

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



Libertad y Orden

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

Bogotá D.C., veintisiete (27) de octubre de dos mil veintitrés (2023).

**PROCESO N°:** 25269333300220220014301  
**MEDIO DE CONTROL:** APELACION CONCILIACION EXTRAJUDICIAL  
**DEMANDANTE :** ANÁLISIS TÉCNICOS LTDA  
**DEMANDADO :** E.S.E. HOSPITAL NUESTRA SEÑORA DE LAS MERCEDES DE FUNZA  
**ASUNTO:** REMITE POR COMPETENCIA

**MAGISTRADO PONENTE: FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**

**1. ANTECEDENTES.**

1°. El representante legal de la parte convocante, Análisis Técnicos LTDA radicó solicitud de conciliación extrajudicial ante la Procuraduría 198 Judicial I Administrativa de Facatativá el día 23 de marzo de 2022, con la finalidad que se ordene a la E.S.E. Hospital Nuestra Señora de las Mercedes de Funza a la liquidación judicial del contrato de prestación de servicios 002 de 2021 y que como consecuencia de lo anterior, se ordene a la convocada efectuar a favor de la convocante el pago de las sumas derivadas de la ejecución del contrato de prestaciones de servicios No. 002 de fecha de 03 de enero de 2021, por valor de \$253.311.332, soportados en la factura No. 1333.

2°. El trámite de conciliación extrajudicial según lo señalado en Auto No. 132 de 30 de marzo de 2022 se realizó en los términos previstos por la Ley 640 de 2001 y el Decreto 262 de 2000, a través del medio de control de Reparación Directa, el cual invocó la parte convocante en su escrito de solicitud de conciliación prejudicial. En el auto ya referenciado se resolvió admitir la solicitud de conciliación y se fijó fecha para llevar a cabo la Audiencia de Conciliación Extrajudicial de manera virtual.

PROCESO N°:	25269333300220220014301
MEDIO DE CONTROL:	APELACION CONCILIACION EXTRAJUDICIAL
DEMANDANTE :	ANÁLISIS TÉCNICOS LTDA
DEMANDADO :	E.S.E. HOSPITAL NUESTRA SEÑORA DE LAS MERCEDES DE FUNZA
ASUNTO:	REMITE POR COMPETENCIA

3°. Posteriormente, mediante Audiencia de Conciliación del día 27 de mayo de 2022, las partes lograron llegar a un acuerdo conciliatorio, sin embargo, el Procurador 198 Judicial I Administrativo de Facatativá señaló que el acuerdo celebrado no cumplía con las condiciones dadas por la jurisprudencia para su reconocimiento y ordenó la remisión del expediente a los Juzgados Administrativos del Circuito Judicial de Facatativá (reparto), con la finalidad de adelantar el respectivo control de legalidad del acuerdo.

4°. Acto seguido, el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Facatativá mediante Providencia de 8 de agosto de 2022 resolvió improbar la conciliación prejudicial celebrada entre el representante legal de la sociedad convocante, Análisis Técnico LTDA y el apoderado judicial de la E.S.E. Hospital Nuestra Señora de las Mercedes de Funza.

5°. Ahora bien, frente al auto citado en numeral que antecede, la apoderada de la parte convocante presentó recurso de apelación; es por esto que, mediante Auto de 29 de septiembre de 2022, el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Facatativá resolvió conceder el mismo y ordenó el envío del expediente al Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Primera.

### **1.1. PRETENSIONES.**

La apoderada de la parte convocante en su escrito de solicitud de conciliación prejudicial reclama las siguientes pretensiones a conciliar:

“Con base en los hechos enunciados y en las pruebas que se adjuntan, obrando en mi condición de Apoderada Judicial de ANALISIS TECNICOS LTDA, solicito se sirvan convocar a la E.S.E. HOSPITAL NUESTRA SEÑORA DE LAS MERCEDES DE FUNZA, a fin de que en la Audiencia de Conciliación se promueva un acuerdo sobre las siguientes pretensiones:  
PRIMERA: Que se ordene a la ESE. HOSPITAL NUESTRA SEÑORA DE LAS MERCEDES DE FUNZA a la liquidación judicial del contrato de prestación de servicios 002 de 2022, suscrito con la empresa ANALISIS TECNICOS LTDA

PROCESO N°: 25269333300220220014301  
MEDIO DE CONTROL: APELACION CONCILIACION EXTRAJUDICIAL  
DEMANDANTE : ANÁLISIS TÉCNICOS LTDA  
DEMANDADO : E.S.E. HOSPITAL NUESTRA SEÑORA DE LAS MERCEDES DE FUNZA  
ASUNTO: REMITE POR COMPETENCIA

SEGUNDA: Que como consecuencia de la anterior declaración, se ordene a la ESE. HOSPITAL NUESTRA SEÑORA DE LAS MERCEDES DE FUNZA, efectuar a favor de ANALISIS TECNICOS LTDA, el pago de las sumas derivadas de la ejecución del CONTRATO DE PRESTACION DE SERVICIOS No. 002 de 2021, de fecha 03 de enero de 2021.

TERCERA: Las sumas anteriores, deben pagarse con la correspondiente corrección monetaria, más los intereses de mora liquidados desde el 01 de julio de 2022, hasta que se verifique su pago, a la tasa máxima autorizada en la Ley.

CUARTA. Que se condene en costas a la E.S.E. HOSPITAL NUESTRA SEÑORA DE LAS MERCEDES DE FUNZA, ESTIMACION RAZONADA DE PERJUICIOS Los perjuicios materiales la parte Convocante los estima en una suma razonada de DOSCIENTOS CINCUENTA Y TRES MILLONES TRESCIENTOS ONCE MIL TRESCIENTOS TREINTA Y DOS PESOS M/CTE. (\$253.311.332), por concepto del valor de los servicios prestados por la Convocante, derivados de la ejecución del contrato, más la correspondiente corrección monetaria, más los intereses de mora liquidados a la tasa máxima autorizada en la Ley.

QUINTA: Las sumas anteriores, deben pagarse con la correspondiente corrección monetaria, más los intereses de mora liquidados desde el 01 de julio de 2021, hasta que se verifique su pago, a la tasa máxima autorizada en la Ley.

SEXTA: Que se condene en costas a la E.S.E. HOSPITAL NUESTRA SEÑORA DE LAS MERCEDES DE FUNZA.”

## **1.2. TRÁMITE DE LA CONCILIACIÓN.**

1°. La apoderada de la parte convocante Análisis Técnicos Ltda., presentó el día 23 de marzo de 2022 solicitud de conciliación con el objetivo de llegar a un acuerdo conciliatorio con la E.S.E. Hospital Nuestra Señora de las Mercedes de Funza, relacionado con el pago de las sumas derivadas de la ejecución del contrato de prestaciones de servicios No. 002 de fecha de 03 de enero de 2021.

2°. Mediante Auto No. 129 de 28 de marzo de 2022, el Procurador 198 Judicial I Administrativo de Facatativá inadmitió la solicitud y le otorgó a la convocante un término de 5 días para subsanar los yerros señalados.

3°. La parte convocante dentro del término legal presentó escrito de subsanación, razón por la cual, mediante Auto No. 132 de 30 de marzo de 2022 se resolvió admitir la solicitud de conciliación extrajudicial y se fijó fecha de realización de la audiencia.

PROCESO N°: 25269333300220220014301  
MEDIO DE CONTROL: APELACION CONCILIACION EXTRAJUDICIAL  
DEMANDANTE : ANÁLISIS TÉCNICOS LTDA  
DEMANDADO : E.S.E. HOSPITAL NUESTRA SEÑORA DE LAS MERCEDES DE FUNZA  
ASUNTO: REMITE POR COMPETENCIA

4°. La Procuraduría 198 Judicial I Administrativa de Facatativá el día 13 de mayo de 2022 llevó a cabo la audiencia de conciliación extrajudicial, no obstante, resolvió suspender la audiencia para que el Comité de Conciliación de la Convocada ajustara la propuesta de conciliación. Posteriormente el día 27 de mayo de 2022 se reanudó la audiencia de conciliación extrajudicial dentro del proceso de la referencia.

### 1.3. AUDIENCIA DE CONCILIACIÓN.

La Audiencia de conciliación de llevó a cabo de manera virtual el día 27 de mayo de 2022, en la cual se celebró el acuerdo conciliatorio por las partes en los siguientes términos:

En este estado de la diligencia, se le concede el uso de la palabra a la apoderada de la, ESE HOSPITAL NUESTRA SEÑORA DE LAS MERCEDES DE FUNZA con el fin que se sirva indicar la decisión asumida por el Comité de Conciliación de la entidad, ante lo cual manifiesta:

“(…) Se verifica que existió una facturación adicional por parte de la empresa ANALISIS TECNICO LTDA por concepto de servicios de laboratorio clínico, con base en los soportes que se anexaron a la solicitud de conciliación, la cual o fue causada en contabilidad de la ESE HOSPITAL NUESTRA SEÑORA DE LAS MERCEDES DE FUNZA, toda vez que no tenía respaldo presupuestal.

Teniendo en cuenta estos ANTECEDENTES se autoriza a la Abogada JEANETT PATRICIA GOMEZ, para intentar un acuerdo conciliatorio hasta por la suma de DOSCIENTOS DIEZ Y SIETE MILLONES DOSCIENTOS SETENTA MIL CUATROCIENTOS OCHENTA Y DOS PESOS (\$217.270.482.00)

De ser aceptada esta suma propuesta, será pagada sin valor adicional por concepto de intereses y sin algún otro agregado.

La ESE HOSPITAL NUESTRA SEÑORA DE LAS MERCEDES DE FUNZA propone como forma de pago, la siguiente: SEIS (6) cuotas, iguales mensuales por valor de TREINTA Y SEIS MILLONES DOSCIENTOS ONCE MIL SETECIENTOS CUARENTA Y SIETE PESOS (36.211.747,00) cada una:

Cuota 1	36.211.747
Cuota 2	36.211.747
Cuota 3	36.211.747
Cuota 4	36.211.747
Cuota 5	36.211.747
Cuota 6	36.211.747
TOTAL	217.270.482

Se tendrá en cuenta para el inicio del pago, que posterior a esta conciliación será emitido un fallo de ratificación administrativa, el cual debe ser presentado ante la Junta Directiva de la ESE HOSPITAL NUESTRA SEÑORA DE LAS MERCEDES DE FUNZA, para su correspondiente aprobación y provisión del rubro de setencias y conciliación (…)

PROCESO N°: 25269333300220220014301  
MEDIO DE CONTROL: APELACION CONCILIACION EXTRAJUDICIAL  
DEMANDANTE : ANÁLISIS TÉCNICOS LTDA  
DEMANDADO : E.S.E. HOSPITAL NUESTRA SEÑORA DE LAS MERCEDES DE FUNZA  
ASUNTO: REMITE POR COMPETENCIA

Conforme a lo expuesto, se le corre traslado a la apoderada de la parte convocante, quien manifiesta:

De acuerdo a lo conversado con los representantes legales de las partes, se llegó al acuerdo que, después de realizar el cruce de cuentas, la suma adeudada es de \$217.270.482 y, de igual forma, se llegó al acuerdo que se pagaría en seis (6) meses.

Por lo anterior, aceptan la propuesta del Hospital.

La Procuradora Judicial: Conforme a lo expuestos por las apoderadas, se concluye que el ACUERDO CELEBRADO ES TOTAL, pues, si bien es cierto en la conciliación se solicitó un valor superior al acordado, la parte convocante decidió aceptar en los términos señalados por la ESE HOSPITAL NUESTRA SEÑORA DE LAS MERCEDES DE FUNZA.

#### 1.4. IMPROBACIÓN DE LA CONCILIACIÓN.

La Procuraduría 198 Judicial I Administrativa de Facatativá negó la conciliación por las siguientes razones:

“Esta Delegada ha venido acompañando los acuerdos conciliatorios que se enmarcan dentro de las excepciones señaladas por la jurisprudencia, esto es, 1) cuando se trata de una urgencia manifiesta que no fue declarada por la administración, 2) cuando se trate de la prestación de servicios o bienes destinados al servicio de salud y 3) cuando se evidencia un constreñimiento sobre el particular por parte de la entidad pública, en razón a la supremacía y autoridad que ostenta.

**No obstante**, descendiendo al caso de autos, se evidencia que las circunstancias fácticas y jurídicas expuestas en la solicitud no permiten enmarcar su servicio dentro de las excepciones contempladas en la jurisprudencia. En efecto, no se señala la configuración de ninguna de las tres hipótesis pluricitadas, por el contrario, se observa una omisión al principio de planeación por parte de la ESE HOSPITAL NUESTRA SEÑORA DE LAS MERCEDES DE FUNZA.

Aunado a ello, debe destacarse que frente al servicio de apoyo diagnóstico y laboratorio clínico, se suscribió contrato de prestación de servicios para el año 2021 por valor de \$720.000.000, el cual fue adicionado por la suma de \$145.000.000 y, tal como se señala en la solicitud de conciliación, el valor necesario y requerido por la entidad debió ser superior al adicionado; desconociendo este despacho cuáles fueron las razones de su inobservancia, previsión y planeación de la entidad.

Ahora bien, **frente a la ejecución de servicio, la entidad no allega soportes relacionados con el mismo**, sin embargo, no desconoce el valor sobre-ejecutado, pues, el Subgerente de Servicios de Salud así lo certifica; de ahí que, **esta agencia del Ministerio Público no puede desconocer que los servicios fueron prestados de manera efectiva.**

En esa medida, si bien el acuerdo celebrado contiene obligaciones claras, expresas y exigibles, en cuanto al tiempo, modo y lugar de su cumplimiento<sup>1</sup> (siendo claro en relación con el concepto conciliado, cuantía y fecha para el pago) y reúne los siguientes requisitos: (i) la eventual acción contenciosa que se ha podido llegar a presentar no ha caducado (art. 61, ley 23 de 1991,

PROCESO N°: 25269333300220220014301  
MEDIO DE CONTROL: APELACION CONCILIACION EXTRAJUDICIAL  
DEMANDANTE : ANÁLISIS TÉCNICOS LTDA  
DEMANDADO : E.S.E. HOSPITAL NUESTRA SEÑORA DE LAS MERCEDES DE FUNZA  
ASUNTO: REMITE POR COMPETENCIA

modificado por el art. 81, ley 446 de 1998); (ii) el acuerdo conciliatorio versa sobre acciones o derechos económicos disponibles por las partes (art. 59, ley 23 de 1991, y 70, ley 446 de 1998) y (iii) las partes se encuentran debidamente representadas y sus representantes tienen capacidad para conciliar; también lo es que, **en criterio de este Despacho no se cumplen las condiciones dadas por la jurisprudencia para su reconocimiento.**

En efecto, si bien podría enmarcarse en la excepción segunda, esto es, la necesidad apremiante de adquirir bienes y servicios con el fin de prestar un servicio y evitar una amenaza o una lesión irreversible al derecho a la salud; también lo es que con el material probatorio que obra en el expediente no es posible demostrar con claridad su configuración; máxime, cuando los bienes y servicios prestados si fueron contratados y se desconoce del error en la planeación y celebración de los contratos adicionales; sumado a que no se determina que certeza que a través de dicho servicio se evitó una lesión irreversible al derecho a la salud. Así lo ha señalado la jurisprudencia al precisar que, la urgencia y necesidad del servicio deben evidenciarse de manera clara y objetiva ante la imposibilidad de planificar y adelantar el proceso de selección correspondiente; eventualidades que deben estar plenamente acreditadas en el proceso, pues, no se puede apelar a la excepción pluriitada para suplir la negligencia de la administración o del contratista (Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia 20 de febrero de 2017, Expediente N° 23-001-23-31- 000-2008-00149 01 (48.355)). (...)"

## 1.5. REMISIÓN DEL EXPEDIENTE PARA CONTROL DE LEGALIDAD.

Previo traslado a las partes de las consideraciones señaladas por parte del Agente del Ministerio Público, se dispuso remitir el expediente a los Juzgados Administrativos del Circuito Judicial de Facatativá (reparto) para el respectivo control de legalidad, tal y como se evidencia a continuación:

"Finalmente y conforme lo impone el trámite procedimental legalmente previsto en este tipo de asuntos se ordena remitir la presente acta junto con todos los documentos del expediente a los Juzgados Administrativos del Circuito Judicial de Facatativá (Reparto), para efectos de su control de legalidad, advirtiendo a los comparecientes que el auto aprobatorio junto con la presente acta del acuerdo, prestarán mérito ejecutivo y tendrán efecto de cosa juzgada<sup>2</sup>, razón por la cual no serán precedentes nuevas peticiones conciliatorias por los mismos hechos ni demandas ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo por las mismas causas (artículo 73 Ley 446 de 1998 y artículo 24 Ley 640 de 2001). (...)"

## 1.6. TRÁMITE DE CONTROL DE LEGALIDAD.

PROCESO N°: 25269333300220220014301  
MEDIO DE CONTROL: APELACION CONCILIACION EXTRAJUDICIAL  
DEMANDANTE : ANÁLISIS TÉCNICOS LTDA  
DEMANDADO : E.S.E. HOSPITAL NUESTRA SEÑORA DE LAS MERCEDES DE FUNZA  
ASUNTO: REMITE POR COMPETENCIA

Frente al trámite relacionado con la remisión de la conciliación para efectos de control de legalidad, el artículo 73 de la Ley 446 de 9 de julio de 1998, establece lo siguiente:

**“Artículo 73.** Competencia. La Ley 23 de 1991 tendrá un artículo nuevo, así:

**“Artículo 65A.** El auto que apruebe o impruebe el acuerdo conciliatorio corresponde a la Sala, Sección o Subsección de que forme parte el Magistrado que actúe como sustanciador; contra dicho auto procede recurso de apelación en los asuntos de doble instancia y de reposición en los de única.

El Ministerio Público podrá interponer el recurso de apelación para ante el Tribunal, contra el auto que profiera el Juez Administrativo aprobando o improbando una conciliación. Las partes podrán apelar, sólo si el auto imprueba el acuerdo.

La autoridad judicial improbará el acuerdo conciliatorio cuando no se hayan presentado las pruebas necesarias para ello, sea violatorio de la ley o resulte lesivo para el patrimonio público.

Parágrafo. Lograda la conciliación prejudicial, el acta que la contenga será suscrita por las partes y, por el agente del Ministerio Público y se remitirá, a más tardar, al día siguiente, al Juez o Corporación que fuere competente para conocer de la acción judicial respectiva, a efecto de que imparta su aprobación o improbación. El auto aprobatorio no será consultable.”

En igual sentido, la Ley 640 de 5 de enero de 2001<sup>1</sup> señaló:

**Artículo 24.** Aprobación judicial de conciliaciones extrajudiciales en materia de lo contencioso administrativo. Las actas que contengan conciliaciones extrajudiciales en materia de lo contencioso administrativo se remitirán a más tardar dentro de los tres (3) días siguientes al de su celebración, al Juez o Corporación que fuere competente para conocer de la acción judicial respectiva, a efecto de que imparta su aprobación o improbación. El auto aprobatorio no será consultable.

Por lo anterior, el proceso de la referencia fue enviado a los Juzgados Administrativos Orales del Circuito Judicial de Facatativá para conocer del trámite de legalidad.

## 1.7. IMPROBACIÓN JUDICIAL.

El Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Facatativá conoció del asunto, el cual, mediante Auto de 8 de agosto de 2022 resolvió improbar la conciliación

---

<sup>1</sup> Derogado a través de la Ley 2220 de 2022, Artículo 146

PROCESO N°: 25269333300220220014301  
MEDIO DE CONTROL: APELACION CONCILIACION EXTRAJUDICIAL  
DEMANDANTE : ANÁLISIS TÉCNICOS LTDA  
DEMANDADO : E.S.E. HOSPITAL NUESTRA SEÑORA DE LAS MERCEDES DE FUNZA  
ASUNTO: REMITE POR COMPETENCIA

prejudicial celebrada entre el representante legal de la sociedad convocante, Análisis Técnicos Ltda., y la E.S.E., Hospital Nuestra Señora de las Mercedes de Funza, en audiencia adelantada el día 27 de mayo de 2022 ante la Procuradora 198 Judicial I para Asuntos Administrativos de Facatativá; bajo los siguientes argumentos:

De conformidad con lo previsto en el artículo 155 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y según lo dispuesto por el artículo 24 de la Ley 640 de 2001, la suscrita Juez cuenta con la competencia para conocer de estas diligencias en la medida que la convocada es una Empresa Social del Estado y el asunto sobre el que se erigen las presentes diligencias es de índole laboral administrativa. Seguidamente, previo a determinar si en este caso es viable o no la aprobación del acuerdo conciliatorio, se hace necesario precisar la normativa aplicable, a saber:

- Ley 640 de enero 5 de 2001, dispone lo siguiente:

“Artículo 3°. Clases. La conciliación podrá ser judicial si se realiza dentro de un proceso judicial, o extrajudicial, si se realiza antes o por fuera del proceso judicial”.

“Artículo 19. Conciliación. Se podrán conciliar todas las materias que sean susceptibles de transacción, desistimiento y conciliación, ante los conciliadores de centros de conciliación, ante los servidores públicos facultados para conciliar a los que se refiere la presente ley y ante los notarios”.

- La Ley 446 de 1998, determina:

“Art. 73- Competencia. La Ley 23 de 1991 tendrá un artículo nuevo, así:

ART. 65A. El auto que apruebe o impruebe el acuerdo conciliatorio corresponde a la Sala, Sección o Subsección de que forme parte el Magistrado que actúe como sustanciador; contra dicho auto procede el recurso de apelación en los asuntos de doble instancia y de reposición en los de única.

El Ministerio Público podrá interponer el recurso de apelación para ante el Tribunal, contra el auto que profiera el juez administrativo aprobando o improbando una conciliación. Las partes podrán apelar, sólo si el auto imprueba el acuerdo” (resaltado fuera del texto).

- El Decreto 1716 de 2009 establece:

“Artículo 2°. Asuntos susceptibles de conciliación extrajudicial en materia contencioso administrativa: Podrán conciliar, total o parcialmente, las entidades públicas y las personas privadas que desempeñan funciones propias de los distintos órganos del Estado, por conducto de apoderado, sobre conflictos de carácter particular y contenido económico de los cuales pueda conocer la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a través de las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo o en las normas que los sustituyan.

Parágrafo 1°. No son susceptibles de conciliación extrajudicial en asuntos de lo contencioso administrativo:

-Los asuntos que versen sobre conflictos de carácter tributario.

-Los asuntos que deban tramitarse mediante proceso ejecutivo de que trata el artículo 75 de la Ley 80 de 1993.

-Los asuntos en los cuales la correspondiente acción haya caducado.

PROCESO N°: 25269333300220220014301  
MEDIO DE CONTROL: APELACION CONCILIACION EXTRAJUDICIAL  
DEMANDANTE : ANÁLISIS TÉCNICOS LTDA  
DEMANDADO : E.S.E. HOSPITAL NUESTRA SEÑORA DE LAS MERCEDES DE FUNZA  
ASUNTO: REMITE POR COMPETENCIA

Artículo 9°. Desarrollo de la audiencia de conciliación. Presente los interesados el día y hora señalados para la celebración de la audiencia de conciliación, ésta se llevará a cabo bajo la dirección del agente del Ministerio Público, designado para dicho fin, quien conducirá el trámite en la siguiente forma (...)

Artículo 13. Mérito Ejecutivo del acta de conciliación. El acta de acuerdo conciliatorio total o parcial, adelantado ante el agente del Ministerio Público y el correspondiente auto aprobatorio debidamente ejecutoriado, prestarán mérito ejecutivo y tendrán efecto de cosa juzgada”.

Del anterior marco legal se concluye que la conciliación ha sido entendida como un mecanismo alternativo para la solución de conflictos, la cual puede utilizarse con ocasión del desarrollo de la función pública, esto es, cuando en el marco de sus funciones las entidades de derecho público se encuentran inmersas en controversias jurídicas; por lo mismo, el artículo 70 de la Ley 446 de 1998 las faculta para conciliar, total o parcialmente en las etapas prejudicial o judicial los conflictos de carácter particular y contenido económico en los que se encuentre sumergida y que pueda conocer la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a través de las acciones previstas en los artículos 138, 140 y 141 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

En este orden de ideas, para establecer si hay lugar a impartirle aprobación al acuerdo, se requiere verificar el cumplimiento de los siguientes requisitos:

(i) Que no haya operado el fenómeno de la caducidad:

En este caso se observa que la petición de citación a conciliación se soporta en el medio de control de reparación directa, por hechos ocurridos para los meses de enero de 2021, hasta el 30 de junio de 2022.

En la presente diligencia se pretende el pago de la factura 1333 la cual fue suscrita el 30 de agosto de 2021 por lo anterior y conforme al literal i) del numeral 2 del artículo 164 del C.P.A.C.A. prevé:

“Art. 164.- La demanda deberá ser presentada: (...) 2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad: (...) K) Cuando se pretenda la ejecución con títulos derivados del contrato, de decisiones judiciales proferidas por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en cualquier materia y de laudos arbitrales contractuales estatales, el término para solicitar su ejecución será de cinco (5) años contados a partir de la exigibilidad de la obligación en ellos contenida; (...)

A partir del anterior texto legal es posible concluir que en este caso no ha operado la caducidad en la medida que no han transcurrido el término de 5 años, contados a partir exigibilidad de la obligación en ellos contenida.

(ii) Que el acuerdo conciliatorio se ocupe sobre acciones o derechos económicos disponibles por las partes.

Como ya fue mencionado, el propósito de la citación es obtener el reconocimiento y pago de conceptos en la factura 1333 la cual fue suscrita el 30 de agosto de 2021.

Desde esa perspectiva, al tratarse de un problema jurídico de temática patrimonial debe concluirse que constituye un derecho discutible susceptible de ser conciliado.

(iii) Que las partes estén debidamente representadas y que estos representantes tengan capacidad para conciliar.

Frente a este requisito, cabe citar de nuevo que, como se indicó anteriormente, las diligencias cumplidas aquí se surtieron de manera virtual, lo cual se extiende a los documentos de soporte, de modo que los poderes conferidos a quienes representaron profesionalmente a los extremos de este asunto, dentro de los cuales se les otorgó expresamente la facultad de

PROCESO N°: 25269333300220220014301  
MEDIO DE CONTROL: APELACION CONCILIACION EXTRAJUDICIAL  
DEMANDANTE : ANÁLISIS TÉCNICOS LTDA  
DEMANDADO : E.S.E. HOSPITAL NUESTRA SEÑORA DE LAS MERCEDES DE FUNZA  
ASUNTO: REMITE POR COMPETENCIA

conciliar, obran en el archivo informático remitido por la Procuraduría 198 Judicial I de Facatativá y que por reparto le correspondió a este Juzgado, distinguido como expediente N° 2022- 00143.

(...)

En este orden de ideas, es importante señalar nuevamente como se dijo anteriormente que el parágrafo 1° del artículo 2° del Decreto 1716 de 2009, expresamente señala que:

“Parágrafo 1°. No son susceptibles de conciliación extrajudicial en asuntos de lo contencioso administrativo:

(...)

– Los asuntos que deban tramitarse mediante el proceso ejecutivo de que trata el artículo 75 de la Ley 80 de 1993.”

Corolario de lo anterior y ante la expresa prohibición legal de someter los mismos a dicho trámite extraprocésal, pues no son susceptibles de conciliación los asuntos que deban tramitarse mediante proceso ejecutivo.

En ese orden de ideas, se impondrá el acuerdo conciliatorio al que llegaron las partes ante la Procuraduría 198 Judicial I para Asuntos Administrativos de Facatativá, adelantada el veintisiete (27) de mayo de dos mil veintidós (2022).

## 1.8. IMPUGNACIÓN.

En atención a la decisión adoptada por el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Facatativá en Auto de 8 de agosto de 2022, la apoderada de la parte convocante, Análisis Técnico Ltda., presentó recurso de apelación en los siguientes términos:

Es preciso aclarar que el JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE FACATATIVÁ, modifico en su interpretación la acción que el Convocante pretende hacer valer en el caso de un litigio a saber:

Si bien es cierto la PRESTACION INTEGRAL DE LOS SERVICIOS DE APOYO DIAGNOSTIVO> LABORATORIO CLINICO CON PRUEBAS ESPECIALIZADAS DE BAJA, MEDIANA Y ALTA COMPLEJIDAD, TOMA DE MUESTRAS DE LABORATORIO CLINICO, SERVICIO DE CITOLOGIA CERVICO-UTERINA Y PATOLOGIA CON PERSONAL PROPIO OPERACIONAL Y ADMINISTRATIVO GARANTIZADO LA PRESTACION DEL SERVICIO A PACIENTES O USUARIOS DEL REGIMEN SUBSIDIADO, CONTRIBUTIVO AFILIADO, POBLACION PBRE NO AEGURADA U OTROS CON DESTINO A LA E.S.E. HOSPITAL NUESTRA SEÑORA DE LAS MERCEDES DE FUNZA, se realizo bajo el amparo del contrato 002 de 2021 suscrito por valor de SETECIENTOS VEINTE MILLONES DE PESOS M/CTE. (\$720.000.000) y por un plazo hasta el 30 de Junio de 2022, contados a partir del 07 de enero de 2021, que el contrato fue adicionado por valor de CIENTO CUARENTA Y CINCO MILLONES DE PESOS (\$145.000.000), es claro que el monto necesario para la adición era superior al monto por el cual se realizó; no obstante es importante recalcar que la ESE estaba en la obligación de mantener la prestación de este

PROCESO N°: 25269333300220220014301  
MEDIO DE CONTROL: APELACION CONCILIACION EXTRAJUDICIAL  
DEMANDANTE : ANÁLISIS TÉCNICOS LTDA  
DEMANDADO : E.S.E. HOSPITAL NUESTRA SEÑORA DE LAS MERCEDES DE FUNZA  
ASUNTO: REMITE POR COMPETENCIA

servicio de manera ininterrumpida, toda vez que el no hacerlo generaría barreras de acceso a los usuarios del municipio de Funza y municipios aledaños, además de fallas en el propio y efectivo servicio de salud; lo que impactaría negativamente en la razón de ser de la ESE, por tanto no pudiendo alterar o afectar la continuidad en el servicio por temas de presupuesto, menos cuando existía una relación contractual vigente entre las partes y nos encontrábamos ante un servicio que formaba parte de la misión de la ESE, se refiere que se trata de un servicio de prestación obligatoria, toda vez que el laboratorio clínico con pruebas especializadas de baja y mediana complejidad, toma de muestras de laboratorio clínico; por tanto y teniendo en cuenta la inexistencia de recursos en el rubro presupuestal con el cual nació el contrato, de conformidad con lo manifestado por la ESE debía someterse a conocimiento y aprobación de movimientos presupuestales por parte de la Junta Directiva de la ESE.

Frente a los hechos presentados y ante la clara necesidad de garantizar la continuidad en el servicio, más ante la existencia de una relación contractual vigente entre las partes, el contratista ANALISIS TECNICOS LTDA mantuvo la efectiva prestación de los servicios, no obstante, no se contaba con soporte presupuestal, pero con la claridad del problema social que podría presentarse al paralizar dicha prestación.

Así los servicios efectivamente prestados y que a hoy se adeudan, ascienden a la suma de DOSCIENTOS DIECISIETE MILLONES DOSCIENTOS SETENTA MIL CUATROCIENTOS OCHENTA Y DOS PESOS. (\$217.270.482), según acuerdo suscrito por las partes ante el Ministerio público el día 27 de mayo de 2022, la cual fue recibida por el supervisor, como consta en la certificación suscrita el día 15 de septiembre de 2021 y las cuales a la fecha se encuentran pendientes por no contar con presupuesto que ampare el pago de las mismas, y de conformidad con la normatividad vigente se debe acudir a la conciliación extrajudicial para obtener el pago de las mismas.

En virtud delo anterior, y con amparo en la normatividad vigente y jurisprudencia se acude a la ACTIO IN REM VERSO O ACCION DE ENRIQUECIMIENTO SIN JUSTA CAUSA - Procedencia. Regla general / ACTIO IN REM VERSO O ACCION DE ENRIQUECIMIENTO SIN JUSTA CAUSA, para lo cual se consultó Jurisprudencia reciente sobre asuntos similares:

(...)

## **2. CONSIDERACIONES.**

### **2.1. DE LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO**

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 153 de la Ley 1437 de 2011, es competencia de los Tribunales Administrativos en segunda instancia de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación.

En ese sentido, la norma señala lo siguiente:

PROCESO N°: 25269333300220220014301  
MEDIO DE CONTROL: APELACION CONCILIACION EXTRAJUDICIAL  
DEMANDANTE : ANÁLISIS TÉCNICOS LTDA  
DEMANDADO : E.S.E. HOSPITAL NUESTRA SEÑORA DE LAS MERCEDES DE FUNZA  
ASUNTO: REMITE POR COMPETENCIA

**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.

En consonancia con lo anterior, la Ley 1437 de 2011 establece cuales son las providencias que son apelables y señala lo siguiente:

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

1. El que rechace la demanda 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.
- (...)

## **2.2. COMPETENCIA DE LAS SECCIONES DENTRO DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA.**

El Decreto 2288 de 7 de octubre de 1989, por el cual se dictan disposiciones relacionadas con la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en su artículo 18 dispone que la Sección Tercera conocerá de las demandas respecto a estos temas:

**“ARTICULO 18. ATRIBUCIONES DE LAS SECCIONES.** Las Secciones tendrán las siguientes funciones:

(...)

**SECCION TERCERA.** Le corresponde el conocimiento de los siguientes procesos de competencia del Tribunal:

- 1. De reparación directa y cumplimiento.**
- 2. Los relativos a contratos y actos separables de los mismo.**
3. Los de naturaleza agraria.

PROCESO N°: 25269333300220220014301  
MEDIO DE CONTROL: APELACION CONCILIACION EXTRAJUDICIAL  
DEMANDANTE : ANÁLISIS TÉCNICOS LTDA  
DEMANDADO : E.S.E. HOSPITAL NUESTRA SEÑORA DE LAS MERCEDES DE FUNZA  
ASUNTO: REMITE POR COMPETENCIA

### 2.3. CASO CONCRETO

En el presente asunto la parte convocante pretende el pago de las sumas derivadas del contrato de prestación de servicios No. 002 de 2021 por valor de \$253.311.332, soportado en la factura No. 1333, tal y como lo señaló en las pretensiones a conciliar:

Con base en los hechos enunciados y en las pruebas que se adjuntan, obrando en mi condición de Apoderada Judicial de ANALISIS TECNICOS LTDA, solicito se sirvan convocar a la E.S.E. HOSPITAL NUESTRA SEÑORA DE LAS MERCEDES DE FUNZA, a fin de que en la Audiencia de Conciliación se promueva un acuerdo sobre las siguientes pretensiones:

PRIMERA: Que se ordene a la ESE. HOSPITAL NUESTRA SEÑORA DE LAS MERCEDES DE FUNZA a la liquidación judicial del contrato de prestación de servicios 002 de 2022, suscrito con la empresa ANALISIS TECNICOS LTDA

SEGUNDA: Que como consecuencia de la anterior declaración, se ordene a la ESE. HOSPITAL NUESTRA SEÑORA DE LAS MERCEDES DE FUNZA, efectuar a favor de ANALISIS TECNICOS LTDA, el pago de las sumas derivadas de la ejecución del CONTRATO DE PRESTACION DE SERVICIOS No. 002 de 2021, de fecha 03 de enero de 2021.

TERCERA: Las sumas anteriores, deben pagarse con la correspondiente corrección monetaria, más los intereses de mora liquidados desde el 01 de julio de 2022, hasta que se verifique su pago, a la tasa máxima autorizada en la Ley.

CUARTA. Que se condene en costas a la E.S.E. HOSPITAL NUESTRA SEÑORA DE LAS MERCEDES DE FUNZA, ESTIMACION RAZONADA DE PERJUICIOS Los perjuicios materiales la parte Convocante los estima en una suma razonada de DOSCIENTOS CINCUENTA Y TRES MILLONES TRESCIENTOS ONCE MIL TRESCIENTOS TREINTA Y DOS PESOS M/CTE. (\$253.311.332), por concepto del valor de los servicios prestados por la Convocante, derivados de la ejecución del contrato, más la correspondiente corrección monetaria, más los intereses de mora liquidados a la tasa máxima autorizada en la Ley.

QUINTA: Las sumas anteriores, deben pagarse con la correspondiente corrección monetaria, más los intereses de mora liquidados desde el 01 de julio de 2021, hasta que se verifique su pago, a la tasa máxima autorizada en la Ley.

SEXTA: Que se condene en costas a la E.S.E. HOSPITAL NUESTRA SEÑORA DE LAS MERCEDES DE FUNZA.

Teniendo en cuenta las pretensiones de la solicitud de conciliación presentada por la parte convocante; es claro que el tema guarda relación con asuntos concernientes a lo relativo a contratos y a la reparación directa, es decir que se enmarcan en la naturaleza de asuntos contractuales.

PROCESO N°: 25269333300220220014301  
MEDIO DE CONTROL: APELACION CONCILIACION EXTRAJUDICIAL  
DEMANDANTE : ANÁLISIS TÉCNICOS LTDA  
DEMANDADO : E.S.E. HOSPITAL NUESTRA SEÑORA DE LAS MERCEDES DE FUNZA  
ASUNTO: REMITE POR COMPETENCIA

En suma de lo anterior, la Ley 640 de 2001<sup>2</sup> por medio de la cual se establecen normas relativas a la conciliación, vigente para la época de la presentación de la solicitud de conciliación, establecía lo siguiente:

**Artículo 24.** *Aprobación judicial de conciliaciones extrajudiciales en materia de lo contencioso administrativo.* Las actas que contengan conciliaciones extrajudiciales en materia de lo contencioso administrativo se remitirán a más tardar dentro de los tres (3) días siguientes al de su celebración, **al Juez o Corporación que fuere competente para conocer de la acción judicial respectiva**, a efecto de que imparta su aprobación o improbación. El auto aprobatorio no será consultable.

Estima la Sala que, bajo el articulado en mención, es evidente que la Sección Primera de esta Corporación teniendo en cuenta la naturaleza contractual del asunto y las competencias de cada sección, carece de competencia para conocer del tema objeto de análisis, por lo anterior, se remitirá el expediente a la Secretaría de la Sección Tercera (reparto), para que sea distribuido entre los Despachos que conforman dicha Sección.

Por lo expuesto, **EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN PRIMERA, SUBSECCIÓN A**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley.

## RESUELVE

**PRIMERO.** - Por Secretaría **REMÍTASE** el expediente a la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, para lo de su competencia.

**SEGUNDO.** - Por secretaría **DEJENSE** las constancias del caso.

**TERCERO.** - Por Secretaría **DESACTÍVESE** el proceso en el aplicativo SAMAI.

## NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

---

<sup>2</sup> Derogada por el Artículo 146 de la Ley 2220 de 2022

PROCESO N°: 25269333300220220014301  
MEDIO DE CONTROL: APELACION CONCILIACION EXTRAJUDICIAL  
DEMANDANTE : ANÁLISIS TÉCNICOS LTDA  
DEMANDADO : E.S.E. HOSPITAL NUESTRA SEÑORA DE LAS MERCEDES DE FUNZA  
ASUNTO: REMITE POR COMPETENCIA

Discutido y aprobado en sesión realizada en la fecha, según Acta No.

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

*Firmado electrónicamente*  
**CLAUDIA ELÍZABETH LOZZI MORENO**  
**Magistrada**

*Firmado electrónicamente*  
**LUIS MANUEL LASSO LOZANO**  
**Magistrado**

La presente providencia fue firmada electrónicamente en la plataforma del Consejo de Estado denominada SAMAI por la magistrada Claudia Elizabeth Lozzi Moreno, el magistrado Felipe Alirio Solarte Maya y el magistrado Luis Manuel Lasso Lozano. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 de la Ley 1437 de 2011.

Datos de contacto del Despacho Ponente: (601) 3532666 ext. 88418 y 88419

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



Libertad y Orden

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

Bogotá D.C., veintisiete (27) de octubre de dos mil veintitrés (2023)

**PROCESO N°:** 25000234100020230014000  
**MEDIO DE CONTROL:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**DEMANDANTE:** COOPERATIVA NORTEÑA DE TRANSPORTADORES  
LTDA  
**DEMANDADO:** MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN  
Y LAS COMUNICACIONES  
**ASUNTO:** RECHAZA DEMANDA

**MAGISTRADO PONENTE  
FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**

**1. ANTECEDENTES**

1°. La Cooperativa Norteña de Transportadores Ltda., a través de apoderado judicial interpuso demanda mediante el medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho para obtener la nulidad de la Resolución No. 1209 de 12 de octubre de 2018 por medio de la cual se inició una investigación administrativa, la Resolución No. 1371 de 4 de agosto de 2020 mediante la cual se resolvió la investigación, la Resolución No. 2503 de 1° de diciembre de 2020 en la cual se resolvió recurso de reposición y la Resolución No. 1712 de 13 de julio de 2021 que resolvió recurso de apelación. Así mismo, a título de restablecimiento del derecho pretende que se exima a la demandante del pago de la sanción impuesta, y otras subsidiarias.

2°. El presente medio de control le correspondió por reparto al Juzgado Catorce Administrativo Oral del Circuito de la ciudad de Medellín, el cual, mediante Auto de 3 de junio de 2022, resolvió remitir al Tribunal Administrativo de Antioquia por el factor de la cuantía.

3°. Posteriormente, el Magistrado del Tribunal Administrativo de Antioquia que le correspondió conocer del asunto a través de Auto de 8 de julio de 2022, resolvió remitir por competencia territorial a los Tribunales Administrativos de Cundinamarca.

PROCESO N°: 25000234100020230014000  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: COOPERATIVA NORTEÑA DE TRANSPORTADORES LTDA  
DEMANDADO: MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS  
COMUNICACIONES  
ASUNTO: RECHAZA DEMANDA

4°. Realizado nuevamente el reparto, el expediente fue asignado al Magistrado Dr. Carlos Alberto Orlando Jaiquel perteneciente a la Sección Segunda, Subsección C del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, quien mediante Auto proferido el 30 de noviembre de 2022, consideró que el competente para conocer de la presente diligencia era la Sección Primera de esta Corporación.

5°. Una vez efectuado el reparto de la acción de la referencia entre los Magistrados de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, le correspondió por sorteo al suscrito Magistrado Ponente.

6°. Una vez analizada y estudiada la demanda, mediante Auto de 28 de septiembre de 2023, el Magistrado Ponente resolvió inadmitir la demanda y le concedió el término de 10 días hábiles a la demandante para subsanar los yerros evidenciados en el escrito de demanda.

7°. Una vez vencido el término otorgado para subsanar la demanda, mediante informe secretarial de 17 de octubre de 2023, se ingresó el proceso al Despacho para continuar con el trámite pertinente. Cabe destacar que la parte actora guardó silencio.

