información o documentos allí contenidos y, por lo tanto, se les etiquetó como “cuaderno reservado [nombre o razón social]”. Sin perjuicio de la existencia de estos cuadernos reservados, clasificados según lo explicado, se tomaron todas las medidas para garantizar el debido proceso y el derecho de defensa de todos los investigados.

Recalca que , el principio de oportunidad es una figura que se enmarca en la política criminal del Estado, es propia de los órganos de persecución penal y, además, es excepcional, pues la regla general es que la Fiscalía General de la Nación adelante la persecución penal con el fin de acusar a quienes presuntamente hayan infringido la ley penal.

Por tratarse de una figura excepcional, su aplicación es de carácter restrictivo y, por lo tanto, el Demandante no puede pretender que el principio de oportunidad, que se refiere a una limitación que recae únicamente sobre la persecución penal, restrinja también a los demás órganos del Estado, por ejemplo, al privar a la SIC de cumplir sus funciones legales y constitucionales. Dicho de otro modo, la aplicación restringida, se predica de la ley penal y no alcanza siquiera la categoría de excepción en el ámbito de las investigaciones administrativas sancionatorias por presuntas prácticas restrictivas de la libre competencia económica.

- **Falta de competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio - Caducidad;** manifiesta que, la conducta sancionada, contrario a lo afirmado por el Demandante, es de carácter continuado. La conducta no puede verse de forma aislada o segmentada como lo propone el actor. Ello, en virtud de que este tipo de conductas generalmente son esquemas complejos que se prolongan en el tiempo y no necesariamente se agotan en un solo momento. El conjunto de las conductas valoradas por la SIC permiten concluir la complejidad del esquema anticompetitivo puesto en marcha, que no se trató de un simple contrato.

Refiere que, En efecto, el sistema anticompetitivo que nos ocupa se desplegó en dos (2) fases a través de una compleja y sofisticada estructura ilegal que, valiéndose convenientemente de su organización empresarial preestablecida, contempló un reparto específico de diversos roles y distintas tareas o funciones, funcionó de manera concertada y plenamente coordinada, con la finalidad de cometer diferentes dinámicas y estrategias inequívocamente dirigidas a la consecución de un propósito específico, en este caso, limitar la libre competencia económica.

Concluye que, que el artículo 27 de la Ley 1340 de 2009 contempla un término de caducidad de cinco (5) años. Teniendo en cuenta que la última conducta acreditada ocurrió el 5 de agosto de 2016, esto quiere decir que la SIC tenía hasta el mes de agosto de 2021 para notificar el acto administrativo sancionatorio - Resolución No. 82510 del 28 de diciembre de 2020, al tenor de la mencionada disposición jurídica. La Resolución Sancionatoria al Demandante quedó efectuada por aviso el 7 de enero de 2021. Esto teniendo en cuenta que la fecha de remisión del aviso y la certificación emitida por el Grupo de Notificaciones y Certificaciones de la SIC.



Así, no hay lugar a la prosperidad de los argumentos presentados en este punto por el accionante. Incluso de tenerse en cuenta la terminación por mutuo acuerdo del Contrato de Concesión No. 001 de 2010 y sus Otrosíes, junto con sus actas complementarias, que adicionaron el referido contrato, el término de caducidad vencería en febrero de 2022, es decir, bajo ninguna circunstancia habría operado 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 No. 82510 del 28 de diciembre de 2020 “Por la cual se imponen unas sanciones por infracciones del régimen de protección de la competencia”, y Resolución No. 30343 del 20 de mayo de 2021 “Por la cual se deciden unos recursos de reposición”, expedidas por la Superintendencia de Industria y Comercio fueron proferidas con ausencia de legalidad y tipicidad en la conducta imputada en la medida en los actos administrativos fueron expedidos con aplicación indebida de las normas en las que debería fundarse, violación al derecho de audiencia, defensa y debido proceso y falta de competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio (Caducidad facultad sancionatoria), o si por el contrario tiene la razón la demandada, por cuanto no hay lugar a declarar la ilegalidad los actos administrativos puesto que fueron expedidos teniendo en cuenta la normativa vigente, con fundamento en los hechos y las pruebas obrantes en el expediente.

Así las cosas, **los problemas jurídicos asociados** sugieren, establecer a la luz de la normatividad vigente: i) Determinar si hubo falsa motivación por indebida valoración de las pruebas practicadas durante el procedimiento administrativo y/o no decretar las solicitadas por la demandante; ii) Si se vulneró el debido proceso administrativo, de conformidad con las normas especiales establecidas para ello; iii) Si se configuró o no la caducidad de la facultad sancionatoria (pérdida de competencia por parte de la SIC).

### 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 No. 67837 del 13 de septiembre de 2018, por medio de la cual la Delegatura para la Protección de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio, dio apertura a la investigación en contra del Sr. Luiz Antonio Bueno Jr. y formuló pliego de cargo.
2. Copia de descargos radicada con No. 17-4777-322 del 6 de diciembre de 2018.
3. Copia de la Resolución No. 7154 del 28 de marzo de 2019, en la cual la Delegatura para la Protección de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio, corrió traslado de solicitud de reconocimiento como tercero interesado y se reconoció personería jurídica a los apoderados de los investigados dentro del proceso.
4. Copia de la Resolución No. 7154 del 28 de marzo de 2019, en la cual la Delegatura para la Protección de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio, corrió traslado de solicitud de reconocimiento como tercero interesado y se reconoció personería jurídica a los apoderados de los investigados dentro del proceso.
5. Copia del memorial radicado No. 17-14777-649 del 04 de septiembre de 2019, solicitando aplazamiento para rendir declaración.
6. Copia de la Resolución No. 51575 de 01 de octubre de 2019, por medio del cual la Delegatura para la Protección de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio, resolvió la solicitud instaurada en el memorial radicado con No. 17-14777-649.
7. Copia del memorial radicado No. 17.14777-733 del 07 de octubre de 2019, en la cual se solicitó aclaración de la Resolución No. 51575 del 01 de octubre de 2019.
8. Copia de la Resolución No. 54787 del 16 de octubre de 2019, por medio de la cual la 2019 la Delegatura para la Protección de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio se pronuncia acerca del memorando radicado con No. 17.14777-733.
9. Copia de la Resolución No. 75628 del 19 de diciembre de 2019, en la cual la Delegatura para la Protección de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio cerró la etapa probatoria y señaló fecha para la audiencia verbal.
10. Copia del Informe motivado del 23 de julio de 2020.
11. Copia de la oposición al informe motivado del 05 de septiembre de 2020.
12. Copia de la Resolución No. 82510 del 28 de diciembre de 2020 “por la cual se imponen unas sanciones por infringir el régimen de protección de la competencia” de la Superintendencia de Industria y Comercio.
13. Copia del recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 82510 el 24 de enero de 2021.
14. Copia de la Resolución No. 7145 de 18 de febrero de 2021 de la Superintendencia de Industria y Comercio, en la cual da valor legal a nuevas pruebas y corre traslados a los investigados.
15. Copia del memorial de oposición a las nuevas pruebas aportadas radicado el 03 de marzo de 2021.
16. Copia de la Resolución No. 20843 del 15 de abril de 2021 de la Superintendencia de Industria y Comercio, mediante la cual resuelve rechazar pruebas.

17. Copia de la Resolución No. 30343 del 20 de mayo de 2021 de la Superintendencia de Industria y Comercio, en la cual se resuelve el recurso de reposición en contra de la Resolución No. 82510 del 28 de diciembre de 2020 que impone sanciones.
18. Copia de derecho de petición suscrito por el Dr. Jaime Andrés Velásquez Cambas el 23 de noviembre de 2021 a la Superintendencia de Industria y Comercio.
19. Copia de la respuesta del 24 de noviembre de 2021 de la Superintendencia de Industria y Comercio al derecho de petición radicado por el Dr. Jaime Andrés Velásquez Cambas el 23 de noviembre de 2021.
20. Copia del certificado emitido por La Secretaría Técnica del Comité de Conciliación de la Superintendencia de Industria y Comercio con la decisión de no conciliar.

**Parte demandada:**

1. Copia del expediente del proceso administrativo sancionatorio adelantado bajo el radicado No. 17-14777, el cual será enviado de forma física al Despacho, debido a su extensión, dentro del término de Ley.

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

**Parte demandante:** Solicita, al señor magistrado se oficie a la SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO en la Carrera 13 No. 27-00 Piso 1, teléfono (1) 5920400 y correo electrónico [notificacionesjud@sic.gov.co](mailto:notificacionesjud@sic.gov.co); para que allegue el expediente administrativo con los cuadernos públicos y reservados.

El Despacho **NIEGA** por cuanto los documentos solicitados ya obran dentro del expediente.

