



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

AUTO DE SUSTANCIACIÓN N°2023-01-002-NYRD

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

EXP. RADICACIÓN: 250002324000 2011 00855 01
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO (Proceso Decreto 01 de 1984)
DEMANDANTE: VANSOLIX Y OTRO
DEMANDADO: INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO - IDU Y OTROS
TEMAS: Actos administrativos que resolvieron una expropiación administrativa
ASUNTO: IMPULSO PROCESAL

MAGISTRADO: MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN

Vista la constancia secretarial que antecede, y en atención a la respuesta dada por la parte demandante procede el Despacho a adoptar las medidas tendientes al impulso procesal respectivo.

Mediante providencia del 24 de octubre de 2022, se requirió bajo apremio a la señora Nohora Beatriz González, la cual manifestó que el predio objeto de pericia se encuentra demolido, por lo cual solicita se modifique el avalúo realizado, o en su defecto se analice el avalúo que hizo el IDU para determinar si cumplió con los requisitos que exige el estudio (folio 836).

Así las cosas, se ordenará por secretaria poner en conocimiento de la Empresa de Renovación Urbana, de Transmilenio y del IDU, la respuesta dada por la auxiliar de la justicia, para que realice las manifestaciones que estime pertinentes, a fin de imprimirle celeridad al proceso, y realizar un efectivo recaudo probatorio.

En mérito de lo expuesto,

DISPONE

PRIMERO. - PONER, en conocimiento de la Empresa de Renovación Urbana, de Transmilenio y del IDU, la respuesta dada por la auxiliar de la justicia obrante a folio 836 del cuaderno principal a fin que realice las manifestaciones que estime pertinentes.

SEGUNDO. - Ejecutoriado y cumplido lo anterior ingrese al despacho para continuar el correspondiente trámite.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN
Magistrado
(Firmado electrónicamente)

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

REPÚBLICA DE COLOMBIA



Libertad y Orden

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

Bogotá, D.C., dos (2) de febrero de dos mil veintitrés (2023)

PROCESO No.: 2500023410002023-00163-00
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE DERECHOS E INTERESES
COLECTIVOS
DEMANDANTE: DORA LUCIA BASTIDAS UBATE
DEMANDADO: PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y OTRO
ASUNTO: INADMITE DEMANDA

MAGISTRADO PONENTE
FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA

Visto el informe secretarial que antecede, observa el despacho que la demanda de la referencia presenta vacíos que deberán ser subsanados por la accionante, so pena de rechazo de la demanda, en los términos que lo establece el artículo 20 de la Ley 472 de 1998, el cual se transcribe a continuación:

“ARTICULO 20. (...) Inadmitirá la demanda que no cumpla con los requisitos señalados en esta ley, precisando los defectos de que adolezca para que el demandante los subsane en el término de tres (3) días. Si éste no lo hiciere, el juez la rechazará.”

1. ANTECEDENTES

1.1. En ejercicio del artículo 88 de la Constitución Política, la señora Dora Lucía Bastidas Ubaté presentó demanda en ejercicio del medio de control de protección de derechos e interés colectivos contra la Presidencia de la República y la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., por la presunta vulneración de los derechos e intereses colectivos a la moralidad administrativa; el goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público; y, la defensa del patrimonio público consagrados en el artículo 4º de la Ley 472 de 1998, por cuanto considera que los derechos colectivos enunciados con la demanda estarían amenazados **“por qué se estaría contemplando la posibilidad de soterrar un tramo de 9,6 kilómetros o más de la primera línea del Metro de Bogotá, el cual lleva actualmente el 18% de su**

EXPEDIENTE:	No. 2500023410002023-00163-00
MEDIO DE CONTROL:	PROTECCIÓN DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE:	DORA LUCIA BASTIDAS UBATE
DEMANDADO:	PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y OTRO
ASUNTO:	INADMITE DEMANDA

construcción”, situación ésta que implicaría un cambio sustancial en los diseños sobre los avances actuales del proyecto; lo cual ocasionaría sobrecostos financieros que, conllevarían, al detrimento al patrimonio público.

1.2. La parte actora señala como pretensiones de la demanda, las que se indican a continuación:

*“PRIMERA. Se **ORDENE** a la Administración Nacional y Distrital abstenerse de hacer cambios al megaproyecto metro, ya que esto implica sobrecostos inmensos para la ciudad y sus habitantes.*

*SEGUNDA. Se **ORDENE** a la Administración continuar con la ejecución planeada del megaproyecto de Bogotá. Es decir, sin soterrar ningún tramo del proyecto.*

*TERCERO. Se **ORDENE** a los accionados que promuevan en la Alcaldía de Bogotá o en el lugar de preferencia, un dialogo enfocado exclusivamente a reiterar los lineamientos que se tenían pactados con los adjudicatarios del proceso de licitación, que tiene a su cargo la ejecución del megaproyecto. Esto con el fin, de que la obra se ejecute sin modificación o contratiempo alguno”*

1.3. La acción popular objeto de estudio, fue presentada ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, correspondiendo su asignación por reparto al despacho del Magistrado Ponente.

2. CONSIDERACIONES

El inciso segundo del artículo segundo de la Ley 472 de 1998, en desarrollo del *artículo 88 de la Constitución Política*, dispone que las acciones populares se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible; y al tenor *del artículo 9º ibídem*, esas acciones proceden contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos.

En igual sentido el Consejo de Estado ha definido la acción popular de la siguiente

EXPEDIENTE:	No. 2500023410002023-00163-00
MEDIO DE CONTROL:	PROTECCIÓN DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE:	DORA LUCIA BASTIDAS UBATE
DEMANDADO:	PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y OTRO
ASUNTO:	INADMITE DEMANDA

manera:

“Las acciones populares se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible (ver art. 2.º de la L. 472) y los principales elementos definitorios de su naturaleza jurídica se resumen así: (a) Es una expresión concreta el derecho de acción. Es decir, le permite a los titulares solicitar ante el juez competente que mediante orden judicial, provea tutela judicial efectiva de los derechos e intereses colectivos vulnerados o cese la amenaza de ello. (b) Es principal: La acción popular es de carácter principal y en consecuencia autónoma, lo cual implica que no depende de la inexistencia de otras acciones para solicitar la protección del derecho o interés invocado. Muy diferente, por ejemplo, a la acción de tutela, que es eminentemente residual. (c) Es preventiva: Porque procede, incluso, cuando el derecho o interés colectivo no ha sido vulnerado si se concluye que está amenazado y que es necesario evitar un daño contingente o hacer cesar el peligro. Lo anterior, pese a que las acciones u omisiones sean remotas, ya que lo determinante es que sus efectos persistan frente a la amenaza o puesta en peligro. (d) Es eventualmente restitutiva: Porque el juez de la acción popular puede ordenar que las cosas vuelvan al estado anterior cuando fuere posible. (e) Es actual, no pretérita. Ello significa que habrá carencia de objeto si ha cesado la vulneración o amenaza del derecho colectivo. Por el contrario, procederá este mecanismo de protección - aunque el hecho generador sea anterior y se haya consumado-, si la violación, amenaza o puesta en peligro del derecho o interés colectivo, persiste, sea actual o inminente, o imprescriptible, inalienable, como ocurre con la conservación del patrimonio cultural. (f) La vulneración o amenaza debe ser real, inminente, concreta. Tal como lo ha precisado el Consejo de Estado la amenaza y vulneración denunciadas, deben ser reales y no hipotéticas, directas, inminentes, concretas y actuales, de manera tal que en realidad se perciba la potencialidad de violación del derecho colectivo o la verificación del mismo. (g) Es excepcionalmente indemnizatoria. Es decir, en aquellos casos en los cuales se ha probado el daño a un derecho o interés colectivo, el juez podrá condenar al pago de perjuicios en favor de la entidad pública no culpable, que tenga entre sus funciones la vigilancia o protección del derecho o interés colectivo vulnerado (artículo 34 de la L 472). (h) La prueba de la vulneración o amenaza está a cargo del actor popular. Esto implica, en principio, que la carga de la prueba la tiene el demandante; sin embargo, si por razones de orden económico o técnico este no pudiere asumirla, el juez impartirá las órdenes necesarias para suplir la deficiencia y obtener los elementos probatorios indispensables para proferir un fallo de mérito, en la que deben quedar plenamente demostradas las acciones u omisiones denunciadas o que queden evidenciadas. Así mismo, de acuerdo con estas características, el juez de la acción popular decide el asunto, entre otros, bajo los siguientes parámetros: (a) Tiene en cuenta los principios consagrados en normas constitucionales, convencionales, o legales, que expresan valores superiores, o bien, como norma programática o directriz, que orienta la función pública y la administrativa. (b) Constata la efectiva vulneración o agravio, o el daño contingente, o la amenaza de uno o varios derechos e intereses colectivos invocados o que, de oficio, encuentre vulnerados o en riesgo. (c) Identifica la acción u omisión de las autoridades públicas o de los

EXPEDIENTE:	No. 2500023410002023-00163-00
MEDIO DE CONTROL:	PROTECCIÓN DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE:	DORA LUCIA BASTIDAS UBATE
DEMANDADO:	PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y OTRO
ASUNTO:	INADMITE DEMANDA

particulares, causante de la violación o amenaza. (d) Definidos los supuestos fácticos y jurídicos, en la sentencia se ordenan las medidas pertinentes, oportunas y procedentes conforme a lo indicado en el artículo 34 de la Ley 472.” (Negrillas del Despacho).

Se trata, entonces, según lo dispuesto por el legislador, de medios procesales de carácter preventivo, reparativo, correctivo o restitutorio, que proceden contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de particulares que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos amparados por el ordenamiento jurídico. Su objeto, entonces, según ha sido afirmado por jurisprudencia del H. Consejo de Estado, *“no es otro que la tutela de aquellos derechos que la Constitución y la Ley han reconocido de manera indivisible y global a la comunidad en cuanto cuerpo social titular de unos intereses merecedores de protección, en tanto que presupuestos o condiciones determinantes para el buen funcionamiento de la sociedad y la realización del orden jurídico, político, económico y social justo que aspira implantar la Norma Fundamental”* .

Tal como se desprende de la demanda, la parte actora pretende con el presente medio de control la protección de derechos e interés colectivos relacionados con la moralidad administrativa; el goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público; y, la defensa del patrimonio público previstos en los literales b), d) y e) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998.

2.1. Moralidad Administrativa.

Conforme a lo previsto en los artículos 209 de la Constitución Política, 4, literal “b”, de la Ley 472 de 1998 y 3 de la Ley 489 de 1998, la Moralidad Administrativa además de ser un derecho colectivo es un principio que orienta la función administrativa *“según el cual la actividad de los agentes del Estado debe desarrollarse en atención a los valores previstos en la Constitución y la ley, principalmente los relacionados con el bien común y el interés general”*¹.

¹ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 6 de octubre de 2005, Exp. 2003-01293 (AP), C.P. doctor Alier Eduardo Hernández Enríquez.

EXPEDIENTE:	No. 2500023410002023-00163-00
MEDIO DE CONTROL:	PROTECCIÓN DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE:	DORA LUCIA BASTIDAS UBATE
DEMANDADO:	PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y OTRO
ASUNTO:	INADMITE DEMANDA

En este sentido, no toda infracción a la ley constituye vulneración del derecho colectivo de la Moralidad Administrativa pues, para su configuración, se requiere del elemento subjetivo consistente en perseguir la satisfacción de intereses particulares o personales. Sobre dicho aspecto, el Consejo de Estado, Sección Tercera, en sentencia del 12 de octubre de 2006, ha considerado:

“[...] La moralidad administrativa, se refiere al ejercicio de la función administrativa conforme al ordenamiento jurídico y a las finalidades propias del cumplimiento de las funciones públicas, determinadas por la satisfacción del interés general y no por intereses privados y particulares, sin que cualquier vulneración al ordenamiento jurídico, en el ejercicio de tal función, lleve consigo de manera automática, vulneración a la moralidad administrativa, por cuanto, no toda violación al principio de legalidad, implica automáticamente violación del derecho colectivo a la moralidad administrativa.

Con este propósito es importante precisar que **en veces la violación al principio de legalidad**, que se traduce en el no acatamiento de la normatividad en el ejercicio de la función administrativa, **puede conducir a concluir también la vulneración a la moralidad administrativa, porque a la ilegalidad de la actuación se une la conducta antijurídica de quien la ejerce, en tanto actúa no con el ánimo de satisfacer el interés general, sino con el claro propósito de atender intereses personales y particulares**, esto es, se vale de la función que ejerce como servidor del Estado, en provecho propio.

Pero no siempre la ilegalidad conduce a la vulneración a la moralidad administrativa y **corresponde al demandante en la acción popular la carga procesal de precisar el aspecto en el cual radica la trasgresión a este principio, endilgando acusaciones propias de su vulneración y no solo de ilegalidad.**² (Destaca el Despacho).

2.2. Goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público.

De conformidad con el artículo 63³ de la Constitución Política los bienes de uso público son inalienables, imprescriptibles e inembargables, de igual forma, la misma Constitución señala que es deber del Estado velar por la protección e integridad del

² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 12 de octubre de 2006, Exp. 2004-00932 (AP), Consejera Ponente Ruth Stella Correa Palacio.