## **2. INADMISIÓN DE LA DEMANDA**

En el caso bajo examen, se advierte que el Magistrado Sustanciador mediante Auto de 8 de septiembre de 2023 fundamentó la decisión de inadmisión de la demanda por las siguientes razones:

- i. Improcedencia de solicitud de nulidad de actos de trámite.
- ii. Ausencia de constancia de publicación, comunicación, notificación o ejecución del acto administrativo demandado.
- iii. No cumplimiento a cabalidad del derecho de postulación.
- iv. Envío de la demanda de manera simultánea a los demandados.

PROCESO N°: 25000234100020230014000  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: COOPERATIVA NORTEÑA DE TRANSPORTADORES LTDA  
DEMANDADO: MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES  
ASUNTO: RECHAZA DEMANDA

## 2. CONSIDERACIONES

El artículo 170<sup>1</sup> de la Ley 1437 de 2011 dispone que se inadmitirá la demanda que no cuente con los requisitos legales y se le concederá al demandante un plazo de diez (10) días para que los corrija, so pena de rechazo.

Una vez vencido el plazo indicado en la norma en mención sin que se hubiere subsanado la demanda en los términos indicados, corresponderá dar aplicación al artículo 169 *ibidem* que dispone:

**“ARTÍCULO 169. RECHAZO DE LA DEMANDA** Se rechazará la demanda y se ordenará la devolución de los anexos en los siguientes casos:

1. Cuando hubiere operado la caducidad.
2. Cuando habiendo sido inadmitida no se hubiere corregido la demanda dentro de la oportunidad legalmente establecida.
3. Cuando el asunto no sea susceptible de control judicial.”  
(Subrayas de la Sala)

En el caso de marras, se observa que el auto mediante el cual se inadmitió la demanda se notificó por parte de la Secretaría de la Sección Primera de esta Corporación mediante anotación en estado de fecha 14 de septiembre de 2023; por lo cual, el término de diez días otorgado para subsanar la demanda, iniciarían el día siguiente hábil; no obstante, mediante el Acuerdo PCSJA23-12089 del 13 de septiembre de 2023, el Consejo Superior de la Judicatura suspendió los términos en el territorio nacional desde el 14 al 20 de septiembre de 2023, razón por esta, la notificación se entiende surtida al siguiente día hábil del levantamiento de la suspensión de términos, es decir que, para el caso objeto de estudio es el 21 de septiembre de 2023.

---

<sup>1</sup> **ARTÍCULO 170. INADMISIÓN DE LA DEMANDA.** Se inadmitirá la demanda que carezca de los requisitos señalados en la ley por auto susceptible de reposición, en el que se expondrán sus defectos, para que el demandante los corrija en el plazo de diez (10) días. Si no lo hiciera se rechazará la demanda.

PROCESO N°: 25000234100020230014000  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: COOPERATIVA NORTEÑA DE TRANSPORTADORES LTDA  
DEMANDADO: MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES  
ASUNTO: RECHAZA DEMANDA

El término de los 10 días otorgados para subsanar los yerros señalados en el auto inadmisorio fenecieron el día 5 de octubre de la presente anualidad, y de conformidad con el informe secretarial y lo registrado en el aplicativo SAMAI se evidencia que la parte actora no realizó ningún tipo de manifestación frente a la providencia.

Así las cosas, la Sala evidencia que no se cumplió con lo ordenado en el auto inadmisorio de 8 de septiembre de 2023, como quiera que la parte demandante no presentó escrito de subsanación de demanda.

En consecuencia, y en aplicación de lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 169 de la Ley 1437 de 2011, se dispondrá el rechazo de la demanda.

Por lo anteriormente expuesto, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A,

### **RESUELVE**

**PRIMERO. - RECHÁZASE** la demanda formulada por el apoderado de la COOPERATIVA NORTEÑA DE TRANSPORTADORES LTDA por las razones anotadas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO. -** En firme esta providencia, **ARCHÍVESE** el expediente, previas las anotaciones que sean del caso y previa devolución de los anexos a la parte actora, sin necesidad de desglose.

**TERCERO. -** Por Secretaría **DESACTÍVESE** el proceso en el aplicativo SAMAI.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Discutido y aprobado en sesión realizada en la fecha, según Acta No.

PROCESO N°: 25000234100020230014000  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: COOPERATIVA NORTEÑA DE TRANSPORTADORES LTDA  
DEMANDADO: MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS  
COMUNICACIONES  
ASUNTO: RECHAZA DEMANDA

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

*Firmado electrónicamente*  
**CLAUDIA ELÍZABETH LOZZI MORENO**  
**Magistrada**

*Firmado electrónicamente*  
**LUIS MANUEL LASSO LOZANO**  
**Magistrado**

La presente providencia fue firmada electrónicamente en la plataforma del Consejo de Estado denominada SAMAI por la magistrada Claudia Elizabeth Lozzi Moreno, el magistrado Luis Manuel Lasso Lozano y 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.

Datos de contacto del Despacho Ponente: (601) 3532666 ext. 88418 y 88419

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

Bogotá D.C., veintisiete (27) de octubre de dos mil veintitrés (2023)

**Magistrado Ponente: LUIS MANUEL LASSO LOZANO**  
**Referencia: Exp. N°. 25000234100020220089700**  
**Demandante: MANUEL PÁEZ RAMÍREZ Y OTROS**  
**Demandado: PROMOAMBIENTAL DISTRITO S.A.S. E.S.P. Y OTROS**  
**MEDIO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES**  
**COLECTIVOS**  
**ASUNTO: DECLARA TERMINACIÓN DEL PROCESO**

Encontrándose el proceso en la etapa de alegatos de conclusión, la Sala declarará su terminación con base en las razones que a continuación se indican.

**I. Antecedentes**

Los señores Manuel Páez Ramírez, José Alfonso Galindo Leguizamón, Uriel Mora Urrea, Diego Alejandro Cruz Galindo, Ana Cruz Ladino Moreno, Mónica Lucía Garzón Muñoz, Arnulfo Quiroga Espejo, Talía Nayibe Mora Luengas, Yair Alfonso Yáñez Pérez, Gisela Margarita Yáñez Valeiro, Rosa Gálvez Ortega, Enrique Carlos Mercado Suárez, Óscar Sebastián Alesso, Felipe Sánchez Gómez y Sebastián David García Fernández, en el marco del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos, presentaron demanda contra la Superintendencia de Servicios Públicos, la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos, la sociedad Promoambiental Distrito S.A.S. y el Consorcio Proyección Capital.

La parte actora solicitó el amparo de los siguientes derechos colectivos: i) la prestación eficiente de los servicios públicos y ii) la defensa del patrimonio público.

**1. La demanda**

En la demanda se formularon las siguientes pretensiones.

“1. ADMITIR la demanda e informar de la presente acción constitucional a los miembros de la comunidad afectada, a través de un medio masivo de comunicación (prensa, radio o televisión) de amplia circulación, o de cualquier mecanismo eficaz para efectos de su conocimiento.

2. OFICIAR sobre el inicio del procedimiento al Defensor del Pueblo o sus delegados, a la Personería, la Veeduría y la Contraloría Distrital, a la Procuraduría General de la Nación, a la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico y a las demás autoridades y particulares que este Honorable Tribunal considere que les asiste una responsabilidad o interés legítimo en la garantía de los derechos colectivos vulnerados.

3. DESPLEGAR las facultades constitucionales en calidad de juez popular para subsanar las eventuales falencias procesales que llegue a evidenciar con el ánimo de emitir un pronunciamiento de fondo que resuelva la problemática denunciada por este conducto.

4. AMPARAR los derechos colectivos de los usuarios del servicio público de aseo en la ciudad de Bogotá, junto con los derechos colectivos a la prestación eficiente de los servicios públicos y al patrimonio público, vulnerados por la empresa Promoambiental, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos (UAESP) y Consorcio Proyección Capital.

5. En aras de hacer cesar las violaciones al interés general, prevenir futuras y restablecer las cosas a su estado anterior, ORDENAR la implementación de las siguientes medidas:

5.1. A Promoambiental:

5.1.1 ABTENERSE de incorporar en la fórmula tarifaria establecida por la CRA para fijar el costo del servicio de aseo en su componente de barrido y limpieza de vías y áreas públicas, aquellas cantidades de kilómetros lineales atendidas que superen las longitudes contempladas en el PGIRS Distrital para su Área de Servicio Exclusivo.

5.1.2 ABTENERSE invocar en adelante como excusa para intentar justificar irregularidades en materia tarifaria el laudo arbitral proferido el 8 de noviembre de 2021, o de proponer interpretaciones de su contenido prescriptivo que induzcan al error en el sentido de que dicha providencia modificó, alteró o incidió en el marco reglamentario exigible para la determinación de los costos y las tarifas de servicio e aseo en su componente de barrido y limpieza de vías y áreas públicas, en cualquier escenario judicial, administrativo o en el contexto del contrato de concesión No. 283 de 2018. El desconocimiento de esta prohibición será valorado por la entidad contratante, es decir, por la Alcaldía Distrital, como el incumplimiento de las obligaciones de buena fe implícitas en dicho contrato y, por lo tanto, dará lugar a la apertura de los procedimientos correctivos y sancionatorios dispuestos en el contrato de concesión y la legislación aplicable.

5.1.3 REINTEGRAR a los suscriptores y al distrito capital, dentro de un plazo de seis (6) meses o el que determine este despacho, las sumas de dinero cobradas y recaudadas en exceso desde el comienzo de la concesión en 2018 hasta fecha del fallo (respectivamente indexadas) por concepto de tarifa del servicio de aseo en su componente de barrido y limpieza de vías y áreas públicas, en virtud de su práctica irregular de reportar y cobrar

longitudes de kilómetros atendidos superiores a las contempladas en los PGIRS distritales vigentes, teniendo en cuenta el informe que emita la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios señalado en el numeral 5.2.1. del petitorio.

5.1.4 RENDIR informes mensuales al Comité de verificación previsto en el artículo 34 de la Ley 472 de 1998, desde la ejecutoria de la presente decisión, sobre las gestiones realizadas, conforme a lo ordenado en la sentencia, para restablecer los derechos colectivos lesionados.

5.1.5 REMITIR a cada uno de sus suscriptores, por el medio que resulte más eficaz y en plazo que determine este despacho, una comunicación en donde:

- i) relate con detalle y de manera pedagógica los comportamientos en los cuales incurrió desde el año 2018 y que consumaron la violación de sus derechos colectivos en relación con el disfrute de un servicio público de aseo eficiente, de calidad y a precios justos;
- ii) pida excusas por su conducta y se comprometa a no volver a incurrir en esta clase de irregularidades tarifarias; y, iii) explique los mecanismos administrativos o las estrategias que implementará para reintegrar las sumas de dinero cobradas y recaudadas sin fundamento jurídico según lo declare esta providencia, antes de que finalice el contrato de concesión No. 283 de 2018.

5.2. A la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios:

5.2.1 EVALUAR de forma integral, en el plazo máximo de 30 días, los cobros efectuados por la empresa Promoambiental a los suscriptores del servicio de aseo y presentar un informe al despacho y al Comité de verificación previsto en el artículo 34 de la Ley 472 de 1998, con el fin de identificar los montos recaudados sin fundamento jurídico desde el año 2018 a la fecha del fallo o que se efectue dicha evaluación, para el servicio público de aseo en su componente de barrido y limpieza de vías y áreas públicas, de manera que precise las actividades para el restablecimiento integral de los derechos colectivos lesionados que deberá ejecutar dicho operador a favor de los residentes en Bogotá y de la administración de la ciudad.

Para dar por satisfecha esta orden, la entidad deberá obtener la aprobación del Comité de verificación previsto por el artículo 34 de la Ley 472 de 1998.

5.2.2 VIGILAR el cumplimiento de lo decidido en esta acción popular y en especial, procurar el reintegro de los dineros cobrados y recaudados sin fundamento jurídico por la empresa Promoambiental, ejerciendo para ello todas sus facultades constitucionales, legales y reglamentarias.

5.2.3 PRESENTAR ante este Honorable Tribunal un informe completo y definitivo con los resultados del ejercicio de sus competencias de vigilancia en materia tarifaria sobre la empresa Promoambiental para el periodo que comprende el inicio de la ejecución del contrato de concesión No. 283 de 2018 suscrito con UAESP hasta la fecha, en el plazo de dos (2) meses desde la expedición de la sentencia que se emita en el presente proceso.

5.2.4 REALIZAR al menos dos (2) eventos masivos de socialización con los habitantes de la ciudad interesados y con los suscriptores del servicio de aseo que brinda la empresa Promoambiental, al interior de los cuales se: i) presente de manera clara y pedagógica los resultados de su vigilancia tarifaria en los ya términos mencionados;

ii) instruya sobre la manera de interpretar los datos tarifarios que contiene la factura del servicio público de aseo en Bogotá o que es publicada por el concesionario del servicio de aseo; iii) informe sobre las estrategias que implementará para verificar el restablecimiento de las sumas de dinero recaudadas por Promoambiental sin fundamento jurídico; iv) instruya sobre los canales de reclamo disponibles para denuncia ciudadana de potenciales irregularidades en el cobro de los servicios públicos domiciliarios; y, v) pida excusas y se comprometa públicamente a no volver a incurrir en moras u omisiones que faciliten la violación de los derechos colectivo denunciados. Este evento deberá llevarse a cabo en el plazo máximo de un mes contabilizado a partir de la expedición del informe mencionado en el numeral 5.2.3 de esta parte resolutive.

5.3. A la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos del Distrito (UAESP):

5.3.1 VIGILAR el cumplimiento de lo decidido en esta acción popular y, en tal sentido, ELABORAR, SOCIALIZAR con la población bogotana y PRESENTAR ante este Honorable Tribunal un informe exhaustivo que dé cuenta de las prácticas irregulares en materia de operación del servicio de aseo en su componente de barrido y limpieza de vías y áreas públicas que tuvieron impacto en el incremento del valor de la factura que pagan los respectivos suscriptores, en un plazo máximo de un (1) mes contado desde la expedición de la sentencia que resuelva el presente proceso.

5.3.2 EJERCER las facultades de control y vigilancia y las potestades exorbitantes que se derivan de su calidad de entidad pública contratante en la concesión No. 283 de 2018 en el plazo máximo de un (1) mes o el que el despacho estime procedente. En tal sentido, someter a evaluación del Comité de verificación para el cumplimiento de las órdenes proferidas en la sentencia del presente proceso previsto por el artículo 34 de la Ley 472 de 1998.

5.3.3 PRESENTAR ante este Honorable Tribunal un informe completo y definitivo sobre los resultados del ejercicio de sus competencias de vigilancia contractual sobre la empresa Promoambiental para el periodo que comprende el inicio de la ejecución del contrato de concesión hasta la fecha, en el plazo de un dos (2) meses desde la expedición de la sentencia con la cual finalice el presente proceso.

5.4. A la interventoría del contrato de concesión No. 283 de 2018 a cargo del Consorcio Proyecto Capital:

5.4.1. EJERCER las facultades de control que se derivan de la función pública de interventoría que desarrolla en el marco del contrato de concesión No. 283 de 2018 en el plazo máximo de un (1) mes. En tal sentido, PRESENTARÁ ante este Tribunal y el Comité de verificación previsto por el artículo 34 de la Ley 472 de 1998, el respectivo informe de gestión.

6. ORDENAR la conformación del Comité de verificación para el cumplimiento de las órdenes proferidas en la sentencia, según lo prevé el artículo 34 de la Ley 472 de 1998. Este comité estará compuesto por los actores o sus voceros, el agente de la Procuraduría General de la Nación, el delegado del Defensor del Pueblo, la Personería Distrital, la Contraloría Distrital y las demás autoridades y/o particulares que este Honorable Tribunal considere pertinente, el cual deberá reunirse cada dos (2) meses y rendir un informe ante este Despacho de lo gestionado con el fin de alcanzar

la declaratoria de restablecimiento integral de los derechos colectivo lesionados.

7. COMPULSAR copias de la presente decisión a la Fiscalía General de la Nación, a la Procuraduría General de la Nación y a la Contraloría Distrital de Bogotá, para que dentro del ámbito de sus competencias inicien las investigaciones a que haya lugar.

8. PUBLICAR en medios masivos de comunicación o en los diarios de mayor circulación en el Distrito Capital un resumen de la sentencia junto con su parte resolutive. Igualmente, ORDENAR a las autoridades demandadas y a la empresa Promoambiental publicar el texto íntegro de la Sentencia, al menos por un año, en su sitio o página web oficial para facilitar su consulta por la ciudadanía.”.

Expresaron como fundamento de las pretensiones los siguientes **hechos.**

Desde el año 2018 los residentes en la zona oriental de la ciudad de Bogotá D.C. pagan sumas indebidas de dinero por el servicio público de aseo.

Esto ocurre porque uno de los operadores del servicio de aseo, la concesionaria Promoambiental Distrito S.A.S. E.S.P. (en adelante, Promoambiental) desconoce la fórmula tarifaria vigente e incorpora en sus reportes de actividades más kilómetros barridos de los autorizados por el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS) del Distrito Capital.

El PGIR ha sido concebido como un instrumento para proteger los intereses de los usuarios y garantizar el disfrute de un servicio de aseo eficiente, oportuno y a precios justos.

De manera simultánea, Promoambiental cobra a la administración distrital montos indebidos por subsidios que deberían compensar las dificultades que enfrentan los suscriptores del servicio de aseo en situación de vulnerabilidad económica o de escasos recursos.

Esta irregularidad se verifica porque aquella empresa factura valores por concepto de barrido y limpieza superiores a los máximos permitidos, lo cual conduce a que liquide y cobre mayores sumas por subsidios y aportes de los usuarios contribuyentes.

La negativa de Promoambiental en prestar el servicio de aseo según las regulaciones tarifarias vigentes y la omisión o mora de las autoridades competentes para controlar su comportamiento configuran una flagrante violación del interés general que menoscaba, como mínimo, los siguientes aspectos.

(i) los derechos de los usuarios del servicio de aseo en Bogotá, (ii) el derecho a la prestación eficiente de los servicios públicos y (iii) el derecho al patrimonio público, todos ellos reconocidos por la Constitución Política de 1991 y la Ley 472 de 1998, entre otros instrumentos jurídicos.

El cobro excesivo ascenderá al finalizar la concesión, en el año 2026, a 118 mil millones de pesos aproximadamente, según la proyección contable que se aporta con la demanda.

Promoambiental ha intentado justificar su conducta ante instancias de control y estrados judiciales alegando, entre otras tesis, que ostenta la calidad de autoridad tarifaria local, de lo cual infiere que puede cobrar cualquier cantidad de kilómetros de vías atendidas, de acuerdo con su Programa para la Prestación del Servicio de Aseo.

La accionada sostiene que carece de límites jurídicos para definir una de las variables empleadas para establecer el costo del servicio que luego cobra a los usuarios e indirectamente a la administración de la ciudad.

También esgrime en su favor una serie de pronunciamientos, sin fuerza vinculante, emitidos por la Oficina Jurídica de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA).

Invoca lecturas parciales y contraevidentes de sus facultades a la luz de la Ley 142 de 1994 y alega que la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios ha convalidado su proceder en la medida en que no la ha sancionado hasta la fecha por su comportamiento irregular.

La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y los demás organismos encargados de velar por la correcta prestación del servicio de aseo

en Bogotá (en especial, la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos, UAESP, y la interventoría del contrato de concesión de aseo celebrado con Promoambiental) han declarado, de forma unánime y en diversas ocasiones lo siguiente.

Los concesionarios deben ajustar sus actividades de barrido al PGIRS y limitar la longitud o la cantidad de kilómetros atendidos a lo que este instrumento ordena; y, por otro, que Promoambiental opera desde el año 2018 en contravía con las restricciones aplicables a esta actividad esencial para todos los bogotanos.

A pesar de esta evidente violación sistemática de los derechos colectivos, las mismas entidades de control omiten tomar cartas en el asunto y, sin brindar alguna explicación satisfactoria, se abstienen de emprender acciones prontas, oportunas y contundentes para hacer cesar las afrentas descritas y restablecer los derechos conculcados.

## **2. Trámite procesal**

El Tribunal, mediante auto de 10 de agosto de 2022, admitió la demanda y ordenó su notificación a las demandadas.

La audiencia especial de pacto de cumplimiento se llevó a cabo el 3 de octubre de 2022.

La misma se declaró fallida porque no se formuló proyecto de pacto de cumplimiento.

El 24 de octubre de 2022, se llevó a cabo la audiencia de pruebas de que trata el artículo 28 de la Ley 472 de 1998.

Mediante auto del 24 de octubre de 2022, dictado en desarrollo de la audiencia de pruebas de que trata el artículo 28 de la Ley 472 de 1998, se ordenó correr traslado a las partes para alegar de conclusión, por el término de cinco (5) días.

## II. Consideraciones de la Sala

### Competencia

La Sala es competente para decidir sobre la terminación del presente proceso, conforme a los artículos 125 y 243 de la Ley 1437 de 2011 (modificado por el artículo 20 de la Ley 2080 de 2021), por remisión expresa del artículo 44 de la Ley 472 de 1998.

### Análisis de la Sala

Con el fin de resolver, la Sala dividirá su exposición en los siguientes apartes.

i) sentencia de segunda instancia de 27 de julio de 2023, proferida por el H. Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala Plena, proceso de acción popular No.25000234100020170008302, ii) laudo arbitral de 8 de noviembre de 2021 del Tribunal de Arbitraje de la Cámara de Comercio de Bogotá y iii) providencia de 31 de agosto de 2022 del Tribunal Superior de Bogotá, que anuló el laudo anterior.

Finalmente, analizará el caso concreto.

**Sentencia de segunda instancia del 27 de julio de 2023, proferida por el H. Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala Plena, Consejero Ponente: Dr. Martín Bermúdez Muñoz, proceso de acción popular No. 25000234100020170008302**

En el marco de la acción popular previamente referida, el H. Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala Plena, profirió sentencia de segunda instancia en la que dispuso.

**“PRIMERO: Revócanse** los numerales segundo, quinto, sexto y décimo cuarto de la sentencia de primera instancia.

**SEGUNDO: Revócase** parcialmente el numeral cuarto de la sentencia de primera instancia en relación con la declaratoria de responsabilidad por la vulneración de los derechos colectivos al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna y a la libre competencia

económica, salvo en relación con la ANI, de Gabriel Ignacio García Morales y de Otto Nicolás Bula Bula, porque estas decisiones no fueron apeladas.

**TERCERO: Revócase** el numeral cuarto de la sentencia de primera instancia en relación con las declaraciones de responsabilidad contra CSS Constructores S.A. por la vulneración del derecho a la defensa del patrimonio público.

**CUARTO: Revócase** el numeral octavo de la sentencia de primera instancia únicamente en relación con la orden impuesta a la Superintendencia de Industria y Comercio.

**QUINTO: Revócanse** los numerales noveno, décimo, décimo primero, décimo segundo y décimo tercero de la sentencia de primera instancia y, en su lugar, **levántense** las medidas cautelares decretadas en el curso del proceso.

**SEXTO:** En caso de que, como consecuencia de las medidas cautelares decretadas en el curso del proceso, existan sumas de dinero a disposición del tribunal que correspondan a saldos que provengan de la ejecución del Contrato respecto de los cuales deban cumplirse las decisiones adoptadas en el laudo arbitral y su aclaración, tales sumas deberán ser entregadas a la ANI para que las aplique (pague o compense) cumpliendo estrictamente lo dispuesto en tales decisiones; la compensación procederá en el caso de que las sumas ya hayan sido pagadas.

**SÉPTIMO: Confírmense** los demás numerales de la sentencia de la sentencia del 6 de diciembre de 2018 proferida por la Subsección A de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

**OCTAVO: Sin condena en costas** en esta instancia.

**NOVENO:** En firme esta providencia, **REMÍTASE** el expediente al tribunal de origen, para lo de su cargo.”

Las decisiones adoptadas por la alta corporación se fundamentaron en las siguientes razones.

“56.- La Sala revocará:

56.1.- La decisión de <<*suspender definitivamente el contrato*>> por haber sido celebrado con causa ilícita y desviación de poder y la condena al pago de los perjuicios derivados de lo anterior. Estas son decisiones que sobrepasan la competencia del juez de la acción popular porque son consecuenciales a su anulación, sin que exista diferencia entre <<*terminar*>> un contrato y <<*suspenderlo definitivamente*>> y está probado que, desde antes de que se iniciara la acción popular, ya se había pedido la anulación del contrato; por tal razón, en el caso concreto era improcedente adoptar tal determinación.

(...)

58.- Sin embargo, tal y como lo indicó la jurisprudencia y luego lo dispuso el legislador, el juez de la acción popular no tiene competencia para anular el contrato, lo que implica que no tiene competencia para

determinar la existencia de las causales que conducen a esta sanción legal ni para adoptar las medidas consecuenciales a la misma. Lo anterior no permitía que el tribunal de primera instancia adoptara las decisiones que eran del resorte del juez del Contrato (que en este caso era un Tribunal de Arbitramento), ante quien se había formulado la pretensión de declarar su nulidad y adoptar las decisiones consecuenciales a tal determinación.

59.- El carácter principal y autónomo de la acción popular implica determinar cuáles son las decisiones que, desde la defensa de los derechos colectivos, pueden tomarse de manera autónoma dentro de esta acción constitucional, las cuales no pueden corresponder a la determinación y a las consecuencias de decretar su anulación. Al tribunal no le correspondía tomar disposiciones temporales o definitivas propias de la anulación del contrato, que eran de la competencia del Tribunal de Arbitramento y debían adoptarse dentro de la acción contractual que se estaba adelantando paralelamente. No le correspondía suspender provisionalmente el Contrato <<hasta tanto se dicte sentencia de acción popular o se resuelva por el Tribunal de Arbitramento la petición de nulidad del contrato>> o <<suspenderlo definitivamente>>, porque cuando se profirió sentencia de primera instancia no se había proferido el laudo arbitral. Adoptar en la acción popular disposiciones que quedaban condicionadas a la decisión del Tribunal de Arbitramento (que era el juez del contrato) reconoce que quien tiene competencia para adoptarlas es dicho juez y desconoce el carácter autónomo y principal de la acción popular.

(...)

61.- Los pronunciamientos paralelos y divergentes del juez de la acción popular y del juez del Contrato que se evidencian en el recuento de los antecedentes se habrían evitado, si el primero: (i) hubiese aplicado las normas procesales que regulan la acción popular y que están dirigidas también a impedir que en esta acción se invada la competencia de la Administración y del juez ordinario; (ii) si hubiese respetado la prohibición de pronunciarse sobre la nulidad del Contrato, que implica no referirse ni a las causales que la generan ni a sus efectos, incluyendo las restituciones a las que tiene derecho el contratista y los perjuicios derivados de la anulación.

75.- Si el tribunal conocía que ya estaba en trámite un proceso ante el juez del Contrato, en donde se había solicitado decretar su anulación, debía advertir que era dicho juez el competente para adoptar las medidas cautelares dirigidas a garantizar la efectividad de las decisiones que debían adoptarse en dicho proceso.

76.- En el trámite de la acción popular el tribunal ordenó suspender provisionalmente los efectos del Contrato y sus modificaciones <<hasta tanto se dicte sentencia de acción popular o se resuelva por el Tribunal de Arbitramento la petición de nulidad del contrato>>. Suspender provisionalmente <<los efectos del Contrato>> implicaba impedir que continuara ejecutándose esa medida; solo podía adoptarse en forma definitiva cuando se decretara su anulación por el Tribunal de Arbitramento en su condición de juez del Contrato; una orden de esta naturaleza, por lo demás, es contradictoria con todas las disposiciones adicionales dirigidas a que se garantizara la continuación del proyecto, pues nada de eso podría cumplirse si el contrato estaba suspendido simplemente de <<manera provisional.

### **Q.- El carácter preventivo de las acciones populares y la prohibición legal de anular contratos**

130.- De manera concordante con la naturaleza de la acción popular, la jurisprudencia del Consejo de Estado había establecido, desde antes de la entrada en vigencia del CPACA, la prohibición al juez popular de decretar la nulidad de los contratos estatales y pronunciarse sobre sus efectos. Esta decisión debe adoptarse mediante la acción contractual que la ley contempla para tal fin, en la cual: (i) la legitimación por activa está limitada a las partes del contrato, a quienes demuestren interés directo y al Ministerio Público; (ii) está prevista la adopción de medidas cautelares y los requisitos para adoptarla y (iii) deben aplicarse las normas sustanciales que regulan los efectos que produce esta determinación.

131.- Las partes en el contrato estatal –así como todas las personas que derivan derechos de este– están sometidas a las normas sustanciales y procesales vigentes que disponen: (i) cuáles son las circunstancias que conducen a declarar su nulidad; (ii) cuáles de ellas pueden ser verificadas por la propia entidad para terminar unilateralmente el contrato y (iii) cuáles deben ser declaradas por el juez mediante la acción contractual. Cuando estas decisiones se toman mediante una acción que no está prevista para tal fin, en la cual está expresamente prohibido anular los contratos estatales, se afecta el derecho fundamental al <<debido proceso>>.

(...)

133.- El mandato impuesto al juez de la acción popular en el artículo 144 del CPACA, de acuerdo con el cual *no puede anular el contrato*, no es una prohibición formal para que no pronuncie una palabra. Tal prohibición implica considerar que es el juez del contrato el que, dentro de la acción contractual regulada en la ley, tiene competencia para: (i) decretar las medidas cautelares <<preventivas, conservativas, anticipativas, o de suspensión>> reguladas en el CPACA, las cuales pueden ser ordenadas <<de urgencia>> luego de hacer un juicio de ponderación de intereses que permita concluir <<que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla>>; (ii) establecer si quien impetra la anulación está legitimado para hacerlo y si la pretensión se formuló oportunamente; (iii) determinar si se configuró la causal; (iv) establecer cuál parte la determinó o si fue determinada por las dos; (v) pronunciarse sobre las restituciones a las que tiene derecho el contratista; y (vi) resolver sobre los perjuicios causados con el decreto de la nulidad.

134.- Declarar la suspensión definitiva del Contrato y de sus modificaciones como consecuencia de los actos de corrupción, que fue lo que hizo en este caso el tribunal en el fallo de primera instancia, equivale a disponer su terminación anticipada, que es el efecto previsto por la ley cuando se anula un contrato de tracto sucesivo.

(...)

139.- El derecho colectivo a la moralidad administrativa fue vulnerado por los actos de corrupción ocurridos en la celebración del Contrato, como se señaló anteriormente. Pero esta consideración no le permitía al juez de la acción popular desconocer las normas legales que regulan su

competencia y establecen un marco jurídico para regular la nulidad de los contratos estatales atendiendo la vinculación de su objeto con el interés general.”

(...).”

En síntesis, el H. Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala Plena, sentencia del 27 de julio de 2023,<sup>1</sup> consideró que el juez de la acción popular no es competente para conocer materias de orden contractual, en especial si se encuentra en trámite una reclamación ante el juez natural del contrato.

También consideró que al juez de la acción popular no le corresponde tomar “*disposiciones temporales o definitivas propias de la anulación del contrato*”, que son de competencia del juez natural del contrato.

En particular, señaló que decisiones como la de suspender el contrato “*sobrepasan la competencia del juez de la acción popular porque son consecuenciales a su anulación (...)*”, esto es, le está vedado al juez de la acción popular tomar decisiones que, desde tal perspectiva, afecten las decisiones del juez del contrato.

### **Laudo Arbitral del 8 de noviembre de 2021, del Tribunal de Arbitraje de la Cámara de Comercio de Bogotá**

El Tribunal de Arbitraje constituido para decidir en derecho las controversias suscitadas entre PROMOAMBIENTAL DISTRITO S.A.S. E.S.P., parte Convocante y PROCESADOR DE INFORMACIÓN DEL SERVICIO DE ASEO S.A.S., parte Convocada, profirió un laudo en el marco del expediente No.117263.

En el mismo, se resolvieron las siguientes controversias.

De una parte, la relacionada con la creación y objeto social del Procesador de

---

<sup>1</sup> H. CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA Magistrado ponente: MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ Bogotá, veintisiete (27) de Julio de dos mil veintitrés (2023) Referencia: Acción popular Radicación:25000234100020170008302 (64048) Demandante: Procuraduría General de la Nación. Demandado: Concesionaria Ruta del Sol S.A.S. y otros

## Información del Servicio de Aseo S.A.S., PROCERASEO.

Al respecto, el Tribunal de Arbitramento señaló lo siguiente

“De manera preliminar, el Tribunal observa que, en el Anexo 5 de los Pliegos de Condiciones de la Licitación Pública No. UAESP-LP-02-2017 abierta por la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos (“UAESP”), el cual fue posteriormente adoptado como un anexo que hacía parte integral de los contratos de concesión del servicio público de aseo de Bogotá D.C., de acuerdo con la Resolución 027 de 2018 de la UAESP, se estableció que los concesionarios debían contratar, a través de la Entidad Financiera que seleccionaran para el manejo de los recursos provenientes de la operación del servicio un Ente Procesador de Información del Servicio de Aseo (“EPISA”) para adelantar las labores de montaje, administración y operación del sistema de información del servicio público de aseo.

El Tribunal constató que los concesionarios constituyeron la sociedad PROCERASEO mediante documento privado del 7 de febrero de 2018. En el documento de constitución, los concesionarios, accionistas de PROCERASEO, señalaron que su intención fue “[...] constituir una sociedad de carácter comercial, en cumplimiento de los términos contemplados en la Licitación UAESP LP-02-2017 [...]”.

Adicionalmente, los accionistas de PROCERASEO acordaron que su objeto social sería: “[...] la realización del montaje, administración y operación del sistema de información del servicio público de aseo de Bogotá, en los términos establecidos por los pliegos de condiciones de Licitación Pública No. UAESP-LP-02-2017 abierta por la UAESP y por los contratos de concesión suscritos entre los accionistas constituyentes de la sociedad y la UAESP”.

Lo anotado hasta ahora sobre este punto lleva al Tribunal a concluir lo siguiente en relación con la causa del contrato social que dio lugar a la creación de PROCERASEO y con la naturaleza y alcance del objeto social de esta sociedad:

En primera instancia, se observa que la causa del contrato social, que como es bien sabido, corresponde al móvil o interés jurídico relevante que motivó a los accionistas a vincularse mediante el contrato social, fue expresamente indicada en este caso en el mismo acto constitutivo de PROCERASEO, al señalar que dicha sociedad se constituye para satisfacer los términos de la Licitación Pública No. UAESP-LP-02-2017 de la UAESP. Adicionalmente, si se analiza con más detenimiento el contenido del Reglamento Comercial y Financiero de los pliegos de la mencionada Licitación Pública, se observa que los concesionarios debían contratar un ente para montar, administrar y operar el sistema de información de gestión del servicio de aseo en Bogotá, sin que se especificara qué tipo de contratación se debía adelantar, ante lo cual los concesionarios decidieron proceder con la constitución de una sociedad, PROCERASEO, para cumplir con dicha obligación.

Por su parte, los concesionarios manifestaron expresamente en el objeto de PROCERASEO que esta se encargaría de realizar el “[...] montaje, administración y operación del sistema de información de gestión del servicio público de aseo en Bogotá, en los términos establecidos por los pliegos de condiciones de Licitación Pública No. UAESP-LP-02-2017 abierta por la UAESP y por los contratos de concesión suscritos entre los

accionistas constituyentes de la sociedad y la UAESP [...]”.

Como bien puede apreciarse, esta configuración del objeto social delimita el ámbito de acción de la sociedad de manera material y temporal, toda vez que PROCERASEO solamente podría actuar para realizar las actividades de “montaje, administración y operación”, y dichas actividades solamente serían realizadas dentro del preciso marco de los pliegos licitatorios y de los contratos de concesión en las condiciones y durante el término allí acordado.

De esta manera, el Tribunal encuentra varios elementos que permiten sostener que el objeto social de PROCERASEO es un objeto especial, único o exclusivo, en línea con lo analizado ya en apartes anteriores del presente laudo, toda vez que la compañía se constituyó con una finalidad exclusiva, que no le permite por lo tanto desarrollar operaciones negociales indeterminadas, aún dentro de un mismo ramo o género de operaciones, sino que, por el contrario, la circunscribe a una única actividad, cual es la de “montaje, administración y operación del sistema de información de gestión del servicio público de aseo en Bogotá”, es decir, solamente a las actividades de montaje administración y operación, y exclusivamente las relacionadas con el referido sistema.

(...)

En segundo orden, estudió la controversia que consistía en determinar “*si las liquidaciones que realiza PROCERASEO y la consecuente información que envía a la Fiduciaria para el pago de los prestadores del servicio público de aseo en la ciudad de Bogotá D.C., accionistas de la sociedad, se han realizado correctamente.*”<sup>2</sup>

El Tribunal de Arbitramento se refirió a algunos aspectos jurídicos sobre el servicio público de aseo, específicamente al régimen tarifario definido por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA) al que se someten los prestadores del servicio público de aseo que atienden municipios de más de 5.000 suscriptores a través de la Resolución No. 720 de 2015, en los siguientes términos

“De esta manera no queda duda alguna para este Tribunal que el RT (Recaudo Total del ASE) en concordancia y armonía con lo prescrito en la materia en la Regulación CRA 720 de 2015 y en los propios documentos de la licitación incluidos los Anexos No. 5 y No. 14, se halla alimentado por recursos tarifarios que pagan todos los suscriptores y usuarios de la ciudad y que se recaudan en todas las ASE para el caso de las actividades de Limpieza Urbana y de Barrido y Limpieza de Vías y Áreas Públicas. Es decir, el recaudo total de cada ASE es lo que a esa ASE le corresponde por remuneración por actividades efectivamente prestadas en ella por el concesionario y la fuente tarifaria con la que se sufraga proviene de la misma ASE cuando esta es superavitaria y suficiente, o de la misma ASE y de los excedentes de las otras ASE cuando aquella es deficitaria.

---

<sup>2</sup> Laudo Arbitral, pág. 123. <https://bibliotecadigital.ccb.org.co/server/api/core/bitstreams/bd8533c7-38ec-4dc7-9e81-19b2d3704bbf/content>.

(...)

Ahora bien, en el modelo regulatorio para definir el precio techo, se analizan de forma separada los costos asociados al barrido manual y mecánico, incorporando todos los costos por kilómetro en que se incurre para prestar el servicio. Por lo anterior, los costos asociados a la actividad de barrido y limpieza, están relacionados directamente con el número de kilómetros, de tal forma que, entre mayor sea la longitud a barrer mecánica o manualmente, mayores serán los recursos físicos y humanos que se deberán destinar para cumplir con la obligación, esto se traduce en mayores costos. Cuando en la distribución de los recursos que se realiza en el esquema de aseo a partir de la Remuneración Total (RT) se desconoce que los costos asociados a la actividad de barrido y limpieza están relacionados con el número de kilómetros y por el contrario, la distribución de la remuneración se realiza a partir del número de usuarios de cada ASE, se está violando el principio de suficiencia financiera.

(...)

En los esquemas de prestación del servicio de aseo bajo la modalidad de ASE, particularmente analizando la situación de la ciudad de Bogotá, debe tenerse en cuenta que la metodología tarifaria del servicio de aseo, se establece partiendo de un esquema de prestación en mercados en competencia, lo cual hace que para los esquemas de ASE existan particularidades, dadas las características de conformación de cada área, donde la longitud en kilómetros y la densidad poblacional, son factores esenciales para garantizar la remuneración de los prestadores.

Así, se debería realizar la distribución de los recursos por actividades, y en el caso de barrido y limpieza urbana, distribuir de acuerdo con los kilómetros efectivamente barridos.

(...)

Esto no modifica en nada lo contenido en la Resolución CRA 720 de 2015, ya que a los usuarios no se les cambia el valor a pagar, pero sí se ajustaría de acuerdo con la regulación y el propio Reglamento Comercial y Financiero, Anexo No. 5 del Pliego de Condiciones de la Licitación Pública No. 002 de 2017 abierta por la UAESP, que dio lugar a la suscripción de los contratos con los operadores para la prestación del servicio público de aseo en el Distrito de Bogotá, la forma en que se distribuyen entre operadores de cada ASE los dineros recaudados en la subbolsa de Recolección, Barrido y Limpieza Urbana, de tal forma que se cumpla con el principio de suficiencia financiera y cada concesionario reciba la remuneración correspondiente, de acuerdo con los costos que debe asumir para el desarrollo de las actividades que hacen parte del servicio de aseo.

En conclusión, ajustar la distribución de los recursos de la prestación de las actividades de barrido y limpieza, de acuerdo con los kilómetros totales en los que cada prestador desarrolla la actividad no está modificando la tarifa final al usuario en ninguna de las ASE, ni los montos recaudados por este concepto, pero el ajuste sí garantiza que el mecanismo de distribución permita que la remuneración recibida por cada concesionario corresponda efectivamente a las actividades que cada uno desarrolló y a cubrir los costos en que incurrió para el cumplimiento de las actividades, situación que le reafirma al Tribunal que la lectura de la variable RT que realiza la Convocada es errada.

En la parte resolutive, en lo que corresponde a la liquidación para la distribución y el pago de los dineros recaudados vía tarifas se ordenó lo siguiente.

**“SÉPTIMO.-** Declarar que durante la vigencia de la Resolución CRA 720 de 2015, las instrucciones que en cumplimiento de su objeto social la sociedad **PROCESADOR DE INFORMACIÓN DEL SERVICIO DE ASEO S.A.S.** da a la fiduciaria CREDICORP CAPITAL FIDUCIARIA S.A. y/o a quien corresponda, con base en las cuales se efectúa la liquidación para la distribución y el pago de los dineros recaudados vía tarifas, que les corresponde como remuneración a los cinco (5) prestadores del servicio de aseo en la ciudad de Bogotá D.C., por la prestación de las actividades de barrido y limpieza de vías y áreas públicas, la liquidación se efectuó en función de las actividades efectivamente realizadas por cada uno de los prestadores, esto es, expresada en el número de kilómetros efectivamente atendidos por cada uno de ellos, declaración que se efectúa conforme a las precisas consideraciones y con los alcances plasmados en este laudo.”.

Expresado en otras palabras, la conclusión a la que arribó el Tribunal Arbitral es que la remuneración que corresponde a cada una de las sociedades concesionarias del servicio de aseo debe efectuarse *“en función de las actividades efectivamente realizadas por cada uno de los prestadores, esto es, expresada en el número de kilómetros efectivamente atendidos por cada uno de ellos.”*.

Según se puede apreciar, esta conclusión es contraria a las pretensiones y fundamento de la presente demanda de acción popular, dado que en esta se afirma que la remuneración debe efectuarse en función de las actividades efectivamente realizadas **según los kilómetros que** en relación con cada Área de Servicio Exclusivo **previó el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos.**

#### **Providencia del 31 de agosto de 2022 del Tribunal Superior de Bogotá**

El referido Laudo Arbitral del 8 de noviembre de 2021 fue objeto de recursos de anulación ante el Tribunal Superior de Bogotá, por parte de las siguientes sociedades.