**2.3.3. 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.

**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 "A"**

Bogotá D.C., diecisiete (17) de mayo de dos mil veintitrés (2023)

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

**Referencia:** Exp. No. 250002341000202000296-00

**Demandante:** EQUIÓN ENERGÍA LIMITED

**Demandado:** AGENCIA NACIONAL DE HIDROCARBUROS

**MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**

**Asunto:** Admite reforma de la demanda, niega solicitud y reconoce personería.

Examinado el expediente, se observa que se encuentra vencido el término de traslado de la demanda; y dentro de los 10 días que dispone el artículo 173 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo la parte actora, mediante escrito presentado el 25 de mayo de 2022, reformó la demanda inicialmente presentada con respecto a un hecho y a las pruebas, incorporándola en un solo escrito.

Anexó al escrito de adición, copia de la reforma de la demanda y de sus anexos para la demandada, el Ministerio Público, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y este Despacho, en medio magnético.

El artículo 173 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo establece.

**“Artículo 173. Reforma de la demanda.** El demandante podrá adicionar, aclarar o modificar la demanda, por una sola vez, conforme a las siguientes reglas:

1. La reforma podrá proponerse hasta el vencimiento de los diez (10) días siguientes al traslado de la demanda. De la admisión de la reforma se correrá traslado mediante notificación por estado y por la mitad del término inicial. Sin embargo, si se llama a nuevas personas al proceso, de la admisión de la demanda y de su reforma se les notificará personalmente y se les correrá traslado por el término inicial.

2. La reforma de la demanda podrá referirse a las partes, las pretensiones, los hechos en que estas se fundamentan o a las pruebas.

3. No podrá sustituirse la totalidad de las personas demandantes o demandadas ni todas las pretensiones de la demanda. Frente a nuevas pretensiones deberán cumplirse los requisitos de procedibilidad.

La reforma podrá integrarse en un solo documento con la demanda inicial. Igualmente, el juez podrá disponer que el demandante la integre en un solo documento con la demanda inicial.”.

Luego de una revisión integral a la reforma de la demanda, el Despacho encuentra procedente la misma, pues se presentó oportunamente, los aspectos reformados están dentro de los previstos por el numeral 2º del artículo 173 del Código de Procedimiento

Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y se aportaron debidamente los traslados de la reforma.

### **Otros asuntos.**

1) Mediante escrito radicado el 24 de marzo de 2023, el apoderado de la sociedad demandante solicitó la vinculación como litisconsorte necesario de la *“Nación - Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en tanto la Agencia Nacional de Hidrocarburos una vez gira la totalidad del recaudo por concepto de regalías a la cuenta única del Sistema General de Regalías, el Ministerio gira a los destinatarios conforme al cálculo y conceptos de distribución informado por el Departamento Nacional de Planeación.”*.

Al respecto, observa el Despacho que el inciso primero del artículo 224 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo dispone que desde la admisión de la demanda y hasta antes de que se profiera auto que fija fecha para la realización de la audiencia inicial, en los procesos con ocasión de pretensiones de nulidad y restablecimiento del derecho, cualquier persona que tenga interés directo podrá pedir que se la tenga como litisconsorte.

Es preciso señalar que la figura del litisconsorte necesario se presenta cuando la cuestión litigiosa tiene por objeto una relación jurídica material, única e indivisible que debe resolverse de manera uniforme para todos los sujetos que integran la parte correspondiente y, entonces, impone su comparecencia obligatoria al proceso por tratarse de un requisito imprescindible para adelantarlos.

Es decir, dicha figura se dirige a la conformación del contradictorio y, por tanto, no puede tenerse o asimilarse como si se tratara de la vinculación de un tercero.

En consecuencia, lo que pretende la parte actora al solicitar la vinculación como litisconsorte necesario del Ministerio de Hacienda y Crédito Público es traerlo al proceso ocupando la posición de demandado, sin embargo, la oportunidad procesal para realizarlo era con la reforma de la demanda, en los términos del numeral 2º del artículo 173 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Si bien la parte demandante reformó la demanda oportunamente, no se refirió a las partes, lo hizo solamente con respecto a un hecho y a las pruebas, como ya se señaló.

Exp. 250002341000202000296-00  
Demandante: EQUIÓN ENERGÍA LIMITED  
M. C. Nulidad y restablecimiento del derecho

Por lo tanto, no se accederá a la solicitud de la parte actora de vincular como litisconsorte necesario al Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el presente asunto.

2) Se reconoce personería al abogado Juan David Zambrano Espinosa, identificado con cédula de ciudadanía No. 1.014.257.043 y T.P. 306.966, para que actúe en representación judicial de la sociedad EQUION ENERGIA LIMITED, conforme al poder otorgado (Fl. 112 en medio magnético, archivo poder.pdf. págs. 1 y 2).

Por lo expuesto, se **DISPONE**.

**PRIMERO.- ADMÍTESE** la reforma de la demanda presentada por la parte demandante.

**SEGUNDO.-** Notifíquese por estado el presente auto admisorio de la reforma de la demanda al Director de la Agencia Nacional de Hidrocarburos o al funcionario en quien se haya delegado la facultad de recibir notificaciones, a la Directora General de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y al agente del Ministerio Público delegado ante este Despacho, de conformidad con el artículo 173 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

**TERCERO.-** Córrase traslado de la reforma de la demanda a los representantes legales de la Agencia Nacional de Hidrocarburos, al agente del Ministerio Público mencionado y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, por el término de 15 días, de conformidad con el numeral 1º del artículo 173 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

**CUARTO.-** Notifíquese por estado la presente providencia al demandante.

**QUINTO.-** Reconózcase personería al abogado Juan David Zambrano Espinosa, identificado con cédula de ciudadanía No. 1.014.257.043 y T.P. 306.966, para que actúe en representación judicial de la sociedad EQUION ENERGIA LIMITED, conforme al poder otorgado (Fl. 112 en medio magnético, archivo poder.pdf. págs. 1 y 2).

**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 INTERLOCUTORIO N°2023-03-149NYRD**

Bogotá D.C., Diecisiete (17) de mayo de dos mil veintitrés (2023)

**EXP. RADICACIÓN:** 25-000-2341-000202000119-00  
**MEDIO DE CONTROL:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**DEMANDANTE:** NAYIBE DEL CARMEN PADILLA  
**DEMANDADO:** CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
**TEMAS:** RESPONSABILIDAD FISCAL  
**ASUNTO:** PRESUPUESTOS PARA SENTENCIA ANTICIPADA ART. 182A LEY 1437 de 2011

**MAGISTRADO PONENTE:** MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN

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

**I ANTECEDENTES**

**NAYIBE DEL CARMEN PADILLA**, por conducto de apoderado judicial 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 **CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**.

Como consecuencia de lo anterior, solicita:

*“1. Que se declare la nulidad de los siguientes actos administrativos:*

- a) Acto administrativo - Fallo No. 001 del 18 de enero de 2019, proferido por la Gerencia Departamental Colegiada de Sucre de la Contraloría General de la República, por medio del cual se declaró fiscalmente responsable a la señora Nayibe del Carmen Padilla Villa, dentro del Proceso de Responsabilidad Fiscal 2017-00288.*
- b) Acto administrativo - Auto No. 0637 de 19 de junio de 2019, proferido por la Contralora Delegada Intersectorial No. 2 de la Unidad de Responsabilidad Fiscal de Regalías de la Contraloría General de la República, por medio del cual (i) resolvió negar el recurso de reposición*



*interpuesto por la señora Nayibe del Carmen Padilla Villa en contra del Acto administrativo - Fallo No. 001 de 18 de enero de 2019 y (ii) concedió el recurso de apelación, dentro del Proceso de Responsabilidad Fiscal 2017-00288.*

- c) *Acto administrativo - Auto ORD-80112 0144 2019 del 24 de julio de 2019, proferido por el Contralor General de la República, por medio del cual (i) denegó el recurso de apelación interpuesto por Nayibe del Carmen Padilla Villa en contra del Acto administrativo - Fallo No. 001 del 18 de enero de 2019, proferido por la Gerencia Departamental Colegiada de Sucre de la Contraloría General de la República; (ii) resolvió el grado de consulta dentro del proceso de responsabilidad fiscal del Proceso de Responsabilidad Fiscal 2017-00288.*

**2. Como consecuencia de la declaratoria de nulidad de los anteriores actos administrativos, a título de restablecimiento del derecho se solicita:**

- a) *Que desaparezcan todos los efectos jurídicos relacionados con la declaratoria de responsabilidad fiscal, con efectos desde el día de la expedición del acto administrativo que concluyó el proceso de responsabilidad fiscal.*
- b) *Ordenar a la Nación - Contraloría General de la República que elimine la anotación y el antecedente de la declaratoria de responsabilidad fiscal de la señora Nayibe del Carmen Padilla Villa, identificada con CC. 64.560.012 expedida en Sincelejo del Registro de Boletín de Responsables Fiscales de la Contraloría General de la República.*
- c) *Ordenar a la Nación - Contraloría General de la República que pague por concepto de daño moral a la señora Nayibe del Carmen Padilla Villa, identificada con CC. 64.560.012 expedida en Sincelejo, la suma de Cincuenta (50) Salarios Mínimos Legales Vigentes.*
- d) *En el evento de ser retirada del servicio y del ejercicio de la función pública como funcionaria de la Gobernación del Departamento de Sucre como consecuencia de los actos administrativos declarativos de la responsabilidad fiscal; se ordene a la Nación - Contraloría General de la República pagar a la señora Nayibe del Carmen Padilla identificada con CC. 64.560.012 expedida en Sincelejo, los dineros dejados de percibir por concepto de salarios y prestaciones sociales desde el momento de su retiro del cargo de Líder de Programa Código 206 Grado 20 de la Gobernación del Departamento de Sucre hasta la fecha de su reintegro al cargo, suma que deberá reconocer debidamente indexada y con los intereses generados hasta la fecha efectiva del pago.*
- e) *En el evento de ser retirada del servicio, y del ejercicio de la función pública como funcionaria de la Gobernación del Departamento de Sucre como consecuencia de los actos administrativos declarativos de la responsabilidad fiscal; se ordene restablecer y reintegrar al cargo Líder de Programa Código 206 Grado 20 de la Gobernación del Departamento de Sucre a la señora Nayibe del Carmen Padilla identificada con CC. 64.560.012 expedida en Sincelejo, con todas las*