³ **ARTICULO 63.** Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables.

EXPEDIENTE:	No. 2500023410002023-00163-00
MEDIO DE CONTROL:	PROTECCIÓN DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE:	DORA LUCIA BASTIDAS UBATE
DEMANDADO:	PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y OTRO
ASUNTO:	INADMITE DEMANDA

espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular⁴.

El artículo quinto de la Ley novena de 1989 define el espacio público, como “*el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses individuales de los habitantes*”; y señala que dicho espacio está constituido, entre otros aspectos, por las áreas requeridas para la circulación peatonal.

2.3. Defensa del Patrimonio Público.

En cuanto, a la Defensa del Patrimonio Público se tiene que este derecho colectivo se encuentra previsto en el artículo 4, literal “e” de la Ley 472 de 1998.

Tal como se desprende de los artículos 63, 82, 102 y 332 de la Constitución Política, conforman el patrimonio público aquellos bienes destinados al cumplimiento de funciones públicas del Estado o afectos al uso común.

En relación con este derecho colectivo la jurisprudencia del Consejo de Estado, Sección Tercera, ha considerado:

“En síntesis, este concepto de patrimonio, abarca todos los bienes materiales e inmateriales⁵ que se encuentran en cabeza del Estado como su titular (bienes de uso público, bienes fiscales y el conjunto de derechos y obligaciones que contraiga) y aquellas que lo constituyen (es decir todo aquello que se entiende incluido en la definición de Estado como territorio).”

⁴ **ARTICULO 82.** Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular. Las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común.

⁵ Artículo 653 del Código Civil. Los bienes consisten en cosas corporales e incorporales. Corporales son las que tienen un ser real y pueden ser percibidas por los sentidos, como una casa un libro. Incorporales, las que consisten en meros derechos, como los créditos y las servidumbres activas.”

EXPEDIENTE: No. 2500023410002023-00163-00
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE: DORA LUCIA BASTIDAS UBATE
DEMANDADO: PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y OTRO
ASUNTO: INADMITE DEMANDA

Ahora bien, la consagración del patrimonio público como derecho colectivo, tiene por objeto indiscutible, su protección⁶, lo que implica una doble finalidad: la primera, el mantenimiento de la integridad de su contenido, es decir prevenir y combatir su detrimento; y la segunda, que sus elementos sean eficiente y responsablemente administrados; todo ello, obviamente, conforme lo dispone la normatividad (sic) respectiva. Cualquier incumplimiento de estas dos finalidades, implica la potencial exigencia de la efectividad de tal derecho colectivo por parte de cualquier miembro de la colectividad⁷ (Destaca el Despacho).

De la sentencia transcrita se desprende que la defensa del patrimonio público tiene como propósito, por un lado, prevenir y combatir el detrimento del patrimonio público; y, por otro, su administración eficiente y responsable.

3. CASO CONCRETO:

1º. Sobre la procedencia de la acción popular para disponer la modificación de contratos estatales:

Conforme a la Constitución Política y a la ley, los contratos estatales solo podrán ser modificados por la voluntad de las partes, o por las estrictas razones determinadas por el contratante, que permitan la ejecución de potestades excepcionales que impongan la modificación de los contratos estatales.

Sobre la modificación de los contratos estatales dispone la ley:

“ARTÍCULO 28 de la ley 80 de 1993. DE LA PRÓRROGA O ADICIÓN DE CONCESIONES DE OBRA PÚBLICA. En los contratos de concesión de obra pública, podrá haber prórroga o adición hasta por el sesenta por ciento (60%) del plazo estimado, independientemente del monto de la inversión, siempre que se trate de obras adicionales directamente relacionadas con el objeto concesionado o de la recuperación de la inversión debidamente soportada en estudios técnicos y económicos. Respecto de concesiones viales deberá referirse al mismo corredor vial.

⁶De allí su consagración expresa en el literal e) y f) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998, como derecho a la “defensa del patrimonio público” y “defensa del patrimonio cultural de la Nación”.

⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 21 de mayo de 2008, Exp. 2005-01423 (AP), C.P. doctor Ramiro Saavedra Becerra.

EXPEDIENTE:	No. 2500023410002023-00163-00
MEDIO DE CONTROL:	PROTECCIÓN DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE:	DORA LUCIA BASTIDAS UBATE
DEMANDADO:	PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y OTRO
ASUNTO:	INADMITE DEMANDA

La norma fue valorada por la Honorable Constitucional, autoridad que mediante Sentencia C-300-12 la encontró ajustada a la Constitución, en forma condicionada.

Allí la Corte se refirió a la modificación de los contratos estatales

Veámos:

Para resolver este interrogante, la Sala se ocupará **(i)** de la racionalidad de la intervención del Estado en la economía, la eficacia y la economía como principios orientadores de la contratación estatal, **(ii)** de los fundamentos constitucionales y legales de la posibilidad de modificar los contratos estatales, **(iii)** de las características del contrato de concesión, **(iv)** del alcance de los principios de selección objetiva y libre concurrencia en la contratación estatal y **(v)** del origen de la disposición. Con fundamento en estas consideraciones se resolverá el caso concreto.

2.5 LA RACIONALIDAD DE LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA, LA EFICACIA Y LA ECONOMÍA COMO PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ORIENTADORES DE LA CONTRATACIÓN ESTATAL

2.5.1 El artículo 334 de la Constitución dispone que la intervención del estado en la economía tiene como finalidad la racionalización de las actividades en el ámbito económico. Según la doctrina, con la racionalidad se pretende anticipar de mejor manera las consecuencias futuras de las acciones⁸. De esta forma la Constitución le exige al Estado cuando interviene en la economía que considere las consecuencias futuras de sus intervenciones, es decir, lo obliga a analizar la adecuación entre los medios y los fines perseguidos, de modo que si los medios no son adecuados para cumplir el fin propuesto, la medida legislativa se torna inconstitucional.

A su turno, el artículo 209 superior indica que la función administrativa debe orientarse, entre otros, por los principios de economía y eficacia. El primero, en armonía con el artículo 334, supone que la Administración debe tomar medidas para ahorrar la mayor cantidad de costos en el cumplimiento de sus fines. El segundo exige a la Administración el cumplimiento cabal de sus fines. En conjuntos, estos principios imponen a la Administración el deber de cumplir sus objetivos con una adecuada relación costo-beneficios, es otras palabras, actuar de forma eficiente.⁹

⁸ Ver BECKER, Gary S. "The Economic Way of Looking at Behavior", *Journal of Political Economy*, Vol. 101, No. 3 (Jun., 1993). P. 386.

⁹ Ver la sentencia C-849 de 2005, M.P. Jaime Araujo Rentería. En esta sentencia la Corporación señaló: "La Corte en cuanto al principio de economía, ha enfatizado que constituye una orientación, una pauta, para que el cumplimiento de los fines del Estado se proyecte buscando el mayor beneficio social al menor costo, sin que ello lo convierta en un fin en sí mismo."

EXPEDIENTE:	No. 2500023410002023-00163-00
MEDIO DE CONTROL:	PROTECCIÓN DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE:	DORA LUCIA BASTIDAS UBATE
DEMANDADO:	PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y OTRO
ASUNTO:	INADMITE DEMANDA

Al respecto, vale la pena resaltar lo señalado en la sentencia **C-035 de 1999**¹⁰:

“Los principios de eficacia, economía y celeridad que rigen las actuaciones de las autoridades administrativas, constituyen precisamente orientaciones que deben guiar la actividad de éstas para que la acción de la administración se dirija a **obtener la finalidad o los efectos prácticos a que apuntan las normas constitucionales y legales, buscando el mayor beneficio social al menor costo**. En tal virtud, la observancia de dichos principios no constituye un fin en sí mismo, pues su acatamiento busca precisamente que se convierta en realidad el cumplimiento de los deberes sociales del Estado en materia ambiental. El posible conflicto entre la efectividad de los aludidos principios de la función administrativa y la necesidad de cumplimiento de los deberes sociales del Estado se resuelve en beneficio de esto último, porque es inconcebible que aquéllos predominen sobre el bien superior de atender valiosos deberes sociales del Estado, como son los atinentes a la preservación del ambiente. (...)”

2.5.2 Estos principios son acogidos por la normativa sobre contratos en varias disposiciones. Por ejemplo, el artículo 25 de la ley 80 recoge los principios de economía y eficacia y, entre otros aspectos, señala que en los procesos contractuales del Estado **(i)** se debe tener “en consideración que las reglas y procedimientos constituyen mecanismos de la actividad contractual que buscan servir a los fines estatales, a la adecuada, continua y eficiente prestación de los servicios públicos y a la protección y garantía de los derechos de los administrados” y **(ii) los trámites se debe adelantar “con austeridad de tiempo, medios y gastos y se impedirán las dilaciones y los retardos en la ejecución del contrato”**. La ley 489 de 1998, a su turno, reitera que “[l]a función administrativa del Estado busca la satisfacción de las necesidades generales de todos los habitantes, de conformidad con los principios, finalidades y cometidos consagrados en la Constitución Política.”

2.5.3 En consecuencia, los principios de racionalidad de la intervención del Estado en la economía, economía y celeridad, de eminente naturaleza instrumental, deben guiar la contratación estatal, de modo que cualquier limitación desproporcionada de los mismos, debe traer como consecuencia la inconstitucionalidad de la respectiva medida. Ciertamente, la mejor relación costo beneficio (no solamente en términos monetarios, sino también sociales, ambientales, culturales, etc.) le permite al Estado contar con más recursos para satisfacer las otras necesidades de la población, y en esa medida, se tornan inconstitucionales aquellas medidas cuyo efecto sea elevar los costos de las actuaciones estatales injustificadamente.

2.6 LA MODIFICACIÓN DEL CONTRATO ESTATAL

2.6.1 Por regla general, **los contratos estatales pueden ser modificados cuando sea necesario para lograr su finalidad y en aras de la realización**

¹⁰ M.P. Antonio Barrera Carbonell.

EXPEDIENTE: No. 2500023410002023-00163-00
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE: DORA LUCIA BASTIDAS UBATE
DEMANDADO: PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y OTRO
ASUNTO: INADMITE DEMANDA

de los fines del Estado, a los cuales sirve el contrato.¹¹ Así lo prevén por ejemplo los artículos 14 y 16 de la ley 80, los cuales facultan a la entidades contratantes a modificar los contratos de común acuerdo o de forma unilateral, para “(...) evitar la paralización o la afectación grave de los servicios públicos a su cargo y asegurar la inmediata, continua y adecuada prestación”, entre otros. En el mismo sentido, en la **sentencia C-949 de 2001**¹², la Corte Constitucional señaló que las prórrogas de los contratos – como especie de modificación- pueden ser un instrumento útil para lograr los fines propios de la contratación estatal.¹³ Al respecto, vale la pena destacar lo señalado por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en **concepto del 13 de agosto de 2009**:

“La contratación estatal responde de múltiples maneras a ese mandato y, en cuanto al concepto que se emite, se resalta que la **posibilidad de modificar los contratos estatales es una especial forma de hacer prevalecer la finalidad del contrato sobre los restantes elementos del mismo**. Por mutabilidad del contrato estatal se entiende el derecho que tiene la administración de variar, dadas ciertas condiciones, las obligaciones a cargo del contratista particular, cuando sea necesario para el cumplimiento del objeto y de los fines generales del Estado.”¹⁴

2.6.2 La modificación de los contratos estatales es especialmente importante en aquellos por naturaleza incompletos, es decir, (i) los afectados por asimetrías de información que impiden la previsión de todas las contingencias que pueden afectar su ejecución, y (ii) en el marco de los cuales, por esa misma razón, es difícil prever *ex ante* los remedios necesarios para afrontar tales contingencias, como ocurre por lo general con los contratos de largo plazo.¹⁵ En efecto, con el paso del tiempo, pueden surgir nuevas exigencias sociales, tecnológicas, culturales, etc. sobre la forma cómo el Estado debe cumplir sus fines y sobre cómo se deben prestar los servicios públicos, o simplemente pueden

¹¹ Sobre la naturaleza instrumental del contrato para alcanzar los fines propios del estado social de derecho, ver la sentencia C-932 de 2007, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

¹² M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

¹³ Ver también la sentencia C-068 de 2009, M.P. Mauricio González Cuervo, sobre la constitucional de la posibilidad de prorrogar los contratos de concesión portuaria (artículo 8° de la ley 1° de 1991).

¹⁴ *Cfr.* Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto del 13 de agosto de 2009, rad. 1.952, C.P. Enrique José Arboleda Perdomo. En este concepto la Sala de Consulta se ocupó, entre otras preguntas, de la siguiente formulada por el Ministerio de Transporte: “1. ¿Bajo el supuesto que en un contrato de concesión existan razones de conveniencia que permitan una mejora del objeto contratado y una mejor prestación del servicio público encomendado a la entidad estatal contratante, es posible, por fuera de lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley 80 de 1993 y en caso de que las partes hubieran pactado una modificación de común acuerdo desde la licitación, acudir a tal previsión y modificar el contrato, teniendo en cuenta, además, que con la modificación se busca un efectivo cumplimiento de los fines estatales y una eficiente prestación de los servicios públicos?”