Procesador de Información del Servicio de Aseo S.A.S., Bogotá Limpia S.A.S. E.S.P., Área Limpia Distrito Capital S.A.S. E.S.P., Ciudad Limpia S.A. E.S.P.; y Limpieza Metropolitana S.A. E.S.P.

El Tribunal Superior de Bogotá, en providencia del 31 de agosto de 2022, resolvió anular el Laudo Arbitral por la causal de falta de competencia, prevista en el numeral 2 del artículo 41 de la Ley 1563 de 2012.

Las consideraciones que condujeron a dicha decisión, fueron las siguientes.

“(…)

Empero, con el propósito de atender las pretensiones de la demanda, el panel se remontó a la génesis social, con lo cual incidió, modificó y afectó actos desarrollados por la sociedad Proceraseo en su ejercicio (el contrato con la entidad fiduciaria y el contrato MAO, celebrado entre las partes), como en efecto lo decidió al anular las liquidaciones efectuadas por la Fiduciaria y sustituir los resultados de las operaciones que quedaron cobijadas por esa nulidad, con cálculos diferentes a fin de imponer las condenas económicas de que dan cuenta la parte resolutive del laudo y su complemento. Y esos otros actos y contratos posteriores a la constitución de la sociedad, son distintos, autónomos e independientes de los estatutos, que es donde fue incluida la cláusula arbitral base del proceso.

5. La competencia del juez exige el encaje exacto entre lo que se quiere y lo que el funcionario o (para el caso) el juzgador ad-hoc puede decir al respecto, de modo que si se le piden pronunciamientos que no están dentro de los límites de las facultades asignadas, deberá declarar su incompetencia; pero si lo que se pretende tiene apariencia o se fuerza para que parezca de su ámbito competencial, es su deber develar el ingenio y en guarda del debido proceso declarar que el litigio subyacente no encuadra en el marco de sus atribuciones. De lo contrario, se limitarían las posibilidades de debate sustancial que ofrece el ordenamiento jurídico a determinadas controversias, como sucede en este caso que el proceso no podría ventilarse en instancias de apelación e incluso eventualmente de casación, y quedaría reducido a lo que decidan los árbitros careciendo de competencia, lo cual sin duda afecta el debido proceso.

Aquella falencia determinante de la anulación del laudo deviene, entonces, de haberse acondicionado la competencia para proveer sobre asuntos que no tenían relación con los estatutos sociales, por haber mediado otros convenios que resultaron cobijados por las determinaciones del tribunal arbitral.

Y es que no puede perderse de vista que claramente en el art. 38 de los estatutos de la sociedad Proceraseo, se sometió a decisión arbitral exclusivamente *“todo conflicto **que surja en relación con estos estatutos, entre los accionistas entre sí o con la Sociedad**”* (negritas fuera de texto), delimitación expresa que deja por fuera las controversias desligadas de situaciones estatutarias, pues solo *“cuando en la cláusula compromisoria no se delimita el campo o materias de su aplicación, esto es, que no se especifican las controversias y desacuerdos que han de someterse al conocimiento de los árbitros, válidamente debe entenderse que la cláusula compromisoria se extiende, en principio, a los conflictos que tengan, directa o indirectamente, relación con el contrato que le sirvió de fuente”*, en este caso, el contrato social. (Consejo de Estado. Sentencia de 23 feb. 2000 rad. 16394, providencia citada por la Corte Suprema de Justicia, en sentencia STC6742-2015, rad. 11001-02-03-000-2015-01053-00).

Así las cosas, es de ver que se adaptaron las “pretensiones” al marco de la competencia previsto en la cláusula arbitral porque al plantear el verdadero problema, como realmente se presenta, serían otros jueces los competentes para proveer sobre la posible solución. **Es decir, se forzó un enfoque societario de un litigio distinto, claramente identificado con áreas diferentes a aquello que puede ser arbitrado, para llevar ante esos juzgadores ad-hoc lo que está por fuera de los estrictos límites de la cláusula arbitral (...)**

Por lo demás, la competencia de los árbitros es excepcional como lo prevé el art. 116 de la Constitución<sup>19</sup>, y por ende la interpretación orientada a fijar su competencia no puede purificar o sanear aspectos extraños a la cláusula arbitral para atraerlos o tenerlos como enmarcados en el ámbito de su atribución. Si eso fuera posible, el tribunal ad-hoc podría concluir que le es dado conocer de toda controversia muy a pesar de que al rompe no corresponda a lo previsto en la cláusula arbitral. Del mismo modo que, por ej., un Notario no puede asumir la filiación de una persona por el hecho de que conoce de los trámites de cambio de nombre, o un juez civil no puede ordenar el pago de salarios a quien se dijo poseedor pero era empleado del dueño del inmueble, los árbitros no pueden impartir condenas relacionadas con asuntos que con estrictez no corresponden al ámbito de habilitación que otorga la cláusula arbitral.

**En el caso que nos ocupa, vista a contraluz la discusión suscitada en punto a la competencia, y su corolario que es el laudo mismo, se advierte el descuadre o desenfoque, por cuanto las diferencias en torno a la forma como se distribuyen los recaudos vía tarifa, y con base en ellos se liquida y paga la remuneración a los concesionarios del servicio de aseo, es asunto propio de una contratación específica, de actos y reglamentos distintos, que no del contrato de sociedad que es el que contiene la cláusula arbitral, que por ende es la que otorga la habilitación para un pronunciamiento judicial, el cual, siendo atribuido a juzgadores ad-hoc, como son los árbitros, es restringido por antonomasia.**

Ahora, sobre la coligación negocial invocada por el tribunal arbitral, para los efectos en debate ésta tiene al menos dos facetas: en el plano sustancial, que ciertamente es inabordable en el recurso de anulación (y de cuya incidencia podría o no ocuparse el juzgador natural en su autonomía), pero previamente, en el campo procesal, aspecto que sí es revisable en virtud de la causal de anulación, desde luego que toca con la competencia asumida. Si varios contratos tienen relación sucesiva o temática por su conformación, desarrollo y ejecución, y en tal virtud todos ellos, en gracia de discusión, requieren un examen panorámico para ver de establecer sus mutuas implicaciones y repercusiones, tal circunstancia no puede significar que la cláusula arbitral estipulada en uno solo de esos convenios permita atraer la solución de controversias suscitadas en relación con contratos que no previeron el arbitramento y que se refieren a problemas propios de su materia, que no encuadran en el temario exclusivo previsto para habilitar el proceso arbitral, que es lo que sucede en el presente caso puesto que los conflictos societarios a que se refiere la cláusula arbitral no pueden abarcar problemas de otra naturaleza, como los inherentes a la forma como se realiza el recaudo de tarifas, y se efectúa la liquidación y remuneración a los concesionarios del servicio de aseo, si para ello el recaudo base de remuneración es el de toda la ciudad o el de cada área de servicio, etc., asuntos desarrollados en actos y contratos distintos al contrato de sociedad, que es el convenio –se reitera– que previó la solución arbitrada, específica y exclusivamente de los conflictos relacionados con los estatutos sociales.

**6. En suma, como el laudo arbitral materia de los recursos de anulación que se deciden, resolvió sobre aspectos para los cuales no estaba habilitado por la cláusula arbitral que se invocó para tramitar el proceso por esta vía, se impone la anulación de esa providencia,** sin que, por lo tanto, sea necesario pronunciamiento alguno sobre las demás causales de anulación propuestas en las cinco demandas de tal impugnación.

(...)." (Destacado por la Sala).

En consecuencia, el Tribunal Superior de Bogotá, dispuso.

"En aplicación de lo dispuesto por el inciso 2° del art. 43 de la Ley 1563 de 2012, el expediente se remitirá al juez que corresponda para que continúe el proceso a partir del decreto de pruebas. Esa "correspondencia" en principio está determinada por la circunstancia de versar el litigio sobre un diferendo de derecho privado, sin perjuicio de las decisiones que en cuanto al trámite subsecuente y dado el amplio espectro de la controversia, deban adoptarse en aras del debido proceso"

Así se lee en la parte resolutive de la providencia.

**"RESUELVE:**

1°) Por la causal de falta de competencia contenida en el numeral 2 del artículo 41 de la Ley 1563 de 2012, se **ANULA** el Laudo arbitral de 8 de noviembre de 2021, complementado el día 24 siguiente, que fuera dictado en el proceso promovido por Promoambiental Distrito S.A.S. E.S.P. contra Procesador de Información del Servicio de Aseo S.A.S., Bogotá Limpia S.A.S. E.S.P., Área Limpia Distrito Capital S.A.S. E.S.P., Ciudad Limpia S.A. E.S.P. y Limpieza Metropolitana S.A. E.S.P.

2°) Para los fines del inciso 2° del artículo 43 de la Ley 1563 de 2012, remítase el expediente a la Oficina de Reparto respectiva, a fin de que sea repartido entre los Juzgados Civiles del Circuito de Bogotá. -

(...).".

Como se puede advertir de la anterior determinación del Tribunal Superior de Bogotá, el Laudo Arbitral se anuló porque el Tribunal Arbitral excedió su competencia, en la medida en que abordó aspectos que no estaban contemplados en la cláusula compromisoria.

En concreto, porque dicho Laudo se refirió a "*la forma como se realiza el recaudo de tarifas, y se efectúa la liquidación y remuneración a los concesionarios del servicio de aseo, si para ello el recaudo base de remuneración es el de toda la ciudad o el de cada área de servicio, etc.*", esto es, cuestiones que se plantean como problema jurídico por dilucidar en la presente acción popular.

En particular, se destaca que si bien el Tribunal Superior de Bogotá anuló el Laudo Arbitral, estimó que la controversia debía continuar sobre aquel aspecto que escapaba a la competencia del Tribunal Arbitral y que coincide con el litigio del que se ocupa la presente acción popular.

En consecuencia, el Tribunal Superior de Bogotá dispuso remitir el asunto para el conocimiento del Juez Civil del Circuito de Bogotá, Oficina de Reparto.

### **Del caso, en particular**

Según lo establecido en la sentencia de segunda instancia del H. Consejo de Estado, Sección Tercera, acción popular 25000234100020170008302, de 27 de julio de 2023, el juez de la acción popular carece de competencia para conocer sobre controversias contractuales.

Concretamente, en los términos de la providencia referida, el juez de la acción popular no tiene competencia para resolver un asunto que por su naturaleza debe ser conocido por el juez del contrato, con mayor razón si durante el trámite de la acción popular se advierte la formulación de pretensiones ante éste.

En el presente asunto, como se reseñó en los acápites previos, existe un pleito de naturaleza contractual que se ocupa de la distribución del recaudo entre los operadores del servicio de aseo de Bogotá en función de los kilómetros efectivamente barridos conforme al Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos o sin sujeción a él.

Esta materia es, en esencia, la misma que se trae en el marco de la presente acción popular, pues se ha pedido a este Tribunal que en el marco de dicho medio de control establezca si hubo o no violación de determinados derechos colectivos a raíz de la determinación de Promoambiental consistente en barrer más kilómetros de los fijados en el PGIR, según se afirma en la demanda.

Expresado en otras palabras, el Tribunal advierte la ocurrencia de la hipótesis establecida por el H. Consejo de Estado, Sección Tercera, acción popular 25000234100020170008302, en la sentencia de 27 de julio de 2023 como causal de pérdida de competencia, a saber, que se hayan presentado pretensiones ante

el juez natural del contrato que materialmente correspondan a la misma cuestión debatida ante el juez de la acción popular.

Así puede observarse en las determinaciones adoptadas por el Tribunal Arbitral y por el Tribunal Superior de Bogotá.

La conclusión a la que arribó el Tribunal Arbitral es que la remuneración que corresponde a cada una de las sociedades concesionarias del servicio de aseo debe efectuarse *“en función de las actividades efectivamente realizadas por cada uno de los prestadores, esto es, expresada en el número de kilómetros efectivamente atendidos por cada uno de ellos.”*.

Según se puede apreciar, esta conclusión es contraria a las pretensiones y fundamento de la presente demanda de acción popular, dado que en esta se afirma que la remuneración debe efectuarse en función de las actividades efectivamente realizadas **según los kilómetros que** en relación con cada Área de Servicio Exclusivo **previó el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos**.

Por su parte, el Tribunal Superior de Bogotá anuló el Laudo Arbitral anterior porque el Tribunal Arbitral excedió su competencia, en la medida en que abordó aspectos que no estaban contemplados en la cláusula compromisoria.

En concreto, porque dicho Laudo se refirió a *“la forma como se realiza el recaudo de tarifas, y se efectúa la liquidación y remuneración a los concesionarios del servicio de aseo, si para ello el recaudo base de remuneración es el de toda la ciudad o el de cada área de servicio, etc.”*, esto es, cuestiones que se plantean como problema jurídico por dilucidar en la presente acción popular.

Se destaca que si bien el Tribunal Superior de Bogotá anuló el Laudo Arbitral, estimó que la controversia debía continuar sobre aquel aspecto que escapaba a la competencia del Tribunal Arbitral y que coincide con el litigio del que se ocupa la presente acción popular.

Por lo tanto, el Tribunal Superior de Bogotá dispuso remitir el asunto para el conocimiento del Juez Civil del Circuito de Bogotá, Oficina de Reparto.

Lo anterior significa que el juez al que le sea asignado el expediente, deberá tomarlo desde la etapa de pruebas y pronunciarse de fondo sobre la controversia suscitada entre Promoambiental y Proceraseo que consiste, entre otros asuntos, en determinar lo siguiente.

*“si las liquidaciones que realiza PROCERASEO y la consecuente información que envía a la Fiduciaria para el pago de los prestadores del servicio público de aseo en la ciudad de Bogotá D.C., accionistas de la sociedad, se han realizado correctamente.”<sup>3</sup>*

Así mismo, el Tribunal Superior de Bogotá, en la decisión del 31 de agosto de 2022, citó el artículo 38 de los estatutos sociales de la sociedad Proceraseo en los siguientes términos.

“Artículo 38, Resolución de Conflictos: Todo conflicto que surja en relación con estos estatutos, entre los accionistas entre sí o con la Sociedad, y que no pueda ser solucionado o resuelto directamente entre ellos, será sometido a la decisión de un tribunal de arbitramento que se sujetará al reglamento del Centro de Arbitraje y Conciliación de la Cámara de Comercio de Bogotá (...) Los árbitros decidirán en derecho con base en la ley colombiana. Todos los demás asuntos relacionados con el presente proceso arbitral se regirán por la ley colombiana vigente”.

De acuerdo con la cláusula transcrita, cualquier controversia que resulte entre las partes del contrato será resuelta mediante arreglo directo; y en caso de que dicha etapa fracase deberá acudir al Tribunal de Arbitramento, como ya aconteció en el presente asunto, circunstancia que hace que este Tribunal carezca de competencia para pronunciarse de fondo en sede de acción popular.

Adicionalmente, cabe señalar que con base en lo resuelto por el Tribunal Superior de Bogotá, las controversias contractuales suscitadas entre las partes del contrato se encuentran pendientes por resolver ante el juez competente, desde la etapa de pruebas, de acuerdo con lo dispuesto en la providencia del 31 de agosto de 2022.

---

<sup>3</sup> Laudo Arbitral, pág. 123. <https://bibliotecadigital.ccb.org.co/server/api/core/bitstreams/bd8533c7-38ec-4dc7-9e81-19b2d3704bbf/content>.

En consecuencia, la Sala declarará la terminación del presente proceso de protección de los derechos e intereses colectivos, por pérdida de competencia e improcedencia del medio de control.

### **Decisión**

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN PRIMERA, SUBSECCIÓN "A"**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

### **RESUELVE**

**PRIMERO. - DECLÁRASE** la terminación del presente proceso.

**SEGUNDO. - Sin condena en costas**

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Discutido y aprobado en la Sala de la fecha.

Firmado electrónicamente  
**LUIS MANUEL LASSO LOZANO**  
Magistrado

Firmado electrónicamente  
**CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**  
Magistrada

Firmado electrónicamente  
**FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**  
Magistrado

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

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**

**-SECCIÓN PRIMERA-**

**-SUB SECCIÓN "A"-**

Bogotá, D.C., veinticinco (25) de octubre de dos mil veintitrés (2023)

**MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**

**PROCESO No.:** 25000-23-41-000-2022-00360-00  
**DEMANDANTE:** ALFONSO HUMBERTO CRUZ URREA  
**DEMANDADA:** SECRETARÍA DISTRITAL DE EDUCACIÓN DE BOGOTÁ, DIRECCIÓN LOCAL DE PUENTE ARANDA, COLEGIO DISTRITAL ANDRÉS BELLO IED  
**MEDIO DE CONTROL:** CUMPLIMIENTO DE NORMAS CON FUERZA MATERIAL DE LEY O DE ACTOS ADMINISTRATIVOS

---

**Asunto: Remite por competencia.**

Visto el informe secretarial que antecede y de la revisión del expediente, el Despacho ordenará que se devuelva el presente proceso al Juzgado Sexto (6.º) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá.

**I. ANTECEDENTES**

1. El señor **ALFONSO HUMBERTO CRUZ URREA**, actuando a nombre propio y en ejercicio del medio de control de cumplimiento de normas con fuerza material de ley o de actos administrativos, establecido en el artículo 87 de la Constitución Política, desarrollado por la Ley 393 de 1997 y retomado por el artículo 146 de la Ley 1437 de 2011, presentó demanda ante los Juzgados Administrativos de Bogotá contra **VANTI S.A. ESP.**, solicitando como pretensiones, las siguientes:

*"[...] Conforme a los hechos narrados respetuosamente solicito a su Despacho se sirva ordenar el cumplimiento del acto administrativo No. 201851208-1013774 de 13 de octubre de 2020, confirmado mediante resoluciones No. 201934125-1013774 y SSPD-*

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2022-00360-00  
MEDIO DE CONTROL CUMPLIMIENTO DE NORMAS CON FUERZA MATERIAL DE LEY  
O DE ACTOS ADMINISTRATIVOS  
DEMANDANTE: ALFONSO HUMBERTO CRUZ URREA  
DEMANDADO: VANTI S.A. ESP.  
ASUNTO: REMITE POR COMPETENCIA

*20218140532775 del 28 de septiembre de 2021, donde se ordena cancelar la suma de CUATROCIENTOS TREINTA Y TRES MIL VEINTE PESOS M/CTE (\$433.020.00) por concepto de reposición del medidor del cual fue liquidado mediante la factura G200188409 a VANTI S.A ESP Nit 800.007.813-5 siendo su representante legal el Dr RODOLFO ENRIQUE ANAYA ABELLO y/o quien haga sus veces con domicilio en Bogotá D.C [...]"*

2. Corresponsiéndole por reparto al Juzgado Sexto (6.º) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, mediante providencia de fecha 14 de marzo de 2022, declaró la falta de competencia y ordenó remitir el expediente a esta Corporación, arguyendo que se estaba demandando a una autoridad administrativa del orden nacional, como lo era la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

3. Contra la anterior decisión, el demandante presentó recurso de reposición, el cual fue resuelto por el Juzgado 6.º Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, confirmando la decisión, porque a su juicio, sí se está demandando a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y, por tanto, la competencia para conocer de la demanda radica en el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

4. Remitido el expediente a este tribunal, correspondió por reparto el conocimiento a este Despacho, quien a través de auto de fecha 2 de agosto de 2022, inadmitió la demanda, entre otras, por la siguiente razón:

*"[...] De la revisión de la disposición normativa transcrita, el Despacho evidencia que el escrito de demanda debe contener, entre otros, la determinación de la autoridad o particular incumplido, situación esta que no se observa de manera clara, por cuanto, la parte demandante indicó que la demandada era la sociedad Vanti S.A.; sin embargo, en un apartado de la demanda solicita que se vincule a la Superintendencia de Servicios Públicos y en otro escrito aparte manifestó que la demanda solo se ejercía contra Vanti S.A.; razón por la cual, la parte demandante deberá determinar con precisión la autoridad o particular presuntamente incumplido [...]"*

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2022-00360-00  
MEDIO DE CONTROL CUMPLIMIENTO DE NORMAS CON FUERZA MATERIAL DE LEY  
O DE ACTOS ADMINISTRATIVOS  
DEMANDANTE: ALFONSO HUMBERTO CRUZ URREA  
DEMANDADO: VANTI S.A. ESP.  
ASUNTO: REMITE POR COMPETENCIA

5. Con sustento a lo solicitado en el auto inadmisorio, el demandante se pronunció mediante escrito remitido al correo de la Sección Primera, indicando:

*"[...] Conforme lo señalado en el auto inadmisorio, me permito informar que la entidad demandada es VANTI S.A. ESP, pues dicha entidad ha incumplido lo establecido en los actos administrativos No. 201851208-1013774 de 13 de octubre de 2020, No. 201934125-1013774 de 31 de octubre de 2020 y Resolución No SSPD-20218140532775 del 28 de septiembre de 2021 [...]"<sup>1</sup>*

6. Razón por la cual, la presente demanda va dirigida solo contra la empresa VANTI S.A. ESP. y no contra la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

## II. CONSIDERACIONES

7. El artículo 155 de la Ley 1437 de 2011 (modificado por el artículo 30 de la Ley 2080 de 2021), sobre la competencia, en primera instancia, de los jueces administrativos, establece:

*"[...] Artículo 155. Competencia de los jueces administrativos en primera instancia. Los juzgados administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:*

*[...]*

*10. De los relativos a la protección de derechos e intereses colectivos y de cumplimiento, contra las autoridades de los niveles departamental, distrital, municipal o local o las personas privadas que dentro de esos mismos ámbitos desempeñen funciones administrativas. [...]* (Destacado fuera de texto original).

8. El numeral 3.º de la Ley 393 de 1997, sobre la competencia para conocer del medio de control de cumplimiento de normas con fuerza material de ley o de actos administrativos, establece:

---

<sup>1</sup> Cfr. Documento "[...] 16 Subsanación [...]" del expediente digital.

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2022-00360-00  
MEDIO DE CONTROL CUMPLIMIENTO DE NORMAS CON FUERZA MATERIAL DE LEY  
O DE ACTOS ADMINISTRATIVOS  
DEMANDANTE: ALFONSO HUMBERTO CRUZ URREA  
DEMANDADO: VANTI S.A. ESP.  
ASUNTO: REMITE POR COMPETENCIA

*"[...] **Artículo 3.º.- Competencia.** De las acciones dirigidas al cumplimiento de normas con fuerza material de Ley o Acto Administrativo, **conocerán en primera instancia los Jueces Administrativos con competencia en el domicilio del accionante.** En segunda instancia será competente el Tribunal Contencioso Administrativo del Departamento al cual pertenezca el Juzgado Administrativo [...]" (Destacado fuera de texto original).*

9. De las normas transcritas *supra*, el Despacho evidencia que la competencia para conocer del medio de control de cumplimiento de normas con fuerza material de ley o de actos administrativos radica en los Jueces Administrativos o Tribunales Administrativos con competencia en el domicilio del accionante y, adicionalmente, si se está demandando una autoridad de los niveles departamental, distrital, municipal o local o las personas privadas que dentro de esos mismos ámbitos desempeñen funciones administrativas, la competencia radica en los Juzgados Administrativos; por lo que, solo si se demanda una autoridad del orden nacional o personas privadas que dentro de ese mismo ámbito desempeñen funciones administrativas, radica en los Tribunales Administrativos.

10. Revisada la presente demanda, el Despacho observa que se está demandando a la empresa **VANTI S.A. ESP.**; razón por la cual, como la parte demandante reside en la ciudad de Bogotá, D.C., el conocimiento de la presente demanda radica en los Juzgados Administrativos del Circuito Judicial de Bogotá, como bien fue presentada por la parte demandante y como así ya lo había manifestado desde el recurso de reposición contra el auto de fecha 14 de marzo de 2022, mediante el cual se ordenó remitir el expediente a esta Corporación.

11. Razón por la cual, sin entrar a analizar sobre la procedencia del presente medio de control, se ordenará remitir el expediente al Juzgado Sexto (6.º) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, por ser la autoridad que conoció inicialmente sobre la demanda.

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2022-00360-00  
MEDIO DE CONTROL CUMPLIMIENTO DE NORMAS CON FUERZA MATERIAL DE LEY  
O DE ACTOS ADMINISTRATIVOS  
DEMANDANTE: ALFONSO HUMBERTO CRUZ URREA  
DEMANDADO: VANTI S.A. ESP.  
ASUNTO: REMITE POR COMPETENCIA

En consecuencia, el Despacho:

## RESUELVE

**PRIMERA.- DECLÁRASE** la falta de competencia para conocer del presente medio de control, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO.- REMÍTASE** de manera inmediata el presente expediente al Juzgado Sexto (6.º) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**TERCERO.- Por Secretaría de la Sección, REALÍCESE** la actualización del estado del presente proceso en SAMAI.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE<sup>2</sup>.**

(Firmado electrónicamente)  
**CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**  
Magistrada

---

<sup>2</sup> CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por la Magistrada Claudia Elizabeth Lozzi Moreno del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, en la plataforma electrónica SAMAI del Consejo de Estado; 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-**

**-SUB SECCIÓN "A"-**

Bogotá, D.C., veinticinco (25) de octubre de dos mil veintitrés (2023)

***MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO***

**PROCESO No.:** 25000-23-41-000-2021-00779-00  
**ACCIONANTE:** PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN  
**ACCIONADAS:** NACIÓN - MINISTERIO DE LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES, FONDO ÚNICO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES, UT CENTROS POBLADOS DE COLOMBIA 2020 Y OTROS.  
**MEDIO DE CONTROL:** PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS

---

**Asunto: Niega por improcedentes recursos de apelación y solicitud de aclaración de providencia.**

Visto el informe secretarial que antecede, procede el Despacho a pronunciarse sobre los recursos de apelación y sobre la solicitud de aclaración presentados contra el auto de fecha 28 de septiembre de 2023, mediante el cual la Subsección "A" de la Sección Primera declaró la terminación del proceso por improcedencia del medio de control y por pérdida de competencia, atendida la decisión del H. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Plena de la Sección

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2021-00779-00  
ACCIONANTE: PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN  
ACCIONADAS: NACIÓN - MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES, FONDO ÚNICO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES, UT CENTROS POBLADOS DE COLOMBIA 2020 Y OTROS.  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
ASUNTO: SE PRONUNCIA SOBRE RECURSOS DE APELACIÓN Y SOLICITUD DE ACLARACIÓN, REQUIERE A LA SECRETARÍA

Tercera<sup>1</sup>; sentencia de fecha 27 de julio de 2023; C.P. Martín Bermúdez Muñoz; número único de radicación 25000-23-41-000-2017-00083-02.

## I. ANTECEDENTES

La Sala Plena de la Sección Tercera<sup>2</sup> del H. Consejo de Estado, en un caso reciente, sentencia de fecha 27 de julio de 2023; C.P. Martín Bermúdez Muñoz; número único de radicación 25000-23-41-000-2017-00083-02, sostuvo que, cuando la violación de un derecho contractual afecte a una entidad pública, es esta por intermedio de su representante legal quien debe adelantar en ejercicio del medio de control contractual, los procesos judiciales para solicitar la defensa del interés patrimonial, y solo en el evento de constatar que no se está ejerciendo el derecho de acción contractual, o que no se está haciendo de manera adecuada, puede acudir al medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos:

*"[...] 123.- El simple hecho de que la afectada con la violación del derecho sea una entidad pública, no permite que ella sea desplazada por el actor popular en la defensa de sus intereses. **La defensa del interés patrimonial de una entidad pública debe realizarse por su representante legal, por lo que solo cuando se constate que no se está ejerciendo, o que no se está haciendo de manera adecuada, puede acudir a la acción popular; ella debe estar dirigida a lograr que quien debe hacer tal defensa la realice efectivamente, si se verifica que no lo está haciendo: no a sustituirla. No tener este tipo de consideraciones conduce, como ocurrió en este caso, a activar la acción constitucional sin tener en cuenta la actividad procesal adelantada por la entidad contratante y las pretensiones***

---

<sup>1</sup> Con aclaraciones de voto de los Consejeros de Estado, doctores Guillermo Sánchez Luque, María Adriana Marín y Jaime Enrique Rodríguez Navas.

<sup>2</sup> Con aclaraciones de voto de los Consejeros de Estado, doctores Guillermo Sánchez Luque, María Adriana Marín y Jaime Enrique Rodríguez Navas.

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2021-00779-00  
ACCIONANTE: PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN  
ACCIONADAS: NACIÓN - MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES, FONDO ÚNICO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES, UT CENTROS POBLADOS DE COLOMBIA 2020 Y OTROS.  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
ASUNTO: SE PRONUNCIA SOBRE RECURSOS DE APELACIÓN Y SOLICITUD DE ACLARACIÓN, REQUIERE A LA SECRETARÍA

***formuladas -en la acción contractual- por los mismos hechos y en defensa del interés patrimonial la citada entidad [...]"<sup>3</sup>.***

El presente medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos fue presentado por la Procuraduría General de la Nación el 8 de septiembre de 2021, solicitando que se amparen los derechos colectivos a la moralidad administrativa, defensa al patrimonio público y acceso al servicio público esencial de internet, supuestamente, vulnerados con ocasión a las aparentes irregularidades emanadas del **Contrato de Aporte núm. 1043 de 2020** suscrito entre el Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones -FUTIC. y la Unión Temporal Centros Poblados Colombia 2020, el cual tenía como objeto: "[...] *ejecutar el proyecto Centros Digitales en la Región B adjudicada obligándose a realizar la planeación, instalación, operación y mantenimiento de la infraestructura para prestar el servicio de Internet bajo las condiciones establecidas en el Anexo Técnico [...]"*.

Revisada la plataforma SAMAI del Consejo de Estado, la Subsección "A" de la Sección Primera constató la existencia de cuatro (4) procesos contractuales originados de las presuntas irregularidades del **Contrato de Aporte núm. 1043 de 2020** suscrito entre el Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y la Unión Temporal Centros Poblados Colombia 2020, como se relacionó en el auto de fecha 28 de septiembre de 2023, que dio por terminado el presente proceso y que a continuación, nuevamente, se vuelve a relacionar, así:

1) **Expediente núm.: 25000-23-36-000-2022-000-00338-00**

---

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera; sentencia de 27 de julio de 2023; C.P. Martín Bermúdez Muñoz; número único de radicación 25000234100020170008302 (64048)

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2021-00779-00  
ACCIONANTE: PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN  
ACCIONADAS: NACIÓN - MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES, FONDO ÚNICO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES, UT CENTROS POBLADOS DE COLOMBIA 2020 Y OTROS.  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
ASUNTO: SE PRONUNCIA SOBRE RECURSOS DE APELACIÓN Y SOLICITUD DE ACLARACIÓN, REQUIERE A LA SECRETARÍA

**Medio de control:** Controversias Contractuales y reparación directa

**Magistrado Ponente:** Henry Aldemar Barreto Mogollón, Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera – Subsección “B”

**Fecha de reparto:** 1.º de julio de 2022

**Demandante:** Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

**Demandado:** Unión Temporal Centros Poblados Colombia 2020 y otros.

**Estado:** Se inadmitió la demanda a través de auto de fecha 3 de noviembre de 2022.

2) **Expediente núm.: 25000-23-36-000-2022-000-00346-00**

**Medio de control:** Controversias Contractuales con reparación directa

**Magistrado Ponente:** Fernando Iregui Camelo, Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera – Subsección “C”

**Fecha de reparto:** 7 de julio de 2022

**Demandante:** Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

**Demandado:** Fiduciaria BBVA Asset Management S.A. Sociedad Fiduciaria<sup>4</sup>

**Estado:** Se admitió la demanda a través de auto de fecha 26 de mayo de 2023, el cual fue aclarado, mediante auto de 9 de junio de 2023.

3) **Expediente núm.: 25000-23-36-000-2022-000-00349-00**

**Medio de control:** Controversias Contractuales

**Magistrado Ponente:** Franklin Pérez Camargo, Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera – Subsección “B”

**Fecha de reparto:** 11 de julio de 2022

---

<sup>4</sup> De conformidad con el Contrato de Fiducia Mercantil de Administración y Pagos núm. 96731 de 31 de marzo de 2021, es la Fiduciaria del Contrato de Aporte núm. 1043 de 2020.

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2021-00779-00  
ACCIONANTE: PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN  
ACCIONADAS: NACIÓN - MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES, FONDO ÚNICO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES, UT CENTROS POBLADOS DE COLOMBIA 2020 Y OTROS.  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
ASUNTO: SE PRONUNCIA SOBRE RECURSOS DE APELACIÓN Y SOLICITUD DE ACLARACIÓN, REQUIERE A LA SECRETARÍA

**Demandante:** Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

**Demandado:** Sescolombia SAS.<sup>5</sup> y Seguros del Estado

**Estado:** Se admitió la demanda, mediante auto de fecha 5 de mayo de 2023.

4) **Expediente núm.: 25000-23-36-000-2022-000-00398-00**

**Medio de control:** Controversias Contractuales

**Magistrado Ponente:** Juan Carlos Garzón Martínez, Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera – Subsección “A”

**Fecha de reparto:** 9 de agosto de 2022

**Demandante:** Fondo Único de Tecnologías de la Información -FUTIC. y las Comunicaciones

**Demandado:** Consorcio PE2020 C DIGITALES<sup>6</sup> (integrado por Telemediciones S.A.S., PMO Solycom S.A.S. y Eurcontrol S.A. Suscursal Colombia)

Razón por la cual, como el motivo que dio origen al presente medio de control fueron las presuntas irregularidades surtidas con el **Contrato de Aporte núm. 1043 de 2020**, y frente a este, el representante legal del Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones - FUTIC. inició los procesos contractuales que se relacionaron anteriormente, en los cuales se están reclamando los derechos contractuales respecto al Contrato de Aporte 1043 de 2020, el presente medio de control se tornó improcedente y el juez contractual pasó a ser

---

<sup>5</sup> Sociedad que suscribió el Contrato de servicios profesionales núm. 000187 de 2020 con el MinTIC para apoyar al Ministerio en la administración de riesgos, seguros y garantías y quien debía validar y verificar todas las garantías que se presentaran en las etapas precontractuales y contractuales que suscribiera el Ministerio.

<sup>6</sup> Interventor del Contrato de Aporte núm. 1043 de 2020.

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2021-00779-00  
ACCIONANTE: PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN  
ACCIONADAS: NACIÓN - MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES, FONDO ÚNICO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES, UT CENTROS POBLADOS DE COLOMBIA 2020 Y OTROS.  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
ASUNTO: SE PRONUNCIA SOBRE RECURSOS DE APELACIÓN Y SOLICITUD DE ACLARACIÓN, REQUIERE A LA SECRETARÍA

el juez natural que debe pronunciarse sobre los referidos derechos contractuales reclamados por el -FUTIC.

Fue por este motivo que la Subsección “A” de la Sección Primera de esta Corporación, mediante auto de fecha 28 de septiembre de 2023, declaró la terminación del proceso por improcedencia del medio de control y por pérdida de competencia, se reitera, atendiendo la decisión del H. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Plena de la Sección Tercera; sentencia de fecha 27 de julio de 2023; C.P. Martín Bermúdez Muñoz; número único de radicación 25000-23-41-000-2017-00083-02.

Comoquiera que se declaró la terminación del proceso, en el auto de fecha 28 de septiembre de 2023 también se levantaron las medidas cautelares de urgencia decretadas en auto de 13 de septiembre de 2021; motivo por el cual, entre otros, se ordenó que la suma de dinero que se encuentra a disposición de esta Corporación, esto es, los **OCHENTA Y CINCO MILLONES CUATROCIENTOS NOVENTA Y CINCO MIL NOVECIENTOS TREINTA Y OCHO PESOS CON DOCE CENTAVOS (\$ 85.495.938,12)**, consignados por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social en cumplimiento del auto de medidas cautelares de urgencia que decretó el embargo de dineros que tuvieran relación con la UT Centros Poblados Colombia 2020 o con sus miembros, fueran devueltos a la autoridad administrativa que había realizado las gestiones de embargo, es decir, al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

Contra las anteriores decisiones, se presentaron recursos de apelación y se solicitó aclaración, como a continuación se expone:

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2021-00779-00  
ACCIONANTE: PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN  
ACCIONADAS: NACIÓN - MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES, FONDO ÚNICO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES, UT CENTROS POBLADOS DE COLOMBIA 2020 Y OTROS.  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
ASUNTO: SE PRONUNCIA SOBRE RECURSOS DE APELACIÓN Y SOLICITUD DE ACLARACIÓN, REQUIERE A LA SECRETARÍA

## **RECURSOS DE APELACIÓN**

***La accionante, Procuraduría General de la Nación, representada por el doctor, Luis Ramiro Escandón Hernández, Procurador Delegado para la Conciliación Administrativa***

Expuso que la sentencia de fecha 27 de julio de 2023; del H. Consejo de Estado – Sección Tercera, C.P. Martín Bermúdez Muñoz; número único de radicación 25000-23-41-000-2017-00083-02., es equívoca y no puede aplicarse por cuanto no se trata de una sentencia de unificación y, en todo caso, considera que son asuntos diferentes.

***Coadyuvante de la accionante, señor Henry Antonio Anaya Arango***

Sostuvo que la sentencia (Sic) que dio por terminado el proceso es contraria a la Constitución Política; por cuanto, fue proferida en una etapa procesal en la que no correspondía dictarse sentencia, toda vez que, se estaban practicando pruebas y, adicionalmente, porque la “*sentencia*” (Sic) debía ser dictada en audiencia pública.

Aduce que, para terminar el proceso, no se debía citar la sentencia de fecha 27 de julio de 2023; C.P. Martín Bermúdez Muñoz; número único de radicación 25000-23-41-000-2017-00083-02; por cuanto, no se trata de una sentencia de unificación y el caso del referido proceso es diferente al presente.

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2021-00779-00  
ACCIONANTE: PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN  
ACCIONADAS: NACIÓN - MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES, FONDO ÚNICO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES, UT CENTROS POBLADOS DE COLOMBIA 2020 Y OTROS.  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
ASUNTO: SE PRONUNCIA SOBRE RECURSOS DE APELACIÓN Y SOLICITUD DE ACLARACIÓN, REQUIERE A LA SECRETARÍA

## **SOLICITUD DE ACLARACIÓN**

### ***Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones -FUTIC.***

El apoderado del MiTIC y -FUTIC. presentó solicitud de aclaración respecto al auto de fecha 28 de septiembre de 2023, mediante el cual se declaró la terminación del proceso y se levantaron las medidas cautelares decretadas a través de auto de 13 de septiembre de 2021.

Los argumentos expuestos por el apoderado consistieron en que a su juicio se debía aclarar la providencia en tanto no era claro ni lógico que se diera por terminado el proceso arguyendo la existencia de medios de control contractuales con el mismo objeto del presente medio de control, pero los dineros embargados no fueran remitidos a dichos procesos o a la autoridad administrativa contratante del Contrato de Aporte núm. 1043 de 2020, como lo era el Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones -FUTIC.

### **Traslado de los recursos y solicitud de aclaración**

Los recursos de apelación y la solicitud de aclaración presentados contra el auto de fecha 28 de septiembre de 2023, fueron trasladados a las partes por los solicitantes simultáneamente a la presentación de los memoriales. Adicionalmente, la Secretaría de la Sección los fijó en lista el 11 de octubre de 2023, iniciando el traslado el 12 de octubre y finalizando el 17 del mismo mes y año<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Cfr. Documentos "[...] 449. TRASLADO [...]" del expediente digital.

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2021-00779-00  
ACCIONANTE: PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN  
ACCIONADAS: NACIÓN - MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES, FONDO ÚNICO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES, UT CENTROS POBLADOS DE COLOMBIA 2020 Y OTROS.  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
ASUNTO: SE PRONUNCIA SOBRE RECURSOS DE APELACIÓN Y SOLICITUD DE ACLARACIÓN, REQUIERE A LA SECRETARÍA

Las partes se pronunciaron así:

### **AXA COLPATRIA SEGUROS S.A.<sup>8</sup>**

El apoderado solicitó se declare infundado los recursos de apelación presentados por la accionante y por el coadyuvante de la parte actora, señor Henry Antonio Anaya Arango, en tanto considera que el presente medio de control es manifiestamente improcedente y, por tanto, la decisión de dar por terminado el proceso resulta ajustada a derecho y a la realidad fáctica y procesal.

El Despacho de la Magistrada Ponente, mediante auto de fecha 22 de agosto de 2023, ordenó a la Secretaría de la Sección que rindiera un informe detallado sobre los montos embargados que han ingresado a la cuenta de depósitos judiciales, la persona natural o jurídica embargada, la cuenta y banco donde se causó el embargo o, si es del caso, el origen del dinero embargado.

### **SEGUROS DEL ESTADO S.A. y SEGUROS CONFIANZA S.A.<sup>9</sup>**

El apoderado solicitó se nieguen por improcedentes los recursos de apelación presentados contra el auto que declaró la terminación del proceso; por cuanto, indica que en el medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos solo es procedente la apelación contra el auto que decreta medidas cautelares o contra la sentencia.

---

<sup>8</sup> Cfr. Documentos "[...] 451. AXA-COLPATRIA [...]" del expediente digital.

<sup>9</sup> Cfr. Documentos "[...] 452. SEG-ESTADO [...]" del expediente digital.

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2021-00779-00  
ACCIONANTE: PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN  
ACCIONADAS: NACIÓN - MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES, FONDO ÚNICO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES, UT CENTROS POBLADOS DE COLOMBIA 2020 Y OTROS.  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
ASUNTO: SE PRONUNCIA SOBRE RECURSOS DE APELACIÓN Y SOLICITUD DE ACLARACIÓN, REQUIERE A LA SECRETARÍA

**BANCO BBVA COLOMBIA Y BBVA ASSET MANAGEMENT S.A. SOCIEDAD FIDUCIARIA<sup>10</sup>**

El apoderado solicitó se rechacen los recursos de apelación, exponiendo que no existe ninguna norma legal en la Ley 472 de 1998 ni tampoco una sola jurisprudencia del Consejo de Estado que autorice que el auto que decreta la terminación del proceso pueda ser susceptible de apelación.

Adicionalmente, respeto a la solicitud de aclaración presentada por el apoderado del -FUTIC. el apoderado solicitó se niegue por improcedente; por cuanto, considera que no hay motivo de duda que deba ser objeto de aclaración, porque la providencia no contiene afirmaciones confusas o incomprensibles, y lo que propone el Mintic y el Futic en el fondo son reparos que no pueden resolverse por la vía de la aclaración sino de la impugnación, si a ella hubiere lugar.

**JORGE IBAN ROZO BARRAGÁN E INVERSIONES EN INFRAESTRUCTURA S.A.S.<sup>11</sup>**

El abogado del señor Jorge Rozo y de Inversiones en Infraestructura S.A.S. solicitó se confirme la decisión de dar por terminado el proceso, argumentando que de conformidad con la jurisprudencia del H. Consejo de Estado, no es procedente el medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos para perseguir derechos contractuales.