*prerrogativas y derechos laborales derivados de la carrera administrativa.*

- f) *Devolver y pagar todos los dineros que le fueren retenidos y/o cobrados a la señora Nayibe del Carmen Padilla Villa como consecuencia de la declaratoria de responsabilidad fiscal, de manera que se reparen integralmente los perjuicios ocasionados.”*

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 el fallo de Responsabilidad Fiscal demandado fue expedida violando el debido proceso y con falsa motivación; o si se encontraba ajustada a derecho. Además, tanto en el escrito de demanda como en la contestación presentada se incorporarán pruebas documentales 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 aclara que el demandante refiere en los hechos narrados en la demanda, consideraciones y apreciaciones que hacen parte de su fundamentación jurídica y el concepto de violación, por lo que el Despacho solamente procederá a esbozar la fundamentación fáctica relevante

### **Hechos relacionados con el comportamiento de Nayibe del Carmen Padilla Villa**

1. La señora Nayibe del Carmen Padilla Villa fue nombrada en el cargo de secretaria de Salud del Departamento de Sucre por el Gobernador Julio Cesar Guerra Tulena, cargo que ejerció desde el 08 de agosto de 2014 hasta el 04 de enero de 2015. Previo a su nombramiento como secretaria de Salud venía desempeñándose como Líder de Programa Código 206 Grado 20 de la Gobernación del Departamento de Sucre, en carrera administrativa, asignada a la secretaría de Salud del Departamento de Sucre al cual regresó luego de su gestión como secretaria de Salud del Departamento de Sucre. Se debe precisar que, actualmente, dicho cargo se encuentra asignado a la secretaria de Educación de Sucre.

**CONTRALORÍA responde:** Respecto de este hecho, difieren las fechas reportadas en el proceso, puesto que, según la certificación expedida por la GOBERNACIÓN DE SUCRE, la señora Nayibe del Carmen Padilla Villa se desempeñó en el cargo de Secretaria de Salud del Departamento de Sucre, mediante encargo desde el 8 de agosto de 2014 al 9 de noviembre de 2014, y en Comisión desde el 10 de noviembre de 2014 al 30 de diciembre de 2015.

2. Dentro de las actividades a cargo del Departamento de Sucre se encontraba la prestación de servicios de salud a la población pobre en lo no cubierto con subsidios a la demanda.

**CONTRALORÍA responde:** Es cierto.

3. Mediante Resolución N° 0130 de 25 de julio de 2012 se creó el Grupo de Auditoría de la secretaria de Salud del Departamento de Sucre como Equipo Responsable de la realización de las auditorías de cuentas médicas, concurrencia y auditoría de sistemas de salud, integrado por el Líder de Programa de Auditoría, Profesional Especializado, y Auditores Médicos de Planta. De acuerdo con esta Resolución, el Grupo de Auditoría tenía a cargo entre otras (i) realizar la vigilancia y control mediante la Auditoría de Concurrencia; (ii) Autorizar la prestación de los servicios a la Población Pobre no cubierta con subsidio a la demanda; (iii) Auditar toda la facturación presentada ante la Secretaría de Salud por los Prestadores de Servicios de Salud y realizar el respectivo informe de auditoría para cada uno de ellos.

**CONTRALORÍA responde:** Es cierto.

4. Partiendo de la autorización otorgada por el Ministerio de Salud, se adelantaban las siguientes actuaciones para autorizar, prestar, auditar y pagar los servicios de salud: (i) autorización de servicios de salud realizado por el Grupo de Auditoría de la Secretaría de Salud Departamental, mediante el procedimiento de verificación de derechos y determinación de la entidad prestadora del servicio de salud; (ii) prestación del servicio de salud, realizada por el prestador de servicios, para el caso concreto la IPS Clínica Nuevos Amaneceres de Sucre quien presentó

documentación falsa de la atención con el objeto de engañar a la Administración Departamental con el objeto de lograr el pago de recursos públicos; (iii) auditoría de concurrencia que se debía adelantar por el Grupo de Auditoría de la Secretaría de Salud Departamental durante la prestación de los servicios; (iv) recepción y radicación de las facturas por el prestador ante la Gobernación del Departamento de Sucre; (v) procedimiento de auditoría de cuentas en salud realizado por profesionales en auditoría pertenecientes al Grupo de Auditoría de la Secretaría de Salud Departamental de Sucre, mediante el cual se realizaban glosas, se conciliaban saldos con los prestadores y se aceptaban las facturas; (vi) expedición de certificación de auditoría por parte del Líder de Auditoría de la Secretaría de Salud Departamental.

**CONTRALORÍA responde:** Es cierto.

5. Ni en la autorización, ni en la presentación de las facturas, ni en las auditorías, ni en la expedición de las certificaciones de auditoría participaba la señora Nayibe del Carmen Padilla Villa, pues las actividades de auditoría eran adelantadas por parte del Equipo Auditor de la Secretaría de Salud Departamental de Sucre, de lo cual daba cuenta el Líder de Auditoría mediante la expedición de sendas certificaciones sobre el cumplimiento del procedimiento.

**CONTRALORÍA responde:** No es cierto en lo relacionado con las auditorías, por cuanto la Resolución No 0130 de 2012 emitida por la Secretaria de Salud del Departamento de Sucre que creó el Grupo de Auditoría de esa secretaria, dispuso en su ARTÍCULO SEXTO: que el coordinador del Equipo elaborará un informe integral o consolidado de todas las visitas realizadas por el Grupo de Auditoría, y lo remitirá al Secretario de Salud Departamental y al resto de los Lideres de Programa de este despacho, con el fin de adelantar acciones de control que se requieran, incluyendo planes de mejoramiento.

8. Luego de adelantada la actividad de auditoría por parte del Grupo de Auditoría de la Gobernación del Departamento de Sucre, el Líder de Programa de Auditoría elaboraba un Certificado de Auditoría, mediante el cual informaba que las facturas se encontraban incluidas en el pasivo corriente del Departamento; que las mismas habían sido auditadas y conciliadas, de conformidad con la normatividad vigente y, por lo tanto, se encontraban aptas para pago. Dicho certificado incluía la siguiente información: (i) Identificación del Prestador de Servicios de Salud, NIT, Dirección y Domicilio; (ii) Número de la Factura; (iii) Fecha de la Factura; (iv) Fecha de Radicación de la Factura; (iv) Valor de la Factura; (iv) Glosa; (v) valor a pagar por cada factura; (v) el informe y la certificación de que las mismas se encontraban aptas para pago; (vi) el valor total a pagarse luego de realizada la auditoría; (vii) fecha de elaboración de la certificación; (viii) firma del Líder de Programa de Auditoría de la Secretaría de Salud Departamental. Estos certificados daban cuenta del cumplimiento de una labor de auditoría y sobre la legalidad de las facturas presentadas, en ninguno de ellos se le informó sobre la falsedad o ilegalidad de las facturas presentadas en forma dolosa por el prestador de servicios de salud IPS Clínica de Rehabilitación Nuevos Amaneceres de Sucre

**CONTRALORÍA responde:** Es cierto.

9. Con fundamento en las certificaciones anteriores que daban cuenta del ejercicio y cumplimiento de una actividad de auditoría, la señora Nayibe del Carmen Padilla Villa procedía a estampar su signature en los Actos administrativos que eran proyectados por el Líder de Auditoría de la Secretaría de Salud del Departamento de Sucre, mediante los cuales el Gobernador del Departamento de Sucre ordenaba el pago por concepto de la prestación de servicios de salud a la población pobre en lo no cubierto con subsidios a la demanda, según las facturas relacionadas y la parte motiva del acto administrativo.

**CONTRALORÍA responde:** Es cierto.

10. El Gobernador de Sucre procedió a expedir los actos administrativos ordenando el pago a la IPS Clínica Nuevos Amaneceres. Para la época de los hechos, el Gobernador del Departamento nunca expidió acto administrativo de delegación de ordenación del gasto por lo que, durante toda la actuación y al momento de expedir los actos administrativos referenciados en el numeral precedente, tuvo siempre la competencia de la ordenación del gasto; de manera que la señora Nayibe del Carmen Padilla Villa nunca tuvo la ordenación del gasto público de los recursos de salud del Departamento de Sucre.