¹⁵ Esta clasificación es tomada de la literatura del análisis económico del derecho. Ver WILLIAMSON, Oliver E. “Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations”. En: *Journal of Law and Economics*, Vol. 22, No. 2 (Oct., 1979), pp. 233-261. SHAVELL, Steven. “Foundations of Economic Analysis of Law”. Harvard University Press, 2004. Dentro de esta literatura, también se señalan como causas de los contratos incompletos, (i) los altos costos de estructuración del contrato, esto es, las altas inversiones que deben realizar las partes para prever las contingencias y diseñar remedios; cuando tales costos exceden los beneficios esperados por las partes, estas últimas pueden optar por celebrar contratos incompletos y dejar por fuera, por ejemplo, previsiones o cláusulas relacionadas con contingencias de baja probabilidad. (ii) Los altos costos de hacer cumplir ciertas cláusulas, y (iii) la dificultad posterior de probar en sede judicial la ocurrencia de ciertas contingencias o variables, entre otras. Vale la pena mencionar que por estas razones la mayoría de los contratos tienden a ser incompletos.

EXPEDIENTE: No. 2500023410002023-00163-00
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE: DORA LUCIA BASTIDAS UBATE
DEMANDADO: PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y OTRO
ASUNTO: INADMITE DEMANDA

aparecer **circunstancias extraordinarias e imprevisibles** al momento del diseño del negocio, para que las que tampoco era posible, en dicho momento, prever un remedio adecuado y específico. En este tipo de contratos es preciso entonces el diseño de reglas que permitan la adaptación y la resolución pacífica de las controversias para evitar el fracaso.

En este respecto, la Sala de Consulta en el concepto citado explicó en relación con la mutabilidad de los contratos de concesión de servicios públicos:

“Es claro que al cambiar el entorno en que se desenvuelve la prestación de un servicio público a la comunidad, en forma tal que afecte gravemente dicha prestación, independientemente de su previsibilidad, deben mutar las obligaciones del contrato que tienen que ver con tales cambios, o de lo contrario se estaría dando un servicio inadecuado a las nuevas realidades sociales, culturales o tecnológicas.

La realización del ideal de progreso también conlleva la necesidad de variar los contratos de concesión con miras a obtener la mayor satisfacción posible de las necesidades de la colectividad; fenómeno que ha sido estudiado desde antaño y a él se refieren los ejemplos transcritos anteriormente, dados por los autores Pareja y Sarria¹⁶. Hoy en día, la literatura jurídica habla de una *cláusula presunta de progreso*¹⁷ en los contratos de concesión de servicio público, haciendo especial énfasis en los cambios o adelantos tecnológicos. Como lo explica el argentino Juan Carlos Casagne, en esta frase: ‘En nuestra opinión, el principio de mutabilidad del servicio público debe desenvolverse con arreglo a los principios de calidad y eficiencia (art. 42 CN¹⁸) y la cláusula de progreso (art. 75, inc. 18, CN) que tipifica, positivamente, el objetivo de bien común como fin del Estado.’

En esta perspectiva doctrinaria, la mutabilidad constituye un principio interpretativo de los contratos estatales de especial trascendencia en la concesión de servicio público” (negrilla fuera del texto).

2.6.3 En el caso colombiano, la modificación puede ser fruto de un acuerdo de voluntades o de una decisión unilateral de la entidad contratante en ejercicio de su función de dirección del contrato. En este sentido y en relación con la interpretación del artículo 16 de la ley 80, la Sala de Consulta aseveró:

“Un comentario inicial de este artículo consiste en distinguir **entre las situaciones que permiten la modificación del contrato y los procedimientos para hacerlo. Las situaciones son la paralización y la afectación grave del servicio público, y los procedimientos son dos: el común acuerdo, y el acto unilateral si no se obtiene aquel.** No existe una reglamentación en la ley para buscar el acuerdo, de manera que las partes pueden convenirlo, bien

¹⁶ “Además de la literatura antes citada, pueden verse las siguiente sentencias del Consejo de Estado: Actor: Guillermo Pardo Venegas. (Compañía de Alumbrado Público de Pamplona contra Ministerio de Economía Nacional). Abril 16 de 1941. Ponente, Dr. Diógenes Sepúlveda. 19 de julio de 1940.”

¹⁷ “Vid. MEILAN GIL, José Luis. “PROGRESO TECNOLÓGICO Y SERVICIOS PÚBLICOS” Ed. Thomson Civitas. 1ª Edición. Madrid 2006. Igualmente: CASAGNE, Juan Carlos. EL CONTRATO ADMINISTRATIVO. Ed. Lexis Nexos. 2ª Edición. Buenos Aires. 2006. Págs. 186 187.”

¹⁸ “Constitución Nacional Argentina.”

EXPEDIENTE:	No. 2500023410002023-00163-00
MEDIO DE CONTROL:	PROTECCIÓN DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE:	DORA LUCIA BASTIDAS UBATE
DEMANDADO:	PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y OTRO
ASUNTO:	INADMITE DEMANDA

sea en una cláusula del contrato o cada vez que fuere necesario. Cabe anotar que, a pesar de su claridad, esta norma generalmente se interpreta y comenta bajo la exclusiva óptica de una potestad excepcional y por lo mismo unilateral, dejando de lado los necesarios análisis de la posibilidad de convenir modificaciones” (negrilla fuera del texto).

2.6.4 Ahora bien, como se indicó en ese concepto, el que la mutabilidad de los contratos estatales sea posible no significa que pueda llevarse a cabo por la mera voluntad de las partes o de la entidad contratante; por el contrario, la modificación del contrato debe ser excepcional en virtud de los principios de planeación y seguridad jurídica. Por ello la Corte concuerda con la Sala de Consulta y Servicio Civil en que **la modificación debe obedecer a una causa real y cierta autorizada en la ley, sustentada y probada, y acorde con los fines estatales a los que sirve la contratación estatal.**¹⁹ La Sala de Consulta explicó:

“La ley permite una cierta discrecionalidad en la toma de las decisiones de modificar los contratos, pues es muy difícil regular detalladamente el tema, en especial ante la infinidad de situaciones que pueden presentarse durante la ejecución. Por esto utiliza locuciones relativamente amplias, a las que debe someterse la administración. A manera de ejemplo, se citan las siguientes tomadas del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública: mantener las condiciones técnicas, económicas y financieras, (artículo 4.8), no sobrevenga mayor onerosidad, (artículo 4.9), acordarán los mecanismos y procedimientos pertinentes para precaver o solucionar ... diferencias, (ibídem), evitar la paralización y la afectación grave de los servicios públicos a su cargo y asegurar la inmediata, continua y adecuada prestación, (artículo 14); etc. Nótese que, sin embargo, en ellas van inmersas las ideas de una causa cierta y unos fines públicos que hay que salvaguardar.

Puede adicionarse una razón a las expuestas para justificar que la simple voluntad de las partes no es causa de modificación de los contratos estatales, la cual consiste en el respeto por el principio de igualdad de los oferentes. Si se acepta que los contratos pueden modificarse por el simple común acuerdo, fácilmente se podría licitar determinado objeto con el fin de adjudicárselo a cierta persona, a sabiendas de que se cambiarán las obligaciones, una vez celebrado.

De lo expuesto, y a manera de solución al interrogante planteado, surgen estas dos ideas que han servido de hilo conductor al análisis que aquí se hace: el mutuo acuerdo es una forma de modificación del contrato estatal, la más usada en la práctica y preferida por la legislación vigente; advirtiendo, y esta es la segunda idea, que **toda modificación debe tener una causa real y cierta, contemplada en la ley, diferente de la mera voluntad de los contratantes**²⁰ (negrilla fuera del texto).

¹⁹ Por ejemplo, las causas previstas en los artículos 14 y 16 de la ley 80.

²⁰ En particular, la Sala de Consulta sostiene que son causas autorizadas por la ley, entre otras, las señaladas por el artículo 16 de la ley 80, es decir, “(...) evitar la paralización o la afectación grave del servicio público que se deba satisfacer con él [el contrato]”, las cuales –en su concepto- deben interpretarse de la siguiente forma: “Un

EXPEDIENTE:	No. 2500023410002023-00163-00
MEDIO DE CONTROL:	PROTECCIÓN DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE:	DORA LUCIA BASTIDAS UBATE
DEMANDADO:	PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y OTRO
ASUNTO:	INADMITE DEMANDA

2.6.5 Es posible que la modificación sea necesaria aunque sea consecuencia de falta de previsión. En tal evento, si bien la modificación puede ser procedente, en tanto no sea imputable al contratista y de acuerdo con las reglas de distribución del riesgo, ello no exime a los funcionarios de la responsabilidad disciplinaria correspondiente.²¹ Al respecto, la Sala de Consulta en el concepto en cita indicó:

“Al respecto se observa que el artículo 16 no califica en absoluto las circunstancias que pueden dar lugar a la parálisis o a la afectación grave del servicio, de manera que es indiferente que fueran conocidas o, si debieron serlo, si se previeron y fracasaron los mecanismos para su regulación, etc. En la actualidad, y dada la teoría constitucional que subyace en materia de prestación de servicios públicos a cargo del Estado, la mejor y más eficiente prestación de ellos, aún en caso de error o culpa de la administración, es razón suficiente para su modificación, (...)”.

2.6.6 Por último, es preciso resaltar que **la modificación del contrato no puede ser de tal entidad que altere su esencia y lo convierta en otro tipo de negocio jurídico, puesto que ya no estaríamos en el escenario de la modificación sino ante la celebración de un nuevo contrato.**²² En efecto, de acuerdo con el artículo 1501 del Código Civil, los contratos tienen elementos de su esencia, de su naturaleza y accidentales.²³

segundo parecer formula la Sala a partir del verbo ‘evitar’ utilizado por la norma. Según el Diccionario, significa “*apartar algún daño, peligro o molestia, impidiendo que suceda*”, lo que permite interpretar que la norma está indicando que la administración debe anticiparse a un resultado posiblemente dañino que puede llegar a suceder más adelante en el tiempo. Es absurdo esperar a la paralización o a que el servicio público se afecte, hay que hacer lo posible para que esto no ocurra. Esto implica una labor de planeación y de prevención necesaria para que la modificación del contrato evite el hecho dañino que se anticipa. Se anota que el artículo 18 del mismo Estatuto, al definir las situaciones en las que se puede declarar la caducidad de un contrato estatal, utiliza el mismo concepto, exigiendo de la administración una actuación preventiva más que sancionadora. || Las expresiones ‘*paralización*’ y ‘*afectación grave*’, corresponden a dos situaciones diferentes que pueden presentarse respecto de la prestación del servicio. La interpretación gramatical de las palabras así lo demuestra, pues la primera indica que una actividad, funcionamiento o proceso se detienen, se quedan quietos, mientras que la segunda denota continuidad pero alterada, cambiada, menoscabada. En la primera de ellas el servicio se interrumpe, mientras que en la segunda continúa pero afectado, es decir se entrega de mala calidad, sin las características suficientes para que sea aceptado sin reparos por los usuarios o beneficiarios del mismo. || La hipótesis de la afectación grave debe ser interpretada en consonancia con los artículos 14 y 2° numeral 3° del mismo Estatuto, pues en el primero de los citados se establece que las finalidades de las potestades de dirección y control, son las de ‘*evitar la paralización o la afectación grave de los servicios públicos a su cargo y asegurar la inmediata, continua y adecuada prestación*’; y la definición de servicio público que trae la segunda norma citada, exige que se preste en ‘*forma general, permanente y continua*.’ De estas reglas se desprende con mayor claridad que para la ley no se trata de prestar de cualquier manera el servicio, sino de manera adecuada, general, permanente y continua, esto es, de buena calidad. || Exige el artículo 16 que la afectación sea grave, es decir que tenga implicaciones de fondo en el servicio público de que se trata. Nuevamente utiliza la ley expresiones de textura abierta, las cuales deben aplicarse prudentemente en cada caso concreto.”

²¹ Ver por ejemplo Procuraduría General de la Nación. Procuraduría Primera Delegada para la Contratación estatal. Radicación 154- 40468. 2001.

²² Varios doctrinantes resaltan este punto. Por ejemplo, Dávila Vinuesa define la modificación del contrato estatal así: “Cuando se alude a la modificación del contrato se lo hace para referirse a alteraciones, variaciones, sustituciones de calidad, componentes o número de obras, bienes o servicios. No implican la sustitución del género del contrato sino modificaciones que responden a necesidades sobrevivientes o a errores en la fase previa”. Cfr. DAVILA VINUEZA Luis Guillermo. Régimen Jurídico de la contratación estatal. Bogotá: Editorial Legis, 2001, p. 387.