---

<sup>10</sup> Cfr. Documentos "[...] 453BBVA-Pronuncia [...]" del expediente digital.

<sup>11</sup> Cfr. Documentos "[...] 453BBVA-Pronuncia [...]" del expediente digital.

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2021-00779-00  
 ACCIONANTE: PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN  
 ACCIONADAS: NACIÓN - MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS  
 COMUNICACIONES, FONDO ÚNICO DE TECNOLOGÍAS DE LA  
 INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES, UT CENTROS POBLADOS DE  
 COLOMBIA 2020 Y OTROS.  
 MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
 ASUNTO: SE PRONUNCIA SOBRE RECURSOS DE APELACIÓN Y SOLICITUD DE  
 ACLARACIÓN, REQUIERE A LA SECRETARÍA

### **BANCO ITAÚ<sup>12</sup>**

El apoderado del Banco Itaú solicitó se confirme la decisión de dar por terminado el proceso, argumentando que no pueden existir varias acciones por hechos y pretensiones similares.

### **SOCIEDAD FIDUCIARIA DE DESARROLLO AGROPECUARIO S.A.<sup>13</sup>**

La sociedad Legal Services Enterprise S.A.S., actuando en nombre y representación de la sociedad fiduciaria de desarrollo agropecuario S.A. solicitó se confirme la decisión de levantar las medidas cautelares de urgencia; por cuanto, a su juicio ya los hechos que las motivaron ya se encuentran superados.

### **RAVE, AGENCIA DE SEGUROS LTDA.<sup>14</sup>**

Solicitó se nieguen por improcedentes los recursos de apelación presentados contra el auto que declaró la terminación del proceso; por cuanto, indica que en el medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos solo es procedente la apelación contra el auto que decreta medidas cautelares o contra la sentencia.

### **MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES Y FONDO ÚNICO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES -FUTIC.<sup>15</sup>**

<sup>12</sup> Cfr. Documentos "[...] 455ITAÚ [...]" del expediente digital.

<sup>13</sup> Cfr. Documentos "[...] 456DESCORRE [...]" del expediente digital.

<sup>14</sup> Cfr. Documentos "[...] 458EMCA-RAVE [...]" del expediente digital.

<sup>15</sup> Cfr. Documentos "[...] 458EMCA-RAVE [...]" del expediente digital.

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2021-00779-00  
ACCIONANTE: PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN  
ACCIONADAS: NACIÓN - MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES, FONDO ÚNICO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES, UT CENTROS POBLADOS DE COLOMBIA 2020 Y OTROS.  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
ASUNTO: SE PRONUNCIA SOBRE RECURSOS DE APELACIÓN Y SOLICITUD DE ACLARACIÓN, REQUIERE A LA SECRETARÍA

El abogado del -MinTIC. y del -FUTIC., describiendo traslado de los recursos de apelación presentados por la accionante y el coadyuvante, señor Henry Anaya, solicitó se revoque el auto de fecha 28 de septiembre de 2023, mediante el cual se dio por terminado el proceso, argumentando que solo la ley puede establecer la procedencia o no de un medio de control.

## II. CONSIDERACIONES

### Competencia

Es competente el Despacho para pronunciarse sobre los recursos de apelación y la solicitud de aclaración presentados contra el auto de fecha 28 de septiembre de 2023, mediante el cual se dio por terminado el proceso, toda vez que en el caso *sub examine* no se van a resolver de fondo las solicitudes sino se va a entrar a analizar sobre la procedencia de las mismas.

### FRENTE A LOS RECURSOS DE APELACIÓN CONTRA EL AUTO QUE DIO POR TERMINADO EL PROCESO

El artículo 37 de la Ley 472 de 1998, sobre los recursos de apelación en el trámite del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos -*acción popular*-, dispone:

*"[...] Artículo 37.- Recurso de apelación. El recurso de apelación procederá contra la sentencia que se dicte en primera instancia, en la forma y oportunidad señalada en el Código de Procedimiento Civil, y deberá ser resuelto dentro de los veinte (20) días siguientes contados a partir de la radicación del expediente en la secretaría del tribunal competente [...]"*

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2021-00779-00  
 ACCIONANTE: PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN  
 ACCIONADAS: NACIÓN - MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES, FONDO ÚNICO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES, UT CENTROS POBLADOS DE COLOMBIA 2020 Y OTROS.  
 MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
 ASUNTO: SE PRONUNCIA SOBRE RECURSOS DE APELACIÓN Y SOLICITUD DE ACLARACIÓN, REQUIERE A LA SECRETARÍA

El H. Consejo de Estado se ha pronunciado sobre la procedencia del recurso de apelación dentro del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos, así<sup>16</sup>:

*"[...] 12. En sustento de la consideración expuesta, la Sala Plena del Consejo de Estado manifestó:*

*"[...] La procedencia de recursos en el trámite de las acciones populares está íntegramente regulada por la Ley 472 y no es de recibo aceptar que, en virtud de la remisión que establece el art. 44 de la Ley 472 de 1998, procedan todos los recursos consagrados en el Código Contencioso Administrativo. Esta regulación se explica por la especial celeridad que, conforme a la Ley 472 de 1998, deben tener este tipo de procesos. Aceptar la procedencia de todos los recursos que regula el C.C.A. contra la totalidad de los autos que se dicten en el proceso originado en una acción popular, implicaría hacer nugatorio y dejar sin efecto real el trámite rápido y sumario que quiso introducir el legislador, lo que traería como consecuencia la desfiguración de la acción misma y la conversión del proceso original en un proceso ordinario cualquiera [...]"*. (Negrillas fuera del texto).

*13. También debe resaltarse que las anteriores consideraciones fueron ratificadas recientemente por la Sala Plena del Consejo de Estado, cuando en providencia de 26 de junio de 2019 , con ponencia del Magistrado Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló lo siguiente:*

*"[...] Entonces es esta la oportunidad para que la Sala Plena de esta Corporación reafirme la regla en comento según la cual, se insiste, las únicas decisiones apelables en acciones populares son el auto que decreta una medida cautelar y la sentencia de primera instancia, por lo que todas las demás decisiones que se adopten en el trámite de estos procesos son únicamente pasibles del recurso de reposición.*

*[...]*

*En tales condiciones, es claro que la decisión a través de la cual se niega la solicitud de intervención de un tercero en el trámite de una acción popular es pasible del recurso de reposición,*

<sup>16</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera; auto de 10 de febrero de 2021; C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés; número único de radicación 08-001-23-33-000-2019-00646-01

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2021-00779-00  
ACCIONANTE: PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN  
ACCIONADAS: NACIÓN - MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES, FONDO ÚNICO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES, UT CENTROS POBLADOS DE COLOMBIA 2020 Y OTROS.  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
ASUNTO: SE PRONUNCIA SOBRE RECURSOS DE APELACIÓN Y SOLICITUD DE ACLARACIÓN, REQUIERE A LA SECRETARÍA

*pero no de apelación y por ende, tampoco de súplica –que procede contra los autos que por su naturaleza son apelables dictados en única o segunda instancia- razón por la cual, en aras de garantizar el acceso a la administración de justicia, corresponde adecuar el recurso de súplica interpuesto por el apoderado de los señores Tomás y Jerónimo Uribe Moreno al de reposición y por tanto, devolver el expediente al Despacho del ponente para lo pertinente.*

*[...]*

*Precisado lo anterior, se reitera, el recurso de apelación en materia de acciones populares sólo procede en los casos expresamente señalados en la Ley 472 de 1998, por lo que contra el resto de las decisiones proferidas en el marco de una acción popular sólo procede el de reposición [...]. [...]" (negrillas del Despacho)*

*14. Con base en las anteriores premisas, el Despacho concluye que no le asiste la razón al a quo al indicar que, en tratándose de acciones populares, y en aplicación del Decreto 806 de 2020, la providencia que decide excepciones y da por terminado el proceso, resulta susceptible del recurso de alzada. [...]"*

Así las cosas, de la revisión de la disposición normativa citada y de la jurisprudencia transcrita *supra*, el Despacho concluye que en el trámite del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos **solo es procedente el recurso de apelación contra el auto que decreta medidas cautelares o contra la sentencia.**

Razón por la cual, se negará por improcedente los recursos de apelación presentados por la accionante y su coadyuvante contra el auto de fecha 28 de septiembre de 2023, mediante el cual se dio por terminado el proceso.

Ahora bien, en el presente asunto, dando aplicación al párrafo del artículo 318 del C. G. del P., que a continuación se cita, **sería del caso tramitar los recursos de apelación presentados por las reglas del**

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2021-00779-00  
ACCIONANTE: PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN  
ACCIONADAS: NACIÓN - MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES, FONDO ÚNICO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES, UT CENTROS POBLADOS DE COLOMBIA 2020 Y OTROS.  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
ASUNTO: SE PRONUNCIA SOBRE RECURSOS DE APELACIÓN Y SOLICITUD DE ACLARACIÓN, REQUIERE A LA SECRETARÍA

**recurso de reposición; sin embargo, no resulta procedente en tanto al tratarse el auto de fecha 28 de septiembre de 2023 de una decisión de Sala, no resulta procedente la reposición, de conformidad con el inciso final del citado artículo 318 *ejusdem*.**

*"[...] Artículo 318. Procedencia y oportunidades. Salvo norma en contrario, el recurso de reposición procede contra los autos que dicte el juez, contra los del magistrado sustanciador no susceptibles de súplica y contra los de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, para que se reformen o revoquen.*

*El recurso de reposición no procede contra los autos que resuelvan un recurso de apelación, una súplica o una queja.*

*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.*

*El auto que decide la reposición no es susceptible de ningún recurso, salvo que contenga puntos no decididos en el anterior, caso en el cual podrán interponerse los recursos pertinentes respecto de los puntos nuevos.*

**Los autos que dicten las salas de decisión no tienen reposición; podrá pedirse su aclaración o complementación, dentro del término de su ejecutoria.**

**PARÁGRAFO. Cuando el recurrente impugne una providencia judicial mediante un recurso improcedente, el juez deberá tramitar la impugnación por las reglas del recurso que resultare procedente, siempre que haya sido interpuesto oportunamente [...]" (Destacado fuera de texto original).**

## **RESPECTO A LA SOLICITUD DE ACLARACIÓN**

Frente a la aclaración de los autos, el Código General del Proceso en su artículo 285, establece:

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2021-00779-00  
 ACCIONANTE: PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN  
 ACCIONADAS: NACIÓN - MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES, FONDO ÚNICO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES, UT CENTROS POBLADOS DE COLOMBIA 2020 Y OTROS.  
 MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
 ASUNTO: SE PRONUNCIA SOBRE RECURSOS DE APELACIÓN Y SOLICITUD DE ACLARACIÓN, REQUIERE A LA SECRETARÍA

**“[...] Artículo 285. Aclaración. La sentencia no es revocable ni reformable por el juez que la pronunció. Sin embargo, podrá ser aclarada, de oficio o a solicitud de parte, cuando contenga conceptos o frases que ofrezcan verdadero motivo de duda, siempre que estén contenidas en la parte resolutive de la sentencia o influyan en ella.**

**En las mismas circunstancias procederá la aclaración de auto. La aclaración procederá de oficio o a petición de parte formulada dentro del término de ejecutoria de la providencia.**

*La providencia que resuelva sobre la aclaración no admite recursos, pero dentro de su ejecutoria podrán interponerse los que procedan contra la providencia objeto de aclaración [...]” (Destacado fuera de texto original).*

De la revisión de la normativa citada *supra*, el Despacho evidencia que para que proceda una aclaración frente a una providencia judicial, deben cumplirse tres requisitos, estos son: i) la solicitud debe realizarla alguna de las partes del proceso o ser de oficio; ii) que la providencia contenga conceptos o frases que ofrezcan verdadero motivo de duda, siempre que estén contenidas en la parte resolutive o influyan en ella; y iii) la solicitud debe formularse dentro del término de ejecutoria de la providencia.

En el caso *sub examine*, el Despacho advierte que no se cumple con el segundo requisito para aclarar una providencia en cuanto que el auto **contenga conceptos o frases que ofrezcan verdadero motivo de duda, siempre que estén contenidas en la parte resolutive o influyan en ella**, toda vez que, los argumentos expuestos por el apoderado del -MinTIC. y del -FUTIC. para solicitar la aclaración de la providencia consistieron en que a su juicio no era claro ni lógico que se diera por terminado el proceso, arguyendo la existencia de medios de control contractuales con el mismo objeto del presente medio de control, pero los dineros embargados no fueran remitidos a dichos procesos o a la autoridad administrativa contratante del Contrato de Aporte núm. 1043

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2021-00779-00  
ACCIONANTE: PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN  
ACCIONADAS: NACIÓN - MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES, FONDO ÚNICO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES, UT CENTROS POBLADOS DE COLOMBIA 2020 Y OTROS.  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
ASUNTO: SE PRONUNCIA SOBRE RECURSOS DE APELACIÓN Y SOLICITUD DE ACLARACIÓN, REQUIERE A LA SECRETARÍA

de 2020, como lo era el Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones -FUTIC., situación esta que no es susceptible de aclaración; por cuanto, **el apoderado no está argumentando ni probando que la providencia contenga conceptos o frases que ofrezcan verdadero motivo de duda; sino por el contrario, está exponiendo argumentos en sí mismos contra la decisión, lo cual resulta adverso al objeto de la aclaración, instrumento este que no puede ser utilizado para controvertir decisiones.**

Motivo por el cual, se negará por improcedente la solicitud de aclaración presentada por el apoderado del -MinTIC. y del -FUTIC. contra el auto de 28 de septiembre de 2023.

En consecuencia, el Despacho:

## RESUELVE

**PRIMERO.- NIÉGASE** por improcedentes los recursos de apelación presentados por la accionante, Procuraduría General de la Nación, representada por el doctor, Luis Ramiro Escandón Hernández, Procurador Delegado para la Conciliación Administrativa y el coadyuvante de la accionante, señor Henry Antonio Anaya Arango, contra el auto el auto de fecha 28 de septiembre de 2023, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO.- ABSTÉNGASE** el Despacho de darle trámite de reposición a los recursos de apelación presentados por la accionante y su coadyuvante, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2021-00779-00  
ACCIONANTE: PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN  
ACCIONADAS: NACIÓN - MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES, FONDO ÚNICO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES, UT CENTROS POBLADOS DE COLOMBIA 2020 Y OTROS.  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
ASUNTO: SE PRONUNCIA SOBRE RECURSOS DE APELACIÓN Y SOLICITUD DE ACLARACIÓN, REQUIERE A LA SECRETARÍA

**TERCERO.- NIÉGASE** por improcedente la solicitud de aclaración al auto de fecha 28 de septiembre de 2023, presentada por el apoderado del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y el Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones -FUTIC., por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**CUARTO.-** Respecto a la solicitud elevada por el apoderado del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y el Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones -FUTIC<sup>17</sup>, en cuanto que requiere copia del informe de fecha 22 de agosto de 2023, rendido por el Contador de la Secretaría de la Sección Primera<sup>18</sup>, **por Secretaría de la Sección y en coordinación con el solicitante, REMÍTASE** copia del aludido informe.

**QUINTO.- ESTÉSE** a lo dispuesto en auto de fecha 28 de septiembre de 2023.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**<sup>19</sup>.

(Firmado electrónicamente)  
**CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**  
Magistrada

<sup>17</sup> Cfr. Documento "[...] 188Solicitud-Mintic-Funtic [...]" del expediente digital, Carpeta Medida Cautelar núm. 1.

<sup>18</sup> Cfr. Documento "[...] 185 OF\_57\_2023 [...]" del expediente digital, carpeta Medida Cautelar núm. 1

<sup>19</sup> **CONSTANCIA:** La presente providencia fue firmada electrónicamente por la Magistrada Claudia Elizabeth Lozzi Moreno del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, en la plataforma electrónica SAMAI del Consejo de Estado; en consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 de la Ley 1437 de 2011.

REPUBLICA DE COLOMBIA



Libertad y Orden

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

Bogotá D.C., veinticuatro (24) de octubre de dos mil veintitrés (2023)

**PROCESO N°:** 25000234100020180041700  
**MEDIO DE CONTROL:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**DEMANDANTE:** CIUDAD LIMPIA BOGOTÁ S.A. E.S.P.  
**DEMANDADO:** CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
**ASUNTO:** CONCEDE RECURSO DE APELACIÓN CONTRA SENTENCIA

**MAGISTRADO PONENTE  
FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**

**ANTECEDENTES**

En sentencia de 26 de mayo de 2023<sup>1</sup> la Sala de la Sección Primera, Subsección A, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, resolvió negar las pretensiones de la demanda. Cabe destacar que, el presente Magistrado Ponente en providencia<sup>2</sup> de la misma fecha decidió salvar voto.

Una vez notificada la sentencia de 26 de mayo de 2023 el apoderado de la demandante, Ciudad Limpia Bogotá S.A. E.S.P., el día 15 de junio de 2023<sup>3</sup> presentó solicitud de adición de la sentencia.

Ahora bien, sin haber sido resuelta la solicitud de adición presentada en contra de la sentencia, el apoderado de la demandante allegó el día 27 de junio de 2023, recurso de apelación contra la sentencia de 26 de mayo de 2023<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Folio 423 a 450 del Expediente.

<sup>2</sup> Folio 451 a 467 del Expediente.

<sup>3</sup> Folio 479 a 3481 del Expediente.

<sup>4</sup> Folio 482 a 488 del Expediente.

PROCESO N°:	25000234100020180041700
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	CIUDAD LIMPIA BOGOTÁ S.A. E.S.P.
DEMANDADO:	CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
ASUNTO:	CONCEDE RECURSO DE APELACIÓN CONTRA SENTENCIA

Posteriormente, mediante Auto de 14 de septiembre de 2023<sup>5</sup> el Despacho Sustanciador resolvió negar la solicitud de adición de la sentencia, providencia que fue notificada con anotación de estado de 28 de septiembre de 2023, de conformidad con lo evidenciado en el aplicativo SAMAI y en el expediente; momento en el cual, considera el Despacho quedó en firme la sentencia de 26 de mayo de 2023 de acuerdo a lo establecido en el artículo 302<sup>6</sup> del C.G.P.

Así las cosas, se tiene que el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte demandante, el día 27 de junio de 2023, en contra de la sentencia de 26 de mayo de la presente anualidad, no se tendrá en cuenta como quiera que la interposición del recurso se presentó **antes** de que quedara ejecutoriada la sentencia, de forma previa a que se resolviera la solicitud de adición presentada por el mismo apoderado.

No obstante, se evidencia a folios 499 a 506 del expediente, reiteración y ratificación del recurso de apelación por parte del apoderado de la demandante Ciudad Limpia Bogotá S.A. E.S.P., escrito que se allegó en término el día 9 de octubre de los corrientes.

Por lo anterior, teniendo en cuenta que el recurso de apelación presentado el día 9 de octubre de 2023 se interpuso dentro del término de ley, y el proceso por su naturaleza es susceptible de la doble instancia, el recurso será concedido de conformidad a lo establecido en el artículo 247 de la Ley 1437 de 2011<sup>7</sup>.

Por lo anterior, el Despacho,

---

<sup>5</sup> Folio 490 a 495 del Expediente.

<sup>6</sup> **Artículo 302.** Las providencias proferidas en audiencia adquieren ejecutoria una vez notificadas, cuando no sean impugnadas o no admitan recursos.

No obstante, cuando se pida aclaración o complementación de una providencia, solo quedará ejecutoriada una vez resuelta la solicitud.

Las que sean proferidas por fuera de audiencia quedan ejecutoriadas tres (3) días después de notificadas, cuando carecen de recursos o han vencido los términos sin haberse interpuesto los recursos que fueren procedentes, o cuando queda ejecutoriada la providencia que resuelva los interpuestos.

<sup>7</sup> **Artículo 247.** *Trámite del recurso de apelación contra sentencias.* El recurso de apelación contra las sentencias proferidas en primera instancia se tramitará de acuerdo con el siguiente procedimiento:

1. El recurso deberá interponerse y sustentarse ante la autoridad que profirió la providencia, dentro de los diez (10) días siguientes a su notificación. Este término también aplica para las sentencias dictadas en audiencia. (...)

PROCESO N°: 25000234100020180041700  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: CIUDAD LIMPIA BOGOTÁ S.A. E.S.P.  
DEMANDADO: CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
ASUNTO: CONCEDE RECURSO DE APELACIÓN CONTRA SENTENCIA

## RESUELVE

**PRIMERO. -** **CONCÉDASE** ante el H. Consejo de Estado el recurso de apelación interpuesto el día 9 de octubre de 2023, por el apoderado de la parte demandante Ciudad Limpia Bogotá S.A. E.S.P, en contra de la sentencia proferida por esta Corporación el 26 de mayo de 2023.

**SEGUNDO. -** En firme esta providencia, **ENVÍESE** el expediente al H. Consejo de Estado.

## NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

*Firmado Electrónicamente*  
**FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**  
**Magistrado<sup>8</sup>**

---

<sup>8</sup> La presente providencia fue firmada electrónicamente en la plataforma del Consejo de Estado denominada SAMAI por el Magistrado Ponente 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.

REPUBLICA DE COLOMBIA



Libertad y Orden

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

Bogotá D.C., veinticuatro (24) de octubre de dos mil veintitrés (2023)

**PROCESO N°: 25000234100020170174800**  
**MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**  
**DEMANDANTE: LIMPIEZA METROPOLITANA S.A. E.S.P.**  
**DEMANDADO: CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**  
**ASUNTO: CONCEDE RECURSO DE APELACIÓN CONTRA SENTENCIA**

**MAGISTRADO PONENTE  
FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**

**ANTECEDENTES**

En sentencia de 5 de mayo de 2023<sup>1</sup> la Sala de la Sección Primera, Subsección A, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, resolvió negar las pretensiones de la demanda.

Una vez notificada la sentencia de 5 de mayo de 2023 el apoderado de la demandante, Sociedad Limpieza Metropolitana S.A. E.S.P., el día 11 de mayo de 2023<sup>2</sup> presentó solicitud de adición de la sentencia.

Ahora bien, sin haber sido resuelta la solicitud de adición presentada en contra de la sentencia, el apoderado de la demandante allegó el día 23 de mayo de 2023, recurso de apelación contra la sentencia de 5 de mayo de 2023<sup>3</sup>.

Posteriormente, mediante Auto de 14 de septiembre de 2023<sup>4</sup> el Despacho Sustanciador resolvió negar la solicitud de adición de la sentencia, providencia que fue

---

<sup>1</sup> Folio 319 a 340 del Expediente.

<sup>2</sup> Folio 350 a 354 del Expediente.

<sup>3</sup> Folio 355 a 371 del Expediente.

<sup>4</sup> Folio 373 a 376 del Expediente.

PROCESO N°: 25000234100020170174800  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: LIMPIEZA METROPOLITANA S.A. E.S.P.  
DEMANDADO: CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
ASUNTO: CONCEDE RECURSO DE APELACIÓN CONTRA SENTENCIA

notificada con anotación de estado de 28 de septiembre de 2023, de conformidad con lo evidenciado en el aplicativo SAMAI y en el expediente; momento en el cual, considera el Despacho quedó en firme la sentencia de 5 de mayo de 2023 de acuerdo a lo establecido en el artículo 302<sup>5</sup> del C.G.P.

Así las cosas, el Despacho concederá el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte demandante, sociedad Limpieza Metropolitana S.A. E.S.P, el día 23 de mayo de 2023, en contra de la sentencia de 5 de mayo de la misma anualidad, no obstante que la interposición del recurso se presentó **antes** de que quedara ejecutoriada la sentencia, de forma previa a que se resolviera la solicitud de adición presentada por el mismo apoderado.

Por lo anterior, el Despacho,

## RESUELVE

**PRIMERO.-** **CONCÉDASE** en el efecto suspensivo el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la Sociedad Limpieza Metropolitana S.A. E.S.P., el día 23 de mayo de 2023 en contra de la sentencia de 5 de mayo de 2023, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO.-** Ejecutoriada la presente providencia, remítase el expediente al H. Consejo de Estado.

**TERCERO.-** Por Secretaría **DESACTÍVESE** el proceso en el aplicativo SAMAI..

---

<sup>5</sup> **Artículo 302.** Las providencias proferidas en audiencia adquieren ejecutoria una vez notificadas, cuando no sean impugnadas o no admitan recursos.

No obstante, cuando se pida aclaración o complementación de una providencia, solo quedará ejecutoriada una vez resuelta la solicitud.

Las que sean proferidas por fuera de audiencia quedan ejecutoriadas tres (3) días después de notificadas, cuando carecen de recursos o han vencido los términos sin haberse interpuesto los recursos que fueren procedentes, o cuando queda ejecutoriada la providencia que resuelva los interpuestos.

PROCESO N°: 25000234100020170174800  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: LIMPIEZA METROPOLITANA S.A. E.S.P.  
DEMANDADO: CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
ASUNTO: CONCEDE RECURSO DE APELACIÓN CONTRA SENTENCIA

## **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

*Firmado Electrónicamente*  
**FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**  
**Magistrado<sup>6</sup>**

---

<sup>6</sup> La presente providencia fue firmada electrónicamente en la plataforma del Consejo de Estado denominada SAMAI por el Magistrado Ponente 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 "A"**

Bogotá D.C., veintisiete (27) de octubre de dos mil veintitrés (2023)

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

**Ref:** Exp. 250002336000201601875-02

**Demandante:** TRANSPORTE INTERNACIONAL ESPECIAL S.A. TAINES S.A.

**Demandado:** MUNICIPIO DE MOSQUERA, CUNDINAMARCA

**NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**

**Asunto:** Rechazo de la demanda.

**Antecedentes**

Por escrito radicado ante el Juzgado Tercero Administrativo de Facatativá, Cundinamarca, la sociedad TRANSPORTE INTERNACIONAL ESPECIAL S.A. TAINES S.A., mediante apoderada, presentó demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra el Municipio de Mosquera, Cundinamarca, en la que formuló las siguientes pretensiones.

**III-1** Que mi representada, está dentro de la media aritmética con los setenta (70) puntos asignados numeral 7 de la DECISION FINAL DEL ACTA DE AUDIENCIA DE CONCILIACION y en la RESOLUCION 1116 del 17 de Diciembre de 2015.

**III-2** Que la UNION TEMPORAL MOSQUERA MOVIL, conformada por las sociedades TRANSPORTES Y SERVICIOS TEUSACA S.A., y la COOPERATIVA MULTIACTIVA DE TRANSPORTES DE MOSQUERA – COOTRANSMOSQUERA, no cumple jurídicamente los requisitos de la Licitación No.023 de 2015 puesto que las cinco (5) pólizas presentadas no cuentan con vigencia del plazo del concurso más noventa (90) días, que se extienden hasta el mes de Abril de 2016 y solo presentaron las pólizas de seriedad con vigencia hasta el 10 de marzo de 2016, conforme lo expuesto en el numeral 2.2.3 del pliego de condiciones.

**III-3** Que no existe contrato de vinculación entre el Ing. Mecánico JAVIER YAMITH OVALLE ROZO con cédula de ciudadanía No. 13'617.049 y la sociedad TRANSPORTES Y SERVICIOS TEUSACA S.A., que hace parte de la UNION TEMPORAL MOSQUERA MOVIL, desde febrero de 2014 en adelante, como tampoco planillas de seguridad social de todo el año 2014 y en el año 2015, salvo la correspondiente a Enero del mismo año, sin que pueda acreditar la vinculación del profesional dieciocho (18) meses contados de manera retrospectiva desde la fecha de la apertura del proceso de selección el 17 de Noviembre de 2015 al 17 de Mayo de 2013, conforme lo expuesto en el literal a) del numeral 2.3.1.1 del pliego de condiciones, y ante ello la UNION TEMPORAL MOSQUERA perdería los 25 puntos que establecen los términos de referencia.

**III-4** Que la sociedad TRANSPORTES Y SERVICIOS TEUSACA S.A., fue sancionada antes del 2 de Diciembre de 2015, por resoluciones No.018164 del 08 de Septiembre de 2015 y No.20111 del 28 de Septiembre de 2015, expedida por la Superintendencia de Puertos y Transporte, Superintendente Delegado de Tránsito y Transporte Terrestre Automotor, a fecha de cierre de la Licitación pública No. 023 de 2015, de parte de la Superintendencia de Puertos y Transporte – Superintendencia delegada de tránsito y transporte terrestre Automotor y ante ello se solicitará, como prueba pericial trasladada la confirmación ante la Superintendencia de Puertos y Transporte, para confirmar que la sociedad TRANSPORTES Y SERVICIOS TEUSACA S.A., no cumple con el inciso primero del numeral 2.3.3 de los pliegos de condiciones.

**III – 5** Que la certificación del 21 de Agosto de 2015, al ser falsa o fraudulenta, en la presente demanda, por estar supuestamente firmada por el señor Superintendente delegado de Tránsito y Transporte Terrestre Automotor de la Superintendencia de Puertos y Transporte no corresponde a su firma original y tradicional, y además no corresponde supuestamente al cargo oficial y otros datos.

III-6 Que la empresa TRANSPORTE INTERNACIONAL ESPEICAL S.A. TRAINES S.A., al cumplir con los requisitos del pliego de condiciones de la Licitacion Publica 023 de 2015 y haber obtenido los 70 puntos de calificación, asinados según numeral 7 de la decisión final del acta de audiencia de conciliación, se hace acreedora a la asignación de cinco (5) rutas junto con sus horarios y capacidad transportadora: RUTA 01: PORVENIR RIO-VEREDA SIETE TROJES, RUTA 02 PLANADAS – VEREDA SIETE TROJES, RUTA 03 EL RUBI- EL CHARQUITO, RUTA 04: EL RUBI –PORVENIR RIO y RUTA 05 CIRCULAR.

Mediante auto de 7 de julio de 2016, se inadmitió la demanda para que la parte actora “i) *precise con claridad la nulidad que pretende respecto del acto atacado, y especifique sus pretensiones en torno al restablecimiento del derecho (...).*” y especifique “*en qué calidad pretende que intervenga (n) dentro del proceso*” los terceros interesados.

Dentro del término concedido, la parte actora, mediante escrito radicado el 1° de agosto de 2016, dio respuesta al requerimiento realizado en los siguientes términos.

1- EN CUANTO A LA APLICACIÓN DEL ARTICULO 157 C.C.A. SOBRE competencia por razón de la cuantía me permito manifestar al despacho lo siguiente:

1.1 Estimo la cuantía del proceso de TRES MIL SEISCIENTOS VEINTE MILLONES DE PESOS , (\$3.620.000.00) a título de daños y perjuicios materiales que se establecen de la siguiente manera

N° VEHICULOS	V/R PRODUCIDO NETO DIARIO	DIAS TRABAJADOS	PRODUCIDO MENSUAL POR VEHICULO	PRODUCIDO MENSUAL POR TODOS LOS VEHICULOS	TOTAL POR AÑO
48	250.000	25	6.250.000	300.000.000	3.600.000.000

#### EN CUANTO A LAS PRETENSIONES DE LA DEMANDA

Respetuosamente manifiesto al señor juez respetuosamente que estas se establecen de la siguiente manera...

**PRIMERA:** Que en audiencia pública para la cual su despacho se dignara fijar fecha y hora, con situación y audiencia de los demandados se declare por su despacho que la empresa TRANSPORTE INTERNACIONAL ESPECIAL S.A TRAINES S.A de condiciones civiles en autos cumplió con la totalidad de los requisitos exigidos en pliego de condiciones de la licitación pública N° 023 de 2015, para establecer la media aritmética establecida en la decisión final ACTA DE AUDIENCIA DE ADJUDICACION y en la RESOLUCION 1116 del 17 de diciembre de 2015. De la alcaldía de Mosquera.

**SEGUNDA:** Que se declare que la UNION TEMPORAL MOSQUERA MOVIL, conformada por las sociedades TRANSPORTES Y SERVICIO TEUSACA S.A, COOPERATIVA MULTIACTIVA DE TRANSPORTES DE MOSQUERA, COTRANSMOSQUERA, no cumplió jurídica ni técnicamente con los requisitos exigidos con los pliegos de condiciones elaborados por la SECRETARIA DE GOBIERNO Y PARTICIPACION COMUNITARIA del municipio de MOSQUERA, CUNDINAMARCA . Abierta mediante resolución No 1008 del diecisiete de noviembre de 2015 bajo el número 023 donde se licitaban cinco rutas con sus horarios y frecuencias así:

RUTA 01.-PORVENIR RIO-VEREDA SIETE TROJES.

RUTA 02.-PLANADAS VEREDA SIETE TROJES

RUTA 03 EL RUBI EL CHARQUITO.

RUTA 04.-EL RUBI-PROVENIR RIO

RUTA 05.-CIRCULAR.

**TERCERA:** Que como consecuencia de las anteriores declaraciones se decrete la NULIDAD de la RESOLUCION No 1116 DEL 17 DE Diciembre de 2015 expedida por la SECRETARIA DE GOBIERNO Y PARTICIPACION COMUNITARIA de la ALCALDIA DE MOSQUERA CUNDINAMARCA, Acto administrativo que resolvió la adjudicación de las cinco rutas **que dio apertura a la licitación** o 023 de 2015 por los cuales se hizo la verificación, evaluación y calificación y adjudicación de las mismas.

**CUARTA:** Que a título de restablecimiento del derecho, se condene al Municipio de MOSQUERA, representado por su alcalde Dr. RAUL EMILIO CASALLAS RODRIGUEZ, o por quien haga sus veces:

1.- A adjudicar a la empresa TRANSPORTE INTERNACIONAL ESPECIAL S.A. TRAINES S.A., LAS RUTAS Y HORARIOS incorporadas en la licitación 023 de 2015, junto a sus horarios y capacidad transportadora así

RUTA 01 PORVENIR RIO-VEREDA SIETE TROJES

RUTA 02 PLANADAS VEREDA SIETE TROJES

RUTA 03 EL RUBI EL CHARQUITO

RUTA 04 EL RUBI-PROVENIR RIO

RUTA 05 CIRCULAR

El Juzgado Tercero Administrativo de Facatativá, Cundinamarca, mediante auto del

25 de agosto de 2016, declaró su falta de competencia por el factor cuantía y ordenó remitir el expediente a la Sección Segunda de esta Corporación.

Sin embargo, el proceso fue recibido en la Secretaría de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 8 de septiembre de 2016; y le correspondió por reparto a la Magistrada Dra. Bertha Lucy Ceballos Posada de la Sección Tercera de esta Corporación.

La referida magistrada, mediante auto de 6 de octubre de 2016, remitió por competencia el expediente a la Sección Primera de esta Corporación por considerar que el acto acusado otorgó permiso para unas rutas del servicio público de transporte de pasajeros y, por ende, la controversia no es de tipo contractual.

El proceso fue recibido en la Secretaría de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 8 de noviembre de 2016; y le correspondió por reparto a este Despacho.

Mediante auto de 9 de marzo de 2017, se inadmitió la demanda en el sentido de advertir a la parte actora los siguientes defectos.

“1. No se formularon con precisión y claridad las pretensiones de la demanda, es decir, no se pudo establecer de una manera precisa, cuál es el acto administrativo cuya nulidad se pretende, ni en qué consiste el restablecimiento del derecho, de conformidad con el numeral 2 del artículo 162 del C.P.A.C.A.

2. No se realizó una estimación razonada de la cuantía con seguimiento de las reglas fijadas por el artículo 157 *íbidem*.”.

Dentro del término concedido, la parte actora, mediante escrito radicado en la Secretaría de la Sección el 24 de marzo de 2017, dio respuesta al requerimiento realizado en los siguientes términos y presentó adición a la solicitud de medidas cautelares.

**PRIMERA:**

Que se declare la nulidad del acta de verificación, evaluación y calificación de las propuestas, suscrita por el comité asesor y evaluador.

**SEGUNDA:**

Que se declare la nulidad de la resolución No 1116 de diciembre 17 de 2015, "POR MEDIO DE LA CUAL SE AJUDICA LA LICITACION PUBLICA DE 023 DE 2015 Y

SE OTORGA UN PERMISO PARA OPERAR CINCO (5) RUTAS MUNICIPALES DE TRANSPORTE PUBLICO COLECTIVO MUNICIPAL DE PASAJEROS EN EL MUNICIPIO DE MOSQUERA CUNDINAMARCA", dictada por el secretario de gobierno y participación comunitaria en ejercicio de delegación de competencias en materia de transporte conferidas por el alcalde municipal mediante resolución No 449 de 2013 y en incumplimiento de la ley 105 de 1993, la ley 336 de 1996 y el decreto 1079 de 2015.

**TERCERA:**

Que se declare que la sociedad demandante TRANSPORTE INTERNACIONAL ESPECIAL S.A TAINES S.A de condiciones civiles y comerciales en auto cumplió con la totalidad de los requisitos exigidos para la LICITACION PUBLICA No 023 DE 2015, del municipio de Mosquera Cundinamarca, y por lo tanto tiene derecho a que se le adjudique lo propuesto en dicha licitación.

**CUARTA:**

Que se declare como consecuencia de las anteriores declaraciones y a título de restitución del derecho:

- 1- Se ordene al municipio de Mosquera Cundinamarca, y al comité asesor y evaluador, proceder nuevamente y ejercicio de sus funciones a efectuar la verificación, evaluación y calificación de las propuestas, elaborando nueva acta, conforme a la sentencia dictada por el despacho.
  
- 2- Ordenar al municipio de Mosquera Cundinamarca por intermedio de su alcalde como representante legal o por sus delegados, que se dicte nueva resolución de adjudicación en el proceso de la licitación pública No 023 del 2015, en la cual se adjudique, teniendo en cuenta la nueva acta de suscrita por el comité asesor y evaluador, en la que se adjudique a la empresa demandante TRANSPORTE INTERNACIONAL ESPECIAL S.A TAINES S.A, conforme al pliego presentado, compuesta por LAS RUTAS Y HORARIOS, y capacidad transportadora para las siguientes rutas:  
RUTA 01 PORVENIR RIO- VEREDA SIETE TROJES  
RUTA 2 PLANADAS VEREDA SIETE TROJES  
RUTA 3 EL RUBI EL CHARQUITO  
RUTA 4 EL RUBI-PORVENIR RIO  
RUTA 5 CIRCULAR
  
- 3- Como consecuencia de todo lo anterior y a título de indemnización de perjuicios materiales se condene al municipio de Mosquera Cundinamarca representado por su alcalde o quien haga sus veces pagar a la demandante TRANSPORTE INTERNACIONAL ESPECIAL S.A TAINES S.A, la suma de TRES MIL SEISCIENTOS VEINTE MILLONES DE PESOS M/TC, que se establecen a continuación en forma razonada conforme al artículo 157 de C.P.A.C.A, estableciéndose de esta manera LA CUANTIA del proceso.

**QUINTO:**

Me permito aclarar al despacho en cuanto a los terceros que no se le cita como parte del proceso si no a título de información como en su calidad de posibles perjudicados con la decisión administrativa, ya que a el mismo se les adjudico aunque irregularmente el objeto de la licitación, conforme a los hechos de la demanda.

Mediante auto de 15 de febrero de 2018, se rechazó la demanda presentada, con fundamento en las siguientes consideraciones.

“De la lectura de los hechos de la demanda, la Sala considera que el acta de verificación, evaluación y calificación de propuestas, corresponde al documento suscrito por el Comité Asesor y Evaluador de la Alcaldía de Mosquera en el que se asignó un puntaje a las propuestas recibidas por tres sociedades transportadoras postuladas para la asignación de rutas, horarios y frecuencias en el transporte municipal colectivo de pasajeros del mencionado municipio; el cual tiene la naturaleza de acto de trámite, no demandable ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, de conformidad con el criterio expuesto por el Consejo de Estado, que esta Sala comparte, pues el contenido del documento referido permite observar que a través de él, no se decidió de fondo sobre el otorgamiento de unas rutas para el servicio público de transporte de pasajeros

(...)

En conclusión, la demanda de la referencia será rechazada por no haberse

corregido en todos los aspectos que fueron objeto de inadmisión, de conformidad con el artículo 169, numeral 2º, del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, pues si bien, se corrigió el aspecto relacionado con la estimación de la cuantía, no se hizo lo mismo con la adecuación de las pretensiones de la demanda.”.

El apoderado de la sociedad demandante interpuso recurso de apelación contra la decisión anteriormente mencionada.

Mediante auto de 20 de marzo de 2018, el Despacho sustanciador concedió el recurso de apelación ante el H. Consejo de Estado.

El H. Consejo de Estado, Sección Primera, mediante auto de 3 de junio de 2022, revocó el auto de 15 de febrero de 2018 que rechazó la demanda por no haber sido subsanada en debida forma, en el siguiente sentido.

22. La Subsección A de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante el auto proferido el 9 de marzo de 2017, inadmitió la demanda, entre otros asuntos, porque “[...] 1. No se formularon con precisión y claridad las pretensiones de la demanda, es decir, no se puede establecer de una manera precisa, cual es el acto administrativo cuya nulidad se pretende, ni en que consiste el restablecimiento del derecho [...]”.

23. Es decir, en la citada providencia no ordenó de forma específica a la parte demandante que excluyera de sus pretensiones la nulidad el acta de verificación, evaluación y calificación de las propuestas, suscrita por el comité asesor y evaluador por considerar que no era un acto de control judicial.

24. La parte demandante presentó escrito de corrección de la demanda; en el que precisó que los actos administrativos acusados eran: i) el acta de verificación, evaluación y calificación de las propuestas, suscrita por el comité asesor y evaluador y ii) la Resolución núm. 1116 de diciembre 7 de 2015 por medio de la cual se adjudicó la licitación pública de 023 de 2015 y se otorgó un permiso para operar cinco (5) rutas municipales de transporte público colectivo municipal de pasajeros en el Municipio de Mosquera (Departamento de Cundinamarca), estableciendo el respectivo restablecimiento del derecho.

25. De lo anterior se colige que, en principio, corrigió la demanda, en los términos ordenados en el auto inadmisorio, toda vez que precisó los actos administrativos que, a su juicio, eran los susceptibles de control judicial, sin que, se reitera, en dicha providencia se hubiera realizado un estudio sobre la naturaleza del acta de verificación, evaluación y calificación de las propuestas, suscrita por el comité asesor y evaluador que generara una obligación a la parte demandante de excluirla de las pretensiones de la demanda en el escrito de corrección, so pena de rechazo.

26. Ahora, si bien le asiste razón al Tribunal en cuanto considera que se debe excluir de la *litis* la pretensión de nulidad del acto de trámite denominado “[...] acta de verificación, evaluación y calificación de las propuestas, suscrita por el comité asesor y evaluador [...]”, esta consideración fue expuesta por la Subsección A de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en el auto apelado que rechazó la demanda. Asimismo, se tiene que la parte demandante

27. En las anteriores condiciones, en aras de garantizar el derecho al debido proceso, el acceso a la administración de justicia y la seguridad jurídica, lo procedente era que, de conformidad con el numeral 3.º del artículo 169 de la Ley 1437, se rechazara la demanda únicamente frente a la pretensión de nulidad del acto de trámite denominado “[...] *acta de verificación, evaluación y calificación de las propuestas, suscrita por el comité asesor y evaluador [...]*” por no ser un acto susceptible de control judicial y proceder al estudio de admisibilidad frente a la Resolución núm. 1116 de 7 de diciembre de 2015.