**CONTRALORÍA responde:** Es cierto.

**Hechos relacionados con el proceso de responsabilidad fiscal adelantado en contra de Nayibe del Carmen Padilla Villa.**

10. La Gerencia Departamental Colegiada de Sucre de la Contraloría General de la República adelantó proceso de responsabilidad fiscal en contra de: (i) Julio Cesar Guerra Tulena, en su condición de Gobernador del Departamento de Sucre; (ii) Nayibe del Carmen Padilla Villa, en su condición de Secretaria de Salud Departamental, Contadora Pública; (iii) José Jorge Madera Lastre, en su condición de Secretario de Salud Departamental, Abogado; (vi) Efraín Suárez Arrieta, en su condición de Secretario de Salud Departamental, Médico; (vii) Samir Gregorio Serpa Álvarez, Médico Auditor, en su condición de Líder de Auditoría de la Secretaría de Salud Departamental; (viii) Jorge Alberto Ramírez Mattar, en su condición de contratista, Médico Auditor concurrente de la Secretaría de Salud Departamental de Sucre; (ix) Samuel Palencia Tovar, auditor concurrente de la Secretaría de Salud Departamental de Sucre, Médico; (x) Oswaldo Marcial Contreras Gómez, en su condición de servidor público encargado de otorgar autorizaciones de Secretaría de Salud Departamental de Sucre, Médico; (xi) Ana Silvería Vergara, en su condición de servidor público encargado de otorgar autorizaciones de Secretaría de Salud Departamental de Sucre; (xii) Nadin Alberto Farak Arrieta, Auditor de Cuentas de la Secretaría de Salud Departamental; (xiii) Clínica de Rehabilitación Nuevos Amaneceres de Sucre S.A.S. y Ernesto Bladimir González Ospino. Así mismo adelantó proceso contra (xiv) Ana Milena Ríos, Auditora de Cuentas de la Secretaria de Salud de Sucre.

**CONTRALORÍA responde:** Es cierto.

11. Luego de adelantar el Proceso de Responsabilidad Fiscal, la Gerencia Departamental Colegiada de Sucre profirió Acto administrativo - Falló con Responsabilidad Fiscal 001 del 19 de enero de 2019, por medio de los cuales declaró fiscalmente responsables a varios sujetos procesales entre estos a Nayibe del Carmen Padilla Villa, a quien la Gerencia Departamental Colegiada de Sucre encontró fiscalmente responsable por la suma de \$2.723.458.826 y en contra de los demás sujetos procesales, con excepción de la señora Ana Milena Ríos quien fue absuelta de responsabilidad fiscal.

**CONTRALORÍA responde:** Es cierto.

12. Notificada por aviso la anterior decisión, el 7 de marzo de 2019 la señora Nayibe del Carmen Padilla Villa, a través de apoderado, interpuso recurso de reposición ante la Gerencia Departamental Colegiada de Sucre de la Contraloría General de la República con el objeto de que dicha autoridad revocara en su integridad la declaratoria de responsabilidad fiscal; en el mismo acto procesal, en subsidio, interpuso el recurso de apelación con el fin de que el superior revocará la decisión.

**CONTRALORÍA responde:** Es cierto.

15. La Contralora Delegada Intersectorial 2 de la Unidad de Regalías de la Contraloría General de la República, mediante Acto administrativo - Auto No. 0637 de 19 de junio de 2019, resolvió negar el recurso de reposición interpuesto por la señora Nayibe del Carmen Padilla Villa y por otros sujetos procesales, en contra del Acto administrativo - Fallo No. 001 de 18 de enero de 2019 confirmándolo en todas sus partes; de igual forma, concedió el recurso de apelación ante el Contralor General de la República. Esta decisión fue notificada por Estado a los sujetos procesales.

**CONTRALORÍA responde:** Es cierto.

16. Mediante Acto administrativo - Auto ORD-80112 0144 2019 del 24 de julio de 2019, el Contralor General de la República negó el recurso de apelación interpuesto por la señora Nayibe del Carmen Padilla Villa y por otros sujetos procesales en contra del Acto administrativo - Fallo No. 001 del 18 de enero de 2019, proferido por la Gerencia Departamental Colegiada de Sucre de la Contraloría General de la República. En el mismo acto resolvió el grado de consulta que debía surtir al interior del proceso de responsabilidad fiscal. Este acto administrativo fue notificado a los sujetos procesales mediante Estado del 30 de julio de 2019.

**CONTRALORÍA responde:** Es cierto.

### 1.2.2. CARGOS DE NULIDAD Y ARGUMENTOS DE DEFENSA

**-Violación al debido proceso;** argumenta que, el recurso de reposición se presenta ante quien profirió la decisión, para que el mismo que profirió la decisión la modifique, adicione o revoque; de lo contrario se desconoce el debido proceso administrativo y los actos que resuelvan los recursos serán expedidos en forma

irregular. En el presente caso, tenemos que contra el Acto administrativo - Fallo No. 001 del 18 de enero de 2019, proferido por la Gerencia Departamental Colegiada de Sucre de la Contraloría General de la República, la señora Nayibe del Carmen Padilla Villa, a través de apoderado, presentó Recurso de Reposición y, en subsidio, el de apelación para que la Gerencia Departamental Colegiada de Sucre revocara la declaratoria de responsabilidad fiscal en su contra.

Sin embargo, el Recurso de Reposición nunca fue resuelto por la Gerencia Departamental Colegiada de Sucre, sino por un funcionario diferente en virtud de una orden proferida por el Contralor General de la República que determinó enviar el proceso ante la Contralora Delegada Intersectorial 2 de la Unidad de Regalías quien, en forma irregular, terminó resolviendo el recurso de reposición. La determinación de enviar el proceso de responsabilidad fiscal ante otro funcionario, estando para resolverse un recurso de reposición ante la misma autoridad que había proferido el fallo con responsabilidad fiscal, implica que los actos administrativos que resolvieron los recursos tanto de reposición como de apelación fueron expedidos en forma irregular, razón por la cual el acto que resolvió el recurso de reposición es nulo; así como también el acto que resolvió la apelación, pues este solo podía resolver la apelación siempre y cuando se hubiese resuelto en forma adecuada el recurso de reposición.

**-Expedición irregular;** señala que, en el presente caso se tiene que contra el Acto administrativo - Fallo 001 de 2019, la señora NAYIBE DEL CARMEN PADILLA VILLA, interpuso recurso de reposición y en subsidio interpuso el recurso de apelación, aduciendo los siguientes argumentos: 1. Ausencia de gestión fiscal. 2. Ausencia de culpa grave. 3. Ausencia de nexo de causalidad. Sin embargo, al resolver sobre los recursos no se respondieron todos los argumentos expuestos por la aquí demandante, en especial todo el desarrollo argumentativo desplegado en relación con la culpabilidad y el nexo causal de los elementos de la responsabilidad fiscal, los cuales fueron despachados sin darse respuesta sobre el particular.

**-Falsa Motivación;** manifiesta que, existe falsa motivación en los actos administrativos demandados, teniendo en cuenta que se determinó por parte de la entidad demandada, sin estarlo, la existencia de una (i) Una conducta dolosa o culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal; (ii) un nexo causal entre el comportamiento doloso o gravemente culposo y el daño patrimonial. Desde el punto de vista orgánico no se tiene discusión en el sentido que la señora Padilla Villa ejerció como Secretaria de Salud Departamental. La falsa motivación se encuentra en el elemento funcional, el cual fue determinado en los actos administrativos demandados a partir de la invocación de normas jurídicas de alcance no nacional inaplicables al caso concreto.

Así las cosas, refiere que, el acto administrativo fue proferido con falsa motivación porque dio por probado, sin estarlo, que la señora Nayibe del Carmen Padilla Villa ejerció gestión fiscal en el caso concreto. En el acto administrativo se señaló falsamente que la demandante tenía la responsabilidad de adelantar la auditoría y la revisión de las cuentas, pero no tiene en cuenta que dicha actividad la adelantaba el Equipo de Auditoría de la Secretaría de Salud Departamental, quienes luego de adelantar las verificaciones se expedía la certificación de auditor



donde se certificaba que se había adelantado el procedimiento y que las facturas se encontraban aptas para pago, actuación que era adelantada y certificada por profesionales idóneos con conocimientos en medicina y auditoría médica. Respecto de esta última cuestión, Padilla Vega no tenía conocimientos en medicina o auditoría médica de manera que exigirle o imputarle dichos conocimientos desconoce el estándar de culpabilidad de culpa grave.