²³ Esta disposición señala: “ARTICULO 1501. <COSAS ESENCIALES, ACCIDENTALES Y DE LA NATURALEZA DE LOS CONTRATOS>. Se distinguen en cada contrato las cosas que son de su esencia, las que son de su naturaleza, y las puramente accidentales. Son de la esencia de un contrato aquellas cosas sin las cuales, o no produce efecto alguno, o degeneran en otro contrato diferente; son de la naturaleza de un contrato

EXPEDIENTE:	No. 2500023410002023-00163-00
MEDIO DE CONTROL:	PROTECCIÓN DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE:	DORA LUCIA BASTIDAS UBATE
DEMANDADO:	PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y OTRO
ASUNTO:	INADMITE DEMANDA

El Consejo de Estado, en su jurisprudencia, ha señalado que el **plazo** es un elemento accidental del contrato –no de su esencia ni de su naturaleza- y por ello puede ser materia de modificaciones. Al respecto, la Sección Quinta del Consejo de Estado, en **sentencia del 24 de agosto de 2005**, afirmó:

“Por otra parte, la prórroga del plazo de los contratos tiene el sustento jurídico de que el plazo no constituye un elemento de la esencia de los contratos a que alude el artículo 1501 del Código Civil y, por tanto, se puede modificar por acuerdo de las partes, pues no es una de ‘... aquellas cosas sin las cuales, o no produce efecto alguno, o degenera en otro contrato diferente’. Tampoco es un elemento de la naturaleza del contrato, esto es el que no siendo esencial en él, se entiende pertenecerle sin la necesidad de una cláusula especial, dado que si no se pacta, no existe norma legal que lo establezca. El plazo es, por tanto, un elemento accidental del contrato en razón a que, en los términos del mismo artículo, ni esencial ni naturalmente le pertenece a éste, y se le agrega por medio de cláusulas especiales, es decir que no es necesario para la formación del acto ni se sobreentiende como integrante de él. De consiguiente, no siendo el plazo un elemento de la esencia del contrato sino meramente accidental, se puede modificar por acuerdo de las partes, pues éstas lo establecen en el respectivo contrato.”²⁴

Lo mismo ocurre con el precio, cuya adición, de conformidad con esta misma providencia, es además expresamente autorizada por el artículo 40 de la ley 80, siempre y **cuando no exceda el 50% del valor inicial**.

Respecto del objeto, existe un amplio debate jurisprudencial, como la Sala destacó al examinar su competencia para ocuparse de la demanda bajo estudio. En efecto, con fundamento en el artículo 58 del decreto ley 222 de 1983 que disponía: **“En ningún caso podrá modificarse el objeto de los contratos**, ni prorrogarse su plazo si estuviese vencido, so pretexto de la celebración de contratos adicionales, ni pactarse prórrogas automáticas”, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en **concepto del 15 de marzo de 1990** –antes de la expedición de la ley 80- sostuvo:

“De la lectura de esta norma se deduce claramente que el legislador extraordinario denominó equivocadamente contratos adicionales a las modificaciones del plazo y del valor de los contratos administrativos, pues estas son simples reformas que no implican cambio radical en el contrato.

Sólo cuando **se hace necesario reformar el objeto del contrato se está frente a la celebración de verdaderos contratos adicionales**, porque ello **implica una modificación fundamental del convenio inicial**. Por lo mismo, debe entenderse que cuando la norma se refiere a la celebración de un contrato adicional por modificación del plazo o del valor se está frente a una mera reforma del contrato. Y que **se celebra un contrato adicional cuando**

las que no siendo esenciales en él, se entienden pertenecerle, sin necesidad de una cláusula especial; y son accidentales a un contrato aquellas que ni esencial ni naturalmente le pertenecen, y que se le agregan por medio de cláusulas especiales.”

²⁴ Cfr. Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 24 de agosto de 2005, rad. 11001-03-28-000-2003-00041-01(3171)A, C.P. Darío Quiñones Pinilla.

EXPEDIENTE: No. 2500023410002023-00163-00
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE: DORA LUCIA BASTIDAS UBATE
DEMANDADO: PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y OTRO
ASUNTO: INADMITE DEMANDA

las partes contratantes acuerdan una modificación del objeto, del plazo y del valor del contrato; como por ejemplo cuando en un contrato de obras públicas se pacta la construcción de un determinado tramo de una carretera y una vez en ejecución se determina que el tramo debe ampliarse; ese cambio obviamente redundaría en la modificación del objeto, del plazo y del valor del contrato principal, lo que conlleva necesariamente la celebración de un contrato adicional²⁵ (negrilla fuera de texto).

Luego de la entrada en vigencia de la ley 80, en **concepto del 17 de mayo de 1994**, la Sala de Consulta y Servicio Civil afirmó que bajo la vigencia del decreto 222 de 1983, las prórrogas y adiciones de los contratos administrativos solamente podían versar sobre el plazo y el precio, y que, por el contrario, las reformas del objeto era auténticos contratos adicionales, es decir, nuevos negocios jurídicos. La Sala explicó:

“2) El artículo 58 del Decreto - Ley 222 de 1983 contemplaba la posibilidad de modificar los contratos que regulaba en cuanto al plazo y al precio; pero a la vez prescribía que no podrán ‘pactarse prórrogas automáticas’ (inciso 6o. ibídem). Además aunque la mencionada disposición se refería en su epígrafe a ‘los contratos adicionales’, en realidad no regulaba las adiciones a los mismos sino su reforma en relación con el plazo y el precio. Las adiciones, por lo mismo, debían ser objeto de nuevos contratos.

La misma disposición, teniendo en cuenta que la reforma de los contratos implicaba un nuevo acuerdo de voluntades, que debía completar el contrato, disponía que para efectuarla se debía suscribir ‘un contrato adicional’ que en realidad era una reforma del original. De donde se infiere que la reforma del contrato, que autorizaba el artículo 58 del Decreto - Ley 222 de 1983, necesariamente implicaba un nuevo acuerdo de voluntades, diferente del contrato original.

(...).

3) Si el tránsito de legislación implica que los contratos ya celebrados y en vigor se rigen por las correspondientes cláusulas contractuales y **‘las Leyes vigentes al tiempo de su celebración’** (la Sala destaca), las reformas o adiciones a esos mismos contratos, en cuanto implican nuevos acuerdos de voluntades, no se rigen por los artículos 38 de la Ley 153 de 1887 y 78 de la Ley 80 de 1993, sino por la nueva legislación: si la ley garantiza los convenios o contratos celebrados, para que se rijan por la ley vigente en la fecha de su perfeccionamiento, los nuevos convenios, adiciones reformas o prórrogas de los mismos, no están comprendidos por este tratamiento de excepción y se rigen por la nueva legislación. La mejor prueba de ello consiste en verificar que las prórrogas, reformas o adiciones de los contratos se pueden convenir o no, sin que ellos pierdan su propia entidad; lo que permite concluir que las reformas y adiciones son sobrevinientes o posteriores al contrato original²⁶ (negrilla original).

Posteriormente, la Sección Quinta del Consejo de Estado, en la **sentencia del 24 de agosto de 2005**, indicó:

²⁵ Cfr. Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto No. 350 del 15 de marzo de 1990.

²⁶ Cfr. Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto del 17 de mayo de 1994, rad. 601, C.P. Jaime Betancur Cuartas.

EXPEDIENTE:	No. 2500023410002023-00163-00
MEDIO DE CONTROL:	PROTECCIÓN DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE:	DORA LUCIA BASTIDAS UBATE
DEMANDADO:	PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y OTRO
ASUNTO:	INADMITE DEMANDA

“Además, en dicha disposición [artículo 40 de la ley 80] se estableció claramente que cualquier estipulación de las partes contratantes, que tenga relación directa con el objeto del contrato Estatal, debe llevarse a cabo a través de la firma de un nuevo contrato, lo cual se deduce de dicha formulación normativa, donde la adición del contrato, que es distinta del contrato adicional, se admite expresamente para adicionar su valor no más allá del 50% del valor inicial del contrato, no para modificar su objeto, puesto que este elemento esencial de los contratos tan solo puede sufrir mutaciones por vía del contrato adicional. Esto se deduce de lo normado en las siguientes disposiciones de la misma Ley 80 de 1993: [artículos 16 y 41 de la ley 80]

(...)

Sin duda, la modificación del objeto del contrato debe surtirse por vía de un contrato adicional y prueba de ello es que se entiende perfeccionado un contrato cuando existe acuerdo respecto del objeto y del precio y dicho acuerdo se eleva a escrito. No desconoce la Sala que la adición del contrato por modificación del objeto puede conllevar al incremento del valor del precio inicialmente pactado, pero no es a esta modificación del valor a la que se refiere el parágrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993, pues tal interpretación llevaría al enfrentamiento de las disposiciones analizadas, lo que en aplicación del principio del efecto útil de las normas conduce a colegir que la reforma de precios aludida en ese parágrafo es aquella surgida de mayores cantidades de obra ya ejecutadas o cuando de imprevistos en la ejecución del contrato se trata.

Tan cierto resulta ser que la modificación del objeto del contrato debe surtirse por vía de un contrato adicional, que por estar en presencia de un nuevo objeto (no puede ser el mismo objeto aquel que ha sido modificado por adiciones), debe existir un nuevo acuerdo de voluntades que lo determine y que de paso fije el precio que por el mismo cancelará la administración; además, por tratarse de un objeto adicionado, en el que la prestación debida ya no es la misma por haber sido ampliada, es claro que las garantías constituidas por el contratista para el contrato inicial no cubren ese nuevo objeto, respecto del cual no puede llamarse a responder al garante, siendo necesario que sobre dicho objeto adicional se constituyan las garantías previstas en la Ley.”²⁷

Finalmente, en **sentencia del 26 de enero de 2006**, la Sección Quinta del Consejo de Estado señaló que la modificación del contrato estatal puede

²⁷ *Cfr.* Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 24 de agosto de 2005, rad. 11001-03-28-000-2003-00041-01(3171)A, C.P. Darío Quiñones Pinilla. Con fundamento en estas consideraciones, en el caso concreto, a fin de resolver una demanda de nulidad contra la elección de un gobernador, aseguró: “2. Que en el contexto de la causal de inhabilidad prevista en el numeral 3º del artículo 43 de la Ley 136 de 1994, modificado por la Ley 617 de 2000 artículo 40, el contrato adicional celebrado por el candidato dentro del año anterior a su elección, solamente será inhabilitante en la medida que se ocupe de adiciones al objeto del contrato, pues en la medida que recaiga sobre alteraciones del valor (Vr. Gr. Reconocimiento de un mayor valor por cantidades de obra ya ejecutadas) o del plazo, ha colegirse que no hay un contrato adicional sino una adición o reforma del contrato, que por lo mismo queda descartada como “contrato” para efectos de invalidar la elección de un candidato.”

EXPEDIENTE: No. 2500023410002023-00163-00
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE: DORA LUCIA BASTIDAS UBATE
DEMANDADO: PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y OTRO
ASUNTO: INADMITE DEMANDA

consistir solamente en la variación del precio o el plazo, y que cualquier reforma del objeto en realidad es un contrato adicional nuevo. En este sentido, explicó:

“Tanto la jurisprudencia como la doctrina nacionales consideran que las nociones de contrato adicional y de adición de contrato no corresponden a la misma figura jurídica. Así, mientras que por el primero se entiende aquel contrato que implica una modificación fundamental del convenio inicial, la segunda se refiere a una mera reforma del contrato que no implica una modificación de su objeto.”²⁸

A continuación, aseveró:

“Con todo, la posición del Consejo de Estado, tanto antes como después de la entrada en vigencia de la Ley 80 de 1993, ha sido la de que **cualquier modificación del objeto del contrato implica la celebración de un nuevo contrato**, no de uno adicional, que opera solamente cuando la modificación se refiere al valor y al plazo del contrato originalmente celebrado. En otras palabras, **solamente habrá contrato adicional cuando se agrega algo nuevo al alcance físico inicial del contrato, cuando existe una verdadera ampliación del objeto contractual y no cuando simplemente se realiza un ajuste del valor o del plazo inicial del contrato**²⁹³⁰ (negrilla fuera del texto).

Por el contrario, en **concepto del 18 de julio de 2002**, al referirse al contrato de obra pública, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado afirmó que la adición puede comprender una **ampliación del objeto del contrato, en el caso del contrato de obra, de su alcance físico**. Al respecto, señaló:

²⁸ *Cfr.* Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 26 de enero de 2006, rad. 15001-23-31-000-2003-02985-02 (3761), C.P. Darío Quiñones Pinilla.

²⁹ “Esta ha sido la posición del Consejo de Estado según se desprende de lo considerado en las consultas números 1812 del 2 de diciembre de 1982, 1563 del 30 de julio de 1981, 350 del 15 de marzo de 1990, 601 del 17 de mayo de 1994 y 1439 del 18 de julio de 2002 de la Sala de Consulta y Servicio Civil. Y en las sentencias del 6 de agosto de 1987, expediente 3886, Sección Tercera; del 31 de octubre de 1995, expediente 1438, Sección Quinta y del 20 de mayo de 2004, expediente 3314, también de la Sección Quinta.”