#### **Conclusión**

28. En suma, la Sala revocará el auto proferido el 15 de febrero de 2018, por medio del cual la Subsección A de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca rechazó la demanda y ordenará remitir el expediente a dicha Corporación para lo de su competencia.

**En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera,**

#### **III. RESUELVE:**

**PRIMERO: REVOCAR** el auto proferido el 15 de febrero de 2018, por la Subsección A de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por medio del cual rechazó la demanda, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: REMITIR** el expediente, por conducto de la Secretaría de la Sección Primera de esta Corporación, a la Subsección A de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, para lo de su competencia.

En obediencia de lo dispuesto por el H. Consejo de Estado, Sección Primera, mediante auto de 14 de septiembre de 2023, se inadmitió la demanda y se advirtió a la parte actora sobre los siguientes defectos que debían ser subsanados.

“La demanda se debe adecuar a la pretensión de nulidad de la Resolución No. 1116 de 7 de diciembre de 2015 y determinar el restablecimiento del derecho que se pretende.

No se aportó constancia de agotamiento del requisito de procedibilidad de la conciliación extrajudicial ante la Procuraduría General de la Nación.

Con la demanda se aportó una constancia de conciliación extrajudicial, en la cual las pretensiones son las siguientes.

“Las pretensiones de la solicitud fueron las siguientes “que se convoque y se celebre en el despacho del Señor Procurador Judicial que actúa como Ministerio Público, pretende que se pueda celebrar un acuerdo conciliatorio con la parte convocada para que mi representada TRANSPORTES INTERNACIONAL ESPECIAL S.A. – TRAINES S.A. se incluya como beneficiaria de la licitación pública No. 023 de 2015 en atención que la UNION TEMPORAL MOSQUERA no cumple jurídicamente, de acuerdo a los términos de referencia, puesto que las cinco (5) pólizas presentadas, no cuentan con vigencia hasta Abril de 2015, dado que las presentaron con vigencia hasta el 10 de Marzo de 2015 y que el Ing. Mecánico JAVIER YAMITH OVALLE ROZO (...) no presentó contrato de trabajo desde febrero de 2014 en adelante, como tampoco planillas de salud de todo el año 2014 y en el año 2015, salvo la correspondiente a Enero de 2015, sin poder demostrar vinculación en Nómina de la sociedad TRANSPORTES Y SERVICIOS TEUSACA S.A., contados dieciocho (18) meses hacia atrás desde el 17 de Noviembre de 2015, que se contabilizan el 17 de Mayo de 2013.

Sin embargo, la parte actora deberá allegar la constancia de agotamiento del requisito de procedibilidad de la conciliación extrajudicial, en relación con la Resolución No. 1116 de 7 de diciembre de 2015 (acto acusado).”.

Se concedió a la parte demandante un término de diez (10) días, contado a partir del día siguiente al de la notificación por estado de dicha providencia, realizada el 14 de marzo de 2022, con el fin de subsanar la demanda.

Dentro del término concedido, la parte actora, a través de correo electrónico del 28 de septiembre de 2023, dio respuesta al requerimiento realizado (Fls. 218 a 228).

### **Consideraciones**

Una vez analizado el escrito de subsanación de la demanda, la Sala estima que la misma debe ser rechazada, por las siguientes razones.

#### **1. Adecuar la demanda a la pretensión de nulidad de la Resolución No. 1116 de 7 de diciembre de 2015 y determinar el restablecimiento del derecho que se pretende.**

Examinado el memorial de subsanación, se observa que la parte actora no adecuó la demanda a la pretensión de nulidad de la Resolución No. 1116 de 7 de diciembre de 2015, ni tampoco señaló el restablecimiento del derecho que pretende con el acto demandado.

El escrito con el cual pretende subsanar la demanda solo refiere argumentos relacionados con la solicitud de conciliación, pero la parte actora no cumplió con la carga de adecuar la demanda inicial dirigiéndola únicamente en relación con la solicitud de nulidad de la Resolución No. 1116 de 7 de diciembre de 2015, ni tampoco determinó el restablecimiento del derecho que pretende.

Es decir, la parte demandante no aportó un nuevo escrito para señalar con precisión y claridad, el único acto administrativo en relación con el cual se persigue la declaración de nulidad y lo que plantea con la demanda.

Revisados los anexos de la subsanación, se observa solamente el trámite de conciliación extrajudicial adelantado por el demandante ante la Procuraduría General de la Nación.

Es decir, la parte actora no corrigió la falencia señalada mediante auto de 14 de septiembre de 2023.

## 2. Agotamiento del requisito de procedibilidad de la conciliación extrajudicial.

Entre los requisitos para la presentación de la demanda se encuentra el previsto en el numeral 1 del artículo 161 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 34 de la Ley 2080 de 2021, que establece como presupuesto procesal el agotamiento de la conciliación extrajudicial ante la Procuraduría General de la Nación, en los siguientes términos.

**“ARTÍCULO 161. REQUISITOS PREVIOS PARA DEMANDAR.** La presentación de la demanda se someterá al cumplimiento de requisitos previos en los siguientes casos:

1. Cuando los asuntos sean conciliables; el trámite de la conciliación extrajudicial constituirá requisito de procedibilidad de toda demanda en que se formulen pretensiones relativas a nulidad con restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales. (...).”.

Con la demanda se aportó una constancia de conciliación extrajudicial, en la cual las pretensiones son las siguientes.

“Las pretensiones de la solicitud fueron las siguientes “que se convoque y se celebre en el despacho del Señor Procurador Judicial que actúa como Ministerio Público, pretende que se pueda celebrar un acuerdo conciliatorio con la parte convocada para que mi representada TRANSPORTES INTERNACIONAL ESPECIAL S.A. – TRAINES S.A. se incluya como beneficiaria de la licitación pública No. 023 de 2015 en atención que la UNION TEMPORAL MOSQUERA no cumple jurídicamente, de acuerdo a los términos de referencia, puesto que las cinco (5) pólizas presentadas, no cuentan con vigencia hasta Abril de 2015, dado que las presentaron con vigencia hasta el 10 de Marzo de 2015 y que el Ing. Mecánico JAVIER YAMITH OVALLE ROZO (...) no presentó contrato de trabajo desde febrero de 2014 en adelante, como tampoco planillas de salud de todo el año 2014 y en el año 2015, salvo la correspondiente a Enero de 2015, sin poder demostrar vinculación en Nómina de la sociedad TRANSPORTES Y SERVICIOS TEUSACA S.A., contados dieciocho (18) meses hacia atrás desde el 17 de Noviembre de 2015, que se contabilizan el 17 de Mayo de 2013”.

Con el memorial de subsanación se anexó la “solicitud de convocatoria de la audiencia de conciliación prejudicial”, en la cual se observa en el acápite denominado “LAS PRETENSIONES QUE FORMULA EL CONVOCANTE”.

“Mi representada por medio de la Audiencia de Conciliación prejudicial que se convoque y celebre en el despacho del Señor Procurador Judicial que actúa como Ministerio Público, pretende que se pueda celebrar un acuerdo conciliatorio con la parte convocada para mi representada TRANSPORTES INTERNACIONAL ESPECIAL S.A. – TRAINES S.A. se incluya como beneficiaria de la licitación pública No. 023 de 2015 en atención que la UNION TEMPORAL MOSQUERA no cumple jurídicamente, de acuerdo a los términos de referencia, puesto que las cinco (5) pólizas presentadas, no cuentan con vigencia hasta Abril de 2015, dado que las presentaron con vigencia hasta el 10 de Marzo de 2015 y que el Ing. Mecánico JAVIER YAMITH OVALLE ROZO (...) no presentó contrato de trabajo desde febrero de 2014 en adelante, como tampoco planillas de salud de todo el año 2014 y en el año 2015, salvo la correspondiente a Enero de 2015, sin poder demostrar vinculación en Nómina de la sociedad de TRANSPORTES Y SERVICIOS TEUSACA S.A., contados dieciocho (18) meses hacia atrás desde el 17 de Noviembre de 2015, que se

contabilizan el 17 de Mayo de 2013”.

En este orden de ideas, se observa que con la solicitud de conciliación extrajudicial presentada el 16 de marzo de 2016 no se solicitó como pretensión la nulidad de la Resolución No. 1116 de 7 de diciembre de 2015 mediante la cual se adjudicó la licitación pública No. 023 de 2015 y se otorgó un permiso para operar cinco (5) rutas municipales de transporte público colectivo municipal de pasajeros en el Municipio de Mosquera, acto administrativo definitivo, como lo dispuso el H. Consejo de Estado.

Es decir, la parte demandante no suplió el defecto señalado en el sentido de allegar constancia de agotamiento del requisito de procedibilidad de la conciliación extrajudicial en relación con la Resolución No. 1116 de 7 de diciembre de 2015 (acto acusado).

Por lo tanto, se rechazará la demanda (artículo 170, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo) porque si bien la parte actora presentó oportunamente la subsanación, no lo hizo en la forma indicada en el auto inadmisorio.

### **Decisión**

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

### **RESUELVE**

**PRIMERO.- RECHÁZASE**, por no haber sido subsanada en debida forma, la demanda presentada por la demandante sociedad Transporte Internacional Especial S.A. Taines S.A.

**SEGUNDO.-** Ejecutoriada la presente providencia, archívese el expediente y devuélvanse los anexos sin necesidad de desglose.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Aprobado en Sala realizada en la fecha.

Firmado electrónicamente  
**LUIS MANUEL LASSO LOZANO**  
Magistrado

Firmado electrónicamente  
**CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**  
Magistrada

Firmado electrónicamente  
**FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**  
Magistrado

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

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA  
SUBSECCIÓN B

Bogotá D.C., veintiséis (26) de octubre dos mil veintitrés (2023)

**Magistrado Ponente:** CESAR GIOVANNI CHAPARO RÍNCON  
**Expediente:** 25000-23-41-000-2015-01461-00  
**Demandante:** JAMES PEREA PEÑA  
**Demandado:** UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS (USPEC)  
**Medio de control:** CUMPLIMIENTO DE NORMAS CON FUERZA MATERIAL DE LEY O DE ACTOS ADMINISTRATIVO – INCIDENTE DE DESACATO  
**Asunto:** INCIDENTE DE DESACATO- INCUMPLIMIENTO SANCIONA

Decide la Sala sobre el incidente de desacato formulado por la parte actora dentro del presente asunto (fl. 109 cdno. no. 2)

I. ANTECEDENTES

1) Mediante sentencia de 4 de septiembre de 2015, se dispuso lo siguiente:

*“1º Decláranse no probadas las excepciones denominadas: a) falta de constitución en renuencia propuesta por la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios y, b) falta de legitimación en la causa por pasiva esgrimida por el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC).*

*2º Ordénase al Director de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios que dentro del término de un (1) año contado a partir de la ejecutoria de esta sentencia adelante las gestiones, trámites y decisiones administrativos necesarios y ejecutar dentro de ese mismo término el reemplazo en todos los establecimientos penitenciarios y carcelarios que se encuentran a cargo del INPEC los equipos, sistemas e implementos de alto consumo de agua, por los de bajo consumo.*

*3º Notifíquese esta decisión a las partes de conformidad con lo dispuesto en el artículo 22 de la ley 393 de 1997.*

*Expediente No. 25000-23-41-000-2015-01461-00*  
Cumplimiento de normas con fuerza material de ley o de actos administrativos  
Incidente de desacato

*4º) Ejecutoriado este fallo, previas las constancias secretariales de rigor archívese el expediente.”*

2) Contra la anterior decisión, la entidad demandada interpuso recurso de apelación que fue resuelto por la Sección Quinta del Consejo de Estado en fallo de segunda instancia de 30 de octubre de 2015, confirmando la decisión de primera instancia, pero con la precisión de que la orden impartida debería cumplirse dentro del término de dos (2) años contados a partir de la ejecutoria de la providencia.

3) A través de memorial radicado en la Secretaría de la Sección Primera de este Tribunal, la parte actora solicitó abrir incidente de desacato contra director de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (en adelante **USPEC**) por cuanto, en su parecer, la autoridad pública demandada no ha dado cumplimiento efectivo a lo dispuesto en las sentencias de 4 de septiembre y 30 de octubre de 2015.

4) Mediante providencia 21 de octubre de 2019, se dispuso abstenerse de abrir incidente de desacato contra director de la USPEC, al considerar que se encontraba acreditado que la entidad en la medida de sus posibilidades presupuestales había dado cumplimiento a lo ordenado en sentencia de primera instancia 4 de septiembre de 2015, proferida por este tribunal y modificada por la Sección Quinta del Consejo de Estado en providencia de segunda instancia de 30 de octubre de 2015. Sin perjuicio de lo anterior, se instó a la autoridad demandada para que continuara con los trámites necesarios para la asignación presupuestal y culminara en el menor tiempo posible la ejecución y materialización de las gestiones, contrataciones, obras y trabajos adelantados.

5) El 16 de diciembre de 2020, la parte actora solicitó nuevamente abrir incidente de desacato contra director de la USPEC, por cuanto, insistió, no se ha dado cumplimiento a lo dispuesto en las sentencias de 4 de septiembre y 30 de octubre de 2015.

6) Por auto de 19 de enero de 2021, previamente a decretarse la apertura del incidente de desacato, se ordenó requerir al director de la USPEC para que acreditara en el término de tres (3) días, el efectivo cumplimiento las órdenes judiciales. No obstante, esta demandada indicó que no era competente para solucionar los asuntos que se requieren

respecto de las obligaciones de las entidades territoriales, en relación con las personas privadas preventivamente de la libertad, en consecuencia, no puede exigírsele el cumplimiento de funciones y competencias que no estén a ella delegadas.

7) En atención a lo anterior, mediante proveído del 18 de febrero de 2021, se ordenó la apertura del incidente de desacato de que trata el artículo 29 de la Ley 393 de 1997 y, posteriormente, mediante proveído del 30 de abril de 2021 se impuso sanción de multa al director de la USPEC, decisión que fue confirmada por el Consejo de Estado mediante proveído del 19 de agosto de 2021.

8) Mediante memorial radicado en la Secretaría de la Sección Primera de este Tribunal el 29 de noviembre de 2021, la parte actora solicitó nuevamente dar aplicación a lo previsto en el artículo 25 de la Ley 393 de 1997, respecto del cumplimiento del fallo y el artículo 29 de la misma norma, con el fin de abrir incidente de desacato contra director de la USPEC, por cuanto, en su parecer, la autoridad pública demandada no ha dado cumplimiento efectivo a lo dispuesto en las sentencias de 4 de septiembre y 30 de octubre de 2015.

9) Mediante proveído del 31 de enero de 2022, se dispuso previo a resolver sobre solicitud de incidente de desacato, dar aplicación al artículo 25 de la Ley 393 de 1997 y, en tal sentido, se ordenó al Ministerio de Justicia conminar al director del USPEC para que diera cumplimiento a lo dispuesto en las precitadas sentencias y a su vez abriera el correspondiente proceso disciplinario.

10) Por escritos del 18 de marzo, 14 de junio, 22 de septiembre de 2022, 29 de marzo y 12 de abril de 2023, el Ministerio de Justicia informó sobre la gestión realizada para conminar al director del USPEC, para dar cumplimiento a las sentencias referidas y el inicio del proceso disciplinario. Entre estas actividades, indicó que remitió por competencia a la Procuradora General de la Nación la solicitud de apertura de la correspondiente investigación disciplinaria. Así mismo, exhortó al Consejo Directivo de la USPEC, para que, en el seno de la próxima reunión del Consejo, solicitará informe respecto del cumplimiento de las precitadas sentencias y, finalmente, requirió al director

de la USPEC para que diera cumplimiento a las sentencias del 4 de septiembre de 2015 y 30 de octubre de 2015.

Pese a no ser de su competencia, el Ministerio de Justicia en aras de no incurrir en desacato judicial emitió la Resolución 1091 de 2022, por medio de la cual dispuso dar apertura a indagación previa, a fin de determinar el posible autor de la conducta y si la misma era objeto de reproche disciplinario. Además, efectuó un requerimiento a la Procuraduría General de la Nación para que informará si se había dado apertura a actuación disciplinaria. Esta entidad informó que la referida solicitud fue remitida a la Procuraduría Delegada Disciplinaria de Instrucción Tercera para la Vigilancia Administrativa, quien determinó que los hechos relacionados con el incumplimiento de las sentencias ya citadas no permitían observar la ocurrencia de una conducta disciplinaria reprochable. En consecuencia, el Ministerio de Justicia y del Derecho profirió la Resolución 038 del 17 de enero de 2023 y ordenó el archivo de la indagación preliminar.

11) Por su parte, la USPEC, por escritos del 05 de abril, 13 de junio, 16 de diciembre de 2022, presentó al despacho sustanciador informe respecto del cumplimiento de las sentencias de 4 de septiembre y 30 de octubre de 2015, en los que señaló que ha venido dando cumplimiento al fallo referido y ha adelantado numerosos procesos de remodelación y mantenimiento en todas las cárceles del país desde el año 2011. Así mismo, ha proporcionado mantenimiento en todas las cárceles de Colombia y ha construido nuevos centros penitenciarios en todo el país con inversiones económicas considerables.

Agregó que ha venido cumpliendo respecto al ahorro y buen uso del agua e indicó que no solo los sistemas de agua forman parte de las estrategias para el ahorro de agua, pues también desde el INPEC se adelantan medidas educativas y de razonamiento del aprovechamiento del agua, esto con la finalidad de conseguir un uso y ahorro adecuado del servicio de agua. Incluso informa que para el año 2020, mediante el contrato de obra No. 125-2020, se elaboraron diagnósticos de los sistemas hidrosanitarios de 68 Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional.

*Expediente No. 25000-23-41-000-2015-01461-00*  
Cumplimiento de normas con fuerza material de ley o de actos administrativos  
Incidente de desacato

Además, para dar cumplimiento rápido a la sentencia, ha venido adelantando varias mesas de trabajo con el comité de funciones de la USPEC-INPEC, con el fin de que el INPEC esté inmerso en el cumplimiento del fallo, ya que esta institución cuenta con un presupuesto asignado para el pago del servicio público de agua y, por ende, debe coadyuvar en el ahorro de este recurso. En tal sentido, señala que, ante la negativa del INPEC en hacerse parte del fallo, la demandada suscitó el pasado 9 de febrero un conflicto de competencias entre el INPEC y la USPEC, el cual ya fue remitido para conocimiento de la Sala de Consulta y Servicio Civil el 27 de abril de 2022.

Finalmente, mediante escrito del 15 de diciembre de 2022, el USPEC informó al despacho que, para dar cumplimiento a la totalidad del fallo, ha venido reemplazando los sistemas sanitarios de alto consumo por los de ahorro. Para ello, señala, ha venido adelantando acciones producto de las mesas de trabajo, para abordar estrategias para el proyecto piloto en el establecimiento Bellavista, entre ellas, la contratación de un profesional especializado para la definición de estrategias y alternativas de gestión para futuras contrataciones, para contratar la ejecución de planes de ahorro y uso eficiente del agua en los ERON del país.

12) De conformidad con los informes presentados por el Ministerio de Justicia y del USPEC, mediante proveído del 05 de mayo de 2022, el despacho sustanciador resolvió abstenerse de sancionar a este ministerio, conforme lo dispone el artículo 25 de la Ley 393 de 1997, al considerarse que esta autoridad dio cumplimiento a lo ordenado mediante auto del 31 de enero de 2022. De otro lado, al evidenciarse que hasta la fecha el USPEC no ha dado cumplimiento íntegro a la sentencia del 04 de septiembre de 2015, modificada por el fallo de segunda instancia emitido por el Consejo de Estado el 30 de octubre de 2015, se ordenó dar apertura al incidente de desacato de que trata el artículo 29 de la Ley 393 de 1997, en contra del director de USPEC y se concedió el término de 2 días para que este incidentado diera contestación al mismo.

13) La decisión de que trata el numeral anterior fue notificada al señor Ludwing Joel Valero Sáenz, según constancia que obra en el folio 6 del cuaderno del incidente de desacato número 2, sin que fuera allegada de manera directa contestación por parte de

este funcionario. No obstante, la oficina jurídica de la entidad allegó contestación en relación con el citado incidente de desacato, mediante escrito del 15 de mayo de 2023.

## **II. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

### **1. El desacato de una orden proferida dentro de una demanda en ejercicio del medio de control jurisdiccional de cumplimiento de normas con fuerza material de ley o de actos administrativos**

De conformidad con el artículo 29 de la Ley 393 de 1997, la persona que incumpla las órdenes judiciales proferidas por la autoridad competente en las demandas en ejercicio del medio de control jurisdiccional de cumplimiento de normas con fuerza material de ley o de actos administrativos incurrirá en desacato sancionable, sin perjuicio de las sanciones disciplinarias o penales a que hubiere lugar.

La sanción será impuesta por la misma autoridad que profirió la orden judicial y será consultada al superior jerárquico quien decidirá si debe revocarse o no la sanción.

La jurisprudencia de Consejo de Estado con relación al incidente de desacato ha precisado lo siguiente:

“(…)

*El desacato se concibe como un ejercicio del poder disciplinario frente a la desatención de una orden proferida por la autoridad competente en el curso del trámite de la acción popular, y trae como consecuencia la imposición de una sanción de multa conmutable en arresto, previo trámite incidental especial, consultable con el superior jerárquico quien decidirá si debe revocarse o no.*

*Objetivamente el desacato se entiende como una conducta que evidencia el mero incumplimiento de cualquier orden proferida en el curso del trámite de la acción popular, cuando se han superado los términos concedidos para su ejecución sin proceder a atenderla; y desde un punto de vista subjetivo se tiene como un comportamiento negligente frente a lo ordenado, lo cual excluye la declaratoria de responsabilidad por el mero incumplimiento.*

*No es, entonces, suficiente para sancionar que se haya inobservado el plazo concedido para la atención de la orden impartida, sino que debe probarse la renuencia, negligencia o capricho en acatarla por parte de la persona encargada de su cumplimiento.*

*Para el desacato el legislador tiene previsto un trámite incidental especial, porque se trata de resolver un aspecto principal de la acción popular como lo es el relacionado con el acatamiento del fallo, distinto de aquel donde de ordinario se ventilan cuestiones accesorias al proceso. De la solicitud de sanción por desacato se correrá traslado a la autoridad o el particular contra quien se dirija para que la conteste, aporte y pida la práctica de las pruebas que pretenda hacer valer, en caso de no reposar en el expediente, relacionadas con el cumplimiento de la orden impartida. Luego de ello se resolverá sobre las pruebas solicitadas, abriendo el correspondiente período probatorio para su práctica, donde el juzgador está llamado también a decretar pruebas de oficio para establecer la responsabilidad subjetiva de los demandados, vencido el cual se decidirá de fondo.*

*En el incidente serán de recibo y se estudiarán todos los aspectos relacionados con el acatamiento o no de la orden proferida, pero de ninguna manera constituye un nuevo escenario para los reparos o controversias propias de la acción popular. Solo la sanción será consultada con el superior jerárquico, sin que en su contra o respecto del auto que decida no sancionar proceda ningún recurso.*

(...)

*Si bien el mero incumplimiento objetivo de un plazo no es suficiente para imponer sanción por desacato, en el caso bajo estudio, tal como se dejó dicho, se aprecia que superado con creces el término concedido para el cumplimiento de la sentencia, la administración municipal de Villavicencio no ha sido diligente en lograr el cerramiento del lote de terreno ubicado en la carrera 30 número 39-40 en condiciones que satisfagan las especificaciones técnicas de confiabilidad, estabilidad y seguridad para los habitantes y transeúntes del sector, comprometiendo los principios de eficacia y celeridad que, por mandato constitucional, caracterizan la función administrativa.*

*Tal proceder de manera alguna refleja el ánimo del ente territorial demandado en atender de manera oportuna y cabal el ordenamiento que se le hizo. Por tales razones ha incurrido en el desacato previsto en el artículo 41 de la Ley 472 de 1998, y se debe confirmar la declaración realizada por el a-quo en tal sentido. Sin embargo, la máxima sanción impuesta se debe rebajar, por excesiva, a cinco (5) salarios mínimos legales mensuales vigentes. En los demás aspectos de confirmará el proveído del 6 de marzo de 2008.*

(...)"<sup>1</sup> (resalta la Sala).

De lo anterior se depende que hay una clara diferencia entre el cumplimiento del fallo y el trámite incidental de desacato y así puede observarse en el siguiente cuadro:

---

<sup>1</sup> Ver auto de 30 de abril de 2008 proferido por la Sección Primera del Consejo de Estado, expediente 50001-23-31-000-2004-90696-02(AP), CP Marco Antonio Velilla Moreno.

### CUMPLIMIENTO

- Es obligatorio: hace parte de la garantía constitucional.
- Responsabilidad objetiva
- Es de oficio: aunque puede ser impulsado por el interesado o el Ministerio Público

### DESACATO

- Es incidental: instrumento disciplinario de creación legal.
- Responsabilidad subjetiva
- Es a petición de la parte interesada.

El cumplimiento implica la responsabilidad objetiva mientras que el incidente de desacato estudia el comportamiento del funcionario incumplido de las providencias constitucionales, es decir las razones que lo llevan a omitir el deber de atender la orden judicial.

En conclusión, la finalidad del desacato es la de sancionar al funcionario que bien sea por su negligencia o porque se ha negado injustificadamente al cumplimiento de una providencia judicial, esto es que para proceder a la imposición de una sanción debe estar probada la negligencia, por lo que no se puede presumir la misma por el solo hecho del incumplimiento.

A través del trámite incidental de desacato, se adelanta una investigación disciplinaria que debe garantizar al funcionario el derecho al debido proceso por lo que de advertirse una conducta positiva por parte de este de la cual pueda inferirse que ha obrado de buena fe y no con el ánimo de evadir los mandatos de la orden judicial, no hay lugar a la imposición de sanciones.

La Corte Constitucional lo sustentó en los siguientes términos:

*“Conforme a la naturaleza sancionatoria del desacato, cualquier medida proveniente de éste debe estar soportada por la garantía del debido proceso respecto de cada uno de los disciplinados y precedida por la comprobación probatoria de cada uno de sus elementos, es decir, el incumplimiento de la orden y la responsabilidad subjetiva de cada uno de sus destinatarios. De no reunirse cualquiera de los presupuestos mencionados, conforme al reglamento que rige la acción de tutela y la jurisprudencia de esta Corporación, no será*

*posible impartir sanción alguna, pero si ello llegare a ocurrir, procederá el examen de las decisiones a partir de los criterios de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales”<sup>2</sup>*

## **2. El caso concreto**

En primer lugar, debe recordarse que la sentencia proferida por esta Sala de decisión el 04 de septiembre de 2015, confirmada por la Sección Quinta del Consejo de Estado en fallo de segunda instancia del 30 de octubre de 2015, ordenó al Director de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios que en cumplimiento del artículo 6.º del Decreto 3102 de 1997 que reglamenta el artículo 15 de la Ley 373 de 1997, procediera a adelantar las gestiones, trámites y decisiones administrativas necesarias para ejecutar el reemplazo en todos los establecimientos penitenciarios y carcelarios que se encuentran a cargo del INPEC, de los equipos, sistemas e implementos de alto consumo de agua por los de bajo consumo, para lo cual se le concedió el término de dos (2) años contados a partir de la ejecutoria de la sentencia. Este término inició el día 2 de diciembre de 2015 y finalizó el 2 de diciembre de 2017.

Debido al incumplimiento de la entidad demandada para ejecutar la precitada orden, mediante proveído del 18 de febrero de 2021, se ordenó la apertura de un primer incidente de desacato y, posteriormente, mediante proveído del 30 de abril de 2021, se dispuso a imponer sanción de multa al director de la USPEC, decisión que fue confirmada por el Consejo de Estado mediante proveído del 19 de agosto de 2021.

Pese a la sanción anterior y al considerarse por el demandante que la demandada persiste en el incumplimiento de la orden contenida en la sentencia del 30 de octubre de 2015, solicitó nuevamente, el 25 de noviembre de 2021, dar aplicación a lo previsto en el artículo 29 de la Ley 393 de 1997 e iniciar incidente de desacato en contra el director de la USPEC. Es así como, previo a decidir sobre el incidente, se requirió al USPEC para que informara sobre el cumplimiento total del fallo.

---

<sup>2</sup> Corte Constitucional, sentencia T-939/05. Sala Novena de Revisión. Magistrada Ponente: Dra. Clara Inés Vargas Hernández. Bogotá, D.C., ocho (8) de septiembre de dos mil cinco (2005). Referencia expediente T-1118517.

En cumplimiento de la orden anterior, esta entidad informó que ha venido dando cumplimiento al fallo referido y, para ello, ha adelantado diversas actividades, tales como: (i) numerosos procesos de remodelación y mantenimiento en todas las cárceles del país desde el año 2011; (ii) mantenimiento en todas las cárceles de Colombia; (iii) construcción de nuevos centros penitenciarios; (iv) implementación de estrategias para el ahorro de agua, donde el INPEC adelanta medidas educativas y de razonamiento del aprovechamiento del agua; (v) elaboración en el año 2020 de diagnósticos de los sistemas hidrosanitarios de 68 Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional mediante el contrato de obra N° 125-2020; (vi) realización de mesas de trabajo con el comité de funciones de la USPEC-INPEC, con el fin de que el INPEC coadyuve en el cumplimiento del fallo, ya que esta institución cuenta con un presupuesto asignado para el pago del servicio público de agua; (vii) ante la negativa del INPEC en hacerse parte del fallo, se suscitó el 9 de febrero de 2020 un conflicto de competencias entre el INPEC y la USPEC; y finalmente, (viii) ha venido reemplazando los sistemas sanitarios de alto consumo por los de ahorro y, para ello, ha venido adelantando acciones producto de las mesas de trabajo, para abordar estrategias para el proyecto piloto en el establecimiento Bellavista.

No obstante, pese al desarrollo de las precitadas medidas, el despacho consideró que no permiten acreditar el cumplimiento total del fallo. Por tanto, se determinó abrir el incidente de desacato que en esta ocasión ocupa la atención de la Sala y conceder al director de la unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC) el término de 2 días para diera contestación al mismo.

Ahora bien, a pesar de que la precitada decisión fue notificada al director de la USPEC a su correo personal institucional [ludwing.valero@uspec.goc.gov](mailto:ludwing.valero@uspec.goc.gov), se evidencia que la respuesta a este incidente no fue realizada directamente por él, sino que fue brindada por la oficina jurídica del USPEC, quien relacionó las actividades adelantadas por esa unidad para dar cumplimiento al fallo.

Dicha dependencia señaló que, a partir del informe presentado por el ingeniero Pablo Antonio Arteaga Castaño, director de infraestructura de la USPEC, se evidenció que, en

el año 2022, se suscribió el contrato de prestación de servicios No. 315 de 2022, cuyo objeto es *“prestar servicios profesionales especializados a la USPEC en el apoyo a la supervisión ambiental y sanitaria, diagnóstico y formulación de los proyectos de fortalecimiento ambiental y sanitaria, diagnóstico y formulación de los proyectos de fortalecimiento de la infraestructura física a desarrollarse dentro o en el área de influencia de los ERON a cargo del INPEC”*,

Adujo que este contrato tiene como actividad principal proponer estrategias y alternativas de gestión y futura contratación para la ejecución de planes de ahorro y uso eficiente del agua en los Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional (en adelante ERON). Para ello, se realizaron una serie de estudios para recopilar información de los establecimientos carcelarios con el propósito de determinar la consultoría que se adelantara por parte de la USPEC para dar cumplimiento a la sentencia emitida por el Consejo de Estado dentro del proceso de la referencia.

Resaltó que, las condiciones en que fueron entregadas las instalaciones de los centros carcelarios administrados por el INPEC antes del 2011 están marcadas por una problemática que va más allá de una infraestructura inadecuada y vetusta. No obstante, en oportunidades anteriores se ha informado al despacho sustanciador que, para la fecha, ya hay 16 establecimientos que cuentan con sistemas de ahorros de agua.

Finalmente, señaló que de acuerdo con el informe presentado por el director de infraestructura, se está realizando la proyección de los presupuestos para la atención de las necesidades de infraestructura de los ENRON a cargo del INPEC y, para la vigencia 2023, se prevé adelantar un proceso de licitación con el fin de suscribir un contrato de consultoría para la obtención de diagnósticos de determinados establecimientos para la implementación “paulatina” de sistemas de uso eficientes de agua PUEAA en los ENRON que serán priorizados para la vigencia de 2024, de acuerdo con el presupuesto que sea asignado. A la fecha, la USPEC se encuentra adelantando los trámites administrativos para la obtención del CDP, para luego elaborar los documentos precontractuales que permitan dar lugar al proceso de licitación mencionado.

De los argumentos anteriores, la Sala arriba a la conclusión de que, en efecto, hasta la fecha, no se ha dado cumplimiento total a las sentencias de 4 de septiembre y 30 de octubre de 2015. Si bien la USPEC ha realizado un detallado informe acerca de las gestiones relacionadas con el cumplimiento del fallo, se reprocha por esta Sala que hasta este momento se siga haciendo referencia a la realización de estudios y diagnósticos para la implementación paulatina de sistemas de uso eficientes de agua, máxime cuando ya transcurrieron más de cinco años y medio desde que venció el término previsto para el cumplimiento del fallo, esto es el 2 de diciembre de 2017.

Adicionalmente, se hace referencia a la proyección de los presupuestos para la atención de las necesidades de infraestructura de los ENRON a cargo del INPEC, destacando que, solo hasta este año, se prevé adelantar un proceso de licitación con el fin de suscribir un contrato de consultoría para la implementación de sistemas de uso eficientes, y los cuales solo serán priorizados para la vigencia de 2024. Hecho que también resulta reprochable, pues se continúa desconociendo por parte del director de la USPEC y, por ende, por dicha autoridad, el plazo máximo concedido para dar cumplimiento al fallo del proceso de la referencia.

Igualmente, esta Sala también destaca y reprocha que, a pesar de que con anterioridad a este trámite incidental ya se había adelantado otro incidente de desacato en el año 2021, dentro del cual se resolvió imponer sanción por desacato al director de la USPEC, no se evidencia hasta la fecha que esta demandada haya desplegado acciones concretas para dar cumplimiento al fallo ya referido, mostrando una actitud negligente y descuidada frente al acatamiento de una orden judicial.

En esas condiciones, para la Sala es claro que la autoridad pública demandada no ha dado cumplimiento a la sentencia proferida por este Tribunal y confirmada por la Sección Quinta del Consejo de Estado el 30 de octubre de 2015.

En ese contexto, dado que la imposición de una sanción por desacato procede una vez comprobada la responsabilidad subjetiva de quien incumplió el fallo, circunstancia que se acredita en caso *sub examine*, pues aun cuando se efectuó una relación de las gestiones adelantadas por la USPEC para el cumplimiento del fallo, no existe prueba alguna en el

proceso que explique, ni mucho menos que justifique el por qué aún no ha dado estricto e integral cumplimiento al fallo de acción de cumplimiento, luego de transcurridos más de 5 años y medio desde que se venció el término para su cumplimiento. Así las cosas, la Sala impondrá una sanción por desacato equivalente a dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes en favor del Tesoro Nacional - Consejo Superior de la Judicatura-Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, a cargo del señor Ludwing Joel Valero Sáenz, en su condición de director (e) de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC).

Sin perjuicio de lo anterior, se conminará al señor Ludwing Joel Valero Sáenz en su condición de director (e) de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC) que en forma inmediata cumpla con la orden judicial impuesta mediante la sentencia de primera instancia de 4 de septiembre de 2015, proferida por este tribunal y confirmada por la Sección Quinta del Consejo de Estado en providencia de segunda instancia de 30 de octubre de 2015.

Por otra parte, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 367 del CGP y de los Acuerdos 3927 de 2007 y 6979 de 2010 expedidos por el Consejo Superior de la Judicatura, una vez se encuentre en firme la presente providencia deberá enviarse copia integral y auténtica de la misma con la respectiva constancia de ejecutoria a la oficina de cobro coactivo de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial Seccional Cundinamarca para que adelante el respectivo cobro de la sanción impuesta en el presente auto.

Por lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN PRIMERA, SUBSECCIÓN B,**

#### **R E S U E L V E:**

**1.º) Declárase en desacato** al señor Ludwing Joel Valero Sáenz, en su condición de director (e) de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC), respecto de la sentencia de primera instancia de 4 de septiembre de 2015 proferida por este tribunal y confirmada por la Sección Quinta del Consejo de Estado en providencia de

segunda instancia de 30 de octubre de 2015, proferidas dentro de la acción de cumplimiento de la referencia.

2.º) En consecuencia, **sanciónase** al señor Ludwing Joel Valero Sáenz, en su condición de director (e) de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC), con una multa equivalente a dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes en favor del Tesoro Nacional - Consejo Superior de la Judicatura-Dirección Ejecutiva de Administración Judicial.

3.º) **Adviértase** al sancionado que la multa impuesta deberá ser cancelada dentro de los tres (3) días siguientes a la fecha de ejecutoria de esta providencia en el Banco Agrario de Colombia, cuenta número 3-0820-000640-8 por concepto multas y cauciones efectivas.

4.º) **Infórmesele** al sancionado que una vez cumplido lo anterior **deberá** allegar al proceso prueba del cumplimiento de la orden.

5.º) **Commínese** al señor Ludwing Joel Valero Sáenz en su condición de director (e) de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC) para que en forma inmediata cumpla la orden judicial impuesta en la sentencia de primera instancia de 4 de septiembre de 2015 proferida por este tribunal y confirmada por la Sección Quinta del Consejo de Estado en providencia de segunda instancia de 30 de octubre de 2015.

6.º) En firme esta providencia en aplicación de lo dispuesto en el artículo 367 del CGP y de los Acuerdos 3927 de 2007 y 6979 de 2010 expedidos por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, por Secretaría **envíese** copia integral y autentica de esta providencia con la respectiva constancia de ejecutoria a la oficina de cobro coactivo de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial Seccional Cundinamarca para que adelante el respectivo cobro de la sanción impuesta en este auto.

7.º) Por Secretaría **notifíquese** personalmente esta decisión al señor Andrés Ernesto Díaz Hernández y a la parte actora por el medio más expedito.

8.º) Una vez ejecutoriada esta providencia, **envíese** el expediente al Consejo de Estado para que se surta el grado jurisdiccional de consulta respecto de esta decisión, previas las correspondientes constancias secretariales.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Discutido y aprobado en sesión de Sala realizada en la fecha. Acta N.º 24.

**CÉSAR GIOVANNI CHAPARRO RINCÓN**  
**Magistrado**  
**(firmado electrónicamente)**

**MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN**  
**Magistrado**  
**(ausente con permiso)**

**ÓSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS**  
**Magistrado**  
**(firmado electrónicamente)**

*Constancia. La presente providencia fue firmada electrónicamente por los Magistrados integrantes de la Sala de Decisión de la Subsección B de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la plataforma SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta de conformidad con el artículo 186 de CPACA.*

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



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

Bogotá D.C., veintitrés (23) de octubre de dos mil veintitrés (2023)

**PROCESO No.:** 25000232400020110017001  
**MEDIO DE CONTROL:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**DEMANDANTE:** INGENIO PROVIDENCIA Y OTROS  
**DEMANDADA:** SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO  
**ASUNTO:** RESUELVE REPOSICIÓN Y CONCEDE RECURSO DE QUEJA

**Magistrado ponente:  
FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**

Procede el Despacho a pronunciarse sobre los recursos de reposición y en subsidio el de queja interpuestos por los apoderados de la sociedad Mayagüez S.A<sup>1</sup>., y la sociedad Ingenio Providencia S.A<sup>2</sup>., contra la providencia de veinticinco (25) de agosto de dos mil veintitrés (2023), a través del cual se negó y concedió unos recursos de apelación contra la sentencia de 30 de marzo de 2023.

## **1. ANTECEDENTES.**

En sentencia de 30 de marzo de 2023 la Sala del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A resolvió obedecer y cumplir lo resuelto por el H. Consejo de Estado en sentencia de 1° de diciembre de 2022 en la que se revocó la decisión proferida por este Corporación y se ordenó pronunciarse respecto de los otros cargos de nulidad. Así mismo, este Tribunal resolvió negar las pretensiones de la demanda.

### **1°. Auto recurrido.**

---

<sup>1</sup> Folios 1252 a 1258 del expediente.

<sup>2</sup> Folios 1265 a 1269 del expediente.

PROCESO No.: 25000232400020110017001  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: INGENIO PROVIDENCIA Y OTROS  
DEMANDADA: SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO  
ASUNTO: RESUELVE REPOSICIÓN Y CONCEDE RECURSO DE QUEJA

En Auto de veinticinco (25) de agosto de dos mil veintitrés (2023), el Despacho se pronunció sobre los recursos de apelación presentados por las partes demandantes en contra de la sentencia de 30 de marzo de 2023, resolviendo lo siguiente:

“(…)

**PRIMERO. - CONCÉDASE** ante el H. Consejo de Estado los recursos de apelación presentados por los apoderados de Ingenio del Cauca S.A.S a folio 1208 a 1219 y del Ingenio Risaralda S.A a folio 1221 a 1234 contra la sentencia proferida por ésta Corporación el 30 de marzo de 2023.

**SEGUNDO. - NIÉGASE** los recursos de apelación interpuestos por los apoderados de Ingenio Providencia S.A y de Ingenio Mayagüez S.A el 25 de abril y 2 de mayo de 2023 en contra de la sentencia de 30 de marzo de 2023, según se ve a folios 1139 a 1162 y 1196 a 1206, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**TERCERO.-** En firme esta providencia, **ENVÍESE** el expediente al H. Consejo de Estado”<sup>3</sup>

## **2°. Recurso de reposición y el subsidio de queja.**

La decisión anterior fue notificada con anotación de estado del día 31 de agosto de 2023 de conformidad con lo evidenciado en el aplicativo SAMAI y lo consignado en el expediente físico<sup>4</sup>, y los recursos de reposición y el subsidio de queja se presentaron en término los días 4 y 5 de septiembre de la presente anualidad, razón por la cual, este Despacho procederá a analizar los mismos.

## **2. CONSIDERACIONES**

### **1°. Del recurso de queja.**

El artículo 245 de la Ley 1437 de 2011 establece que el recurso de queja procede ante el superior cuando no se conceda, rechace o declare desierta la apelación, con el

<sup>3</sup> Folios 1249 al 1250 del expediente.

<sup>4</sup> Folios 1251 del expediente.