En el presente caso la dependencia y los funcionarios competentes, si bien en algunos casos hicieron glosas, no se realizaron advertencias ni se estableció que las facturas tenían contenido falso y que los soportes presentados eran contrarios a la realidad, ni hubo advertencia que no debían ser pagadas; así, con los informes y las certificaciones las facturas quedaron en firme. Ello se traduce en una consecuencia lógica: en su condición de Secretaría de Salud no tenía la competencia funcional ni tampoco tenía la competencia reglamentaria, para realizar nuevas glosas a las facturas, debido a que se había cumplido con el procedimiento establecido en el Decreto 4747 de 2007. La ausencia de información en las certificaciones expedidas por el Líder de Auditoría, donde se advirtiera la falsedad de la documentación presentada por la IPS Clínica Nuevos Amaneceres de Sucre, condujo a Nayibe del Carmen a creer que no había irregularidades en las facturas de servicios de salud.

Por otro lado, la **Contraloría General de la República**, se opone a todas y cada una de las pretensiones de la demanda por cuanto carecen de sustento fáctico y jurídico y ante el concepto de violación argumenta:

Respecto a la **violación al debido proceso**; afirma que, se ordenó el traslado del proceso de responsabilidad fiscal PRF 2017-0288 de Regalías de conformidad a lo resuelto por el Superior en Auto No. 037 del 12 de febrero de 2019. La Contraloría Delegada Intersectorial No 02 de la Unidad de Responsabilidad Fiscal de Regalías de la Contraloría General de la República, procedió mediante Auto No 0222 del 9 de abril de 2019 a “AVOCAR CONOCIMIENTO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. PRF-2017- 00288”, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 40 de la Ley 610 de 2000.

La competencia se encuentra prevista en la Constitución Política de Colombia, Ley 1530 de 2012 y 1942 de 2018 en su artículo 38, la Resolución Organizacional Número OGZ-0682 de 08 de enero de 2019 y la Resolución OGZ-0683 del 08 de enero de 2019, expedidas por la Contraloría General de la República, en concordancia con la Ley 610 del 2000 y la 1474 de 2011. Con todas las atribuciones de Ley se profirió Auto No 0637 del 19 de junio de 2019, por la Contraloría Delegada Intersectorial No 2 de la Unidad de Responsabilidad Fiscal de Regalías de la CGR, por medio de la cual, resolvió no REPONER el Fallo No 001 de fecha 18 de enero de 2019, y en consecuencia CONFIRMARLO en su integridad.

Conforme a la **expedición irregular**, refiere que, no le asiste razón a lo manifestado, pues todos los argumentos fueron revisados y posteriormente confrontados y no fueron de recibo por parte de la CGR.

En cuanto a **la Falsa motivación**; sostiene que, que el Manual Vigente para la época de los hechos, no ha sido derogado ni declarado nulo hasta el momento de proferir el fallo, por lo tanto le es aplicable a la demandante, así como le son aplicables las disposiciones que regulan la materia, tal como el artículo 157 de la Ley 1450 de 2011 que trata del pago de las entidades territoriales competentes realicen a las IPS públicas o privadas, por la prestación del servicio de salud a la población pobre no afiliada y a aquellos afiliados en lo no cubierto con subsidios a la demanda, le son aplicables las funciones establecidas en el Decreto 1032 del 21 de noviembre de 2011 por el cual se modifica la estructura de la Secretaria de Salud Departamental de Sucre. Así como las disposiciones de la Resolución No. 0130 de 2012 emitida por la Secretaria de Salud del Departamento de Sucre, que creó el grupo de Auditoría de esa secretaria, la cual dispuso en su ARTÍCULO SEXTO: que el coordinador del equipo elaborará un informe integral o consolidado de todas las visitas realizadas por el Grupo de Auditoría, y lo remitirá al Secretario de Salud Departamental y al resto de los Líderes del programa de este Despacho, con el fin de adelantar acciones de control que se requieran, incluyendo planes de mejoramiento.

La señora NAYIBE DEL CARMEN PADILLA VILLA, era la secretaria de Salud de Sucre cuando se emitieron las resoluciones 0472 del 19 de febrero de 2015, 2185 del 5 de junio de 2015 y la 5314 del 17 de diciembre de 2015, respecto de las cuales está probado lo siguiente;

a) La facturación y soportes objeto de pago de la Resolución 0472 del 19 de febrero de 2015 no reposa en la oficina de auditoría, ni en ninguna otra dependencia de la secretaria de salud departamental y tampoco existe registro al respecto en el Software SINERGY.

Razón más que suficiente para que se cuestione el pago ordenado a través de este acto administrativo, máxime cuando la cuantía cancelada por estos supuestos servicios de salud, sin soporte alguno, corresponde a la suma de \$590.960.056, las más alta cancelada a la IPS nuevos Amaneceres de Sucre, y respecto de la cual aparecen glosas en toda la facturación, con motivo desconocido, comoquiera que igualmente no se halló en la oficina de auditoría el informe respectivo.

Advierte que, las referidas facturas que hacen parte del acervo probatorio si bien tienen fecha anterior a su posesión, la demandante fue quien dio su aprobación previa al pago, por tanto, se insiste, si estas facturas supuestamente ya habían agotado el trámite administrativo previo, cómo la secretaria de salud que no tenía conocimiento si esto era cierto o no, procedió a dar autorización con su firma para que se realizara el pago.

Estudiados y desvirtuados los argumentos que soportan la Acción incoada, concluye que los mismos no tienen vocación de prosperidad y no se ajustan a la realidad procesal, motivo por el cual, se plantea mantener indemne las decisiones del proceso de responsabilidad fiscal y sus derivaciones relacionadas con la responsabilidad fiscal en contra de la señora NAYIBE PADILLA.

### 2.2.3 PROBLEMA JURÍDICO A RESOLVER

En conclusión, advierte el Despacho que el **Problema Jurídico Principal**, consiste en determinar si el *Acto administrativo - Fallo No. 001 del 18 de enero de 2019, por medio del cual se declaró fiscalmente responsable a la señora Nayibe del Carmen Padilla Villa, dentro del Proceso de Responsabilidad Fiscal 2017-00288, Acto administrativo - Auto No. 0637 de 19 de junio de 2019, proferido por la Contralora Delegada Intersectorial No. 2 de la Unidad de Responsabilidad Fiscal de Regalías de la Contraloría General de la República, por medio del cual (i) resolvió negar el recurso de reposición interpuesto por la señora Nayibe del Carmen Padilla Villa en contra del Acto administrativo - Fallo No. 001 de 18 de enero de 2019 y (ii) concedió el recurso de apelación, dentro del Proceso de Responsabilidad Fiscal 2017-00288 y Acto administrativo - Auto ORD-80112 0144 2019 del 24 de julio de 2019, proferido por el Contralor General de la República, por medio del cual (i) denegó el recurso de apelación interpuesto por Nayibe del Carmen Padilla Villa en contra del Acto administrativo - Fallo No. 001 del 18 de enero de 2019, proferido por la Gerencia Departamental Colegiada de Sucre de la Contraloría General de la República; (ii) resolvió el grado de consulta dentro del proceso de responsabilidad fiscal del Proceso de Responsabilidad Fiscal 2017-00288, fueron proferidos con violación al debido proceso, expedición irregular y falsa motivación, o si por el contrario tiene la razón la demandada, por cuanto no hay lugar a declarar la ilegalidad los actos administrativos puesto que fueron expedidos teniendo en cuenta la normativa de la responsabilidad fiscal, con fundamento en los hechos y las pruebas obrantes en el expediente.*

Así las cosas, los **problemas jurídicos asociados** sugieren, establecer a la luz de la normatividad vigente: i) Si se encontraron probados el detrimento al patrimonio público respecto de la señora NAYIBE PADILLA; ii) si se tuvieron en cuenta los elementos probatorios solicitados por el demandante y si estos hubieran tenido la vocación de modificar la decisión.

### 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. Acto administrativo - Fallo 001 de 2019 expedido por la Gerencia Departamental Colegiada de Sucre de la Contraloría General de la República.

2. Acto administrativo - Auto 0637 del 19 de junio de 2019, proferido por la Contralora Delegada Intersectorial 2 de la Unidad de Regalías de la Contraloría General de la República.
3. Acto administrativo - Auto ORD 801120144 del 24 de julio de 2019, proferido por el Contralor General de la República.
4. Constancias de notificación de los actos administrativos demandados.
5. Copias certificadas de todo el proceso de responsabilidad fiscal en formato digital, obtenidas en la Contraloría General de la Republica mediante petición.
6. Documentos relacionados con el nombramiento y posesión de la señora Nayibe del Carmen Padilla Villa como Líder de Programa Código 206 Grado 20 de la Gobernación del Departamento de Sucre.
7. Certificación Laboral de la señora Nayibe del Carmen Padilla Villa donde consta su vinculación a la Gobernación de Sucre como Líder de Programa Código 206 Grado 20, en la secretaria de Educación Departamental y donde se indica el salario devengado.
8. Declaración jurada de la señora Nayibe del Carmen Padilla Villa, en la que se da cuenta sobre los perjuicios ocasionados con la declaratoria de responsabilidad fiscal por la Contraloría General de la República.
9. Declaración jurada de la señora Yesid Milena Padilla Villa, identificada con CC. 64.577.071 expedida en Sincelejo.
10. Declaración jurada de los señores Álvaro Enrique Padilla Infanzón e Irene Villa de Padilla.
11. Registros civiles de nacimiento de los menores J.E.D.P., S.D.D.P. y E.J.D.P.
12. Registro civil de nacimiento de Nayibe del Carmen Padilla Villa.
13. Registro civil de nacimiento de Yesid Milena Padilla Villa.
14. Oficio 2020EE0002467 del 14 de enero 2020, por medio del cual la Contraloría General de la República solicita el pago de dos mil quinientos dieciséis millones cincuenta y nueve mil seiscientos ochenta y dos (\$2.516.059.682), por concepto de la declaratoria de responsabilidad fiscal contenida en los actos administrativos demandados.