³⁰ *Cfr.* *Ibíd.* En este fallo, la Sección Quinta examinó la apelación interpuesta contra la sentencia de primera instancia dictada dentro de un proceso de nulidad electoral. El demandante demandó la nulidad de la elección de un alcalde, bajo el argumento de que había celebrado una adición a un contrato de prestación de servicios en el año anterior a la elección. La Sección Quinta concluyó que la adición de la orden de servicios era en realidad un nuevo contrato, pues (i) su finalidad no era solamente ampliar el plazo sino establecer nuevas obligaciones, y (ii) no había justificación para la ampliación del plazo, pues en tanto no se cuantificó el objeto del contrato – el objeto era prestar servicios odontológicos en la cárcel, no era posible establecer el plazo necesario para ejecutarlo y si este necesitaba prorrogarse. Al respecto, sostuvo: “Con todo, dados los términos en que fue pactada la obligación del contratista en la orden de prestación de servicios número 705 de 2002, dicho contrato no era susceptible de ser ampliado en el plazo, pues como quiera que la labor contratada no fue cuantificada, sino que únicamente fue sometida a la programación que elaborara la Dirección de la Cárcel del Distrito Judicial de Santa Rosa de Viterbo, no había manera de concluir que el término de ejecución pactado era insuficiente para cumplir con la totalidad de dicha labor. Ahora bien, de aceptarse que la labor contratada mediante la orden de prestación de servicios número 705 de 2002 requería de un tiempo adicional para su completa ejecución, por encontrarse algún hecho que demostrara la insuficiencia del tiempo pactado para cumplir con dicha labor, ello sólo explicaría la ampliación del plazo del contrato, pero no su valor, entendido éste como los honorarios que recibiría el contratista como contraprestación por sus servicios profesionales.” Por esta razón, en tanto el alcalde sí había celebrado un nuevo contrato estatal a ejecutarse en la misma jurisdicción en el año inmediatamente anterior a su elección, la Sección Quinta declaró la nulidad de su elección.

EXPEDIENTE:	No. 2500023410002023-00163-00
MEDIO DE CONTROL:	PROTECCIÓN DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE:	DORA LUCIA BASTIDAS UBATE
DEMANDADO:	PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y OTRO
ASUNTO:	INADMITE DEMANDA

“Es preciso, entonces, entender que **solamente habrá verdadera ‘adición’ a un contrato**³¹ cuando se agrega al alcance físico inicial del contrato algo nuevo, es decir, cuando **existe una verdadera ampliación del objeto contractual**, y no cuando solamente se realiza un simple ajuste del valor estimado inicialmente del contrato, en razón a que el cálculo de cantidades de obra estimada en el momento de celebrar el contrato no fue adecuada; en otros términos, los mayores valores en el contrato no se presentan debido a mayores cantidades de obra por cambios introducidos al alcance físico de las metas determinadas en el objeto del contrato, sino que esas mayores cantidades de obra surgen de una deficiente estimación inicial de las cantidades de obra requeridas para la ejecución de todo el objeto descrito en el contrato”³² (negrilla fuera del texto).

La Sala estima que esta discusión debe ser resuelta a favor de la primera posición, esto es: la reforma del objeto del contrato, en tanto elemento de su esencia, debe tener lugar en un nuevo contrato; permitir lo contrario conllevaría autorizar su sustitución sin el cumplimiento de las formalidades propias del contrato estatal y en perjuicio de los principios que persiguen tales reglas. **Esto no significa que el objeto no pueda ser complementado, siempre y cuando se trate de la adición de actividades necesarias para su adecuada realización.** Es este sentido debe

³¹ “En igual sentido ésta Sala emitió su concepto en consulta N° 1121 de fecha 26 de agosto de 1.998.”

³² *Cfr.* Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto del 18 de julio de 2002, rad. 1439, C.P. Susana Montes de Echeverri. Con fundamento en estas consideraciones, la Sala de Consulta emitió la siguiente respuesta: “No se requiere la celebración de contrato adicional en los contratos de obra por precios unitarios cuando lo que varía no es el objeto del contrato sino la estimación inicial de las cantidades de obra y, como consecuencia del aumento en las mismas, el valor final del contrato aumenta. Por ello, debe ejecutarse el contrato hasta su culminación y la administración debe realizar el manejo presupuestal requerido para atender sus propias obligaciones derivadas de la forma de contratación adoptada y pagar oportunamente al contratista la ejecución de la obra.” De forma similar, en su aclaración de voto a la sentencia del 24 de agosto de 2005 de la Sección Quinta, el Consejo **Reinaldo Chavarro Buritica** sostuvo lo siguiente en relación con la adición del contrato de obra: “El objeto del contrato de obra es la obra misma, contratada por los diversos ítems que la integran a precios unitarios. No hablo de la contratación a precio global porque ha caído en desuso o de otras modalidades de contratación de obra pública porque no se avienen con las situaciones planteadas en la sentencia. Así, si se contrata la construcción de una carretera entre Bogotá y Cali el objeto estará integrado de varios cientos de miles de metros cúbicos de movimiento de tierra; otros tantos de rellenos de diversos materiales, consistencia y calidad, otros de provisión y construcción de sub - base, base, la carretera, las “obras de arte” etc., todo contratado por sus precios unitarios, de tal manera que el valor del contrato será el que resulte de multiplicar la cantidad de obra realmente ejecutada, por los valores unitarios pactados en el contrato. || Esta forma de contratación puede dar lugar a una obra adicional o mayores cantidades de obra (con relación a la tenida en cuenta al momento de contratar) la cual, dada la forma de la contratación, no requiere de contrato adicional porque su valor se reconoce y paga por los precios unitarios ya pactados. Solo se requiere que la obra adicional o mayores cantidades de obra sean reconocidas mediante acta suscrita por los contratantes (el contratista y el interventor de la entidad contratante debidamente facultado). || A diferencia de la anterior clase de obra, durante la ejecución del contrato puede aparecer la necesidad de ejecutar un ítem de obra o una obra no pactada en el contrato pero incluida dentro de su objeto; la denominada en general obra complementaria, que no tiene precios unitarios estipulados en el contrato. En el ejemplo examinado, puede ocurrir que los estudios técnicos, anteproyectos y proyectos contengan la totalidad de los ítems que integran la construcción de la carretera Bogotá - Cali y con base en ellos se celebró el contrato; sin embargo, por un cambio geológico posterior aparece un río que atraviesa el trazado de la obra y es menester entonces contratar el puente respectivo, obra complementaria que está comprendida dentro del objeto contratado y sin la cual no se concluye la carretera Bogotá-Cali. En tal circunstancia se deberá acudir a la celebración de un contrato adicional, de los autorizados en el parágrafo del artículo 40 *ibídem*, cuya cuantía no puede exceder del 50 % del valor inicial contratado, expresado en salarios mínimos legales mensuales vigentes, lo que permite actualizar las cuantías. Igual puede ocurrir con un cambio de especificación técnica de las cimentaciones originadas por ejemplo en situaciones no detectadas en los estudios de suelos, etc., que obligan a adicionar el contrato para incluir una obra complementaria.”

EXPEDIENTE:	No. 2500023410002023-00163-00
MEDIO DE CONTROL:	PROTECCIÓN DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE:	DORA LUCIA BASTIDAS UBATE
DEMANDADO:	PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y OTRO
ASUNTO:	INADMITE DEMANDA

entenderse el citado concepto del 18 de julio de 2002 sobre el contrato de obra. Ciertamente, en el caso de ese contrato en particular, es posible la inclusión de mayores cantidades de obra sin que ello siempre signifique la transformación del objeto. Esto lleva a la Corte a recordar el objeto de un contrato debe analizarse en cada caso, a la luz de la normativa que rige cada tipo de negocio y de las cláusulas pactadas y los demás documentos que hacen parte del contrato.

2.7 CARACTERÍSTICAS DEL CONTRATO DE CONCESIÓN

2.7.1 Elementos del contrato

2.7.1.1 El artículo 32.4 de la ley 80 de 1993 define los contratos de concesión así:

“Son contratos de concesión los que celebran las entidades estatales con el objeto de otorgar a una persona llamada concesionario la prestación, operación, explotación, organización o gestión, total o parcial, de un servicio público, o la construcción, explotación o conservación total o parcial, de una obra o bien destinados al servicio o uso público, así como todas aquellas actividades necesarias para la adecuada prestación o funcionamiento de la obra o servicio por cuenta y riesgo del concesionario y bajo la vigilancia y control de la entidad concedente, a cambio de una remuneración que puede consistir en derechos, tarifas, tasas, valorización, o en la participación que se le otorgue en la explotación del bien, o en una suma periódica, única o porcentual y, en general, en cualquier otra modalidad de contraprestación que las partes acuerden.”

Los contratos de concesión son entonces instrumentos a través de los cuales el Estado promueve el concurso de la inversión privada para el cumplimiento de sus fines. Estos contratos adquieren especial importancia en contextos en los que existen restricciones presupuestales, pues permiten la realización de importantes obras de infraestructura (vial, energética, de transporte, de telecomunicaciones, etc.) con el apoyo de los recursos y conocimientos privados; de este modo facilitan que los recursos públicos se enfoquen en otras necesidades de la actuación estatal. La doctrina expresa que una de las principales motivaciones de la participación privada en proyectos de concesión –especialmente de infraestructura- es obtener mayor valor por el dinero, es decir, mayores servicios por la misma cantidad de dinero, lo que hace que este tipo de proyectos redunde en ahorros para la entidad contratante y prácticas más eficientes.³³

El **objeto** de estos contratos, a grandes rasgos y según el artículo 32.4 de la ley 80, es delegar a una persona –concesionario- “(...) [i] la prestación, operación, explotación, organización o gestión, total o parcial, de un servicio público, o [ii] la construcción, explotación o conservación total o parcial, de una obra o [iii] bien destinados al servicio o uso público, así como todas aquellas actividades necesarias para la adecuada prestación o funcionamiento de la obra o servicio”. Sin embargo, la determinación del objeto en cada caso concreto depende de la manera cómo se estructuren

³³ Ver GRIMSEY, Darrin y LEWIS K, Mervin. “Are Public Private Partnerships value for money? Evaluating alternative approaches and comparing academic and practitioner views” *Accounting Forum* Vol. 29 (2005).

EXPEDIENTE:	No. 2500023410002023-00163-00
MEDIO DE CONTROL:	PROTECCIÓN DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE:	DORA LUCIA BASTIDAS UBATE
DEMANDADO:	PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y OTRO
ASUNTO:	INADMITE DEMANDA

las respectivas prestaciones en el contrato, todo ello en el marco de los parámetros legales.

La **remuneración** puede consistir “(...) en derechos, tarifas, tasas, valorización, o en la participación que se le otorgue [al concesionario] en la explotación del bien, o en una suma periódica, única o porcentual”, entre otras posibilidades.

El **plazo** debe corresponder a un término razonable que concilie, de un lado, la expectativa del concesionario de amortizar la inversión y obtener una remuneración justa, y de otro, la obligación del Estado de no imponer restricciones a la competencia más allá de lo necesario.³⁴

El concesionario se compromete a desarrollar el objeto del contrato **por su cuenta y riesgo**, lo que comprende usualmente la asunción de la responsabilidad de las inversiones y el desarrollo de las obras, pero **bajo la vigilancia y control de la entidad contratante**.

La jurisprudencia constitucional ha entendido que el concepto “bajo la vigilancia de la entidad contratante” se refiere a la facultad que conserva la entidad de dar instrucciones en torno a la ejecución del contrato, particularmente sobre cómo se debe prestar el respectivo servicio público, construir la obra o explotar el bien.³⁵ Como se indicó en la **sentencia C-250 de 1996**³⁶, esta facultad, que tiene fundamento en el artículo 365 superior, exige diferenciar entre “(...) los aspectos puramente contractuales (que son objeto del acuerdo de las partes), de los normativos del servicio (que corresponden siempre a la entidad pública).” La facultad de vigilancia se refiere solamente al primer aspecto. Adicionalmente, la vigilancia estatal debe dirigirse a impedir que el concesionario abuse de su posición dominante frente a los usuarios de la obra, bien o servicio.

De otro lado, sobre el concepto de desarrollo del objeto por el concesionario “bajo su cuenta y riesgo”, la Corte ha señalado que hace referencia a la asunción del riesgo del fracaso o éxito por el concesionario, sin perjuicio del mantenimiento del equilibrio económico del contrato, de conformidad con los principios generales de la contratación estatal.³⁷ Es por ello que bajo este tipo de transacciones, el contratista asume la mayor parte de la inversión que requiere la ejecución de la concesión, con la expectativa de amortizar la inversión y obtener su remuneración en el plazo del contrato.

Finalmente, la jurisprudencia constitucional ha precisado que el contrato de concesión, por su finalidad, involucra la cláusula de reversión, así las partes no la pacten.³⁸ Según esta cláusula, al finalizar el contrato, los elementos y

³⁴ Ver Comunicación Interpretativa 2000/C121/02 del 29 de abril sobre concesiones en el derecho comunitario europeo, citada por FERNÁNDEZ ROMERO, Francisco José y LÓPEZ JIMÉNEZ, Jesús. *El contrato de concesión de obras públicas*. En “Reflexiones sobre el contrato de concesión de obra pública”. Sevilla: Ed. Hispalex, 2005. P. 40.

³⁵ Ver sentencia C-250 de 1996, M.P. Hernando Herrera Vergara.

³⁶ M.P. Hernando Herrera Vergara.

³⁷ Ver sentencia C-250 de 1996, M.P. Hernando Herrera Vergara.