PROCESO No.: 25000232400020110017001  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: INGENIO PROVIDENCIA Y OTROS  
DEMANDADA: SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO  
ASUNTO: RESUELVE REPOSICIÓN Y CONCEDE RECURSO DE QUEJA

objetivo de que sea concedido de resultar procedente o cuando se concedió en un efecto diferente al establecido en la Ley, el texto legal señala lo siguiente:

**“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.”

Por lo anterior, podría afirmarse que este medio de impugnación tiene como finalidad el garantizar que la decisión adoptada se encuentre ajustada y conforme a los lineamientos establecidos por la Ley; razón por la cual, en el caso de análisis, procede ante la providencia que resolvió negar la apelación de la sentencia.

Ahora bien, el artículo en mención, en lo concerniente al trámite e interposición nos remite a lo establecido en el artículo 353 del Código General del Proceso, el cual establece lo siguiente:

**“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.”

Es decir que el recurso de queja procede en subsidio del de reposición contra el auto que negó el recurso de apelación; para el caso objeto de estudio, contra la providencia de 25 de agosto de 2023 la cual denegó los recursos de apelación presentados por las

PROCESO No.: 25000232400020110017001  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: INGENIO PROVIDENCIA Y OTROS  
DEMANDADA: SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO  
ASUNTO: RESUELVE REPOSICIÓN Y CONCEDE RECURSO DE QUEJA

Sociedades Ingenio Providencia e Ingenio Mayagüez en contra de la sentencia de 30 de marzo de 2023.

En suma de lo anterior, teniendo en cuenta que el recurso de queja se interpone en subsidio del de reposición, el artículo 242 de la Ley 1437 de 2011 dispuso lo siguiente:

**“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.”

Por remisión expresa del artículo anterior, se tiene que lo atinente a la oportunidad y trámite del recurso de reposición se deberá seguir las reglas establecidas en el Código General del Proceso, el cual en su artículo 318 preceptúa:

**“Artículo 318. Procedencia y oportunidades.** Salvo norma en contrario, el recurso de reposición procede contra los autos que dicte el juez, contra los del magistrado sustanciador no susceptibles de súplica y contra los de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, para que se reformen o revoquen.

El recurso de reposición no procede contra los autos que resuelvan un recurso de apelación, una súplica o una queja.

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.**

El auto que decide la reposición no es susceptible de ningún recurso, salvo que contenga puntos no decididos en el anterior, caso en el cual podrán interponerse los recursos pertinentes respecto de los puntos nuevos.

Los autos que dicten las salas de decisión no tienen reposición; podrá pedirse su aclaración o complementación, dentro del término de su ejecutoria.

**Parágrafo.** Cuando el recurrente impugne una providencia judicial mediante un recurso improcedente, el juez deberá tramitar la impugnación por las reglas del recurso que resultare procedente, siempre que haya sido interpuesto oportunamente.”

(negrilla del despacho)

En atención a lo anterior, es menester señalar que la parte recurrente cuenta con un término de 3 días para interponer el recurso de reposición cuando el auto que se pronuncie fuera de audiencia, término que iniciara al día siguiente de la anotación en

PROCESO No.: 25000232400020110017001  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: INGENIO PROVIDENCIA Y OTROS  
DEMANDADA: SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO  
ASUNTO: RESUELVE REPOSICIÓN Y CONCEDE RECURSO DE QUEJA

estado. Por lo tanto, se tiene que el Auto de 25 de agosto de 2023 fue notificado con anotación de estado del día 31 de agosto de 2023, es decir que los términos para presentar el recurso de reposición y en subsidio el de queja fenecían el 5 de septiembre de la misma anualidad.

En consecuencia, como quiera que los demandantes interpusieron los recursos los días 4 y 5 de septiembre de la presente anualidad, encuentra el Despacho que fueron presentados en forma oportuna.

## **2°. Argumentos de los recursos.**

El apoderado de sociedad Mayagüez S.A., presentó el recurso de reposición y en subsidio el de queja bajo los siguientes argumentos:

“(…)

Es evidente el error en la apreciación procesal del Auto del 25 de Agosto de 2023 porque la ley exige que la apelación se interponga en el plazo de la ejecutoria de la providencia a impugnar que ha de contarse una vez trascurra el término de su notificación o antes si el interesado incurre en una conducta concluyente, Jamás la ley dispone que los recursos ordinarios deban interponerse cuando la sentencia quedó ejecutoriada, como lo sostiene el párrafo transcrito del auto aquí impugnado. Si la sentencia quedó ejecutoriada se ha perdido la oportunidad de formular el recurso de apelación.

La oportunidad para quien solicita aclaración o complementación ocurre desde el momento de la notificación de la resolución de esa solicitud tal como dice el Art. 302 del Código General del Proceso. Esta regla no se aplica para quien no haya hecho semejante petición al Juez porque los plazos se cumplen individualmente a partir de la fecha de la notificación personal de la providencia en cuestión.

La notificación de la Sentencia del 30 de Marzo de 2023 al I Ingenio Mayagüez S.A. y a su representante legal el Dr. Mauricio Irigorri Rizo fue personal y únicamente puede recurrirla quien tenga un interés en sus decisiones por lo cual ese derecho de impugnar es subjetivo y en este caso la acumulación subjetiva de pretensiones no reformó la legitimación en la causa en la posición pasiva ni creó entre los demandantes una solidaridad que afectara en común sus derechos subjetivos procesales. Sin interés no procede el recurso.

(..)

En nuestro caso la notificación personal siguiendo las reglas de los Artículos 289 y ss. del Código General del Proceso y especialmente en el Art. 8 de la Ley 2213 de 2022 sobre dicho trámite mediante mensaje de datos a la dirección electrónica Jennifer Estefanía Salas

PROCESO No.: 25000232400020110017001  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: INGENIO PROVIDENCIA Y OTROS  
DEMANDADA: SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO  
ASUNTO: RESUELVE REPOSICIÓN Y CONCEDE RECURSO DE QUEJA

Piarquizanjuridico@ingeniomayaguez.com, sucedió el día 12 de Abril de 2023 tal como aparece en la página WEB de la Rama Judicial y en el documento que me permito acompañar.

Es obvio que solo a partir de esa notificación se debe contar el plazo para recurrir en apelación la Sentencia del 30 de Marzo de 2023 y no se debía esperar la respuesta a las solicitudes de aclaración o complementación de ese fallo porque esa no es la orden de la ley. De hecho y de derecho esas solicitudes no se ponen en conocimiento de los demás interesados que han actuado en el proceso como demandantes no solidarios y la única fecha cierta con que se cuentan es la notificación personal que recibieron en su oportunidad. Tampoco se les notificó la providencia que resolvió las referidas solicitudes.

La ampliación del plazo para apelar solo se le aplica a quienes formularon la solicitud de aclaración no solo porque tienen conocimiento de sus propios hechos y actuaciones procesales sino porque sus peticiones no requieren de la actuación de los demás interesados que obran en el mismo expediente debido a la acumulación ordenada de oficio por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

(..)

Teniendo como sustento los anteriores argumentos, el apoderado señaló que existe razón suficiente para que sea revocado el Auto del 25 de agosto de 2023.

En igual sentido, el apoderado de la sociedad Ingenio Providencia S.A., presentó recurso de reposición y en subsidio el de queja esgrimiendo los siguientes argumentos:

“El auto del 25 de agosto de 2023 no tuvo en cuenta que INGENIO PROVIDENCIA formuló sus pretensiones de nulidad y restablecimiento del derecho a través del proceso con radicado 25000232400020110017001 y que, por similitudes de materia con otros medios de control, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca resolvió acumular otras demandas a este radicado y conducir todas ellas a través de un solo trámite.

Lo anterior significa que no existe ningún tipo de vinculación entre los demandantes; pues ninguno de ellos actúa como litisconsorte, acreedor o deudor solidario, coadyuvante, llamado en garantía o interviniente. De modo que, las actuaciones procesales de un demandante no repercuten o afectan a las otras partes. Es decir, las solicitudes de adición presentadas por Ingenio Risaralda S.A., Ingenio del Cauca S.A.S., Ingenio Carmelita S.A. e Ingenio Pichichí S.A., solo interrumpieron el término para interponer el recurso de apelación para los respectivos solicitantes más no para los otros demandantes que no presentaron tales solicitudes.

Como también lo consideró el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, INGENIO PROVIDENCIA estableció que no había motivos para presentar una solicitud de adición o aclaración, por lo que, dentro del término establecido en el artículo 247 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, mi cliente decidió presentar el respectivo recurso de apelación contra la sentencia del 30 de marzo de 2023.

PROCESO No.: 25000232400020110017001  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: INGENIO PROVIDENCIA Y OTROS  
DEMANDADA: SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO  
ASUNTO: RESUELVE REPOSICIÓN Y CONCEDE RECURSO DE QUEJA

Téngase en cuenta que las solicitudes de adición presentadas por las demás partes se referían a situaciones concretas y particulares de cada uno de los solicitantes, lo que evidencia el carácter subjetivo y personal de las solicitudes de adición presentadas y que para cada demandante el plazo para la presentación de los recursos de apelación podía contabilizarse de diferente forma, dependiendo de la formulación de solicitudes de aclaración o complementación.

(...)

Sorpresivamente, el auto del 25 de agosto de 2023 cambió totalmente el criterio inicialmente establecido y decidió rechazar el recurso de apelación que de manera diligente y oportunamente presentó INGENIO PROVIDENCIA, a pesar de que para mi Cliente no era obligatoria la interrupción de los términos procesales con ocasión de la solicitud de adición que otros demandantes presentaron.

3.2. El término para presentar recurso de apelación se cuenta a partir de la notificación de la sentencia y no desde su ejecutoria

El auto del 25 de agosto de 2023 erróneamente estableció que el recurso de apelación de INGENIO PROVIDENCIA se habían presentado “antes de que quedara ejecutoriada” la sentencia del 30 de marzo de 2023; por lo tanto, debía negarse el recurso de apelación. Sin embargo y con ocasión de la presentación de las solicitudes de adición y los recursos de apelación contra el fallo del 30 de marzo de 2023, tal sentencia nunca ha estado ejecutoriada y en firme.

(...)

Ahora bien, la presentación del recurso de apelación debe realizarse dentro del término de ejecutoria y no cuando la providencia ya ha quedado ejecutoriada; en otras palabras, el recurso de apelación (al igual que el de reposición, queja y suplica) debe presentarse dentro del plazo que la ley establece para ello, pues una vez vence este término, la providencia se encuentra ejecutoriada y ya no admite recurso alguno.

(...)

Considera el apoderado de Ingenio Providencia que deberá revocarse en su totalidad el Auto de 25 de agosto de 2023 y conceder el recurso de apelación presentado contra la sentencia del 30 de marzo de 2023.

## **2.2. Caso concreto**

Una vez analizados y estudiados los argumentos presentados por los recurrentes en sus respectivos escritos, este Despacho no repondrá la decisión adoptada en Auto de 25 de agosto de 2023, como quiera que la decisión se encuentra ajustada a derecho.

PROCESO No.: 25000232400020110017001  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: INGENIO PROVIDENCIA Y OTROS  
DEMANDADA: SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO  
ASUNTO: RESUELVE REPOSICIÓN Y CONCEDE RECURSO DE QUEJA

El Despacho se ratifica en los presupuestos que sirvieron de sustento para adoptar la decisión que resolvió negar los recursos de apelación contra la sentencia de 30 de marzo de 2023.

Frente a la sentencia mediante la cual se resolvió negar las pretensiones de la demanda, los apoderados de Ingenio Risaralda S.A., (fl 1115), Ingenio del Cauca S.A.S., (1125), Ingenio Carmelita S.A., (fl 1163) e Ingenio Pichichí S.A., (fl 1168), presentaron solicitud de adición. Sin haberse resuelto las solicitudes antes señaladas, los apoderados de Ingenio Providencia S.A y de Ingenio Mayagüez S.A., presentaron el 25 de abril y 2 de mayo de 2023, respectivamente, recurso de apelación en contra de la sentencia de 30 de marzo de 2023 según se ve a folios 1139 a 1162 y 1196 a 1206.

Posteriormente, mediante auto de 16 de junio de 2023 se resolvió negar las solicitudes de adición de sentencia, notificado a través de anotación de estado de 26 de junio de 2023; momento en el cual considera el Despacho sustanciador quedó en firme la sentencia de 30 de marzo de 2023, de conformidad con lo establecido en el artículo 302<sup>5</sup> del C.G.P. Razón por lo cual, se ratifica la decisión que negó los recursos de apelación interpuestos por los apoderados de Ingenio Providencia S.A y de Ingenio Mayagüez S.A de 25 de abril y 2 de mayo de 2023, en contra de la sentencia de 30 de marzo de 2023 según se ve a folios 1139 a 1162 y 1196 a 1206, ya que se presentaron **antes** de que quedara ejecutoriada la sentencia, de forma previa a que se resolviera las solicitudes de adición radicadas por los apoderados de Ingenio Risaralda S.A (fl 1115), del Ingenio del Cauca S.A.S (1125), del Ingenio Carmelita S.A (fl 1163) y del Ingenio Pichichí S.A (fl 1168).

---

<sup>5</sup> **Artículo 302.** Las providencias proferidas en audiencia adquieren ejecutoria una vez notificadas, cuando no sean impugnadas o no admitan recursos.

No obstante, cuando se pida aclaración o complementación de una providencia, solo quedará ejecutoriada una vez resuelta la solicitud.

Las que sean proferidas por fuera de audiencia quedan ejecutoriadas tres (3) días después de notificadas, cuando carecen de recursos o han vencido los términos sin haberse interpuesto los recursos que fueren procedentes, o cuando queda ejecutoriada la providencia que resuelva los interpuestos.

PROCESO No.: 25000232400020110017001  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: INGENIO PROVIDENCIA Y OTROS  
DEMANDADA: SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO  
ASUNTO: RESUELVE REPOSICIÓN Y CONCEDE RECURSO DE QUEJA

Por otro lado, teniendo en cuenta que los recurrentes presentaron recurso de reposición, en subsidio de queja y que se sustentó en debida forma de conformidad con la normatividad ya mencionada, se concederá ante el H. Consejo de Estado el recurso de queja formulado por los apoderados de la sociedad Mayagüez S.A., y la sociedad Ingenio Providencia S.A., en subsidio del recurso de reposición contra el auto de 25 de agosto de 2023, a través del cual se denegó los recursos de apelación contra la sentencia de 30 de marzo de 2023.

Por lo expuesto, el Despacho

### **RESUELVE**

**PRIMERO. - NO REPONER** el Auto de veinticinco (25) de agosto de dos mil veintitrés (2023), por las razones expuestas.

**SEGUNDO. - CONCÉDASE** ante el H. Consejo de Estado el recurso de queja interpuesto en subsidio del recurso de reposición, contra el auto de veinticinco (25) de agosto de 2023, presentado por los apoderados de las sociedades Mayagüez S.A., e Ingenio Providencia S.A.

**TERCERO. -** En firme esta providencia, por Secretaría **CONFÓRMESE CUADERN DIGITAL** que deberá ser remitido al Honorable Consejo de Estado para el trámite de recurso de queja, con las piezas procesales que conforman la sentencia y las actuaciones surtidas hasta la fecha.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

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

La presente providencia fue firmada electrónicamente en la plataforma del Consejo de Estado denominada SAMAI, por el Magistrado Felipe Alirio Solarte Maya. En consecuencia, se garantiza la

PROCESO No.: 25000232400020110017001  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: INGENIO PROVIDENCIA Y OTROS  
DEMANDADA: SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO  
ASUNTO: RESUELVE REPOSICIÓN Y CONCEDE RECURSO DE QUEJA

autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA.

Datos de contacto del Despacho Ponente: (601) 3532666 ext. 88418 y 88419

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**  
**SECCIÓN PRIMERA**  
**SUBSECCIÓN "A"**

Bogotá D.C., treinta y uno (31) de octubre de dos mil veintitrés (2023)

**Magistrado Ponente: DR. LUIS MANUEL LASSO LOZANO**  
**Referencia: Exp. N° 25000232400020110013601**  
**Accionante: CARLOS NELSON DUQUE CUADROS**  
**Accionado: SATENA Y OTROS**  
**MEDIO DE CONTROL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS**  
**Asunto: Obedézcase y Cúmplase, ordena poner en conocimiento**

**Obedézcase y cúmplase**

Obedézcase y cúmplase lo resuelto por el H. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección "A", providencia del 18 de septiembre de 2023 (Fls. 3345 a 3374), mediante la cual modificó la sentencia del 10 de abril de 2014, proferida por la Sección Primera Subsección "A" de esta Corporación.<sup>1</sup>

La parte resolutive de la sentencia de segunda instancia, es la siguiente.

**"PRIMERO: MODIFICAR** la sentencia del 10 de abril de 2014, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, la cual quedará así:

---

1

"FALLA

PRIMERO. - DECLARANSE NO PROBADAS las excepciones propuestas.

SEGUNDO. - DECLÁRASE la violación del derecho colectivo a la libre competencia económica

TERCERO. - En consecuencia, ORDENASE al Servicio Aéreo a Territorios Nacionales SATENA y a las entidades estatales Policía Nacional, Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Defensa Nacional, Departamento Administrativo de Seguridad y su Fondo Rotatorio, Ministerio de Relaciones Exteriores, Instituto Colombiano De Bienestar Familiar (ICBF), Cámara de Representantes, Superintendencia de Notariado Y Registro y Ministerio de Educación Nacional lo siguiente:

a) abstenerse en lo sucesivo de celebrar contratos interadministrativos que no tengan relación con el objeto social de SATENA;

b) No continuar con la ejecución de los contratos vigentes cuyo objeto consista en el suministro de tiquetes aéreos nacionales e internacionales de operadores distintos a SATENA. Esta orden deberá cumplirse pasados seis (6) meses de la ejecutoria de la presente sentencia, término dentro del cual los entes públicos antes mencionados deberán efectuar los procesos de contratación pública que legalmente correspondan.

CUARTO. - En firme esta providencia, por Secretaría, ENVIESE copia de la misma al Registro Público Centralizado de Acciones Populares y de Grupo de conformidad con el artículo 80 de la Ley 472 de 1998"

Exp. N° 25000232400020110013601  
Accionante: CARLOS NELSON DUQUE CUADROS  
Accionado: SATENA Y OTROS

MEDIO DE CONTROL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
**PRIMERO: DECLARAR** no probadas las excepciones propuestas.

**SEGUNDO: DECLARAR** la violación del derecho colectivo a la libre competencia, en los términos de la parte considerativa de esta sentencia.

**TERCERO: ORDENAR** que (i) Satena y a las entidades públicas comprometidas en estas prácticas, que, en lo sucesivo, se abstengan de suscribir contratos interadministrativos que supongan la venta de tiquetes de otras aerolíneas y que restrinjan la libre competencia, en los términos explicados en esta providencia. Igualmente, (ii) se finalizarán, en un plazo máximo de seis (6) meses, los contratos interadministrativos con Satena, que se encuentren vigentes y cuyo objeto consista en el suministro de tiquetes aéreos de otras aerolíneas por intermedio de la agencia comercial entre Satena y Aviatur.

**CUARTO:** El Ministerio Público velará por el cumplimiento de esta sentencia.

**QUINTO:** En firme esta providencia, por Secretaria, ENVIAR copia de la misma al Registro Público Centralizado de Acciones Populares y de Grupo de conformidad con el artículo 80 de la Ley 472 de 1998.

**SEGUNDO:** Sin condena en costas.”.

### **Verificación de cumplimiento**

En atención a lo resuelto por el H. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección “A”, corresponde al Ministerio Público, velar por el cumplimiento de la sentencia del 18 de septiembre de 2023.

En atención a lo anterior, por la Secretaría de la Sección Primera, póngase en conocimiento del Agente del Ministerio Público delegado ante este Despacho (vía correo electrónico), la providencia proferida en segunda instancia en el marco de esta acción popular, para lo de su competencia.

### **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.

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



Libertad y Orden

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

Bogotá D.C., veintisiete (27) de octubre de dos mil veintitrés (2023)

**PROCESO N°:** 11001334104520210039601  
**MEDIO DE CONTROL:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**DEMANDANTE:** INDUSTRIA COLOMBIANA DE LICORES S.A.S.  
**DEMANDADO:** GOBERNACIÓN DE CUNDINAMARCA – EMPRESA DE LICORES DE CUNDINAMARCA  
**ASUNTO:** RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

**MAGISTRADO PONENTE  
FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra el auto de 4 de marzo de 2022 proferido por el Juzgado Cuarenta y Cinco Administrativo de Bogotá, mediante el cual rechazó la demanda.

**ANTECEDENTES**

1° La Industria Colombiana de Licores S.A.S., mediante apoderado judicial, instauró ante la Superintendencia de Industria y Comercio acción de competencia desleal en contra de la Gobernación de Cundinamarca y la Empresa de Licores de Cundinamarca, con ocasión de la resolución No. 2737 de 23 de noviembre de 2018, por medio de la cual la Gobernación de Cundinamarca le negó el permiso de introducción de aguardiente colombiano al Departamento de Cundinamarca.

2° Mediante auto No. 131942 de 28 de octubre de 2021, la Delegada para Asuntos Jurisdiccionales de la Superintendencia de Industria y Comercio rechazó la demanda

PROCESO N°: 11001334104520210039601  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: INDUSTRIA COLOMBIANA DE LICORES S.A.S.  
DEMANDADO: GOBERNACIÓN DE CUNDINAMARCA – EMPRESA DE LICORES DE CUNDINAMARCA  
ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

por falta de jurisdicción y ordenó la remisión del expediente a la Oficina de Apoyo Judicial de los Juzgados Administrativos de Cundinamarca.

3° El proceso fue asignado por reparto al Juzgado Cuarenta y Cinco Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá D.C., despacho que mediante auto de 14 de enero de 2022 requirió a la parte demandante para que adecuara la demanda a alguno de los medios de control de los que conoce la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativa, prestando especial atención a los requisitos establecidos en la Ley 1437 de 2011 y el Código General del Proceso.

4° El 24 de enero de 2022, el apoderado de la parte demandante presentó memorial en el que adecuó la demanda al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, donde pretende la declaratoria de nulidad de la resolución No. 2737 de 23 de noviembre de 2018 y como restablecimiento del derecho, la autorización del ingreso del licor al departamento de Cundinamarca.

5° En proveído de 4 de febrero de 2022, el Juzgado inadmitió la demanda ordenando a la parte demandante cumplir lo siguiente:

(i) Según lo previsto en numeral 1 del artículo 166 de la Ley 1437 de 2011, el demandante deberá remitir la constancia de notificación del acto administrativo acusado.

(ii) De acuerdo a lo señalado en el numeral 1 del artículo 161 del C.P.A.C.A, el extremo actor deberá acreditar que agotó el requisito de procedibilidad de conciliación extrajudicial.

(iii) Conforme lo establecido en el numeral 2 del artículo 162 del C.P.A.C.A., el extremo actor deberá acreditar que agotó los recursos que de acuerdo a la Ley son obligatorios, que para el presente caso, son los de reposición y en subsidio apelación.

Lo anterior, porque en contra del acto administrativo acusado procedía el recurso de reposición y en subsidio apelación (pág.13 a 16 del archivo 1) , no obstante, solo fue acreditado que se presentó en contra de dicha resolución el recurso de reposición.

(iv) De conformidad con lo establecido en el numeral 6 del artículo 162, la parte actora deberá estimar razonadamente la cuantía.

PROCESO N°: 11001334104520210039601  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: INDUSTRIA COLOMBIANA DE LICORES S.A.S.  
DEMANDADO: GOBERNACIÓN DE CUNDINAMARCA – EMPRESA DE LICORES DE CUNDINAMARCA  
ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

(v) Así mismo, deberá remitir el poder que faculta al abogado Edgar Alfonso Castellanos Yañez para actuar en el presente asunto como apoderada de la parte demandante, conforme lo previsto en el artículo 74 del C.G.P y en concordancia con el numeral 3 del artículo 166 del C.P.A.C.A.

(vi) De acuerdo a lo establecido en el numeral 8 del artículo 162 de la Ley 1437 de 2011, deberá acreditar que remitió la demanda y sus anexos al correo electrónico de la entidad demandada.

6° El apoderado de la parte demandante mediante memorial de 21 de febrero de 2022, subsanó los defectos formales requeridos por el Juzgado en los numerales (iv), (v) y (vi) del auto que inadmitió la demanda. Sin embargo, no pudo demostrar oportunamente el cumplimiento de los requisitos a los que hacen referencia los demás numerales.

En relación a este aspecto, el apoderado solicitó que se le concediera más tiempo para adjuntar la constancia de notificación del acto administrativo demandado, o en su defecto, que la entidad demandada pudiera proporcionar dicha copia. Asimismo, señaló que en cuanto al agotamiento de la sede administrativa, intentó llevar a cabo dicho trámite, pero la administración obstaculizó su completitud. Por último, expresó que no debe cumplir con el requisito de procedibilidad de la conciliación, ya que el asunto no es conciliable.

7° El Juzgado Cuarenta y Cinco Administrativo de Bogotá, en providencia de 4 de marzo de 2022 rechazó la demanda argumentando que el demandante no subsanó los errores señalados en el auto del 4 de febrero de 2022 dentro del plazo otorgado por la ley.

8° El apoderado del demandante presentó recurso de reposición y, en subsidio, recurso de apelación, en contra de la decisión de rechazo. En dicho escrito, destaca que en este caso se está exigiendo de manera exegética y restrictiva los requisitos de admisión de la demanda, sin considerar que se había presentado inicialmente como

PROCESO N°: 11001334104520210039601  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: INDUSTRIA COLOMBIANA DE LICORES S.A.S.  
DEMANDADO: GOBERNACIÓN DE CUNDINAMARCA – EMPRESA DE LICORES DE CUNDINAMARCA  
ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

una acción de competencia desleal ante la SIC, pero debido a conflictos de competencia, se vio obligado a modificar la demanda, lo que llevó a un lapso de 3 años para definir la competencia. Por lo tanto, argumenta que esto representa una clara limitación al acceso a la administración de justicia y que, en consecuencia, debe prevalecer el derecho sustancial y proceder a la admisión de la demanda.

Para respaldar su argumento, hace referencia al proceso con el número de radicado 76001233300020190013600, el cual también fue remitido desde la SIC debido a hechos y vulneraciones similares relacionadas con la participación de ICL en los mercados regionales en contra de los departamentos de Tolima y Valle del Cauca. En ese caso, el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, en un ejercicio interpretativo, solicitó la adecuación de la acción de competencia desleal a una acción de nulidad y restablecimiento, tal como ocurrió en el presente caso. Sin embargo, en el caso referido el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca no aplicó requisitos excesivos y procedió a admitir la demanda.

9° El Juzgado Cuarenta y Cinco Administrativo de Bogotá mediante auto de 1 de abril de 2022, no repuso la providencia que rechazó la demanda, y en su lugar, concedió el recurso de apelación.

Señaló que las exigencias contenidas en el auto inadmisorio son aquellas que se encuentran taxativamente en la Ley, por lo que no es que se incurra en un exceso ritual manifiesto, sino por el contrario, la observancia de los requisitos de la admisión de la demanda es necesaria para evitar una sentencia inhibitoria y proteger el derecho de defensa y debido proceso de los extremos de la litis.

Es evidente a partir de lo anterior que las exigencias, como la acreditación de la conciliación extrajudicial, la interposición de los recursos obligatorios de ley en contra

PROCESO N°: 11001334104520210039601  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: INDUSTRIA COLOMBIANA DE LICORES S.A.S.  
DEMANDADO: GOBERNACIÓN DE CUNDINAMARCA – EMPRESA DE LICORES DE CUNDINAMARCA  
ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

de las decisiones administrativas y la presentación del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho dentro del término de los 4 meses, no son meramente formales, sino por el contrario son sustanciales, pues el derecho de acción lleva consigo el cumplimiento del deber de colaboración con la administración de justicia, en aras de propender el desenvolvimiento adecuado del proceso. En consecuencia, las partes deben acatar sus cargas procesales tal como lo establece el artículo 103 del CPACA.

## **1. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

### **1.1. Competencia de la Sala para proferir la decisión.**

El artículo 243 de la Ley 1437 de 2011 modificado por el artículo 62 de la Ley 2080 de 2021 enlista los autos que son apelables, proferidos por los Jueces Administrativos, a saber:

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

**1. El que rechace la demanda o su reforma, y el que niegue total o parcialmente el mandamiento ejecutivo.**

2. El que por cualquier causa le ponga fin al proceso.

3. El que apruebe o impruebe conciliaciones extrajudiciales o judiciales. El auto que aprueba una conciliación solo podrá ser apelado por el Ministerio Público.

4. El que resuelva el incidente de liquidación de la condena en abstracto o de los perjuicios.

5. El que decrete, deniegue o modifique una medida cautelar.

6. El que niegue la intervención de terceros.

7. El que niegue el decreto o la práctica de pruebas.

8. Los demás expresamente previstos como apelables en este código o en norma especial.

PARÁGRAFO 1o. 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 2o. 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

PROCESO N°: 11001334104520210039601  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: INDUSTRIA COLOMBIANA DE LICORES S.A.S.  
DEMANDADO: GOBERNACIÓN DE CUNDINAMARCA – EMPRESA DE LICORES DE CUNDINAMARCA  
ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

siempre deberá sustentarse ante el juez de primera instancia dentro del término previsto para recurrir.

PARÁGRAFO 3o. 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 4o. Las anteriores reglas se aplicarán sin perjuicio de las normas especiales que regulan el trámite del medio de control de nulidad electoral.

A su turno el artículo 125 de la Ley 1437 de 2011 modificado por el artículo 20 de la Ley 2080 de 2021 determina que:

**ARTÍCULO 125. DE LA EXPEDICIÓN DE PROVIDENCIAS.** <Artículo modificado por el artículo 20 de la Ley 2080 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> 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 Cuarenta y Cinco 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.
- Negrillas de la Sala.

PROCESO N°: 11001334104520210039601  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: INDUSTRIA COLOMBIANA DE LICORES S.A.S.  
DEMANDADO: GOBERNACIÓN DE CUNDINAMARCA – EMPRESA DE LICORES DE CUNDINAMARCA  
ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

Por lo anterior, como en el presente asunto la providencia apelada que rechazó la demanda será confirmada, le corresponde entonces a la Sala adoptar la decisión anunciada en el caso sometido a examen.

## **1.2. Requisito de conciliación extrajudicial.**

De conformidad con lo establecido en el artículo 161 de la Ley 1437 de 2011, norma que reguló de manera íntegra la obligatoriedad del requisito de procedibilidad, es claro que el agotamiento de la conciliación extrajudicial constituye un presupuesto previo para presentar la demanda ante la jurisdicción. Sobre la obligatoriedad de este requisito, el Consejo de Estado en sentencia de nueve (9) de diciembre de dos mil trece (2013)<sup>1</sup>, señaló:

**“El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA–, Ley 1437 de 2011, en su artículo 161, reiteró la obligatoriedad de intentar la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad respecto de las demandas de nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales (...) Salvo las precisas excepciones previstas en la ley, resulta improcedente, según la Ley 1437 de 2011, acudir directamente a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en ejercicio de los medios de control judiciales consagrados en los artículos 138, 140 y 141 del C.P.A.C.A., sin que previamente se hubiere adelantado el trámite de la conciliación extrajudicial, razón por la cual resulta pertinente indicar cuáles son las consecuencias que ha previsto la ley ante el incumplimiento del requisito de procedibilidad. Al respecto y de conformidad con el marco normativo mencionado anteriormente, se puede apreciar que el artículo 36 de la ley 640 de 2001, ley especial y anterior a la Ley 1437 de 2011, contenido del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, estableció que la ausencia del requisito de procedibilidad de la conciliación, daría lugar al rechazo de la demanda. A su vez, la Ley 1437 de 2011 –C.P.A.C.A.–, norma posterior y general a la Ley 640 de 2001, reguló de manera íntegra el procedimiento de las demandas judiciales que se adelanten ante esta Jurisdicción e incorporó la conciliación como requisito de procedibilidad en su artículo 161, sin embargo, no determinó taxativamente la consecuencia jurídica que generaría la ausencia de este requisito, esto es no la**

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado –Sección Tercera. Subsección A. Expediente 70001-23-33-000-2013-00115-01 (47783). M.P. MAURICIO FAJARDO GÓMEZ.

PROCESO N°: 11001334104520210039601  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: INDUSTRIA COLOMBIANA DE LICORES S.A.S.  
DEMANDADO: GOBERNACIÓN DE CUNDINAMARCA – EMPRESA DE LICORES DE CUNDINAMARCA  
ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

**mencionó como causal de rechazo, al tiempo que no se señaló de manera expresa que tal inobservancia constituya motivo de inadmisión, sino que simplemente indicó en su artículo 170, de manera genérica, que hay lugar a la inadmisión de la demanda cuando carezca de los requisitos señalados.”**

De lo anterior tenemos que, bajo la nueva legislación, el agotamiento de la conciliación extrajudicial es un requisito **previo** para demandar, esto es, que antes de dar inicio a un proceso judicial, las partes ya hubieren buscado la solución del conflicto mediante el diálogo directo. En el evento de que no se llegare a algún arreglo, la constancia expedida por la autoridad competente sobre este hecho se convierte en el requisito de procedibilidad de que trata el numeral 1 del artículo 161 de la Ley 1437 de 2011.<sup>2</sup>

Lo anterior tiene sentido en el entendido de que la finalidad de la conciliación extrajudicial es la de evitar llegar a un litigio judicial y que las partes arreglen sus diferencias con el menor desgaste administrativo.

En el evento de no cumplirse con este requisito a la presentación de la demanda, la Ley 1437 de 2011 dispuso que ya no procedería el rechazo de plano, sino su inadmisión en los términos del artículo 170 de la Ley 1437 de 2011 con el fin de que la falencia sea corregida dentro del plazo de diez (10) días.

### **1.3. Excepciones legales para presentar el requisito de conciliación extrajudicial.**

La Ley 2220 de 2022 “Por medio del cual se expide el estatuto de conciliación y se dictan otras disposiciones” establece:

---

<sup>2</sup> ARTÍCULO 161. REQUISITOS PREVIOS PARA DEMANDAR. La presentación de la demanda se someterá al cumplimiento de requisitos previos en los siguientes casos:

1. Cuando los asuntos sean conciliables, el trámite de la conciliación extrajudicial constituirá requisito de procedibilidad de toda demanda en que se formulen pretensiones relativas a nulidad con restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales.

PROCESO N°: 11001334104520210039601  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: INDUSTRIA COLOMBIANA DE LICORES S.A.S.  
DEMANDADO: GOBERNACIÓN DE CUNDINAMARCA – EMPRESA DE LICORES DE CUNDINAMARCA  
ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

**ARTÍCULO 88. Definición de la conciliación extrajudicial en asuntos de lo contencioso administrativo.** La conciliación extrajudicial en asuntos contencioso administrativos es un mecanismo alternativo de resolución de conflictos, autocompositivo, por medio del cual las partes, por conducto de apoderado, gestionan ante un agente del Ministerio Público neutral y calificado la solución de aquellas controversias cuyo conocimiento corresponda a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativa.

**ARTÍCULO 89. Asuntos susceptibles de conciliación en materia de lo contencioso administrativo.**

En materia de lo contencioso administrativo serán conciliables todos los conflictos que puedan ser conocidos por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, siempre que la conciliación no esté expresamente prohibida por la ley.

Podrán conciliar, total o parcialmente, las entidades públicas y las personas privadas que desempeñan funciones propias de los distintos órganos del Estado, por conducto de apoderado.

Podrá acudir a la conciliación extrajudicial sin que medie una intención de demanda y podrá ser presentada de común acuerdo por las partes de un eventual conflicto.

Para la procedencia de la conciliación no será necesaria la renuncia de derechos,

En asuntos de naturaleza laboral y de la seguridad social podrá conciliarse si con el acuerdo no se afectan derechos ciertos e indiscutibles.

Cuando medie acto administrativo de carácter particular, podrá conciliarse sobre los efectos económicos del mismo si se da alguna de las causales del artículo 93 de la Ley 1437 de 2011, evento en el cual, una vez aprobado el acuerdo por el juez contencioso administrativo, se entenderá revocado o modificado el acto y sustituido por el acuerdo.

**ARTÍCULO 90. Asuntos no conciliables.** No son susceptibles de conciliación extrajudicial en asuntos de lo contencioso administrativo:

1. Los que versen sobre conflictos de carácter tributario.
2. Aquellos que deban ventilarse a través de los procesos ejecutivos de los contratos estatales.
3. En los que haya caducado la acción.
4. Cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho, y aún procedan recursos en el procedimiento administrativo o este no estuviere debidamente agotado.
5. Cuando la Administración cuente con elementos de juicio para considerar que el acto administrativo ocurrió por medios fraudulentos.

**ARTÍCULO 92. Conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad.**

Cuando los asuntos sean conciliables, el trámite de la conciliación extrajudicial constituirá requisito de procedibilidad de toda demanda en que se formulen pretensiones relativas a nulidad con restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales.

PROCESO N°: 11001334104520210039601  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: INDUSTRIA COLOMBIANA DE LICORES S.A.S.  
DEMANDADO: GOBERNACIÓN DE CUNDINAMARCA – EMPRESA DE LICORES DE CUNDINAMARCA  
ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

En la conciliación extrajudicial en asuntos laborales y de la seguridad social, se dará aplicación a lo previsto en los incisos 4 y 5 del artículo 89 de la presente ley.

La ausencia del agotamiento del requisito de procedibilidad dará lugar al rechazo de plano de la demanda por parte del juez de conocimiento.

En los demás asuntos podrá adelantarse la conciliación extrajudicial siempre y cuando no se encuentre expresamente prohibida.

Con el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, en el trámite de conciliación extrajudicial contencioso administrativa se deberá aumentar, profundizar y hacer eficiente y eficaz el aprovechamiento de los datos, con la finalidad de generar valor social y económico, en el marco de lo establecido en la Ley 1581 de 2012.

**PARÁGRAFO.** La conciliación será requisito de procedibilidad en los eventos en que ambas partes sean entidades públicas.

**ARTÍCULO 93. Asuntos en los cuales es facultativo el agotamiento de la conciliación extrajudicial en materia contencioso administrativa.** Será facultativo agotar la conciliación extrajudicial en materia contencioso administrativa, en los procesos ejecutivos diferentes a los regulados en la Ley 1551 de 2012, o la norma que la modifique o sustituya, en los procesos en que el demandante pida medidas cautelares de carácter patrimonial, en relación con el medio de control de repetición o cuando quien demande sea una entidad pública, salvo cuando sea obligatorio de acuerdo con el parágrafo del artículo 92 de la presente ley.

En los demás asuntos podrá adelantarse la conciliación extrajudicial siempre y cuando no se encuentre expresamente prohibida en la ley.

El trámite de la conciliación extrajudicial en asuntos contencioso administrativos no será necesario para efectos de acudir ante tribunales arbitrales encargados de resolver controversias derivadas de contratos estatales.

## 2. CASO CONCRETO.

El apoderado de la parte demandante sustentó el recurso de apelación al afirmar que en esta demanda no está obligado a cumplir con los requisitos que le está solicitando el Juzgado. Alega que, debido a las circunstancias particulares del caso, es imperativo asegurar el acceso efectivo a la administración de justicia, aplicando el principio de la primacía del derecho sustancial sobre el derecho procesal.

Para respaldar su argumento, cita jurisprudencia de la Corte Constitucional y hace mención al proceso con el número de radicado 76001233300020190013600, cuyo

PROCESO N°: 11001334104520210039601  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: INDUSTRIA COLOMBIANA DE LICORES S.A.S.  
DEMANDADO: GOBERNACIÓN DE CUNDINAMARCA – EMPRESA DE LICORES DE CUNDINAMARCA  
ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

conocimiento se encuentra a cargo del Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca, y según manifiesta, en dicho caso no se aplicaron requisitos excesivos y se procedió a admitir la demanda.

Con el fin de abordar el caso bajo estudio se debe precisar que el exceso ritual manifiesto se configura cuando se conciben los procedimientos como un obstáculo para la eficacia del derecho sustancial<sup>3</sup>. Según la jurisprudencia de la Corte Constitucional, esta situación ocurre en el momento que se evidencia una renuncia consciente de la verdad jurídica objetiva evidente en los hechos, por extremo rigor en la aplicación de las normas procesales.

Teniendo en cuenta lo anterior, en el presente asunto, la Sala observa que la parte actora presentó demanda por competencia desleal ante la Superintendencia de Industria y Comercio en contra de la Gobernación de Cundinamarca y la Empresa de Licores de Cundinamarca, con el objetivo de obtener la declaración de nulidad de la resolución No. 2737 del 23 de noviembre de 2018, sin percatarse que la competencia de la SIC se circunscribe únicamente a los conflictos entre particulares, razón por la cual, era necesario acudir ante la jurisdicción contenciosa administrativa, en consideración al factor de conexidad<sup>4</sup> y al fuero de atracción.

En este sentido, es importante destacar que la elección incorrecta de la jurisdicción no exime a la parte demandante de cumplir con los requisitos exigidos por el CPACA para

---

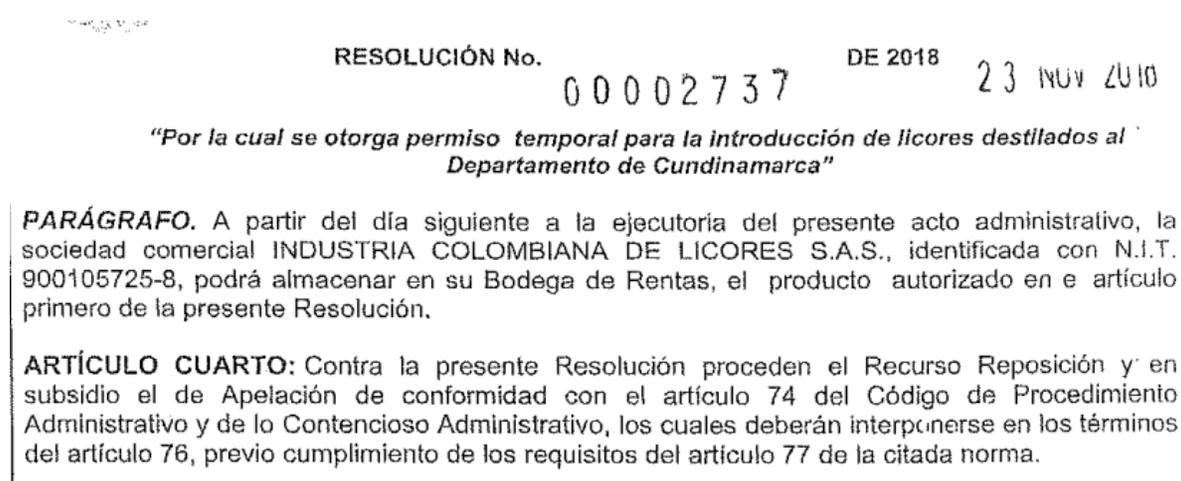
<sup>3</sup> Consejo de Estado- Sala de lo Contencioso Administrativo- Sección Cuarta (8 de febrero de 2018) Radicación número: 20001-23-33-000-2012-00039-01. M.P Julio Roberto Piza Rodríguez.