**Parte demandada:**

1. Copia en medio magnético del expediente administrativo PRF 2017-00288 originario de los actos administrativos demandados, se aportará de forma física en un disco duro ADATA PLACA No 169004000924, Proceso de Responsabilidad Fiscal PRF 2017-00288 y la legalidad de las determinaciones y actos administrativos proferidos dentro del mismo objeto de debate judicial. (obrante en disco duro aparte)

**2.3.2. Testimoniales:** Con el objeto de probar los perjuicios morales, solicito la práctica de los siguientes testimonios:

1. Jazmín Castiblanco Pacheco, CC. 64.572.068 expedida en Sincelejo, quien puede ser localizada en la calle 25A No. 54A-21 de la ciudad de Sincelejo, jaz270@hotmail.com, teléfono 3005526505.

2. Testimonio de Diana Gulfo Caballero, CC. 64.550.359, quien puede ser localizada en la Cra. 16B No. 29-82 de la ciudad de Sincelejo, correo electrónico diana.gulfocaballero@gmail.com, teléfono 3106550122.
3. Edgar Manuel Macea Gómez, CC. 92.542.513, quien puede ser localizado en la Calle 26 No. 45-43, Barrio Venecia, Sincelejo (Sucre) correo electrónico macedonia.27@hotmail.com, teléfono 3043661937.
4. Álvaro José Padilla Villa, CC. 92.535.381, quien puede ser localizado en la Calle 22A No. 9B-05, correo electrónico padilla3@hotmail.com, teléfono 3023736200. Los testigos podrán ser citados a través del suscrito apoderado.

Dichas testimoniales se **NIEGAN**, como quiera que, de un lado el apoderado judicial del extremo actor inobservó en la petición de la prueba los requisitos previstos en el artículo 212 del Código General del Proceso, en tanto no enunció concretamente los hechos objeto de la prueba, así como tampoco manifestó quienes son dicha personas y que incidencia tienen el presente proceso.

### **2.3.3. Documentales que obtener mediante oficio:**

**Parte demandante:** Solicita, se OFICIE a la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA para que, en cumplimiento de lo dispuesto en el Parágrafo 1º del Artículo 175 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, allegue Expediente del Proceso de Responsabilidad Fiscal del Proceso 2017-00288 adelantado en primera instancia por la Gerencia Departamental Colegiada de Sucre de la Contraloría General de la República, donde constan las pruebas y actos administrativos que tienen que ver con el eventual proceso contencioso Administrativo.

El despacho, **NIEGA**, dicha solicitud por cuanto los mismos ya obran en el expediente.

**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 182 A (Literal C) de la Ley 1437 de 2011.

**SEGUNDO. - FIJAR EL LITIGIO y DECRETAR PRUEBAS** conforme la parte motiva de esta providencia, advertir que el expediente cuenta con documentos reservados.

**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° 2023-05-0079 NYRD**

Bogotá D.C. Diecisiete (17) de mayo de dos mil veintitrés (2023)

**EXPEDIENTE:** 250002341000 2019 00449 00  
**MEDIO DE CONTROL:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**ACCIONANTE:** MARÍA CRISTINA ÁNGEL SÁNCHEZ Y OTROS  
**ACCIONADO:** INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO-IDU  
**TEMAS:** EXPROPIACIÓN ADMINISTRATIVA  
**ASUNTO:** CORRE TRASLADO DEL DICTAMEN PERICIAL  
  
**MAGISTRADO:** MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN.

Vista la constancia secretarial que antecede (Fl 316), se observa que el perito allegó la pericia encomendada en escrito radicado el 09 de mayo de 2023.

Así la 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 Yira Estefany Castellanos Cubillos, obrante a folios 309 a 315 (cd), con el fin de que se realicen las manifestaciones que se consideren pertinentes.

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 Yira Estefany Castellanos Cubillos, obrante a folios 309 a 315 (cd), con el fin de que se realicen las manifestaciones que se consideren pertinentes.

**SEGUNDO.** - 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 mayo de dos mil veintitrés (2023)

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

**Ref.:** Exp. N° 25000234100020170159000

**Demandante:** NOHORA ESTELLA CIFUENTES

**Demandado:** ALCALDÍA LOCAL DE SUBA Y OTROS

**ACCIÓN POPULAR**

**Asunto:** Tiene en cuenta informe de cumplimiento y requiere.

Mediante auto del 3 de febrero de 2023, se requirió a la Alcaldía Local de Suba para que allegue un informe en el que se indique el estado de las actuaciones administrativas vigentes, de los expedientes que se relacionan a continuación.

27574, 27569-2016 y 29661 acumulada 29241-2016.

Lo anterior, con el fin de dar cumplimiento a la orden impartida por esta Corporación en sentencia del 14 de marzo de 2019<sup>1</sup>.

Mediante oficio del 21 de marzo de 2023, el apoderado de la Dirección Distrital de Gestión Judicial de la Alcaldía Mayor de Bogotá, allegó un informe sobre el cumplimiento del fallo proferido en el marco de la presente acción popular, en los siguientes términos.

Expediente 27574-2016, correspondiente al predio ubicado en la carrera 106 Bis #142-07 piso 2, se indica que “revisado el expediente se proyecta auto que prescinde de la etapa probatoria y se corre traslado para alegar de conclusión.”.

Expediente 27569-2016, correspondiente al predio ubicado en la carrera 107 #147-14, se indica que “revisado el expediente se proyecta auto que prescinde de la etapa probatoria y se corre traslado para alegar de conclusión.”.

---

<sup>1</sup> “(...) 2.1 ORDÉNASE al DISTRITO CAPITAL – ALCALDIA LOCAL DE SUBA, en el marco de sus competencias, para que en el término de treinta (30) días de ejecutoria de esta sentencia, inicie los procedimientos en los establecimientos de comercio que no están cumpliendo con el uso del suelo, en el sector señalado por el demandante comprendido sobre la Carrera 106 C con Calle 43, Carrera 106 con Calle 143, Carrera 106 Bis con Calle 143 y Calle 145 con Carrera 106 sector I de la Localidad de Suba de la ciudad de Bogotá D.C. (...)”



Expediente 29661 acumulado 29241-2016, correspondiente al predio ubicado en la carrera 107 #143-48, se indica que “se está surtiendo la debida notificación del auto de formulación de cargos mediante el radicado 20226131799131.”.

La información allegada por la Alcaldía Local de Suba, se tiene en cuenta.

Así las cosas, con el fin de continuar con la verificación del cumplimiento del fallo, el Despacho requiere a la Alcaldía Local de Suba, para que allegue un informe, la primera semana del mes de julio de 2023, en el que se indique el estado de las actuaciones administrativas referidas en este auto, esto es, de los expedientes 27574, 27569-2016 y 29661 acumulada 29241-2016.

Una vez allegado el informe requerido, deberá ingresar el proceso al Despacho para resolver.

Finalmente, se reconoce personería al abogado José Orlando Alvarado Herreño, identificado con cédula de ciudadanía No. 79.316.619 y T.P. 174.727 del C.S.J., para actuar como apoderado de la Secretaría Jurídica Distrital, en los términos y para los fines del poder allegado al expediente.

## **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 “A”**

Bogotá D.C., diecisiete (17) de mayo de dos mil veintitrés (2023)

**Magistrado Ponente: Dr. LUIS MANUEL LASSO LOZANO**  
**Referencia:** Exp. 250002341000201600892-00  
**Demandante:** DIEGO FELIPE MÁRQUEZ ARANGO  
**Demandado:** PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y OTROS  
**ACCIÓN POPULAR**  
**Asunto:** Requiere al Ministerio de Relaciones Exteriores

En el marco de acción popular de la referencia, el 14 de febrero de 2023 se llevó a cabo audiencia de verificación de cumplimiento de la sentencia.

En la diligencia se destacó el avance en la materialización de las órdenes impartidas en el fallo de acción popular, en relación con las cuales continuará atento este Tribunal, en particular mediante los informes periódicos que rinda el Ministerio de Relaciones Exteriores.

No obstante, han transcurridos tres meses desde que se llevó a cabo la mencionada audiencia, sin que se haya recibido un nuevo informe de gestión por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores.

En este sentido, se requiere al Ministerio de Relaciones Exteriores para que en el término de diez (10) días, contado a partir de la notificación del presente auto, allegue con destino al expediente un informe que contenga las gestiones y actividades realizadas desde el 14 de febrero de 2023 hasta este momento, con miras a dar cumplimiento a las órdenes impartidas en el fallo.