³⁸ *Ibídem*. En este fallo, la Corte la Corte declaró la exequibilidad del artículo 19 de la ley 80, pues concluyó que (i) la cláusula de reversión es de la esencia del contrato de concesión y (ii) no es una expropiación sin indemnización porque el precio de esos bienes es pagado por el Estado en el precio del contrato. Al respecto,

EXPEDIENTE:	No. 2500023410002023-00163-00
MEDIO DE CONTROL:	PROTECCIÓN DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE:	DORA LUCIA BASTIDAS UBATE
DEMANDADO:	PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y OTRO
ASUNTO:	INADMITE DEMANDA

bienes afectados para su desarrollo, se vuelven de propiedad de la entidad contratante, sin necesidad de remuneración adicional (artículos 14.2 y 19 de la ley 80). Por el contrario, antes de que termine el contrato, el concesionario mantiene el control y el derecho de uso de los bienes afectados por el contrato.

2.7.1.2 Recientemente, la ley 1508 de 2012 se ocupó nuevamente de la materia al introducir la denominación de las “asociaciones público privadas” proveniente de la literatura internacional³⁹. Su artículo 1° define estas asociaciones como “(...) un instrumento de vinculación de capital privado, que se materializan en un contrato entre una entidad estatal y una persona natural o jurídica de derecho privado, para la provisión de bienes públicos y de sus servicios relacionados, que involucra la retención y transferencia de riesgos entre las partes y mecanismos de pago, relacionados con la disponibilidad y el nivel de servicio de la infraestructura y/o servicio.” A continuación, el artículo 2° precisa que las concesiones -artículo 32.4 de la ley 80- son una modalidad de asociación público privada y que, por tanto, según el artículo 3 ibídem, se deben regir de forma específica por esta ley cuando su precio exceda los 6.000 smmlv.

En relación con la regulación del contrato, vale la pena destacar las siguientes disposiciones:

Respecto a la **remuneración**, el artículo 3 prevé que “[e]n estos contratos se retribuirá la actividad con el derecho a la explotación económica de esa infraestructura o servicio, en las condiciones que se pacte, por el tiempo que se acuerde, con aportes del Estado cuando la naturaleza del proyecto lo requiera.” Luego, el artículo 5 agrega que “[e]l derecho al recaudo de recursos por la explotación económica del proyecto, a recibir desembolsos de recursos públicos o a cualquier otra retribución, (...) estará condicionado a la disponibilidad de la infraestructura, al cumplimiento de niveles de servicio, y estándares de calidad en las distintas etapas del proyecto, y los demás requisitos que determine el reglamento”, con lo que se buscó incluir indicadores de calidad para evaluar el desempeño del contratista.

En materia de **distribución de riesgos**, el artículo 4 dispone que uno de los principios que debe guiar estas asociaciones es que los riesgos se repartan de forma eficiente, “(...) atribuyendo cada uno de ellos a la parte que esté en mejor capacidad de administrarlos, buscando mitigar el impacto que la ocurrencia de los mismos pueda generar sobre la disponibilidad de la infraestructura y la calidad del servicio”.

Por último, sobre el **plazo** del contrato y las prórrogas, el artículo 6 zanjó la discusión mediante la fijación de un plazo máximo de 30 años, incluidas

la Corporación sostuvo: “(...) la eficacia jurídica del plazo pactado de duración del contrato permite la amortización de la inversión, por cuanto como es de la naturaleza del contrato, todo concesionario actúa por cuenta y riesgo propio, y como quiera que ha destinado un conjunto de bienes y elementos para llevar a cabo el objeto del contrato, tiene que amortizar el capital durante el término de la concesión o incluso antes, según ocurra la reversión o la transferencia. || Jurídicamente la transferencia se justifica en la medida en que ella obedece a que el valor de tales bienes está totalmente amortizado, siempre y cuando se encuentren satisfechos los presupuestos del vencimiento del término. Ese valor de los bienes que se utilicen para el desarrollo y ejecución del contrato de concesión, se paga por el Estado al momento de perfeccionar la concesión.”

³⁹ Ver GRAEME A. Hodge & CARSTEN Greve “Public-Private Partnerships: An International Performance Review”, “Public Administration Review” [Volume 67, Issue 3](#), (May|June) 2007.

EXPEDIENTE:	No. 2500023410002023-00163-00
MEDIO DE CONTROL:	PROTECCIÓN DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE:	DORA LUCIA BASTIDAS UBATE
DEMANDADO:	PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y OTRO
ASUNTO:	INADMITE DEMANDA

prórrogas, sin perjuicio de que se puedan establecer términos mayores, previo concepto favorable del CONPES.⁴⁰

2.7.1.3 A partir de estas definiciones, es posible deducir tres tipos de contratos de concesión: el de servicios, el de obra pública y el de explotación de bienes públicos. En esta oportunidad la Sala se enfocará en el **contrato de concesión de obra pública**.

Este contrato tiene por **objeto**, en términos generales y de conformidad con el artículo 32.4 de la ley 80: **(i)** la construcción de una obra pública destinada al uso público o a la prestación de un servicio público, **(ii)** y las actividades necesarias para el adecuado funcionamiento de la obra o para hacerla útil, incluido su mantenimiento durante el término de la concesión. Estas últimas actividades son llamadas por algunas legislaciones y doctrinantes **“obras accesorias”** y pueden comprender la proyección, ejecución, conservación, reposición y reparación **(a)** de **obras complementarias** necesarias para que la obra principal cumpla su finalidad y sea debidamente aprovechada, **(b)** de obras necesarias para adaptar y modernizar la obra principal a nuevas exigencias técnicas y funcionales; **(c)** de obras para la reparación y reposición de la obra principal, cuando sea necesario.

En este sentido, por ejemplo, el artículo 7 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público de España prevé que en el contrato de concesión de obra: “(...) podrá también prever que el concesionario esté obligado a proyectar, ejecutar, conservar, reponer y reparar aquellas obras que sean accesorias o estén vinculadas con la principal y que sean necesarias para que ésta cumpla la finalidad determinante de su construcción y que permitan su mejor funcionamiento y explotación, así como a efectuar las actuaciones ambientales relacionadas con las mismas que en ellos se prevean. En el supuesto de que las obras vinculadas o accesorias puedan ser objeto de explotación o aprovechamiento económico, éstos corresponderán al concesionario conjuntamente con la explotación de la obra principal, en la forma determinada por los pliegos respectivos.”

En concordancia, algunos doctrinantes españoles señalan que **el contenido “necesario”** de un contrato de obra pública es: “a) La explotación de las obras públicas conforme a su naturaleza y finalidad. || b) La conservación de las obras. || c) La adecuación, reforma y modernización de las obras para adaptarlas a las características técnicas y funcionales requeridas para la correcta prestación de los servicios y actividades a los que aquéllas sirven de soporte material. || d) Las actuaciones de reposición y gran reparación que sean exigibles en relación con los elementos que ha de reunir cada una de las obras para mantenerse apta a fin de que los servicios y actividades a los que aquéllas sirven puedan ser desarrollados adecuadamente de acuerdo con las exigencias económicas y las demandas sociales”.⁴¹

⁴⁰ La ley 1508 también se ocupa del proceso de selección del contratista en las asociaciones público privadas – sistema de precalificación, autoriza la estructuración de proyectos de esta naturaleza por iniciativa privada, ordena que la administración de los recursos de estos proyectos se realice por medio de patrimonios autónomos y crea un Registro Único de Asociaciones Público Privadas para priorizar las proyectos que demanda el desarrollo nacional, entre otros aspectos.

⁴¹ Ver FERNÁNDEZ ROMERO, Francisco José y LÓPEZ JIMÉNEZ, Jesús. *El contrato de concesión de obras públicas*. En “Reflexiones sobre el contrato de concesión de obra pública”. Sevilla: Ed. Hispalex, 2005. P. 41.

EXPEDIENTE:	No. 2500023410002023-00163-00
MEDIO DE CONTROL:	PROTECCIÓN DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE:	DORA LUCIA BASTIDAS UBATE
DEMANDADO:	PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y OTRO
ASUNTO:	INADMITE DEMANDA

Esta descripción general del objeto por su puesto no desconoce las especificidades que se establezcan en el respectivo contrato; en otras palabras, el objeto del acuerdo depende de los documentos que integran el contrato, el cual en todo caso debe ajustarse en términos generales a los parámetros del artículo 32.4 de la ley 80.

Por otra parte, los riesgos de ejecución del objeto son en su mayoría asumidos por el concesionario. Estos comprenden usualmente aspectos técnicos, financieros y de gestión de la obra.⁴² Como el concesionario se obliga a soportar la mayor parte de los riesgos, se crean incentivos para que obre de manera eficiente e invierta en innovaciones que le permitan reducir sus costos.⁴³

El contrato también se caracteriza por que la **remuneración** del concesionario usualmente se obtiene a partir de la **explotación de la obra**⁴⁴, mediante el cobro de peajes y/o contribución por valorización a los usuarios o beneficiarios de la misma. En el caso de los peajes, la autorización de cobro se extiende regularmente hasta que el contratista recupere la inversión y obtenga la remuneración en los términos pactados. Es de acuerdo con este criterio con que se fija entonces el plazo del contrato.⁴⁵ En suma, la remuneración del concesionario es regularmente fruto de la explotación de la obra y de los servicios derivados de ella.

En este orden de ideas, esta modalidad de contrato, además de atraer a la creación de infraestructura pública, la inversión, el conocimiento privado y los incentivos para la introducción de innovaciones que generen reducciones de costos, permite diluir en el tiempo el esfuerzo fiscal necesario para la realización de las obras.

Finalmente, en materia de garantías, este contrato se caracteriza por la posibilidad de dividir la garantía según las etapas en las que se estructure el contrato y por la obligación del concesionario de prorrogar las garantías en cada una de las etapas subsiguientes (artículo 9 del decreto 2474 de 2008, modificado por el decreto 2493 de 2009).

Existen a su vez diferentes modalidades del contrato de concesión de obra pública. Por ejemplo, la ley 105 de 1993 “por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre

⁴² Fernández Romero y López Jiménez ilustran esta afirmación con los siguientes ejemplos: “Es al concesionario a quien incumbe, por ejemplo, la tarea de realizar inversiones necesarias para que su obra pueda, de forma útil, ponerse a disposición de los usuarios. También recae sobre él la carga de amortización de la obra. Por otra parte, el concesionario no sólo asume los riesgos vinculados cualquier construcción, sino que deberá también soportar los riesgos vinculados a la gestión y frecuentación del equipamiento.” Cfr. FERNÁNDEZ ROMERO, Francisco José y LÓPEZ JIMÉNEZ, Jesús. *El contrato de concesión de obras públicas*. En “Reflexiones sobre el contrato de concesión de obra pública”. Sevilla: Ed. Hispalex, 2005. P. 30.

⁴³ Ver HART Oliver, SCHLEIFER Andrei and VISHNY Robert. “The Proper Scope of Government: Theory and Application to Prisons”, *Quarterly Journal of Economics*, Vol.112, No 4. (1997).

⁴⁴ Ver FERNÁNDEZ ROMERO, Francisco José y LÓPEZ JIMÉNEZ, Jesús. *El contrato de concesión de obras públicas*. En “Reflexiones sobre el contrato de concesión de obra pública”. Sevilla: Ed. Hispalex, 2005. P. 29.

⁴⁵ En este punto radica la principal diferencia del contrato de concesión de obra pública con el contrato de obra, pues mientras en el primero usualmente la remuneración es pagada por los usuarios de la obra por medio de peajes o contribución por valorización, en el contrato de obra la entidad contratante paga un precio con cargo a sus propios recursos. Sin embargo, esta no es una diferencia estructural –sino de la práctica, pues la ley 80 permite otros tipos de remuneración en el contrato de concesión.

EXPEDIENTE: No. 2500023410002023-00163-00
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE: DORA LUCIA BASTIDAS UBATE
DEMANDADO: PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y OTRO
ASUNTO: INADMITE DEMANDA

la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones” regula específicamente el contrato de concesión de obra de infraestructura de transporte.

En efecto, el **artículo 30 de la ley 105** dispone:

“ARTÍCULO 30. DEL CONTRATO DE CONCESIÓN. La Nación, los Departamentos, los Distritos y los Municipios, en sus respectivos perímetros, podrán en forma individual o combinada o a través de sus entidades descentralizadas del sector de transporte, otorgar concesiones a particulares para la construcción, rehabilitación y conservación de proyectos de infraestructura vial.

Para la recuperación de la inversión, la Nación, los Departamentos, los Distritos y los Municipios podrán establecer peajes y/o valorización. El procedimiento para causar y distribuir la valorización, y la fijación de peajes se regula para las normas sobre la materia. La fórmula para la recuperación de la inversión quedará establecida en el contrato y será de obligatorio cumplimiento para las partes.

La variación de estas reglas sin el consentimiento del concesionario, implicará responsabilidad civil para la Entidad quien a su vez, podrá repetir contra el funcionario responsable.

En los contratos que por concesión celebre el Instituto Nacional de Vías, se podrán incluir los accesos viales que hacen parte de la infraestructura Distrital o Municipal de transporte.

PARÁGRAFO 1o. Los Municipios, los Departamentos, los Distritos y la Nación podrán aportar partidas presupuestales para proyectos de infraestructura en los cuales de acuerdo con los estudios, los concesionarios no puedan recuperar su inversión en el tiempo esperado.