<sup>4</sup> “El **factor de conexión** implica que cuando se demanda a una entidad pública el competente es el juez administrativo, en conjunto con otras entidades incluso con particulares en relación con los cuales la competencia para el conocimiento de los pleitos en los que se encuentren implicados, en principio se encuentra atribuida a otra jurisdicción, por aplicación del ‘factor de conexión’, el juez de lo contencioso adquiere competencia para conocer del asunto en relación con todos ellos.  
[...] Un buen ejemplo de aplicación del factor de conexión en la jurisdicción contenciosa administrativa es el llamado **fuero de atracción**. En virtud de dicha figura, a demandarse de forma concurrente a una entidad estatal, cuyo conocimiento corresponde a esta jurisdicción y a otra entidad privada, cuya competencia correspondería a la jurisdicción ordinaria, el proceso debe adelantarse ante la primera – Jurisdicción Contencioso Administrativa-, la cual tiene competencia, entonces, para fallar acerca de la responsabilidad de las dos demandadas” Consejo de Estado- Sala de lo Contencioso Administrativo- Sección Tercera (18 de junio de 2015) Radicación número: 76001-23-33-000-2012-00437-01.

PROCESO N°: 11001334104520210039601  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: INDUSTRIA COLOMBIANA DE LICORES S.A.S.  
DEMANDADO: GOBERNACIÓN DE CUNDINAMARCA – EMPRESA DE LICORES DE CUNDINAMARCA  
ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

la admisión de la demanda. Adicionalmente, como señaló el a quo, la parte actora tampoco agotó los recursos en sede administrativa, pues a pesar de haber presentado reposición, este recurso es de carácter facultativo según lo dispuesto en el artículo 76<sup>5</sup> *ibidem*. Por consiguiente, resultaba imprescindible que la parte actora hubiese interpuesto recurso de apelación contra la resolución No. 2737 de 2018, ya que este es de carácter obligatorio para recurrir a la jurisdicción.

Es relevante destacar que el demandante tenía conocimiento previo de esta información, puesto que en la mencionada resolución se dejó constancia de los recursos que procedían contra el correspondiente acto administrativo, como se puede apreciar en la siguiente imagen extraída del documento 1 del expediente digital:



De acuerdo con lo anterior, la Sala considera que la parte actora no está siendo requerida para cumplir con requisitos adicionales a los que se encuentran estipulados

<sup>5</sup> ARTÍCULO 76. OPORTUNIDAD Y PRESENTACIÓN. Los recursos de reposición y apelación deberán interponerse por escrito en la diligencia de notificación personal, o dentro de los diez (10) días siguientes a ella, o a la notificación por aviso, o al vencimiento del término de publicación, según el caso. Los recursos contra los actos presuntos podrán interponerse en cualquier tiempo, salvo en el evento en que se haya acudido ante el juez.

[...]

**El recurso de apelación podrá interponerse directamente, o como subsidiario del de reposición y cuando proceda será obligatorio para acceder a la jurisdicción.**

**Los recursos de reposición y de queja no serán obligatorios.**

PROCESO N°: 11001334104520210039601  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: INDUSTRIA COLOMBIANA DE LICORES S.A.S.  
DEMANDADO: GOBERNACIÓN DE CUNDINAMARCA – EMPRESA DE LICORES DE CUNDINAMARCA  
ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

en la normativa procesal. Estos requisitos, de hecho, son fundamentales para habilitar la presentación de la demanda en la jurisdicción, y se consideran como un complemento esencial del derecho sustancial y no deben ser interpretados como un exceso ritual manifiesto.

Dicho de otro modo, los requisitos procesales establecidos no representan una carga injusta o arbitraria impuesta a la parte actora, sino un marco normativo necesario para garantizar la adecuada resolución de controversias contencioso administrativas. Por lo tanto, el cumplimiento de estos requisitos es esencial para la efectiva protección de los derechos de todas las partes involucradas y, en última instancia, para la materialización del derecho fundamental de acceso a la administración de justicia.

Ahora bien, la parte demandante hace referencia al proceso con el número de radicado 76001233300020190013600, en el cual el Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca admitió demanda por hechos similares. No obstante, la Sala advierte que dicho caso se trata de un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho sin cuantía en única instancia. Por el contrario, el presente asunto reviste la naturaleza de un proceso de doble instancia, en el que la demandante hizo una estimación de la cuantía, como puede corroborarse en la imagen adjunta extraída del expediente digital, documento 8:

*(iv) De conformidad con lo establecido en el numeral 6 del artículo 162, la parte actora deberá estimar razonadamente la cuantía.*

**La Cuantía se estima conforme la posible utilidad por 10 años de ventas conforme un permiso de autorización de dicho margen de operación superior a los 1000 SMLMV**

Además, en ese caso en particular, la parte actora llevó a cabo el agotamiento de los recursos en sede administrativa, toda vez que el acto administrativo objeto de la demanda, la resolución 1.120.40-68-141773 de 21 de agosto de 2018, estableció de

PROCESO N°: 11001334104520210039601  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: INDUSTRIA COLOMBIANA DE LICORES S.A.S.  
DEMANDADO: GOBERNACIÓN DE CUNDINAMARCA – EMPRESA DE LICORES DE CUNDINAMARCA  
ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

manera explícita que contra este solo procedía recurso de reposición, el cual fue resuelto a través de la resolución 1.120.40-68-145450 de 19 de noviembre de 2018. Por consiguiente, estos dos casos presentan notables diferencias, lo que justifica un trato distinto para cada uno.

Con el entendimiento previo de lo expuesto, es relevante destacar que, de acuerdo con el artículo 161 del CPACA, al recurrir a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, y en casos en los que el asunto sea conciliable, se **deberá** llevar a cabo la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad.

Al respecto, el Consejo de Estado ha afirmado que en aquellos casos en los que se pone en conocimiento del juez un conflicto de contenido **particular y económico**, a través, entre otros, del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, y aquél no se enmarca en las excepciones previstas en las normas, será necesario agotar, previo a la presentación de la demanda, la conciliación extrajudicial.<sup>6</sup>

Ahora bien, en el expediente se encuentra copia del acto administrativo demandado, que corresponde a la resolución No. 2737 de 23 de noviembre de 2018, mediante la cual la Gobernación de Cundinamarca le negó el permiso a la Industria Colombiana de Licores S.A.S para la introducción de aguardiente colombiano en el Departamento de Cundinamarca.

De acuerdo con esto, la declaratoria de nulidad de la resolución referida generaría un beneficio de naturaleza económica a favor de la parte demandante, ya que permitiría que su producto pueda ser introducido y comercializado en el mercado regional

---

<sup>6</sup> Consejo de Estado- Sala de lo Contencioso Administrativo- Sección Primera (23 de julio de 2021) Radicación número: 76001-23-33-006-2018-00214- [Consejero Ponente HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ]

PROCESO N°: 11001334104520210039601  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: INDUSTRIA COLOMBIANA DE LICORES S.A.S.  
DEMANDADO: GOBERNACIÓN DE CUNDINAMARCA – EMPRESA DE LICORES DE CUNDINAMARCA  
ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

incrementando sus ingresos, razón por la cual, se circunscribe en un conflicto de carácter particular y de contenido económico y, por ende, conciliable. En este contexto, es relevante recordar que la finalidad de la conciliación extrajudicial es promover la solución del conflicto antes de que llegue a instancia judicial.

Además, no se configura ninguno de los eventos establecidos en la Ley 2220 de 2022 como excepción por ser la controversia **no** conciliable, esto es, el asunto no es de carácter tributario, ni se relaciona a procesos ejecutivos de los contratos estatales, ni existe evidencia de que el acto administrativo ocurrió por medios fraudulentos. Teniendo esto en consideración, los actos administrativos sancionatorios no se enmarcan en las excepciones dispuestas por las normas, lo que a su vez significa que la controversia que emana de estos actos es susceptible de conciliación.

Por otra parte, el demandante tampoco cumple con las condiciones que le permiten que el recurso sea facultativo según lo definido en el artículo 93, ya que no es un proceso ejecutivo diferente a los regulados en la Ley 1551 de 2012, o la norma que la modifique o sustituya, ni es un proceso en que el demandante pida medidas cautelares de carácter patrimonial, ni tiene relación con el medio de control de repetición, ni quien demanda es una entidad pública.

Teniendo en cuenta lo anterior, es claro que el demandante debió agotar el trámite de conciliación extrajudicial en derecho como lo exige el CPACA y la Ley 2220 de 2022. Además, tal como resultó probado no operan en su caso las excepciones que podrían eximirlo de esta obligación. Adicionalmente, el demandante también tenía la responsabilidad de agotar los recursos en sede administrativa.

PROCESO N°: 11001334104520210039601  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: INDUSTRIA COLOMBIANA DE LICORES S.A.S.  
DEMANDADO: GOBERNACIÓN DE CUNDINAMARCA – EMPRESA DE LICORES DE CUNDINAMARCA  
ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

Para la Sala es evidente que la parte actora no subsanó la demanda conforme a los defectos señalados en el auto del 4 de febrero de 2022 dentro del término legal establecido.

Así las cosas, la Sala confirmará el auto apelado proferido por el fallador de primera instancia que dispuso el rechazo de la demanda.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección “A”,

### **RESUELVE**

**PRIMERO:** **CONFÍRMASE** el auto de 4 de marzo de 2022 proferido por el Juzgado Cuarenta y Cinco Administrativo de Bogotá que dispuso el rechazo de la demanda por las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia.

**SEGUNDO:** En firme la presente providencia **DEVUÉLVASE** el expediente al juzgado de origen, previas las constancias secretariales de rigor.

**TERCERO:** Por Secretaría, **DESACTÍVESE** el proceso en el aplicativo SAMAI.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Discutido y aprobado en sesión realizada en la fecha, según Acta No.

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

PROCESO N°: 11001334104520210039601  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: INDUSTRIA COLOMBIANA DE LICORES S.A.S.  
DEMANDADO: GOBERNACIÓN DE CUNDINAMARCA – EMPRESA DE LICORES DE CUNDINAMARCA  
ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

*Firmado electrónicamente*  
**CLAUDIA ELÍZABETH LOZZI MORENO**  
**Magistrada**

*Firmado electrónicamente*  
**LUIS MANUEL LASSO LOZANO**  
**Magistrado**

La presente providencia fue firmada electrónicamente en la plataforma del Consejo de Estado denominada SAMAI por la magistrada Claudia Elizabeth Lozzi Moreno, el magistrado Luis Manuel Lasso Lozano y 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 "A"**

Bogotá D.C., veintisiete (27) de octubre de dos mil veintitrés (2023)

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

**Referencia:** Exp. No. 110013334045202200576-01

**Demandante:** SALUD TOTAL EPS-S S.A.

**Demandado:** ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD, ADRES

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

**Asunto:** Confirma auto que rechazó la demanda.

La Sala procede a resolver sobre el recurso de apelación interpuesto por la demandante contra el auto del 19 de mayo de 2023, proferido por el Juzgado Cuarenta y Cinco Administrativo del Circuito de Bogotá D.C., mediante el cual se rechazó la demanda<sup>1</sup>.

**Antecedentes**

El Juzgado Cuarenta y Cinco Administrativo del Circuito de Bogotá D.C., mediante auto de 19 de mayo de 2023, rechazó la demanda por no haber sido subsanada en debida forma.

La parte accionante, inconforme con la decisión anterior, presentó recurso de apelación.

El juzgado de primera instancia, en providencia de 16 de junio de 2023, concedió el recurso de apelación ante esta Corporación, por ser el procedente.

**Providencia apelada**

El Juzgado Cuarenta y Cinco Administrativo del Circuito de Bogotá D.C., rechazó la demanda presentada, en los siguientes términos.

"Mediante auto del 14 de abril de 2023 se inadmitió la demanda para que el extremo actor acreditara el agotamiento del requisito de procedibilidad de conciliación extrajudicial, la remisión de la constancia de notificación de los actos administrativos demandados, el enlace vigente de descarga de los documentos anexos de la demanda, ajustara el concepto de violación y acreditara la remisión de la demanda con sus anexos a la entidad demandada.

Por su parte, el apoderado del extremo actor acreditó la remisión del enlace para descargar los anexos de la demanda y que remitió la demanda y sus anexos a

---

<sup>1</sup> Los integrantes de la Sección Primera Subsección "A", conocen del presente asunto por decisión de la Sala Plena de esta Corporación, que, en sesión de 11 de septiembre de 2023, dirimió conflicto de competencias entre esta Sección y la Sección Tercera, asignando la competencia a esta Sección.

la entidad demandada, pero no demostró que agotó en debida forma el requisito de procedibilidad de conciliación extrajudicial, tal como se pasará a explicarse.

El apoderado demandante afirmó que los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud son recursos inembargables, imprescriptibles e inalienables, por lo que la demanda de nulidad se podrá presentar en cualquier tiempo, conforme lo establece el literal b del numeral 1 del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011.

Ante el nuevo argumento del apoderado demandante por la presunta naturaleza parafiscal de los recobros de las EPS por atenciones no cubiertas por el PBS y de que son recursos inembargables, imprescriptibles e inalienables, se le debe recordar el pronunciamiento del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que en providencia de 4 de mayo de 2022, al resolver un conflicto de competencia, indicó:

*“(…) Debe precisarse que las cotizaciones cuyo recaudo corresponde a las EPS son, en efecto, de carácter tributario, **pero solamente hasta el momento en que las transfiera a la autoridad competente, en este caso, la ADRES. Una vez que dichos dineros nutran el sistema de salud junto con los demás ingresos de que trata la ley, las discusiones allí suscitadas corresponden a asuntos de distribuciones o asignaciones presupuestales, que escapan de contenido tributario.***

*Es del caso precisar que la jurisprudencia ha atribuido el carácter de contribución parafiscal a las cotizaciones efectuadas al Sistema de Seguridad Social en Salud, **pero no a los recobros de las EPS por atenciones no cubiertas por el PBS, rubros que no están presupuestados dentro del Sistema y corresponden a pagos que representan ingresos para las EPS. Como el reintegro de sumas pagadas por recobros no tienen connotación de contribuciones parafiscales y al ser un asunto cuyo conocimiento no está asignado de forma expresa a ninguna sección, la competencia para conocer del proceso recae en los juzgados adscritos a la Sección Primera de esta Corporación (…)**”.* (Negrillas fuera de texto)

Entonces, los recobros de las EPS por atenciones no cubiertas por el PBS al no estar presupuestadas dentro del Sistema corresponden a pagos que representan ingresos de las EPS, por lo que no tienen la naturaleza de asuntos parafiscales o recursos inembargables, imprescriptibles e inalienables, siendo asuntos en los que obligatoriamente deben ser objeto de presentación del requisito de procedibilidad<sup>2</sup>, al no estar enlistadas en ninguna de las excepciones consagradas:

- Los asuntos que versen sobre conflictos de carácter tributario.
- Los asuntos que deban tramitarse mediante el proceso ejecutivo de que trata el artículo 75 de la Ley 80 de 1993.
- Los asuntos en los cuales la correspondiente acción haya caducado.

Así las cosas, en tanto los errores señalados en el auto inadmisorio subsisten al no ser corregidos en debida forma, este Despacho dará aplicación al numeral 2 del artículo 169 del C.P.A.C.A. y rechazará la demanda.”.

### Recurso de apelación

El apoderado de la parte demandante, inconforme con la decisión adoptada por el juzgado de primera instancia, apeló el auto por medio del cual se rechazó la demanda, en los siguientes términos.

“Al respecto y en primera medida, tenemos que el juzgado referido ordenó allegar prueba de haberse agotado conciliación prejudicial de acuerdo con lo exigido en el numeral 1 del artículo 161 del C.P.A.C.A. Sobre esta orden y como puede identificarse dentro de los escritos de subsanación de la demanda, se le indicó al despacho que dicho requisito, para el presente asunto, no era exigible

por cuanto LA NATURALEZA DE ESTOS ASUNTOS SON DE CARÁCTER PARAFISCAL al tratarse de recursos del SGSSS, posición que no fue de recibido por el señor Juez.

Pues bien, reitera e insiste el suscrito, la posición planteada por esta EPS en el respectivo escrito presentado ante el despacho con ocasión a la orden de subsanación de la demanda, al indicar que los asuntos en debates dentro del proceso judicial son de NATURALEZA PARAFISCAL y por tanto TRIBUTARIA, lo cual se establece como una de las excepciones consagradas para no agotar conciliación prejudicial como uno de los requisitos para acceder a la Jurisdicción Contenciosa.

Debe destacarse que no es precisa y adecuada la cita jurisprudencia tomada por el Juzgado 45 Administrativo, pues esta **solo refiere el análisis de parafiscalidad de las cotizaciones efectuadas por los usuarios del sistema**, pues si bien es cierto la naturaleza parafiscal de las cotizaciones, no es menos cierto, y es allí donde es corto el análisis del despacho, al considerar que solo bajo este presupuesto se predica la parafiscalidad de los recursos del sistema, dado que no es la única situación parafiscal que se predica de los recursos que hacen parte del SGSSS.

(...)

Conclusión de lo referido hasta este punto, siendo los recursos que son objeto de la presente demanda necesarios para garantizar la estabilidad del Sistema de Salud conforme a la jurisprudencia en cita tanto en este escrito de recurso como en el presentado en su momento al despacho, se sigue como conclusión que tales rubros ostentan la naturaleza de Parafiscalidad, razones por las cuales no es posible exigir en estos casos la conciliación prejudicial para acudir a la jurisdicción contenciosa administrativa.

Conforme a las consideraciones expuestas, se tiene que el suscrito subsanó en debida forma la demanda de acuerdo con lo ordenado dentro el auto de 14 de abril de 2023 por medio del cual el Juzgado 45 Administrativo del Circuito de Bogotá inadmitió la presente demanda.

Por lo cual debe ser recibo la solicitud de ordenar por parte del Honorable Tribunal Administrativo revocar el auto recurrido y en su defecto ordenar el conocimiento y admisión de la demanda.”.

Para resolver se,

### **Considera**

#### **El trámite procesal seguido por el juzgado de primera instancia**

Revisado el trámite procesal de primera instancia, se observa lo siguiente.

Mediante auto de 3 de marzo de 2023, el juzgado de primera instancia, concedió a la parte actora el término de 10 días para adecuar el escrito de la demanda a alguno de los medios de control que conoce la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

El 21 de marzo de 2023, la parte actora allegó memorial en el sentido de adecuar la demanda al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

Mediante auto de 14 de abril de 2023, se inadmitió por el juzgado de primera instancia la demanda, para que fueran subsanadas las siguientes falencias.

“- De acuerdo a lo establecido en el numeral 1 del artículo 161 del C.P.A.C.A., el actor deberá acreditar que agotó en debida forma el requisito de conciliación extrajudicial ante el Ministerio Público.

Al respecto y contrario a lo señalado por la parte actora, las pretensiones no tienen naturaleza de contribuciones parafiscales, pues los recobros por atenciones no cubiertas por el PBS solicitados en la demanda, no están presupuestados dentro del Sistema General de Seguridad Social en Salud, sino corresponden a rubros propios de las entidades prestadoras de salud.

Así lo señaló el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en providencia de 4 de mayo de 2022, a través del cual resolvió un conflicto de competencia entre los juzgados administrativos de Bogotá de la sección primera y de la sección cuarta<sup>2</sup>.

- De conformidad con lo establecido en el numeral 1 del artículo 166 de la Ley 1437 de 2011, deberá remitir la copia de todos los actos de comunicación y sus constancias de notificación, con el fin de contabilizar el cómputo de la caducidad. Pues, contrario a lo señalado por la parte demandante, el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho invocado debe interponerse dentro de los cuatro (4) meses siguientes de la notificación del acto administrativo que culmina la actuación administrativa.

- Así mismo, el extremo actor deberá remitir el enlace vigente de descarga o archivo PDF de las documentales anexadas en la demanda.

Pues, una vez el juzgado intenta ingresar al enlace señalado en el acápite de pruebas, este redirecciona a una página Web que establece un mensaje de error.

- El apoderado demandante señaló algunas normas como trasgredidas en el acápite de “Fundamentos de derecho y sustento de las causales de nulidad y del daño antijurídico”, lo cierto es que los conceptos de violación que atribuyen la nulidad del acto administrativo, no se encuentran debidamente individualizados y explicados a profundidad.

Por lo que el extremo actor deberá señalar si los actos administrativos demandados se encuentran con infracción a las normas en que debían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falta motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien las profirió y explicar en debida forma y a profundidad el por qué se configura la causal de nulidad.

- Según lo previsto en el numeral 8 del artículo 162 del C.P.A.C.A. el actor deberá acreditar que remitió la demanda y sus anexos al correo electrónico de la entidad demandada.”.

Dentro del término concedido, la parte actora, mediante correo electrónico del 2 de mayo de 2023, dio respuesta al requerimiento realizado en auto de 14 de abril de 2023.

Según se advierte, la parte actora pretende la nulidad parcial de los siguientes actos expedidos por la Unión Temporal Fosyga 14 *“como administrador fiduciario del FOSYGA, hoy competencias asumidas por la ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SGSSS – ADRES.”*.

---

<sup>2</sup> Al respecto, ver Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección B. Auto resuelve conflicto del 4 de mayo de 2022, Rad: 25000-23-15-000-2022-00441-00. M.P. Carmen Amparo Ponce.

1. UTF2014-OPE-0260 del 9 de junio de 2014, por medio de la cual comunica los resultados de auditoría integral de recobros por tecnologías en salud no incluidas en el POS, paquete 0114;
2. UTF2014-OPE-0358 del 1 de julio de 2014, por medio de la cual comunica los resultados de auditoría integral de recobros por tecnologías en salud no incluidas en el POS, paquete 0214;
3. UTF2014-OPE-0462 del 14 de junio de 2014, por medio de la cual comunica los resultados de auditoría integral de recobros por tecnologías en salud no incluidas en el POS, paquete 0314;
4. UTF2014-OPE-0539 del 6 de agosto de 2014, por medio de la cual comunica los resultados de auditoría integral de recobros por tecnologías en salud no incluidas en el POS, paquete 0414;
5. UTF2014-OPE-00647 del 27 de agosto de 2014, por medio de la cual comunica resultados de auditoría integral de recobros por concepto de medicamentos No POS y fallos de tutela, radicados del mes de Mayo de 2014, paquete 0514.
6. UTF2014-OPE-00899 del 12 de septiembre de 2014, por medio de la cual comunica resultados de auditoría integral de recobros por concepto de medicamentos No POS y fallos de tutela radicados del mes de Junio de 2014, paquete 0614.
7. UTF2014-OPE-1053 del 30 de septiembre de 2014, por medio de la cual comunica resultados de auditoría integral de recobros por concepto de medicamentos No POS y fallos de tutela radicados del mes de Julio de 2014, paquete 0714.
8. UTF2014-OPE- 1393 del 23 de octubre de 2014, por medio de la cual comunica resultados de auditoría integral de recobros por concepto de medicamentos No POS y fallos de tutela, radicados del mes de Agosto de 2014, paquete 0814;
9. UTF2014-OPE-1485 del 6 de noviembre de 2014, por medio de la cual comunica los resultados de auditoría integral de recobros por concepto de medicamentos No POS y fallos de tutela, radicados del mes de Septiembre de 2014, paquete 0914;
10. UTF2014-OPE- 2025 del 2 de diciembre de 2014, por medio de la cual comunica los resultados de auditoría integral de recobros por concepto de medicamentos No POS y fallos de tutela, radicados del mes de Octubre de 2014, paquete 1014;
11. UTF2014-OPE- 2511 del 24 de diciembre de 2014, por medio de la cual comunica resultados de auditoría integral de recobros por concepto de medicamentos No POS y fallos de tutela, radicados del mes de Noviembre de 2014, paquete 1114;
12. UTF2014-OPE- 3706 del 18 de febrero de 2015, por medio de la cual comunica resultados de auditoría integral de recobros por concepto de medicamentos No POS y fallos de tutela, radicados del mes de Diciembre de 2014, paquete 1214;
13. UTF2014-OPE- 4252 del 24 de marzo de 2015, por medio de la cual comunica resultados de auditoría integral de recobros por concepto de medicamentos No POS y fallos de tutela, radicados del mes de Enero de 2015, paquete 0115;
14. UTF2014-OPE- 4520 del 23 de abril de 2015, por medio de la cual comunica resultados de auditoría integral de recobros por concepto de medicamentos No POS y fallos de tutela, radicados del mes de Febrero de 2015, paquete 0215;
15. UTF2014-OPE- 7010 del 18 de junio de 2015, por medio de la cual comunica resultados de auditoría integral de recobros por tecnologías en salud no incluidas en el POS, paquete 0315;
16. UTF2014-OPE- 7340 del 15 de julio de 2015, por medio de la cual comunica resultados de auditoría integral de recobros por tecnologías en salud no incluidas en el POS, paquete 0415;
17. UTF2014-OPE- 8154 del 2 de septiembre de 2015, por medio de la cual comunica resultados de auditoría integral de recobros por tecnologías en salud no incluidas en el POS, paquete 0615;
18. UTF2014-OPE- 8423 del 6 de octubre de 2015, por medio de la cual comunica resultados de auditoría integral de recobros por tecnologías en salud no incluidas en el POS, paquete 0715;
19. UTF2014-OPE- 8794 del 6 de noviembre de 2015, por medio de la cual comunica resultados de auditoría integral de recobros por tecnologías en salud no incluidas en el POS, paquete 0815;
20. UTF2014-OPE- 9141 del 3 de diciembre de 2015, por medio de la cual comunica resultados de auditoría integral de recobros por tecnologías en salud no incluidas en el POS, paquete 0915;
21. UTF2014-OPE- 9875 del 24 de diciembre de 2015, por medio de la cual comunica resultados de auditoría integral de recobros por tecnologías en salud no incluidas en el POS, paquete 1015;
22. UTF2014-OPE- 10313 del 1 de febrero de 2016, por medio de la cual comunica resultados de auditoría integral de recobros por tecnologías en salud no incluidas en el POS, paquete 1115;

23. UTF2014-OPE- 10680 del 29 de febrero de 2016, por medio de la cual comunica resultados de auditoría integral de recobros por tecnologías en salud no incluidas en el POS, paquete 1215;
24. UTF2014-OPE- 11692 del 7 de abril de 2016, por medio de la cual comunica resultados de auditoría integral de recobros por tecnologías en salud no incluidas en el POS, paquete 0116;
25. UTF2014-OPE- 112316 del 11 de mayo de 2016, por medio de la cual comunica resultados de auditoría integral de recobros por tecnologías en salud no incluidas en el POS, paquete 0216;
26. UTF2014-OPE- 12713 del 7 de junio de 2016, por medio de la cual comunica resultados de auditoría integral de recobros por tecnologías en salud no incluidas en el POS, paquete 0316;
27. UTF2014-OPE- 13307 del 19 de julio de 2016, por medio de la cual comunica resultados de auditoría integral de recobros por tecnologías en salud no incluidas en el POS, paquete 0416;
28. UTF2014-OPE- 13665 del 12 de agosto de 2016, por medio de la cual comunica resultados de auditoría integral de recobros por tecnologías en salud no incluidas en el POS, paquete 0516;
29. UTF2014-OPE- 14520 del 6 de octubre de 2016, por medio de la cual comunica resultados de auditoría integral de recobros por tecnologías en salud no incluidas en el POS, paquete 0616;
30. UTF2014-OPE- 14960 del 2 de noviembre de 2016, por medio de la cual comunica resultados de auditoría integral de recobros por tecnologías en salud no incluidas en el POS, paquete 0716;
31. UTF2014-OPE- 15416 del 5 de diciembre de 2016, por medio de la cual comunica resultados de auditoría integral de recobros por tecnologías en salud no incluidas en el POS, paquete 0816;
32. UTF2014-OPE- 15481 del 10 de diciembre de 2016, por medio de la cual comunica resultados de auditoría integral de recobros por tecnologías en salud no incluidas en el POS, paquete 0916;
33. UTF2014-OPE- 16422 del 27 de diciembre de 2016, por medio de la cual comunica resultados de auditoría integral de recobros por tecnologías en salud no incluidas en el POS, paquete 1016;
34. UTF2014-OPE- 19809 del 3 de marzo de 2017, por medio de la cual comunica resultados de auditoría integral de recobros por tecnologías en salud no incluidas en el POS, paquete 1116;
35. UTF2014-OPE- 20261 del 27 de marzo de 2017, por medio de la cual comunica resultados de auditoría integral de recobros por tecnologías en salud no incluidas en el POS, paquete 1216;

Como restablecimiento del derecho, formuló las siguientes pretensiones.

“SEGUNDA. - Se declare la NULIDAD PARCIAL de los referidos Actos Administrativos, por cuanto la UNIÓN TEMPORAL FOSYGA 2014, hoy **ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SGSSS – ADRES**, glosó injustificadamente 774 solicitudes de recobros correspondientes a 800 servicios y/o tecnologías en salud, objeto de la presente demanda y contenidas en la base de datos anexa, al ser expedido este acto administrativo (i) con falsa motivación y (ii) con infracción de las normas en que debía fundarse.

TERCERA. – Que consecuentemente a la pretensión anterior, se ordene a la **ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD - ADRES**, a título de restablecimiento del derecho, a pagar la suma de **SETECIENTOS DIECISIETE MILLONES TRESCIENTOS TREINTA Y OCHO MIL CUARENTA Y SEIS PESOS M/CTE. (\$717.338.046.00.)** correspondiente a los **774 Recobros correspondientes a 800 servicios**, relacionados en el cuadro anterior, por haber sido glosados y negados injustificadamente por parte del antes FOSYGA.

(...).”.

Se advierte que la parte actora no acreditó el agotamiento del requisito de procedibilidad de la conciliación extrajudicial ante la Procuraduría General de la Nación e indicó que en este caso *“siendo los recursos que son objeto de la presente demanda necesarios para garantizar la estabilidad del Sistema de Salud conforme a la*

*jurisprudencia en cita tanto en este escrito de recurso como los presentados en su momento al despacho, se sigue como conclusión que tales rubros ostentan la naturaleza de parafiscalidad, razones por las cuales no es posible exigir en estos casos la conciliación prejudicial para acudir a la jurisdicción contenciosa administrativa.”*

### **Naturaleza jurídica de los actos acusados**

La sociedad demandante solicitó la nulidad de los siguientes actos proferidos por la Unión Temporal FOSYGA 14.

<b>Oficio No.</b>	<b>Asunto</b>
UTF2014-OPE-0260 del 9 de junio de 2014	por medio de la cual comunica los resultados de auditoría integral de recobros por tecnologías en salud no incluidas en el POS, paquete 0114
UTF2014-OPE-0358 del 1 de julio de 2014	por medio de la cual comunica los resultados de auditoría integral de recobros por tecnologías en salud no incluidas en el POS, paquete 0214
UTF2014-OPE-0462 del 14 de junio de 2014	por medio de la cual comunica los resultados de auditoría integral de recobros por tecnologías en salud no incluidas en el POS, paquete 0314
UTF2014-OPE-0539 del 6 de agosto de 2014	por medio de la cual comunica los resultados de auditoría integral de recobros por tecnologías en salud no incluidas en el POS, paquete 0414
UTF2014-OPE-00647 del 27 de agosto de 2014	por medio de la cual comunica resultados de auditoría integral de recobros por concepto de medicamentos No POS y fallos de tutela, radicados del mes de Mayo de 2014, paquete 0514
UTF2014-OPE-00899 del 12 de septiembre de 2014	por medio de la cual comunica resultados de auditoría integral de recobros por concepto de medicamentos No POS y fallos de tutela radicados del mes de Junio de 2014, paquete 0614
UTF2014-OPE-1053 del 30 de septiembre de 2014	por medio de la cual comunica resultados de auditoría integral de recobros por concepto de medicamentos No POS y fallos de tutela radicados del mes de Julio de 2014, paquete 0714
UTF2014-OPE- 1393 del 23 de octubre de 2014	por medio de la cual comunica resultados de auditoría integral de recobros por concepto de medicamentos No POS y fallos de tutela, radicados del mes de Agosto de 2014, paquete 0814
UTF2014-OPE-1485 del 6 de noviembre de 2014	por medio de la cual comunica los resultados de auditoría integral de recobros por concepto de medicamentos No POS y fallos de tutela, radicados del mes de Septiembre de 2014, paquete 0914
UTF2014-OPE- 2025 del 2 de diciembre de 2014	por medio de la cual comunica los resultados de auditoría integral de recobros por concepto de medicamentos No POS y fallos de tutela, radicados del mes de Octubre de 2014, paquete 1014
UTF2014-OPE- 2511 del 24 de diciembre de 2014	por medio de la cual comunica resultados de auditoría integral de recobros por concepto de medicamentos No POS y fallos de tutela, radicados del mes de Noviembre de 2014, paquete 1114
UTF2014-OPE- 3706 del 18 de febrero de 2015	por medio de la cual comunica resultados de auditoría integral de recobros por concepto de medicamentos No POS y fallos de tutela, radicados del mes de Diciembre de 2014, paquete 1214
UTF2014-OPE- 4252 del 24 de marzo de 2015	por medio de la cual comunica resultados de auditoría integral de recobros por concepto de medicamentos No POS y fallos de tutela, radicados del mes de Enero de 2015, paquete 0115

UTF2014-OPE- 4520 del 23 de abril de 2015	por medio de la cual comunica resultados de auditoría integral de recobros por concepto de medicamentos No POS y fallos de tutela, radicados del mes de Febrero de 2015, paquete 0215
UTF2014-OPE- 7010 del 18 de junio de 2015	por medio de la cual comunica resultados de auditoría integral de recobros por tecnologías en salud no incluidas en el POS, paquete 0315
UTF2014-OPE- 7340 del 15 de julio de 2015	por medio de la cual comunica resultados de auditoría integral de recobros por tecnologías en salud no incluidas en el POS, paquete 0415
UTF2014-OPE- 8154 del 2 de septiembre de 2015	por medio de la cual comunica resultados de auditoría integral de recobros por tecnologías en salud no incluidas en el POS, paquete 0615
UTF2014-OPE- 8423 del 6 de octubre de 2015	por medio de la cual comunica resultados de auditoría integral de recobros por tecnologías en salud no incluidas en el POS, paquete 0715
UTF2014-OPE- 8794 del 6 de noviembre de 2015	por medio de la cual comunica resultados de auditoría integral de recobros por tecnologías en salud no incluidas en el POS, paquete 0815
UTF2014-OPE- 9141 del 3 de diciembre de 2015	por medio de la cual comunica resultados de auditoría integral de recobros por tecnologías en salud no incluidas en el POS, paquete 0915
UTF2014-OPE- 9875 del 24 de diciembre de 2015	por medio de la cual comunica resultados de auditoría integral de recobros por tecnologías en salud no incluidas en el POS, paquete 1015
UTF2014-OPE- 10313 del 1 de febrero de 2016	por medio de la cual comunica resultados de auditoría integral de recobros por tecnologías en salud no incluidas en el POS, paquete 1115
UTF2014-OPE- 10680 del 29 de febrero de 2016	por medio de la cual comunica resultados de auditoría integral de recobros por tecnologías en salud no incluidas en el POS, paquete 1215
UTF2014-OPE- 11692 del 7 de abril de 2016	por medio de la cual comunica resultados de auditoría integral de recobros por tecnologías en salud no incluidas en el POS, paquete 0116
UTF2014-OPE- 112316 del 11 de mayo de 2016	por medio de la cual comunica resultados de auditoría integral de recobros por tecnologías en salud no incluidas en el POS, paquete 0216
UTF2014-OPE- 12713 del 7 de junio de 2016	por medio de la cual comunica resultados de auditoría integral de recobros por tecnologías en salud no incluidas en el POS, paquete 0316
UTF2014-OPE- 13307 del 19 de julio de 2016	por medio de la cual comunica resultados de auditoría integral de recobros por tecnologías en salud no incluidas en el POS, paquete 0416
UTF2014-OPE- 13665 del 12 de agosto de 2016	por medio de la cual comunica resultados de auditoría integral de recobros por tecnologías en salud no incluidas en el POS, paquete 0516
UTF2014-OPE- 14520 del 6 de octubre de 2016	por medio de la cual comunica resultados de auditoría integral de recobros por tecnologías en salud no incluidas en el POS, paquete 0616;
UTF2014-OPE- 14960 del 2 de noviembre de 2016	por medio de la cual comunica resultados de auditoría integral de recobros por tecnologías en salud no incluidas en el POS, paquete 0716
UTF2014-OPE- 15416 del 5 de diciembre de 2016	por medio de la cual comunica resultados de auditoría integral de recobros por tecnologías en salud no incluidas en el POS, paquete 0816

UTF2014-OPE-15481 del 10 de diciembre de 2016	por medio de la cual comunica resultados de auditoría integral de recobros por tecnologías en salud no incluidas en el POS, paquete 0916
UTF2014-OPE-16422 del 27 de diciembre de 2016	por medio de la cual comunica resultados de auditoría integral de recobros por tecnologías en salud no incluidas en el POS, paquete 1016
UTF2014-OPE-19809 del 3 de marzo de 2017	por medio de la cual comunica resultados de auditoría integral de recobros por tecnologías en salud no incluidas en el POS, paquete 1116
UTF2014-OPE-20261 del 27 de marzo de 2017	por medio de la cual comunica resultados de auditoría integral de recobros por tecnologías en salud no incluidas en el POS, paquete 1216

Por su parte, en el texto de los referidos oficios (actos demandados), se destaca lo siguiente.

“En el marco de lo establecido en la Resolución No. 5395 de 2013 y en el Manual de Auditoría Integral de Recobros por Tecnologías en Salud No Incluidas en el Plan De Beneficios, se adelantó el proceso de auditoría integral del paquete del asunto, cuyo resultado está discriminado en el medio magnético que se adjunta a la presente comunicación, bajo la misma estructura presentada para la radicación, correspondientes al régimen **CONTRIBUTIVO** que contiene la siguiente información: (Número de radicación de cada recobro, Resultado de la auditoría integral por cada recobro: aprobado total, aprobado con reliquidación, aprobado parcial o no aprobado, Causales de aprobación con reliquidación, en forma individual por cada ítem del recobro presentado, Relación de los ítems que no fueron aprobados para pago, cuando existe aprobación parcial, Causales de no aprobación, cuando fuere el caso, en forma individual por cada ítem del recobro presentado).

**Quando la entidad recobrante no esté de acuerdo con el resultado puede realizar dentro de los dos meses siguientes al recibo de la presente comunicación, el proceso de “Objeción al resultado de auditoría” precisando las razones de la misma por cada ítem de cada uno de los recobros. Para dicho proceso es necesario tener en cuenta.**

- En caso que se presenten varias glosas a un mismo recobro se deberán radicar y sustentar por una única vez la totalidad de las objeciones.
- La objeción no puede versar sobre nuevos hechos, ni debatir asuntos diferentes a los contenidos en la comunicación enviada.
- Las glosas no objetadas se entenderán aceptadas
- Si la entidad recobrante considera que alguna(s) glosa(s) se pueden desvirtuar con la información contenida en los soportes de recobro, deberá indicar el folio en el cual se encuentra el documento o la información, si, por el contrario, los documentos que subsanan las glosas no están dentro de los soportes del recobro, la entidad podrá anexar los soportes adicionales a fin de subsanar dichas glosas de acuerdo con lo establecido en el manual de auditoría.
- El período habilitado para la radicación de las objeciones son los días 16, 17, 18, 19 y 20 de cada mes.
- Las objeciones que cumplan los dos meses para su presentación en días posteriores al día 20 del mes, se entenderán radicadas en tiempo, siempre y cuando se presenten en el período de radicación de objeciones inmediatamente siguiente
- Las objeciones deben incluir el número de identificación de la solicitud de recobro asignado inicialmente.
- **El resultado de la objeción se dará dentro del mes siguiente a la radicación de la solicitud. El pronunciamiento que se efectúe se considera definitivo.”.**

(Destacado por la Sala).

La Resolución No. 5395 de 24 de diciembre de 2013, “Por la cual se establece el procedimiento de recobro ante el Fondo de Solidaridad y Garantía – FOSYGA y se dictan otras

*disposiciones*”, dispone las etapas del proceso de verificación y control para el pago de las solicitudes de recobro.

**“Artículo 17. Etapas del proceso de verificación y control.** Las solicitudes de recobro para pago surtirán un proceso de verificación y control a través de las etapas de pre-radición, radición, pre-auditoría y auditoría integral.”.

En relación con la etapa de auditoría integral, los artículos 28 a 32 de dicha normativa establecen el procedimiento administrativo para la reclamación de los recobros, en los siguientes términos<sup>3</sup>.

La auditoría integral corresponde a la etapa en la cual se revisan los requisitos esenciales de las solicitudes de recobro/cobro por tecnologías en salud no financiadas con recursos de la UPC (unidad de pago por capitación) o servicios complementarios para la fecha de prestación del servicio al usuario, presentadas por las entidades recobrantes ante la ADRES (Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud).

El resultado de dicha auditoría integral se realiza mediante una “Comunicación”, por parte del Ministerio de Salud y Protección Social o la entidad que se defina para tal

---

<sup>3</sup> **Artículo 28. Resultado del proceso de auditoría integral.** El resultado de la auditoría integral de las solicitudes de recobro será:

1. Aprobado: El resultado de auditoría aprobado tiene las siguientes variables:

1.1. Aprobado total: Cuando todos los ítems del recobro cumplen con los requisitos señalados en la presente resolución y en el manual de auditoría que se adopte para el efecto.

1.2. Aprobado con reliquidación: Cuando habiendo aprobado todos los ítems del recobro, el valor a pagar es menor al valor recobrado, debido a que existieron errores en los cálculos del valor presentado por la entidad recobrante.

1.3. Aprobado parcial: Cuando se aprobaron para pago parte de los ítems del recobro.

2. No aprobado: Cuando todos los ítems del recobro no cumplen con los requisitos señalados en la presente resolución y en el manual de auditoría que se adopte para el efecto.

**Artículo 29. Comunicación de los resultados de auditoría a las entidades recobrantes.** El resultado de la auditoría integral efectuada a las solicitudes de recobro se comunicará por el Ministerio de Salud y Protección Social o la entidad que se defina para el efecto, al representante legal de la entidad recobrante, a la dirección electrónica registrada por la entidad recobrante y al domicilio informado por la misma, dentro de los tres (3) días calendario siguientes al cierre efectivo del proceso de verificación. Se conservará copia de la constancia de envío.

**Parágrafo.** A la comunicación impresa se anexará medio magnético bajo la misma estructura presentada para la radición, que contendrá en detalle el estado de cada solicitud de recobro y las causales de glosa si hubo lugar a ello, conforme al manual de auditoría.

(...)

**Artículo 31. Objeción a los resultados de auditoría.** La entidad recobrante podrá objetar el resultado de la auditoría integral realizada a los recobros, dentro de los dos (2) meses siguientes al recibo de la comunicación del resultado, precisando las razones de la objeción por cada uno de los ítems de cada uno de los recobros. En caso de que se presenten varias glosas a un mismo recobro se deberán radicar y sustentar por una única vez la totalidad de las objeciones.