Vencido el término concedido en el aparte anterior, la Secretaría de la Sección deberá ingresar el expediente para resolver lo 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 “A”**

Bogotá D.C. diecisiete (17) de mayo de dos mil veintitrés (2023)

**Magistrado Ponente:** Dr. LUIS MANUEL LASSO LOZANO  
**Referencia:** Exp. No.25000232400020150163600  
**Demandante:** NELSON ANTONIO BRAVO REYES  
**Demandado:** ECOPETROL S.A.  
**MEDIO DE CONTROL DE PROTECCIÓN DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS**  
**Asunto:** Corre traslado de propuesta económica

En el marco de la presente acción, por auto del 10 de abril de 2023 se decretó una prueba por informe, en cabeza de Ecopetrol S.A.

Así mismo se ordenó que el mismo deberá ser elaborado por la Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Minas, en el que establezca si las denominadas “cargas no encontradas” implican algún tipo de riesgo para terceros que deba ser objeto de intervención tendiente a neutralizar sus efectos eventuales.

El 18 de abril de 2023, mediante memorial suscrito por la Coordinadora de los Servicios de Asuntos Periciales y Dictámenes de la Facultad de Minas de la Universidad Nacional de Colombia, se informó sobre la designación del profesor Gaspar Monsalve Mejía, ingeniero Geólogo, en calidad de perito.

Posteriormente Ecopetrol S.A., con escrito del 24 de abril de 2023, allegó el acta de reunión llevada a cabo el 17 de abril de 2023 con el asunto “*Definición de plan de trabajo para cumplir con decreto oficioso de prueba por informe*”, la cual contó con la presencia del perito Gaspar Monsalve Mejía, la Coordinadora de los Servicios de Asuntos Periciales y Dictámenes de la Facultad de Minas de la Universidad Nacional de Colombia y tres representantes de Ecopetrol S.A.

En la reunión, los expertos de la Universidad Nacional de Colombia expusieron la propuesta de trabajo, así.

Exp. No.25000232400020150163600  
 Demandante: NELSON ANTONIO BRAVO REYES  
 Demandado: ECOPETROL S.A.

MEDIO DE CONTROL DE PROTECCIÓN DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS

“La propuesta de la Facultad de Minas de la Universidad Nacional consiste en estudiar detalladamente toda la documentación presentada y realizar una revisión minuciosa de los informes emitidos por Ecopetrol.

Para garantizar la diligencia del proceso, se llevarán a cabo ejercicios teóricos para analizar los posibles riesgos y consecuencias, con el fin de evaluar si la conclusión a la que arribó Ecopetrol es cierta y viable.

Adicionalmente, se realizará una comparación de la profundidad de la detonación y la magnitud de las cargas, para calcular las posibles aceleraciones sísmicas y vibraciones naturales del suelo. En todo momento, se asegurará que la investigación se lleve a cabo de manera rigurosa y profesional, con el objetivo de respaldar la afirmación de que no habrá ningún riesgo.”.

De otro lado, mediante escrito del 3 de mayo de 2023, la Facultad de Minas de la Universidad Nacional de Colombia informó con destino al expediente que luego de estudiar los documentos facilitados por Ecopetrol S.A. se determinó que el valor del dictamen es de treinta y dos millones trescientos setenta y cuatro mil pesos (\$32.374.000).

Se indicó además lo siguiente.

El valor incluye:

Revisión de la literatura general a nivel mundial sobre el estado del arte en aquellos aspectos técnicos exclusivos al problema planteado.

Revisión de la información existente concerniente al problema específico, y de todo el registro documental suministrado por parte de Ecopetrol S.A.

Reuniones con personal técnico de Ecopetrol S.A. con el fin de aclarar dudas respecto a la información suministrada.

Análisis de escenarios de efectos eventualmente posibles en caso de detonaciones no controladas, con su descripción y cuantificación.

No incluye

Toma de muestras.

Análisis de laboratorio.

Levantamiento y toma de información de campo.

Cosas no relacionadas anteriormente.

El valor en mención debe ser consignado en la Cuenta Corriente Bancolombia 09703697088 a nombre de la Universidad Nacional de Colombia, diligenciar el formato adjunto y remitir el soporte de la consignación a los siguientes correos electrónico: decmi-nas@unal.edu.co, dictaminas\_med@unal.edu.co, indicando los datos del proceso.

Una vez recibido el pago, diligenciado el formato y anexados los documentos exigidos por la entidad, el dictamen pericial se presentará en un plazo de cuatro (4) meses, esta propuesta económica tiene una vigencia de 45 días calendario.”.

Exp. No.25000232400020150163600  
Demandante: NELSON ANTONIO BRAVO REYES  
Demandado: ECOPETROL S.A.  
MEDIO DE CONTROL DE PROTECCIÓN DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS

Así las cosas, el Despacho tendrá en cuenta los escritos aportados por Ecopetrol S.A. y por la Facultad de Minas de la Universidad Nacional de Colombia.

En consecuencia, se ordena correr traslado de la propuesta económica presentada por la Facultad de Minas de la Universidad Nacional de Colombia, para que dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de este auto, Ecopetrol S.A. se manifieste al respecto.

Si hay lugar a su aprobación, la accionada deberá acreditar la consignación del valor del dictamen al expediente, con el fin de contabilizar el término propuesto por la Universidad Nacional de Colombia.

Vencido el término de cinco (5) días concedido previamente, la Secretaría deberá ingresar el expediente al Despacho para resolver lo 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.  
L.C.C.G.

REPÚBLICA DE COLOMBIA



Libertad y Orden

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

Bogotá D.C., diez (10) de mayo de dos mil veintitrés (2023)

**PROCESO N°:** 110013334001-2021-00406-01  
**MEDIO DE CONTROL:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**DEMANDANTE:** SOCIEDAD ENERGÍA VERDE EN MOVIMIENTO S.A.S.  
**DEMANDADO:** DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES - DIAN  
**ASUNTO:** RESUELVE RECURSO DE QUEJA

**MAGISTRADO PONENTE:  
FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**

Procede el Despacho a resolver el recurso de queja interpuesto por el apoderado judicial de la sociedad accionante contra el auto del trece (13) de julio de dos mil veintidós (2022) proferido por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Bogotá, mediante el cual se rechazó por improcedente el recurso de apelación interpuesto en contra del auto inadmisorio del diecinueve (19) de enero de dos mil veintidós (2022).

## **1. ANTECEDENTES**

La sociedad Energía Verde en Movimiento S.A.S. interpuso demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, solicitando la nulidad de la Resolución No. 00749 del 30 de septiembre de 2020 y de la Resolución No. 000386 de 5 de abril de 2021 mediante la cual se resolvió el recurso de reconsideración.

Repartido el expediente al Juzgado Cuarenta Administrativo de Bogotá, con auto del 22 de noviembre de 2021 remitió por competencia el asunto al Juzgado Primero Administrativo de Bogotá, en donde se profiere auto del 19 de enero de 2022 que resolvió inadmitir la demanda por cuanto no se aportó constancia de haber agotado el requisito de procedibilidad de conciliación extrajudicial, y tampoco probó haber enviado de manera simultánea la demanda y sus anexos a la entidad demandada.

|                   |                                                    |
|-------------------|----------------------------------------------------|
| PROCESO N°:       | 110013334001-2021-00406-01                         |
| MEDIO DE CONTROL: | NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO             |
| DEMANDANTE:       | SOCIEDAD ENERGÍA VERDE EN MOVIMIENTO S.A.S.        |
| DEMANDADO         | DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES - DIAN |
| ASUNTO:           | RESUELVE RECURSO DE QUEJA                          |

Frente a la anterior determinación, la parte actora radicó recurso de reposición y en subsidio apelación, por lo tanto, mediante auto del 13 de julio de 2022, el Juzgado de origen procede a resolver el recurso de reposición, confirmando la decisión inicial de inadmitir la demanda y rechaza por improcedente el recurso de apelación.

Inconforme con lo decidido, el apoderado de la sociedad demandante radicó recurso de queja frente al rechazo del recurso de apelación, con la finalidad de contar con una segunda instancia frente a la decisión adoptada por el Juzgado.

Mediante auto del 14 de septiembre de 2022, se resuelve el recurso de reposición y se concede el de queja ante el superior funcional.

### **1.1. Providencia objeto del recurso de queja**

Con la providencia del 13 de julio de 2022, el Juzgado Primero Administrativo de Bogotá resolvió el recurso de reposición que fue interpuesto contra el auto del 24 de enero de 2022, mediante el cual se inadmitió la demanda de la sociedad Energía Verde en Movimiento SAS.

En dicha providencia, señaló que la demanda fue inadmitida porque no se cumplieron los requisitos de procedibilidad, puesto que no se allegó constancia de agotamiento de la conciliación extrajudicial y el requisito del numeral 8 del artículo 35 de la Ley 2080 de 2021; que los asuntos tributarios no son susceptibles de conciliación pero que los actos demandados se fundamentan en un decomiso de mercancías ingresadas al territorio nacional como contrabando, por lo que no se trata de un tema tributario que exonere al actor de la conciliación extrajudicial. Así mismo, que es claro que el requisito debía agotarse por el contenido económico de las pretensiones.