PARÁGRAFO 2o. Los contratos a que se refiere en inciso 2o. del artículo 81 de la Ley 80 de 1993, que a partir de la promulgación de esa Ley se celebren, se sujetarán en su formación a lo dispuesto en la misma. Sin embargo, estos no estarán sujetos a lo previsto en el numeral 4o. del artículo 44 y el inciso 2o. del artículo 45 de la citada Ley. En el Pliego de Condiciones se señalarán los criterios de adjudicación.

PARÁGRAFO 3o. Bajo el esquema de Concesión, los ingresos que produzca la obra dada en concesión, serán asignados en su totalidad al concesionario privado, hasta tanto éste obtenga dentro del plazo estipulado en el contrato de concesión, el retomo al capital invertido. El Estado recuperará su inversión con los ingresos provenientes de la operación una vez culminado el período de concesión.”

Adicionalmente, el artículo 31 permite la titularización de los proyectos junto con la administración de los recursos mediante patrimonios autónomos, con el fin de asegurar las inversiones necesarias para su financiación. Por su parte, el artículo 32 ibídem establece que en estos contratos solamente se

EXPEDIENTE:	No. 2500023410002023-00163-00
MEDIO DE CONTROL:	PROTECCIÓN DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE:	DORA LUCIA BASTIDAS UBATE
DEMANDADO:	PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y OTRO
ASUNTO:	INADMITE DEMANDA

puede hacer uso de las cláusulas excepcionales de modificación, interpretación y terminación unilaterales, y únicamente mientras el concesionario cumple la obligación de realizar las inversiones de construcción o rehabilitación. Por último, el artículo 33 dispone, en materia de remuneración, que la entidad concedente puede establecer garantías de ingresos mínimos utilizando recursos del presupuesto de la entidad, o acordar que cuando los ingresos de la concesión sobrepasen cierto tope, los excedentes se trasladen a la entidad contratante, se empleen para reducir el plazo de la concesión o se utilicen para financiar obras adicionales dentro del mismo sistema vial.

2.7.2 La importancia del principio de planeación en el contrato de concesión

2.7.2.1 El principio de planeación hace referencia al deber de la entidad contratante de realizar estudios previos adecuados (estudios de prefactibilidad, factibilidad, ingeniería, suelos, etc.), con el fin de precisar el objeto del contrato, las obligaciones mutuas de las partes, la distribución de los riesgos y el precio, estructurar debidamente su financiación y permitir a los interesados diseñar sus ofertas y buscar diferentes fuentes de recursos⁴⁶.

Este principio está entonces directamente relacionado con los de economía, eficacia, racionalidad de la intervención estatal y libre competencia. De un lado, se relaciona con los principios de economía y eficacia (artículo 209 superior) y racionalidad de la intervención estatal (artículo 334 superior), pues los estudios previos no son solamente necesarios para la adecuada ejecución del contrato -en términos de calidad y tiempo, sino también para evitar mayores costos a la administración fruto de modificaciones sobrevinientes imputables a la entidad y que redunden en una obligación de restablecer el equilibrio económico del contrato sin posibilidad de negociación de los precios. Ciertamente, los estudios previos determinan el retorno que pueden esperar los inversionistas, el cual, si no es obtenido por causas imputables al Estado en el marco del esquema de distribución de riesgos, puede llevar a condenas judiciales o a la necesidad de renegociaciones a favor del contratista.

De otro lado, se relaciona con el principio de libre competencia – manifestación de los principios constitucionales de libre competencia e igualdad, ya que permite que cualquier interesado con posibilidad de presentar una buena oferta según la información disponible, pueda participar en el respectivo proceso de selección; si la información fruto de la etapa precontractual es lejana a la realidad del negocio, posibles oferentes se abstendrán de presentar propuestas, en perjuicio de la libre competencia, y de la posibilidad de la entidad de acceder a ofertas más favorables⁴⁷. En este

⁴⁶ En este orden de ideas, es una manifestación de la carga en cabeza de la entidad contratante de revelar la información importante del contrato.

⁴⁷ Ver MATAALLANA CAMACHO, Ernesto. “Manual de contratación de la Administración Pública”. Bogotá: Ed. Universidad Externado de Colombia, 2 ed., 2009. P.p. 348 - 349. Este doctrinante explica: “El principio de igualdad se vulnera porque la información que suministra la entidad no tiene certeza y por lo tanto no atrae una población de posibles oferentes que, de encontrar una información cierta, tal vez se animarían a participar en la convocatoria; es decir, el presupuesto del contrato determina el perfil del contratista, y por lo tanto un presupuesto alto puede atraer aun nivel de contratistas de superior categoría que si se tratara de un presupuesto bajo, y de igual manera, presupuestos bajos probablemente atraigan posibles oferentes que no tengan tanta

EXPEDIENTE:	No. 2500023410002023-00163-00
MEDIO DE CONTROL:	PROTECCIÓN DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE:	DORA LUCIA BASTIDAS UBATE
DEMANDADO:	PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y OTRO
ASUNTO:	INADMITE DEMANDA

punto, vale la pena recordar que en los contratos de concesión, usualmente el concesionario acude a la financiación de terceros (por medio de créditos, venta de títulos, etc.), razón por la cual es indispensable contar con una imagen lo más cercana a la realidad de las dimensiones del negocio, con el fin de que los inversionistas lleven a cabo el respectivo análisis costo-beneficio y tomen decisiones sobre si participan o no en el proyecto. Sin esta información, las decisiones de financiación no podrán basarse en una previsión real de cómo obtener la mayor cantidad de servicios por el dinero invertido, elemento determinante de las decisiones de participación.

2.7.2.2 El principio de planeación es recogido por el artículo 25.12 de la ley 80 –modificado por la ley 1474 de 2011, el cual dispone en lo pertinente:

“Previo a la apertura de un proceso de selección, o a la firma del contrato en el caso en que la modalidad de selección sea contratación directa, deberán elaborarse los estudios, diseños y proyectos requeridos, y los pliegos de condiciones, según corresponda.

Cuando el objeto de la contratación incluya la realización de una obra, en la misma oportunidad señalada en el inciso primero, la entidad contratante deberá contar con los estudios y diseños que permitan establecer la viabilidad del proyecto y su impacto social, económico y ambiental. Esta condición será aplicable incluso para los contratos que incluyan dentro del objeto el diseño.”

2.7.2.3 En el caso de las concesiones de obra, los estudios previos deben estar dirigidos a establecer, entre otros aspectos, los predios necesarios para llevar a cabo la construcción, los flujos de tránsito o la demanda del servicio (especialmente si la financiación provendrá del cobro de tasas como los peajes), los impactos ambientales y sociales, y las condiciones geográficas y climáticas del área a intervenir. Estos estudios son indispensables para delinear los riesgos y así poder fijar el alcance del objeto, la distribución de los riesgos entre las partes, el plazo, la forma de remuneración, el precio y los remedios para las contingencias previsibles, entre otros aspectos del contrato.

2.7.2.4 Ahora bien, no es necesario que toda esta información sea suministrada exclusivamente por la entidad contratante. Ciertamente, en atención a la importancia de la iniciativa privada en esta materia, la normativa permite que los interesados participen en la delimitación del contrato y aporten su conocimiento y experiencia en la etapa precontractual. En este sentido, la ley 1508 contiene un capítulo específico para las asociaciones público privadas de iniciativa privada en el que se prevé que los particulares pueden estructurar proyectos de infraestructura pública o para la prestación de sus servicios asociados, “(...) por su propia cuenta y riesgo, asumiendo la totalidad de los costos de la estructuración, y presentarlos de forma confidencial y bajo reserva a consideración de las entidades estatales competentes” (artículo 14)⁴⁸. Además, en algunos casos, por razones de

experiencia”. Ver también ESCOBAR GIL, Rodrigo. “Teoría general de los contratos de la administración pública”. Bogotá: Legis, 1999.

⁴⁸ La disposición continúa así: “El proceso de estructuración del proyecto por agentes privados estará dividido en dos (2) etapas, una de prefactibilidad y otra de factibilidad. || En la etapa de prefactibilidad el originador de

EXPEDIENTE:	No. 2500023410002023-00163-00
MEDIO DE CONTROL:	PROTECCIÓN DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE:	DORA LUCIA BASTIDAS UBATE
DEMANDADO:	PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y OTRO
ASUNTO:	INADMITE DEMANDA

eficiencia, la elaboración de estudios y diseños puede encargarse al contratista como parte del contrato.

2.7.2.5 En resumen, en materia de concesiones, los estudios previos deben ser lo más precisos posibles para que (i) los interesados puedan establecer el riesgo y calcular si los flujos del proyecto serán suficientes para cubrir los costos, pagar las deudas y generar una remuneración equitativa durante el plazo pactado; y (ii) las partes puedan establecer el esquema de distribución de riesgos que más se acomode a las características del negocio y las circunstancias en las que se ejecutará⁴⁹. Esta información asegura entonces que el equilibrio económico del contrato no se alterará en perjuicio de los intereses estatales y que, de otro lado, el contrato será ejecutado sin contratiempos en beneficio de la comunidad destinataria.

2.7.3 Modificación de los contratos de concesión

2.7.3.1 Las concesiones son por naturaleza contratos incompletos, debido a la incapacidad que existe de prever y redactar una consecuencia contractual para todas y cada uno de las posibles variables y contingencias que pueden surgir en el desarrollo del objeto, lo que impone un límite a las cláusulas contractuales efectivamente redactadas.⁵⁰ Por ello adquiere especial relevancia la posibilidad de renegociar y modificar los contratos con el fin, entre otros, (i) de recuperar el equilibrio económico, en los eventos en los que se materializan obstáculos no previsibles, extraordinarios y no imputables al contratista, o (ii) de adecuar la prestación del servicio a las nuevas exigencias de calidad, por ejemplo, desde el punto de vista tecnológico.

Además, debe tenerse en cuenta que los contratos de concesión tienen características de **contratos relacionales**. Estos contratos se caracterizan por ser a largo plazo y por ello la relación entre las partes se fundamenta en la confianza mutua que se desprende (i) de la interacción continuada entre

la propuesta deberá señalar claramente la descripción completa del proyecto incluyendo el diseño mínimo en etapa de prefactibilidad, construcción, operación, mantenimiento, organización y explotación del mismo, alcance del proyecto, estudios de demanda en etapa de prefactibilidad, especificaciones del proyecto, su costo estimado y la fuente de financiación. || Para la etapa de factibilidad, la iniciativa para la realización del proyecto deberá comprender: el modelo financiero detallado y formulado que fundamente el valor del proyecto, descripción detallada de las fases y duración del proyecto, justificación del plazo del contrato, análisis de riesgos asociados al proyecto, estudios de impacto ambiental, económico y social, y estudios de factibilidad técnica, económica, ambiental, predial, financiera y jurídica del proyecto. || En la etapa de factibilidad el originador del proyecto deberá anexar los documentos que acrediten su capacidad jurídica, financiera o de potencial financiación, de experiencia en inversión o de estructuración de proyectos o para desarrollar el proyecto, el valor de la estructuración del proyecto y una minuta del contrato a celebrar que incluya entre otros, la propuesta de distribución de riesgos. || En esta etapa se deberá certificar que la información que entrega es veraz y es toda de la que dispone sobre el proyecto. Esta certificación deberá presentarse mediante una declaración juramentada. || No podrán presentarse iniciativas en los casos en que correspondan a un proyecto que, al momento de su presentación modifiquen contratos o concesiones existentes o para los cuales se haya adelantado su estructuración por parte de cualquier entidad estatal. Tampoco se aceptarán aquellas iniciativas que demanden garantías del Estado o desembolsos de recursos del Presupuesto General de la Nación, las entidades territoriales o de otros fondos públicos, superiores a los establecidos en la presente ley. || Cuando existan varios originadores para un mismo proyecto tendrá prioridad para su estudio el primero que radique una oferta ante la entidad estatal competente y que posteriormente sea declarada por esta como viable.”

⁴⁹ Se debe recordar que, conforme a la ley 1150 en concordancia con la ley 1508, los riesgos deben distribuirse en función de cuál parte es la más apta para asumirlos.

⁵⁰ Esto no significa que en los contratos no deban diseñarse cláusulas para hacer frente a tales contingencias y que las consideraciones previas sobre el principio de planeación pierdan relevancia.

EXPEDIENTE: No. 2500023410002023-00163-00
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE: DORA LUCIA BASTIDAS UBATE
DEMANDADO: PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y OTRO
ASUNTO: INADMITE DEMANDA

ellas, y (ii) de que su interés por cumplir lo pactado no se fundamenta exclusivamente en la verificación de un tercero sino en el valor mismo de la relación⁵¹. Esto hace que el gobierno de la transacción sea diferente, pues los procesos de ajuste a circunstancias imprevistas no se limitan a una simple renegociación de los términos contractuales sino que comprenden una redefinición de las estructuras administrativas de gobernación dispuestas para evitar conflictos en la relación a largo plazo⁵².