La objeción no puede versar sobre nuevos hechos ni debatir asuntos diferentes a los contenidos en la comunicación enviada. Las glosas no objetadas se entenderán aceptadas.

Si la entidad recobrante considera que alguna(s) glosa(s) aplicada(s) se pueden desvirtuar con la información contenida en los soportes del recobro, deberá indicar el folio en el cual se encuentra el documento o la información; si, por el contrario, los documentos que subsanan las glosas no están dentro de los soportes del recobro, la entidad podrá anexar soportes adicionales a fin de subsanar dichas glosas.

Las objeciones incluirán el número de identificación de la solicitud de recobro asignado inicialmente.

**Artículo 32. Respuesta a la objeción presentada por la entidad recobrante.** El Ministerio de Salud y Protección Social o la entidad que se autorice para tal efecto, dentro del mes siguiente a la radición de la objeción dará respuesta a esta, así como a la información adicional presentada para subsanar otras glosas. El pronunciamiento que allí se efectúe se considera definitivo”.

efecto dirigida al representante legal de la entidad recobrante, dentro de los tres (3) días calendario siguientes al cierre efectivo del proceso de verificación.

La comunicación deberá contener la siguiente información.

- Fecha de expedición de la comunicación.
- Número de radicación de cada recobro.
- Resultado de la auditoría integral por recobro: aprobado total, aprobado con reliquidación, aprobado parcial o no aprobado.
- Causales de aprobación con reliquidación, en forma individual por cada ítem del recobro presentado, conforme al manual de auditoría.
- La relación de los ítem que no fueron aprobados para pago, cuando existe aprobación parcial.
- Causales de no aprobación, cuando fuere el caso, en forma individual por cada ítem del recobro presentado, conforme al manual de auditoría.

La entidad recobrante podrá objetar el resultado de la auditoría integral realizada a los recobros, dentro de los dos (2) meses siguientes al recibo de la comunicación del resultado, precisando las razones de la objeción por cada uno de los ítem de cada uno de los recobros, y en el evento de que se presenten varias glosas a un mismo recobro se deberá radicar y sustentar por una única vez la totalidad de las objeciones.

La respuesta a la objeción presentada por la entidad recobrante estará a cargo del Ministerio de Salud y Protección Social o de la entidad que se autorice para tal efecto; y se realizará dentro del mes siguiente a la radicación de la objeción, así como a la información adicional presentada para subsanar otras glosas y el pronunciamiento que allí se efectúe se considerará definitivo.

Los siguientes oficios fueron demandados en esta causa judicial.

- UTF2014-OPE-0260 del 9 de junio de 2014.
- UTF2014-OPE-0358 del 1 de julio de 2014.
- UTF2014-OPE-0462 del 14 de junio de 2014.
- UTF2014-OPE-0539 del 6 de agosto de 2014.
- UTF2014-OPE-00647 del 27 de agosto de 2014.
- UTF2014-OPE-00899 del 12 de septiembre de 2014.
- UTF2014-OPE-1053 del 30 de septiembre de 2014.
- UTF2014-OPE-1393 del 23 de octubre de 2014.
- UTF2014-OPE-1485 del 6 de noviembre de 2014.
- UTF2014-OPE- 2025 del 2 de diciembre de 2014.
- UTF2014-OPE- 2511 del 24 de diciembre de 2014.

- UTF2014-OPE-3706 del 18 de febrero de 2015.
- UTF2014-OPE-4252 del 24 de marzo de 2015.
- UTF2014-OPE-4520 del 23 de abril de 2015.
- UTF2014-OPE-7010 del 18 de junio de 2015.
- UTF2014-OPE-7340 del 15 de julio de 2015.
- UTF2014-OPE-8154 del 2 de septiembre de 2015.
- UTF2014-OPE-8423 del 6 de octubre de 2015.
- UTF2014-OPE-8794 del 6 de noviembre de 2015.
- UTF2014-OPE- 9141 del 3 de diciembre de 2015.
- UTF2014-OPE- 9875 del 24 de diciembre de 2015.
- UTF2014-OPE-10313 del 1 de febrero de 2016.
- UTF2014-OPE-10680 del 29 de febrero de 2016.
- UTF2014-OPE-11692 del 7 de abril de 2016.
- UTF2014-OPE-112316 del 11 de mayo de 2016.
- UTF2014-OPE-12713 del 7 de junio de 2016.
- UTF2014-OPE-13307 del 19 de julio de 2016.
- UTF2014-OPE- 13665 del 12 de agosto de 2016.
- UTF2014-OPE-14520 del 6 de octubre de 2016.
- UTF2014-OPE-14960 del 2 de noviembre de 2016.
- UTF2014-OPE-15416 del 5 de diciembre de 2016.
- UTF2014-OPE-15481 del 10 de diciembre de 2016.
- UTF2014-OPE-16422 del 27 de diciembre de 2016.
- UTF2014-OPE-19809 del 3 de marzo de 2017.
- UTF2014-OPE- 20261 del 27 de marzo de 2017.

En ellos, se dispuso lo siguiente.

1. Se comunicó el resultado de la auditoría integral de recobros por tecnologías en salud no incluidas en el POS y de recobros por concepto de medicamentos no POS, en los paquetes Nos. 0114, 0214, 0314, 0414, 0514, 0614, 0714, 0814, 0914, 1014, 1114, 1214, 0115, 0215, 0315, 0415, 0615, 0715, 0815, 0915, 1015, 1115, 1215, 0116, 0216, 0316, 0416, 0516, 0616, 0716, 0816, 0916, 1016, 1116 y 1216.
2. Se informó el período habilitado para la radicación de las objeciones frente al resultado de la auditoría integral para cada uno de los paquetes referidos.
3. Se advirtió que la respuesta frente a las objeciones presentadas se resolverá dentro del mes siguiente a la radicación del escrito de objeciones y la decisión que se emita se considera definitiva.

Se advierte por la Sala que los actos acusados son el resultado de la auditoría integral de recobro por tecnologías en salud no incluidas en el POS y recobros por concepto

de medicamentos no POS, realizada a Salud Total S.A. EPS por parte de la Unión Temporal FOSYGA 14, dentro de los paquetes "0114, 0214, 0314, 0414, 0514, 0614, 0714, 0814, 0914, 1014, 1114, 1214, 0115, 0215, 0315, 0415, 0615, 0715, 0815, 0915, 1015, 1115, 1215, 0116, 0216, 0316, 0416, 0516, 0616, 0716, 0816, 0916, 1016, 1116 y 1216", en el marco del procedimiento administrativo para la reclamación de los recobros.

Es decir, los oficios ya relacionados, actos demandados, no contienen una decisión particular y concreta de carácter definitivo, esto es, no configuran acto demandable ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Pese a que hubo inconformidad por parte de la EPS-S demandante en relación con dichos oficios contentivos de las auditorías, aquella no formuló objeciones frente a éstas a fin de provocar la expedición del acto definitivo (artículo 43, Ley 1437 de 2011), éste sí demandable.

Lo anterior, porque teniendo en cuenta el procedimiento de recobro ante el Fondo de Solidaridad y Garantía, FOSYGA, hoy ADRES, el pronunciamiento que se efectúe en relación con las objeciones presentadas es el acto definitivo, cuando -como en este caso- hay inconformidad con respecto a la auditoría efectuada (artículo 32, Resolución No. 5395 de 24 de diciembre de 2013).

### **Decisión de primera instancia que rechazó la demanda**

Mediante auto de 19 de mayo de 2023, el juzgado de primera instancia rechazó la demanda por no haber sido subsanada en debida forma, en el sentido de no haber demostrado el agotamiento del requisito de procedibilidad de la conciliación extrajudicial ante la Procuraduría General de la Nación.

En este orden de ideas, conforme a lo indicado en el acápite anterior, la Sala no comparte la decisión del juzgado de primera instancia consistente en considerar que los oficios demandados son actos susceptibles de control judicial; y que por ello debió agotarse el requisito de procedibilidad de la conciliación extrajudicial, motivo del rechazo al no haber sido subsanada la demanda.

Con dichos oficios, estima esta Sala de decisión, no se culminó la actuación administrativa para reclamar los recobros, en los términos del artículo 32 de la Resolución No. 5395 de 24 de diciembre de 2013, que regula el trámite de recobro y que es, por tanto, el marco normativo aplicable.

Por lo tanto, como no son actos definitivos, no son susceptibles de control judicial.

Expresado en otros términos, el motivo del rechazo debió ser que los oficios no eran susceptibles de control judicial, ya que esta es una condición anterior (la controlabilidad judicial) que debe ser examinada en forma previa al requisito de procedibilidad de la conciliación extrajudicial, pues se lleva a conciliación el acto que es susceptible de control ante el juez, lo que no ocurre en el presente caso.

Adicionalmente, se observa que cada uno de los oficios acusados corresponde al resultado de la auditoría integral realizada a “paquetes” diferentes, identificados con códigos distintos, esto es, no se trata de los mismos ítem objeto de recobro.

Advierte la Sala que el juzgado de primera instancia resolvió rechazar la demanda porque no se acreditó el agotamiento del requisito de procedibilidad de la conciliación extrajudicial ante la Procuraduría General de la Nación, en lugar de hacerlo porque los actos acusados no son susceptibles de control judicial.

En consecuencia, comparte la decisión de rechazo, pero por los motivos indicados.

### **Decisión**

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

### **RESUELVE**

**PRIMERO. – CONFIRMAR** el auto del 19 de mayo de 2023 proferido por el Juzgado Cuarenta y Cinco Administrativo del Circuito de Bogotá D.C., por medio del cual se rechazó la demanda, pero por las razones aquí indicadas.

**SEGUNDO.** - En firme este proveído, por Secretaría, remítase el expediente al Juzgado de origen para lo pertinente.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Aprobado en Sala realizada en la fecha.

Firmado electrónicamente  
**LUIS MANUEL LASSO LOZANO**  
Magistrado

Firmado electrónicamente  
**CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**  
Magistrada

Firmado electrónicamente  
**FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**  
Magistrado

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

A.E.A.G.

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA  
SUBSECCIÓN "A"**

Bogotá D.C., veintisiete (27) de octubre de dos mil veintitrés (2023)

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

**Referencia:** Exp. No. 110013334006202200057-01

**Demandante:** JUAN FELIPE CASTIBLANCO RODRÍGUEZ

**Demandado:** SECRETARÍA DE MOVILIDAD DE BOGOTÁ

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

**Asunto:** confirma rechazo de la demanda.

La Sala procede a resolver sobre el recurso de apelación interpuesto por el demandante contra el auto del 18 de octubre de 2022, por medio del cual el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Bogotá D.C. rechazó la demanda.

**Antecedentes**

El Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Bogotá, D.C., mediante auto de 18 de octubre de 2022, rechazó la demanda por considerar que operó el fenómeno de caducidad del medio de control.

La parte accionante, inconforme con la decisión anterior, presentó recurso de reposición y, en subsidio, apelación.

El juzgado de primera instancia, en providencia de 11 de septiembre de 2023, negó el recurso de reposición, reiterando los argumentos del auto recurrido, y concedió el de apelación ante esta Corporación, por ser el procedente.

**Providencia apelada**

El Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Bogotá, D.C. rechazó la demanda presentada, en los siguientes términos.

“Con fundamento en las anteriores normas, en el presente asunto se observa que la Resolución No. 4400 – 02 del 3 de diciembre de 2020 *“POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVE UN RECURSO DE APELACIÓN DENTRO DEL EXPEDIENTE No. 6015 DE 2019”* fue notificada mediante correo electrónico remitido el 24 de junio de 2021, tal y como como se verifica con el mensaje de datos respectivo que reposa en el expediente.

Así mismo, revisados los anexos de la demanda se observa que fue aportada la constancia de declaratoria de fallida de la audienciade conciliación prejudicial expedida por la Procuraduría 5ta. Judicial II Para Asuntos Administrativos, en la cual se indica que la solicitud con número de radicación E-2021-630089 se presentó el 9 de noviembre de 2021, y que dicha diligencia se llevó a cabo el 9 de febrero de 2022 declarándose fallida.

En este punto es necesario precisar que, para la contabilización del término de caducidad no son aplicables las disposiciones transitorias que en materia de notificación fueron dispuestas en el artículo 8º del Decreto Legislativo 806 de 2020, por cuanto esta normatividad regula la implementación de las tecnologías de la información y las comunicaciones en las “actuaciones judiciales”

Para el caso de la notificación de las actuaciones administrativas, las medidas que fueron adoptadas en el marco del estado de emergencia económica, social y ecológica, corresponden a lo establecido en el artículo 4 del Decreto 491 de 2020.

(...)

En ese orden de ideas, el término de caducidad de 4 meses del presente medio de control, comenzó a correr a partir del día 25 de junio de 2021, como quiera que la notificación electrónica se remitió el 24 de junio de 2021 mediante mensaje de datos, y a partir de la captura de pantalla visible a folio 109 del Archivo 01 del expediente digital, es dable inferir que en esa fecha se tuvo acceso al acto administrativo notificado, por lo que dicho término de 4 meses fenecía el 25 de octubre de 2021, salvo que se hubiere interrumpido con la solicitud de conciliación prejudicial ante la Procuraduría General de la Nación.

En concordancia con lo anterior, se advierte de la constancia expedida por la Procuraduría 5ta Judicial II Para Asuntos Administrativos que la referida solicitud de conciliación prejudicial fue presentada a través de la sede virtual el 9 de noviembre de 2021, es decir, posterior al vencimiento del término de caducidad, por lo que no operó la interrupción del mismo.

Así pues, es evidente que a la fecha de presentación de la demanda se había configurado el fenómeno de la caducidad del medio de control.

Ahora bien, la apoderada de la parte demandante manifiesta que la solicitud de conciliación prejudicial fue presentada el 25 de octubre de 2021, no obstante, de la captura de pantalla visible al folio 110 del archivo 01 del expediente digital, no se advierte que el correo electrónico hubiese sido efectivamente remitido en esa fecha a la Procuraduría General de la Nación, pues en el mismo tan solo consta que se pretendió remitir en esa fecha la solicitud de conciliación a la entidad convocada Secretaría Distrital de Movilidad, sin que pueda establecerse en esa misma oportunidad se radicó ante la Procuraduría General de la Nación.“.

### **Recurso de apelación**

La apoderada de la parte demandante, inconforme con la decisión adoptada por el juzgado de primera instancia, apeló el auto por medio del cual se rechazó la demanda, en los siguientes términos.

“El lunes 25 de octubre del 2021 radiqué solicitud de conciliación extrajudicial para precaver la interposición de MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO que trata el artículo 138 del CPACA contra el acto administrativo Resolución No. 6015 de 12 de junio de 2019 “Por medio del cual se declara como contraventor de la infracción D-12 al señor JUAN FELIPE CASTIBLANCO RODRIGUEZ” y Resolución No. 4400 03 dic 2020, que resolvió el recurso de apelación contra la anterior decisión, expedidos por BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL- SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD (...).

El 07 de febrero de 2022 se llevó a cabo la audiencia de conciliación de la solicitud No. 187-21 E-2021-630089 direccionada por la dra. LUZ ESPERANZA FORERO DE SILVA, Procuradora 5ª Judicial II Conciliación Administrativa Bogotá.

Hasta el 09 de febrero de 2022, la dra. LUZ ESPERANZA FORERO DE SILVA, Procuradora 5ª Judicial II Conciliación Administrativa Bogotá envió el borrador de la constancia de la conciliación judicial No. 187-21 E-2021-63008

Hasta el 10 de febrero de 2022, la dra. LUZ ESPERANZA FORERO DE SILVA, Procuradora 5ª Judicial II Conciliación Administrativa Bogotá envió la constancia definitiva de la conciliación judicial No. 187-21 E-2021-630089.

El 11 de febrero de 2022 a las 15:05 horas se radicó el MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO que trata el artículo 138 del CPACA contra el acto administrativo Resolución No. 6015 de 12 de junio de 2019 *“Por medio del cual se declara como contraventor de la infracción D-12 al señor JUAN FELIPE CASTIBLANCO RODRIGUEZ”* y Resolución No. 4400 03 dic 2020, que resolvió el recurso de apelación contra la anterior decisión, expedidos por BOGOTÁ DISTRITO CAPITALSECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD, actuaciones surtidas dentro del EXPEDIENTE No 6015.

Por lo que las fechas indicadas en el AUTO DE FECHA dieciocho (18) de octubre de dos mil veintidós (2022) no corresponden con la realidad de lo sucedido.

## II. PETICIÓN.

En ese orden de ideas, el término de caducidad de 4 meses del presente medio de control, comenzó a correr a partir del día 25 de junio de 2021, por lo que dicho término de 4 meses fenecía el 25 de octubre de 2021, mismo que fue interrumpido con la radicación de la solicitud de conciliación prejudicial ante la Procuraduría General de la Nación de conformidad a lo previsto en el numeral 1 del artículo 169 de la Ley 1437 de 2011.

En ese orden solicito al despacho garantice el derecho de acceso a la administración de justicia de mi prohijado y proceda con la admisión y trámite del medio de control.”.

Para resolver se,

### Considera

El artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, establece la oportunidad para ejercer el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

“**Artículo 164.-** La demanda deberá ser presentada: (...)

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

(...)

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

Entre los requisitos para la presentación de la demanda se encuentra el previsto en el numeral 1 del artículo 161 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 34 de la Ley 2080 de 2021, que establece como presupuesto procesal el agotamiento de la conciliación extrajudicial ante la Procuraduría General de la Nación, en los siguientes términos.

**“ARTÍCULO 161. REQUISITOS PREVIOS PARA DEMANDAR.** La presentación de la demanda se someterá al cumplimiento de requisitos previos en los siguientes casos:

1. Cuando los asuntos sean conciliables; el trámite de la conciliación extrajudicial constituirá requisito de procedibilidad de toda demanda en que se formulen pretensiones relativas a nulidad con restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales. (...).”.

Por su parte, el artículo 21 de la Ley 640 de 2001<sup>1</sup> prevé que una vez presentada la solicitud de conciliación extrajudicial el término de caducidad se suspende hasta que se expida la constancia respectiva.

En el presente caso, se solicitó la nulidad de las resoluciones Nos. 6015 de 12 de junio del 2019, proferida por la Subdirección de Contravenciones de Tránsito, mediante la cual se declaró contraventor al accionante; y 4400 de 3 de diciembre de 2020, proferida por la Secretaría Distrital de Movilidad, que resolvió el recurso de apelación presentado. Este último acto se notificó, en forma personal, el **24 de junio de 2021**.

La parte demandante presentó el **9 de noviembre de 2021** solicitud de conciliación extrajudicial ante la Procuraduría General de la Nación y el **9 de febrero de 2022** se expidió por parte de dicha entidad constancia mediante la cual se declaró fallida la conciliación extrajudicial.

La demanda se presentó ante el canal virtual de la Oficina de Apoyo de los Juzgados Administrativos del Circuito de Bogotá D.C. el día **11 de febrero de 2022**, conforme al acta de reparto.

Con base en las normas transcritas, el término de caducidad del medio de control se cuenta a partir del día siguiente al de la publicación, notificación o ejecución del acto que agotó los recursos en la vía administrativa.

Para el presente asunto, se contabiliza desde el día siguiente al de la notificación de la Resolución No. 4400 de 3 de diciembre de 2020, esto es, el 24 de junio de 2021 (teniendo en cuenta que el acto fue notificado en forma personal a través de medio electrónico).

---

<sup>1</sup> “ARTICULO 21. SUSPENSIÓN DE LA PRESCRIPCIÓN O DE LA CADUCIDAD. La presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial en derecho ante el conciliador suspende el término de prescripción o de caducidad, según el caso, hasta que se logre el acuerdo conciliatorio o hasta que el acta de conciliación se haya registrado en los casos en que este trámite sea exigido por la ley o hasta que se expidan las constancias a que se refiere el artículo 2o. de la presente ley o hasta que se venza el término de tres (3) meses a que se refiere el artículo anterior, lo que ocurra primero. Esta suspensión operará por una sola vez y será improrrogable.”

Por lo tanto, el término de cuatro (4) meses que señala la norma empezó a correr al día siguiente, esto es, el **25 de junio de 2021** y venció el **25 de octubre de 2021**, y la solicitud de conciliación extrajudicial se presentó el **9 de noviembre de 2021**, esto es, cuando ya habían transcurrido los cuatro (4) meses que establece la norma.

La demanda se radicó el **11 de febrero de 2022**, vencido el término de caducidad.

La parte actora estima que debe tenerse como fecha de radicación de la solicitud de conciliación el **25 de octubre de 2021** y no el **9 de noviembre de 2021**, como lo consideró el juzgado de primera instancia.

Revisado el expediente electrónico, se observa que la Procuraduría Quinta Judicial II para asuntos administrativos, mediante constancia No. 019 de 9 de febrero de 2022, da cuenta que la parte actora radicó el 9 de de noviembre de 2021 una solicitud de conciliación extrajudicial a través de la sede virtual de la entidad.<sup>2</sup>

Resalta la Sala que la parte actora pretende demostrar con una imagen de correo electrónico del 25 de octubre de 2021, enviada a la dirección electrónica "[conciliacionadtvbogota@procuraduria.gov.co](mailto:conciliacionadtvbogota@procuraduria.gov.co)", que agotó el requisito de procedibilidad de la conciliación extrajudicial antes de que hubiesen transcurrido los cuatro (4) meses que establece la norma.

Sin embargo, al verificar el contenido de dicha imagen no se observa el contenido de la solicitud, que permita identificar las partes (convocante y convocada) ni concluir que se trata de la misma solicitud de conciliación extrajudicial presentada el 9 de noviembre de 2021 mediante la plataforma virtual de la Procuraduría General de la Nación.



En este orden de ideas, la Sala concluye que la parte actora no demostró que la solicitud de conciliación extrajudicial hubiese sido radicada el 25 de octubre de 2021

<sup>2</sup> Expediente electrónico, archivo 01.Demanda.pdf, págs. 111 a 113.

ante la Procuraduría General de la Nación a través de la dirección electrónica "[conciliacionadtvbogota@procuraduria.gov.co](mailto:conciliacionadtvbogota@procuraduria.gov.co)", como lo afirmó desde la presentación de la demanda.

En consecuencia, se confirmará la providencia apelada.

### **Decisión**

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

### **RESUELVE**

**PRIMERO.- CONFÍRMASE** el auto proferido el 18 de octubre de 2022 por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Bogotá, D.C., por medio del cual se rechazó la demanda por haber operado la caducidad del medio de control.

**SEGUNDO.-** En firme este proveído, por Secretaría, remítase el expediente al Juzgado de origen para lo pertinente.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Aprobado en Sala realizada en la fecha.

Firmado electrónicamente  
**LUIS MANUEL LASSO LOZANO**  
Magistrado

Firmado electrónicamente  
**CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**  
Magistrada

Firmado electrónicamente  
**FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**  
Magistrado

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

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



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

Bogotá D.C., veinticuatro (24) de octubre de dos mil veintitrés (2023).

**PROCESO N°:** 11001333100620120003902  
**MEDIO DE CONTROL:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**DEMANDANTE:** LUIS MIGUEL CONTRERAS HERRERA  
**DEMANDADO:** UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE CATASTRO  
DISTRITAL  
**ASUNTO:** RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN

**MAGISTRADO PONENTE: FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**

Procede el Despacho a pronunciarse sobre el recurso de reposición interpuesto por la apoderada de la parte demandante<sup>1</sup>, contra la providencia de 28 de marzo de dos mil veintidós (2022), mediante la cual se admitió el recurso de apelación contra la sentencia de 30 de junio de 2020.

**1. ANTECEDENTES.**

1°. En sentencia de 30 de junio de dos mil veinte (2020) el Juzgado Cuarenta y Cinco Administrativo del Circuito de Bogotá profirió sentencia de primera instancia en la cual resolvió negar las pretensiones de la demanda.

2°. Posteriormente, la apoderada de la parte demandante presentó recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia; por lo anterior, el Juzgado Cuarenta y Cinco Administrativo del Circuito de Bogotá mediante Auto de 9 de noviembre de

---

<sup>1</sup> Archivo 28 del expediente digital.

PROCESO N°: 11001333100620120003902  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: LUIS MIGUEL CONTRERAS HERRERA  
DEMANDADO: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE CATASTRO DISTRITAL  
ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN

2020, resolvió conceder el recurso de apelación y ordenó la remisión del expediente al Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

3°. Mediante Auto de 28 de marzo de 2022, el Magistrado Sustanciador resolvió admitir el recurso de apelación presentado por la parte activa en contra de la sentencia proferida por el Juez de Primera Instancia.

4°. La apoderada de la parte demandante el día 8 de abril de 2022 presentó recurso de reposición frente al Auto de 28 de marzo de 2022, por considerar que en la providencia no se realizó pronunciamiento en cuanto a la solicitud de pruebas impetradas en el recurso de apelación de la sentencia.

### 1.1. Auto recurrido.

En Auto de 28 de marzo de 2022, el Despacho se pronunció sobre la admisión del recurso de apelación presentado por la apoderada de la parte demandante contra la sentencia de 30 de junio de 2020 proferida por el Juzgado Cuarenta y Cinco Administrativo del Circuito de Bogotá, resolviendo lo siguiente:

“(…)

**PRIMERO. - ADMÍTASE** el recurso de apelación presentado por la parte demandante en contra de la sentencia proferida por el Juzgado Cuarenta y Cinco Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá el 30 de junio de 2020, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 247 de la Ley 1437 de 2011.

**SEGUNDO. - Ejecutoriado este auto, por Secretaría DEVUÉLVASE** el expediente al Despacho para proveer sobre la audiencia de alegaciones y juzgamiento en segunda instancia de que trata el numeral 4 del artículo 247 de la Ley 1437 de 2011.

**TERCERO. - RECONÓCESE** personería a la doctora IVONNE MARITZA MAYORGA BERNAL identificada con la cédula de ciudadanía No. 52994759 y la tarjeta profesional No. 182.669, para que actúe como apoderada de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE CATASTRO DISTRITAL, en los términos del poder que obra en el expediente digital.

**CUARTO. -** Por cumplir con los requisitos de que trata el artículo 76 del C.G.P se **ACEPTA** la renuncia de poder presentada por IVONNE MARITZA

PROCESO N°: 11001333100620120003902  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: LUIS MIGUEL CONTRERAS HERRERA  
DEMANDADO: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE CATASTRO DISTRITAL  
ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN

MAYORGA BERNAL apoderada de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE CATASTRO DISTRITAL visible en el expediente digital.

**QUINTO. - RECONÓCESE** personería al doctor OMAR GÓMEZ MONTAÑA identificado con la cédula de ciudadanía No. 79.348.329 de Bogotá D.C y la tarjeta profesional No. 107.740, para que actúe como apoderado de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE CATASTRO DISTRITAL, en los términos del poder que obra en el expediente digital.”

## 2. CONSIDERACIONES.

### 1°. Régimen de vigencia y transición normativa

Respecto al régimen de vigencia y transición normativa el artículo 85 de la Ley 2080 de 2021, establece lo siguiente:

“**ARTÍCULO 86.** Régimen de vigencia y transición normativa. La presente ley rige a partir de su publicación, con excepción de las normas que modifican las competencias de: los juzgados y tribunales administrativos y del Consejo de Estado, las cuales solo se aplicarán respecto de las demandas que se presenten un año después de publicada esta ley. Las nuevas reglas del dictamen pericial contenidas en la reforma a los artículos 218 a 222 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se aplicarán a partir de la publicación de la presente ley para los procesos y trámites iniciados en vigencia de la Ley 1437 de 2011 en los cuales no se hayan decretado pruebas. De conformidad con el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, modificado por el artículo 624 del Código General del Proceso, las reformas procesales introducidas en esta ley prevalecen sobre las anteriores normas de procedimiento desde el momento de su publicación y solo respecto de los procesos y trámites iniciados en vigencia de la Ley 1437 de 2011.

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

Negrillas del Despacho.

Teniendo como fundamento lo anterior y considerando que en el presente asunto se interpuso el recurso de apelación el día 17 de julio de 2020, momento para el cual se encontraba vigente la Ley 1437 de 2011 en su redacción original, sin la modificación

PROCESO N°: 11001333100620120003902  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: LUIS MIGUEL CONTRERAS HERRERA  
DEMANDADO: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE CATASTRO DISTRITAL  
ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN

efectuada por la Ley 2080 de 2021, se establece que este será el régimen jurídico aplicable para estimar lo pertinente al recurso de apelación interpuesto por la apoderada frente a la sentencia de 30 de junio de 2020.

## 2°. Del recurso de reposición.

Dentro de los procesos contencioso administrativos el recurso de reposición procede contra los autos que no sean susceptibles de apelación o de súplica. Para su trámite se dará aplicación a lo dispuesto en el artículo 318 del Código General del Proceso, aplicable por remisión expresa del artículo 306<sup>2</sup> de la Ley 1437 de 2011.

El artículo 318 aludido dispone lo siguiente:

**“ARTÍCULO 318. PROCEDENCIA Y OPORTUNIDADES.** Salvo norma en contrario, el recurso de reposición procede contra los autos que dicte el juez, contra los del magistrado sustanciador no susceptibles de súplica y contra los de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, para que se reformen o revoquen.

El recurso de reposición no procede contra los autos que resuelvan un recurso de apelación, una súplica o una queja.

**El recurso deberá interponerse con expresión de las razones que lo sustenten,** en forma verbal inmediateamente 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.

El auto que decide la reposición no es susceptible de ningún recurso, salvo que contenga puntos no decididos en el anterior, caso en el cual podrán interponerse los recursos pertinentes respecto de los puntos nuevos.

Los autos que dicten las salas de decisión no tienen reposición; podrá pedirse su aclaración o complementación, dentro del término de su ejecutoria.

**PARÁGRAFO.** Cuando el recurrente impugne una providencia judicial mediante un recurso improcedente, el juez deberá tramitar la impugnación por las reglas del recurso que resultare procedente, siempre que haya sido interpuesto oportunamente.”

El recurso de reposición se interpuso dentro de los 3 días siguientes a la notificación por estado razón por la cual, será estudiado por el Despacho.

---

<sup>2</sup> **ARTÍCULO 306. ASPECTOS NO REGULADOS.** En los aspectos no contemplados en este Código se seguirá el Código de Procedimiento Civil en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

PROCESO N°: 11001333100620120003902  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: LUIS MIGUEL CONTRERAS HERRERA  
DEMANDADO: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE CATASTRO DISTRITAL  
ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN

### 3. CASO CONCRETO

La apoderada de la parte demandante interpuso recurso de reposición en contra del Auto de 28 de marzo de 2022, el cual admitió el recurso de apelación frente a la sentencia de 30 de junio de 2020, proferida por el Juzgado Cuarenta y Cinco Administrativo del Circuito de Bogotá, argumentando lo siguiente:

(...)

1. A través del recurso de apelación oportuna y legalmente interpuesto contra la sentencia calendarada el 30 de junio de 2020, la suscrita solicitó la práctica de algunas pruebas de interés para el presente proceso.
2. Por auto de fecha 28 de marzo del año que avanza, fue admitido el referido recurso, pero no hubo ningún pronunciamiento en cuanto a la solicitud de pruebas impetrada.
3. En el anterior orden de ideas, con fundamento en los artículos 242 y 247 numeral 2 del CPACA ruego al H. Magistrado, se sirva adicionar la providencia impugnada, a través del citado pronunciamiento.

Sea lo primero indicar que la apoderada de la parte demandante solo se limitó a realizar un recuento de lo sucedido desde el momento que presentó el recurso de apelación contra la sentencia; no obstante, no se evidencian los argumentos mediante los cuales se deba reponer el Auto de 28 de marzo de 2022. Sin embargo, el Despacho pasará a realizar las siguientes precisiones.

El artículo 247 de la Ley 1437 de 2011 establece el trámite a seguir frente al recurso de apelación contra la sentencia, el cual preceptúa lo siguiente:

**Artículo 247. Trámite del recurso de apelación contra sentencias.** El recurso de apelación contra las sentencias proferidas en primera instancia se tramitará de acuerdo con el siguiente procedimiento:

1. El recurso deberá interponerse y sustentarse ante la autoridad que profirió la providencia, dentro de los diez (10) días siguientes a su notificación.
2. Si el recurso fue sustentado oportunamente y reúne los demás requisitos legales, se concederá mediante auto en el que se dispondrá remitir el expediente al superior, quien decidirá de plano si no se hubiese pedido la práctica de pruebas. **Si las partes pidieron pruebas, el superior decidirá si se decretan según lo previsto en este Código.**

PROCESO N°: 11001333100620120003902  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: LUIS MIGUEL CONTRERAS HERRERA  
DEMANDADO: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE CATASTRO DISTRITAL  
ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN

3. Recibido el expediente por el superior, si este encuentra reunidos los requisitos decidirá sobre su admisión.

4. Admitido el recurso o vencido el término probatorio si a él hubiere lugar, el superior señalará fecha y hora para la audiencia de alegaciones y juzgamiento, que deberá llevarse a cabo en un término no mayor a veinte (20) días. Si el Magistrado Ponente considera innecesaria la celebración de audiencia ordenará, mediante auto que no admite recurso alguno, la presentación de los alegatos por escrito dentro de los diez (10) días siguientes, caso en el cual dictará sentencia en el término de los veinte (20) días siguientes. En las mismas oportunidades concedidas a las partes para alegar podrá el Ministerio Público presentar el concepto si a bien lo tiene. Vencido el término que tienen las partes para alegar, se surtirá traslado al Ministerio Público por el término de diez (10) días, sin retiro del expediente.

5. En la audiencia de alegaciones y juzgamiento se aplicarán las mismas reglas establecidas para esa audiencia en primera instancia.

6. En la sentencia se ordenará devolver el expediente al juez de primera instancia para su obediencia y cumplimiento.  
(Negrilla del Despacho)

En el artículo citado se establece que si las partes pidieron pruebas, el superior decidirá si se decretan según lo previsto en la Ley 1437 de 2021. Por lo anterior, al verificar el escrito mediante el cual se interpuso el recurso de apelación contra la sentencia de la primera instancia, se evidencia que la parte recurrente solicitó las siguientes:

Con fundamento en lo previsto en el artículo 247 del CPACA, y el artículo 12 numeral 2 del Decreto 1203 de 2017, expedido por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, solicito tener por allegadas y decretar las siguientes prueba:

1. Registro fotográfico de fecha 17 de julio de 2020 del predio de la carrera 18 N° 58 A – 03 de Bogotá.
2. Solicitar concepto de norma urbanística y norma sismo resistente a la Curaduría Urbana 1 de la ciudad de Bogotá, arquitecta Ruth Cubillos Salamanca, o la que el H. Tribunal Administrativo de Cundinamarca estime pertinente, sobre los siguientes puntos:
  - a) Incidencia de la ubicación del inmueble de la Carrera 18 N° 58 A – 03 de Bogotá, dentro de una sector de interés cultural del Distrito Capital, para efectos de desarrollar cualquier tipo de intervención en aquel.
  - b) Identificar, de acuerdo a la norma urbanística, los siguientes aspectos:
    - Normatividad urbanística aplicable
    - Clase de suelo
    - Área de actividad
    - Tratamiento urbanístico
    - Sector normativo

PROCESO N°: 11001333100620120003902  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: LUIS MIGUEL CONTRERAS HERRERA  
DEMANDADO: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE CATASTRO DISTRITAL  
ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN

- Subsector de uso
  - Subsector de edificabilidad
  - Altura máxima
  - Tipología de construcción
  - Índice de ocupación
  - Índice de construcción
  - Antejardín
  - Exigencia de parqueos
  - Usos
- c) Con base en el punto anterior en concordancia con la norma sismo resistente vigente, determinar la viabilidad la demolición parcial del costado norte del predio en concreto sin necesidad de intervenir el costado sur del mismo.
- d) Establecer si en términos urbanísticos y arquitectónicos se pueden considerar como independientes los costados sur y norte del predio de la carrera 18 N° 58 A-03

Teniendo en cuenta la solicitud de pruebas allegadas por la recurrente, es menester señalar que el artículo 247 ya mencionado, señaló que en lo atinente a la decisión de las pruebas solicitadas, se deberán decretar según lo previsto en la Ley 1437 de 2011, razón por la cual, es necesario remitirnos al artículo 212 *ibidem*, el cual menciona lo siguiente:

**Artículo 212.Oportunidades probatorias.** Para que sean apreciadas por el juez las pruebas deberán solicitarse, practicarse e incorporarse al proceso dentro de los términos y oportunidades señalados en este Código.

En primera instancia, son oportunidades para aportar o solicitar la práctica de pruebas: la demanda y su contestación; la reforma de la misma y su respuesta; la demanda de reconvenión y su contestación; las excepciones y la oposición a las mismas; y los incidentes y su respuesta, en este último evento circunscritas a la cuestión planteada.

Las partes podrán presentar los dictámenes periciales necesarios para probar su derecho, o podrán solicitar la designación de perito, en las oportunidades probatorias anteriormente señaladas.

**En segunda instancia, cuando se trate de apelación de sentencia, en el término de ejecutoria del auto que admite el recurso, las partes podrán pedir pruebas, que se decretarán únicamente en los siguientes casos:**

1. Cuando las partes las pidan de común acuerdo. En caso de que existan terceros diferentes al simple coadyuvante o impugnante se requerirá su anuencia.

PROCESO N°: 11001333100620120003902  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: LUIS MIGUEL CONTRERAS HERRERA  
DEMANDADO: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE CATASTRO DISTRITAL  
ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN

2. Cuando decretadas en la primera instancia, se dejaron de practicar sin culpa de la parte que las pidió, pero solo con el fin de practicarlas o de cumplir requisitos que les falten para su perfeccionamiento.

3. Cuando versen sobre hechos acaecidos después de transcurrida la oportunidad para pedir pruebas en primera instancia, pero solamente para demostrar o desvirtuar estos hechos.

4. Cuando se trate de pruebas que no pudieron solicitarse en la primera instancia por fuerza mayor o caso fortuito o por obra de la parte contraria.

5. Cuando con ellas se trate de desvirtuar las pruebas de que tratan los numerales 3 y 4, las cuales deberán solicitarse dentro del término de ejecutoria del auto que las decreta.

**Parágrafo.** Si las pruebas pedidas en segunda instancia fueren procedentes se decretará un término para practicarlas que no podrá exceder de diez (10) días hábiles.

(negrilla del Despacho)

De conformidad con lo señalado en el artículo anterior, se tiene que para que sean apreciadas por el juez las pruebas, estas se deberán solicitar, practicar e incorporar al proceso dentro de los términos y oportunidades señaladas, y para el caso de solicitud de pruebas en segunda instancia, la norma señala que estas se decretarán únicamente en los siguientes casos: i) cuando sean pedidas de común acuerdo, ii) cuando decretadas en la primera instancia, estas no se practicaron sin culpa de la parte que las pidió, iii) cuando versen sobre hechos acaecidos después de transcurrida la oportunidad para pedir pruebas en primera instancia, iv) cuando no se pudieron solicitar en la primera instancia por fuerza mayor o caso fortuito y v) cuando con ellas se trata de desvirtuar las pruebas de que tratan los numerales 3 y 4.

Al revisar el Auto de 20 de septiembre de 2013 proferido por el Juzgado Catorce Administrativo de Descongestión del Circuito de Bogotá, mediante el cual se abrió a pruebas el proceso, se evidencia que la parte demandante no solicitó en ese momento procesal, las pruebas que está solicitando en esta segunda instancia, tal y como se evidencia en la siguiente imagen.

PROCESO N°: 11001333100620120003902  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: LUIS MIGUEL CONTRERAS HERRERA  
DEMANDADO: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE CATASTRO DISTRITAL  
ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN

**DE LA PARTE ACTORA**

**Documentales:**

1. Tener como medios de prueba los documentos aportados con la demanda, a los cuales se les dará valor probatorio de conformidad con lo preceptuado en el artículo 254 del C. P. C., aplicable por remisión expresa del artículo 168 del C.C.A.
2. Oficiar a la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital, con el fin de que remita la ficha catastral del predio de la Carrera 18 N° 58 A 03 de Bogotá, correspondientes a los años 2008, 2009, 2010 y 2011.

**Interrogatorio:** Negar el interrogatorio solicitado, por inconducente, en consideración, a lo estipulado en el artículo 199 del Código de Procedimiento Civil, norma que prohíbe provocar la confesión de las personas que llevan la representación administrativa de las entidades públicas. Además, como quiera que este funcionario profirió las resoluciones acusadas, es en el contenido de los actos administrativos donde se encuentra plasmada la voluntad de la Administración.

**Inspección Judicial:** Negar la Inspección Judicial solicitada en la

demanda al inmueble ubicado en la carrera 18 No. 58 A – 03 de Bogotá, en consideración a que la misma es innecesaria en virtud de las demás pruebas obrantes en el expediente, las cuales dan cuenta, y así se acepta por la demandada, que el inmueble amenaza ruina.

Según lo que se evidencia en el Auto de pruebas y la normatividad señalada, se tiene que la solicitud de pruebas presentada en esta segunda instancia, no se ajusta a los postulados contemplados en el artículo 212 de la Ley 1437 de 2011, razón por la cual, no es dable admitir la misma en esta etapa procesal. En igual sentido, se resalta que la apoderada de la parte demandante no justificó en debida forma, las razones de la solicitud o si la misma fueron negadas por la primera instancia.

Por las razones expuestas, no se repondrá el Auto de 28 de marzo de 202 y se ordenará continuar con el trámite del proceso.

#### **4. PODER ALLEGADO AL PROCESO**

El día 24 de julio de 2023, se radicó memorial con poder de representación y anexos por parte del apoderado Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital- UAECD.

Por lo expuesto, el Despacho

PROCESO N°: 11001333100620120003902  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: LUIS MIGUEL CONTRERAS HERRERA  
DEMANDADO: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE CATASTRO DISTRITAL  
ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN

## RESUELVE

**PRIMERO.-** **NO REPONER** el Auto de veintiocho (28) de marzo de dos mil veintidós (2022), por las razones aducidas en esta providencia.

**SEGUNDO.-** **RECONÓCESE** personería a Guillermo Augusto Villalba Buitrago identificado con cédula de ciudadanía No. 79.979.605 y portador de la tarjeta profesional No. 156.814 del Consejo Superior de la Judicatura, para que actúe como apoderado de la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital- UAECD en los términos del poder visible en el archivo 33 del expediente digital.

**TERCERO.-** En firme esta providencia, **INGRÉSESE** el expediente al Despacho para proveer sobre la audiencia de alegaciones y juzgamiento en segunda instancia de que trata el numeral 4 del artículo 247 de la Ley 1437 de 2011.

## NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

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

La presente providencia fue firmada electrónicamente en la plataforma del Consejo de Estado denominada SAMAI por el Magistrado Ponente 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.  
Datos de contacto del Despacho Ponente: (601) 3532666 ext. 88418 y 88419