Decidió no reponer el auto del 19 de enero de 2022 y rechazó por improcedente el recurso de apelación por cuanto no se encuentra enlistado en el artículo 243 el CPACA.

|                   |                                                    |
|-------------------|----------------------------------------------------|
| PROCESO N°:       | 110013334001-2021-00406-01                         |
| MEDIO DE CONTROL: | NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO             |
| DEMANDANTE:       | SOCIEDAD ENERGÍA VERDE EN MOVIMIENTO S.A.S.        |
| DEMANDADO         | DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES - DIAN |
| ASUNTO:           | RESUELVE RECURSO DE QUEJA                          |

## 1.2. Del recurso de queja.

El apoderado judicial de la sociedad accionante interpone recurso de queja, el cual pasa a revisarse por el Despacho evidenciando que no se expone ningún argumento mediante el cual intente dar convencimiento a ésta Corporación de que la decisión del Juez a quo de rechazar la apelación fue contraria al ordenamiento jurídico.

En el recurso, sólo se argumentan los motivos por los cuales se debe revocar la decisión de inadmisión, situación que no es procedente resolver mediante el recurso de queja.

## 2. CONSIDERACIONES

### 2.1 De la competencia para resolver el recurso de queja y su procedencia

Los artículos 153 y 245 de la ley 1437 del 2011 disponen lo siguiente:

**“Artículo 153. Competencia de los tribunales administrativos en segunda instancia.** Los tribunales administrativos conocerán en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los jueces administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación o se conceda en un efecto distinto del que corresponda.

**Artículo 245. Queja.** Este recurso se interpondrá ante el superior cuando no se conceda, se rechace o se declare desierta la apelación, para que esta se conceda, de ser procedente.

Asimismo, cuando el recurso de apelación se conceda en un efecto diferente al señalado en la ley y cuando no se concedan los recursos extraordinarios de revisión y unificación de jurisprudencia previstos en este código.

Para su trámite e interposición se aplicará lo establecido en el artículo 353 del Código General del Proceso.”

En efecto, el artículo 353 del C.G.P dispone:



|                   |                                                    |
|-------------------|----------------------------------------------------|
| PROCESO N°:       | 110013334001-2021-00406-01                         |
| MEDIO DE CONTROL: | NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO             |
| DEMANDANTE:       | SOCIEDAD ENERGÍA VERDE EN MOVIMIENTO S.A.S.        |
| DEMANDADO         | DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES - DIAN |
| ASUNTO:           | RESUELVE RECURSO DE QUEJA                          |

**“ARTÍCULO 353. INTERPOSICIÓN Y TRÁMITE.** El recurso de queja deberá interponerse en subsidio del de reposición contra el auto que denegó la apelación o la casación, salvo cuando este sea consecuencia de la reposición interpuesta por la parte contraria, caso en el cual deberá interponerse directamente dentro de la ejecutoria.

Denegada la reposición, o interpuesta la queja, según el caso, el juez ordenará la reproducción de las piezas procesales necesarias, para lo cual se procederá en la forma prevista para el trámite de la apelación. Expedidas las copias se remitirán al superior, quien podrá ordenar al inferior que remita copias de otras piezas del expediente.

El escrito se mantendrá en la secretaría por tres (3) días a disposición de la otra parte para que manifieste lo que estime oportuno, y surtido el traslado se decidirá el recurso.

Si el superior estima indebida la denegación de la apelación o de la casación, la admitirá y comunicará su decisión al inferior, con indicación del efecto en que corresponda en el primer caso.

En consecuencia, este Tribunal es competente para conocer del recurso de queja y procederá a determinar si estuvo bien denegado el recurso de apelación interpuesto en contra del Auto de 13 de julio de 2022.

### **3. CASO CONCRETO**

En primera medida se debe reiterar que en el capítulo XII del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo se encuentra regulado lo concerniente a los recursos ordinarios en el procedimiento contencioso administrativo, y en su artículo 243 se establece lo concerniente al recurso de apelación el cual solo se regirá por esta disposición. Señala la norma:

**“ARTÍCULO 243.** 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.

|                   |                                                    |
|-------------------|----------------------------------------------------|
| PROCESO N°:       | 110013334001-2021-00406-01                         |
| MEDIO DE CONTROL: | NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO             |
| DEMANDANTE:       | SOCIEDAD ENERGÍA VERDE EN MOVIMIENTO S.A.S.        |
| DEMANDADO         | DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES - DIAN |
| ASUNTO:           | RESUELVE RECURSO DE QUEJA                          |

Parágrafo 1°. El recurso de apelación contra las sentencias y las providencias listadas en los numerales 1 a 4 de este artículo se concederá en el efecto suspensivo. La apelación de las demás providencias se surtirá en el efecto devolutivo, salvo norma expresa en contrario.

Parágrafo 2°. En los procesos e incidentes regulados por otros estatutos procesales y en el proceso ejecutivo, la apelación procederá y se tramitará conforme a las normas especiales que lo regulan. En estos casos el recurso siempre deberá sustentarse ante el juez de primera instancia dentro del término previsto para recurrir.

Parágrafo 3°. La parte que no obre como apelante podrá adherirse al recurso interpuesto por otra de las partes, en lo que la sentencia apelada le fuere desfavorable. El escrito de adhesión, debidamente sustentado, podrá presentarse ante el juez que la profirió mientras el expediente se encuentre en su despacho, o ante el superior, hasta el vencimiento del término de ejecutoria del auto que admite la apelación.

La adhesión quedará sin efecto si se produce el desistimiento del apelante principal.

Parágrafo 4°. Las anteriores reglas se aplicarán sin perjuicio de las normas especiales que regulan el trámite del medio de control de nulidad electoral.”

Como se observa, el recurso de apelación es procedente contra el auto que rechaza la demanda o le ponga fin al proceso, entre otros, más no se enlista el auto inadmisorio de la demanda como susceptible de este recurso.

En el caso bajo estudio, se tiene que con auto del 19 de enero de 2022 se inadmitió la demanda presentada por la sociedad Energía Verde en Movimiento SAS, otorgando a la parte actora el término de 10 días para subsanar el medio de control; sin embargo, frente a esta decisión se interpone recurso de reposición y apelación, por lo que con auto del 13 de julio de 2022 se procede a resolver el recurso de reposición presentado en contra del auto inadmisorio de la acción y se rechaza por improcedente la apelación.

Así las cosas, el Despacho observa en auto del 13 de julio de 2022, el Juzgado de origen fue claro al determinar que el artículo 243 del CPACA no estipuló el auto que inadmite la demanda como susceptible de apelación, siendo del caso rechazar el recurso.

Se reitera que la parte actora no presentó ningún argumento que demuestre que la decisión del rechazo del recurso de apelación haya sido errónea, y en ese mismo

|                   |                                                    |
|-------------------|----------------------------------------------------|
| PROCESO N°:       | 110013334001-2021-00406-01                         |
| MEDIO DE CONTROL: | NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO             |
| DEMANDANTE:       | SOCIEDAD ENERGÍA VERDE EN MOVIMIENTO S.A.S.        |
| DEMANDADO         | DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES - DIAN |
| ASUNTO:           | RESUELVE RECURSO DE QUEJA                          |

sentido, el Despacho recurre al estudio de las normas procesales y confirma el hecho de que el auto inadmisorio no es susceptible de recurso de apelación, siendo adecuada la decisión tomada por el Juzgado Primero Administrativo de Bogotá, en tanto que en el presente caso se encuentra acreditada la satisfacción de todas las garantías procesales del recurrente, y en el ordenamiento jurídico colombiano impera el régimen de taxatividad de las apelaciones, por lo que para la resolución del asunto se entiende como necesario dar aplicación únicamente a lo señalado en el artículo 243 de la ley 1437 del 2011.

Por lo anterior, el Despacho,

### **RESUELVE:**

**PRIMERO.- ESTÍMASE BIEN DENEGADO** el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la sociedad Energía Verde en Movimiento SAS contra el auto de diecinueve (19) de enero de dos mil veintidós (2022) proferido por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, decisión contenida en auto del trece (13) de julio de dos mil veintidós (2022), por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

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

**TERCERO.-** Por secretaría háganse las anotaciones de rigor.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**  
**Magistrado<sup>1</sup>**

---

<sup>1</sup> La presente providencia fue firmada electrónicamente en la plataforma del Consejo de Estado denominada SAMAI por el Magistrado Felipe Alirio Solarte Maya - Sección Primera Subsección "A" del Tribunal Administrativo de Cundinamarca. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA.

|                   |                                                    |
|-------------------|----------------------------------------------------|
| PROCESO N°:       | 110013334001-2021-00406-01                         |
| MEDIO DE CONTROL: | NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO             |
| DEMANDANTE:       | SOCIEDAD ENERGÍA VERDE EN MOVIMIENTO S.A.S.        |
| DEMANDADO         | DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES - DIAN |
| ASUNTO:           | RESUELVE RECURSO DE QUEJA                          |