Sin embargo, como se señaló en apartes previos y se deriva de la naturaleza vinculante del contrato y del principio de planeación, la modificación debe ser excepcional y debe (a) justificarse en razones autorizadas por la ley y debidamente probadas y fundamentadas, y (b) no corresponder a objetos nuevos; lo contrario crearía incentivos para que las partes se aprovechen de la alta especificidad de las inversiones que la infraestructura demanda y de que la relación contractual ya se encuentra formada, para comportarse de manera oportunista, es decir, mediante conductas dirigidas a ignorar los principios de la contratación estatal –como la libre competencia y la selección objetiva- y, por esta vía, de la función administrativa constitucionalmente consagrados. Por ejemplo, los contratistas, basados en la expectativa de futuras modificaciones dirigidas al mantenimiento del equilibrio económico del contrato, pueden estructurar ofertas con precios artificialmente bajos solamente con el propósito de lograr la suscripción del acuerdo y una vez obtenida la posición de contraparte del Estado, presionar la renegociación del negocio para obtener nuevas ventajas.⁵³

⁵¹ Ver BAKER, George, GIBBONS, Robert and MURPHY, Kevin J. “Relational Contracts and the Theory of the Firm”, *The Quarterly Journal of Economics*, (2002) 117 (1).

⁵² Ver WILLIAMSON, Oliver E. “Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations” *Journal of Law and Economics*, Vol. 22, No. 2 (Oct.) (1979). P. 239.

⁵³ Sobre conductas oportunistas en el marco de la renegociación de los contratos de concesión ver GUASH, J. Luis. “Concesiones en infraestructura. Cómo hacerlo bien.” Washington: Banco Mundial, 2005. este autor explica: “Los gobiernos no son los únicos que pueden llegar a comportarse de manera oportunista. Una vez que una empresa privada ha recibido una concesión en el sector de infraestructura, puede que decida actuar para «presionar» al gobierno –por ejemplo, insistiendo en una renegociación del contrato para obtener condiciones más favorables o utilizando captura regulatoria–. Las fuertes ventajas de información de la empresa comparada con el gobierno (y, en muchos casos, en relación con otros operadores potenciales) y las influencias percibidas en la negociación pueden convertirse en fuertes incentivos para procurar la renegociación de un contrato y asegurarse un acuerdo mejor que el original. Los acuerdos regulatorios que así se establezcan pueden resultar menos eficientes para proteger a los usuarios contra los abusos de los monopolios. Por tal motivo, el diseño de las regulaciones, los contratos de concesión y de privatización, así como los acuerdos de implementación pueden afectar de manera significativa el rendimiento del sector y la incidencia de renegociaciones (Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas 1999; Gómez-Ibáñez 2003; Guasch y Spiller 2001; Manzetti 2000).” P.p. 26-27. Más adelante agrega: “En principio, **la renegociación puede ser un instrumento positivo cuando aborda la naturaleza forzosamente incompleta de los contratos de concesión. Si se utiliza correctamente, la renegociación puede aumentar el bienestar común.** Aunque la existencia de algún grado de renegociación es aconsejable, adecuada y natural, esta alta incidencia excede los niveles esperados y razonables y pone en tela de juicio la validez del modelo de concesión. Podría incluso indicar un comportamiento oportunista excesivo por parte de nuevos operadores o de los gobiernos. Tal comportamiento socava la eficiencia de los procesos y del bien común, ya que la renegociación se suscita meramente entre el gobierno y el operador, de modo tal que no se encuentra sujeta a presiones competitivas y la disciplina que ello trae aparejado. **Cuando se implementa de manera oportunista o estratégica por parte de un operador o del gobierno, con el fin de procurarse beneficios adicionales, y no bajo la motivación de la naturaleza incompleta del contrato, la renegociación puede perjudicar la integridad de una concesión, afectar al bienestar general y amenazar el programa de reforma estructural deseado de la infraestructura en cuestión.** La alta incidencia de renegociaciones que se expone en la presente obra debería ser motivo de preocupación. || **La renegociación, y la renegociación oportunista en particular, puede menoscabar o eliminar los beneficios esperados de una licitación competitiva.** Si la subasta está diseñada correctamente y ofrece suficientes incentivos, el proceso de licitación competitiva, con miras a la adjudicación del derecho de operar una concesión durante una cantidad determinada de años, debería encontrar (seleccionar) al operador

EXPEDIENTE: No. 2500023410002023-00163-00
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE: DORA LUCIA BASTIDAS UBATE
DEMANDADO: PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y OTRO
ASUNTO: INADMITE DEMANDA

En relación con la restauración del equilibrio económico del contrato, la Sala nuevamente resalta que la modificación debe obedecer solamente a circunstancias no previsibles, extraordinarias y no imputables al contratista. Así lo exige el artículo 27 de la ley 80, según el cual el restablecimiento del equilibrio solamente es posible cuando la ruptura proviene de causas no imputables a quien resulta afectado. En el mismo sentido, es necesario destacar la **sentencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado, del 22 de julio de 2009**, en al que se precisó además que no debe tratarse de riesgos que hayan sido expresamente asumidos por el contratista:

“Considera la Sala que, so pretexto del restablecimiento del equilibrio financiero del contrato, no puede modificarse el régimen de riesgos acordado, para incorporar o excluir derechos u obligaciones que se originaron para cada una de las partes al contratar.

La Sala ha manifestado que, por regla general, el contratista asume *‘un riesgo contractual de carácter normal y si se quiere a todo tipo de contratación pública’* pero ello no significa que, en un contrato particular, el contratista no pueda asumir riesgos adicionales a los denominados riesgos normales, como sucedió en el presente caso.

La entidad regula la distribución de riesgos cuando prepara los documentos formativos del contrato, según sus necesidades y la naturaleza del contrato, diseñado para satisfacerlas. Y es el contratista el que libremente se acoge a esa distribución cuando decide participar en el proceso de selección y celebrar el contrato predeterminado.

Como se indicó precedentemente, **son los riesgos externos o extraordinarios los que configuran la teoría de la imprevisión y, por ende, deben ser demostrados por quien los alega.** Así, la imprevisión, sólo se aplica cuando el contratista demuestre que el evento ocurrido corresponde al álea anormal del contrato, porque es además imprevisible y porque alteró gravemente la ecuación económica del contrato, en su perjuicio.”⁵⁴

2.7.3.2 En atención a las anteriores consideraciones, la Corte ha declarado exequible la posibilidad de introducir modificaciones a los contratos de concesión, cuando sea necesario para mantener el equilibrio del contrato o para introducir nuevos requerimientos que conduzcan a una mejor prestación del servicio involucrado en la concesión.⁵⁵

En relación con el mantenimiento del equilibrio económico del contrato, la jurisprudencia se ha basado en la idea de que si bien es cierto el

más eficiente. Si los ofertantes perciben que la renegociación es factible y probable, entonces sus incentivos así como sus ofertas se verán afectados. De esta manera, es probable que, mediante el proceso, no se seleccione al operador más eficiente sino al más habilidoso en cuestiones de renegociación. Las renegociaciones sólo deben desarrollarse cuando están justificadas por las contingencias expresadas en el contrato original o por importantes acontecimientos imprevistos” (negrilla fuera del texto). P.p. 37-38.

⁵⁴ Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 22 de julio de 2009, rad. 25000-23-26-000-1994-09660-01, exp. 14.389, C.P. Ramiro Saavedra Becerra.

⁵⁵ Ver las sentencias C-350 de 1997, M.P. Fabop Morón Díaz y C-068 de 2009, M.P. Mauricio González Cuervo.

EXPEDIENTE:	No. 2500023410002023-00163-00
MEDIO DE CONTROL:	PROTECCIÓN DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE:	DORA LUCIA BASTIDAS UBATE
DEMANDADO:	PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y OTRO
ASUNTO:	INADMITE DEMANDA

concesionario asume la mayor parte de los riesgos, no está obligado a asumir la carga pecuniaria de cambios de las condiciones de ejecución imprevisibles, que no se comprometió a soportar y que no le son imputables. Para remediar esta situación, es posible introducir ajustes, por ejemplo, en el plazo, con el fin de permitir al concesionario recuperar los mayores costos directamente relacionados con las circunstancias imprevisibles cuyo riesgo de ocurrencia no asumió.

Con fundamento en estas consideraciones, por ejemplo, en la **sentencia C-068 de 2009**⁵⁶, la Corte declaró exequibles las expresiones “Las concesiones serán prorrogables hasta 20 años más”, y “Pero excepcionalmente podrá ser mayor, a juicio del Gobierno si fuere necesario para que en condiciones razonables de operación, las sociedades portuarias recuperen el valor de las inversiones hechas, o para estimularlas a prestar servicio al público en sus puertos”, esta última “entendiéndose que cuando el Gobierno haga uso de esta facultad deberá tener en consideración, además de los parámetros establecidos en la ley, criterios objetivos que contribuyan a la mejor prestación de los servicios públicos portuarios”, del artículo 8° de la ley 1° de 1991 sobre contratos de concesión portuaria. En criterio de la Corte, el esquema de concesión portuaria implica inversiones a cargo de las sociedades portuarias, cuya amortización puede tardar varios años. Dicho periodo en muchas ocasiones no es del todo previsible, dadas las limitaciones de información. Por ello concluyó que es razonable que la ley habilite al Gobierno para otorgar excepcionalmente a una concesión portuaria un plazo mayor de explotación o prórroga, cuando fuere necesario para que en condiciones normales y razonables de operación, los concesionarios puedan recuperar el valor de las inversiones, y así estimular a las empresas a prestar servicio al público en los puertos nacionales. En todo caso, la Corte hizo énfasis en que tal posibilidad es excepcional y debe justificarse en (i) “(...) los requerimientos de la operación como son la recuperación del valor de las inversiones y el estímulo a realizar la prestación del servicio al público en las instalaciones portuarias”, y (ii) el mejoramiento de la prestación del servicio público, por ello condicionó la exequibilidad de la expresión “Pero excepcionalmente podrá ser mayor, a juicio del Gobierno si fuere necesario para que en condiciones razonables de operación, las sociedades portuarias recuperen el valor de las inversiones hechas, o para estimularlas a prestar servicio al público en sus puertos”.

Respecto de la modificación del contrato por razones de interés general, por ejemplo, en la sentencia **C-350 de 1997**⁵⁷, la Corte avaló la constitucionalidad de la introducción por vía legal de modificaciones al contrato de concesión de servicios públicos cuando tenga fundamento en este objetivo, en particular, el establecimiento de límites a la posibilidad de prorrogar los contratos. Por esta razón declaró ajustado a la Carta el artículo 10 de la ley 182 de 1995 que limitó la prórroga de los contrato de concesión de espacios de televisión pública.

2.8 PRINCIPIOS DE SELECCIÓN OBJETIVA Y LIBRE CONCURRENCIA EN LA CONTRATACIÓN ESTATAL. LÍMITES A LA POSIBILIDAD DE MODIFICAR LOS CONTRATOS DE CONCESIÓN

⁵⁶ M.P. Mauricio González Cuervo.

⁵⁷ M.P. Fabio Morón Díaz.

EXPEDIENTE:	No. 2500023410002023-00163-00
MEDIO DE CONTROL:	PROTECCIÓN DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE:	DORA LUCIA BASTIDAS UBATE
DEMANDADO:	PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y OTRO
ASUNTO:	INADMITE DEMANDA

2.8.1 La jurisprudencia constitucional ha resaltado que la adecuada selección del contratista es fundamental para el buen desarrollo de los cometidos involucrados en la contratación estatal. Por ello, es fundamental que la selección de los colaboradores de la administración responda a criterios objetivos, en concordancia con los principios que rigen la función administrativa.⁵⁸

2.8.2 Estos razonamientos fueron inicialmente recogidos en el artículo 29 de la ley 80, en el que se precisaba que la selección del contratistas debía responder a la oferta más favorable a la entidad, tanto desde el punto de vista económico como de los fines a los que sirve el contrato, lo que excluye la posibilidad de acudir a factores subjetivos para la selección. En ese momento el legislador consideró que la ponderación de diversos criterios definidos en los respectivos pliegos de condiciones o términos de referencia, como cumplimiento, experiencia, organización, equipos, plazo y precio –no un precio menor al definido en los pliegos, era la mejor forma de seleccionar objetivamente al contratista. Luego, el artículo 30 señaló la licitación pública como el mecanismo de selección de los contratistas del Estado por excelencia, sin perjuicio de otros mecanismos que para circunstancias especiales o según el tipo de negocio previera el legislador.

El artículo 29 de la ley 80 fue derogado por el artículo 32 de la ley 1150, y la materia fue nuevamente regulada en el artículo 5 ibídem. En esta última disposición se establecieron los siguientes criterios generales para la selección del contratista: **(i)** la capacidad jurídica, condiciones de experiencia y capacidad financiera y de organización, como requisitos habilitantes para participar en el respectivo proceso de selección; **(ii)** la favorabilidad de la oferta desde el punto de vista técnico y económico; **(iii)** el menor precio, en el caso en lo que la entidad contratante planea adquirir bienes y servicios de características uniformes; y **(iv)** la experiencia específica y la composición del equipo de trabajo, en los procesos dirigidos a la selección de consultores.

2.8.3 Dada la importancia para los fines del Estado del principio de selección objetiva del contratista, la Corte ha avalado la constitucionalidad de la licitación o concurso público como procedimiento de selección del contratista por excelencia dirigido a la selección objetiva⁵⁹; es más, la Corte ha reconocido que en tanto la licitación es mencionada en el artículo 273 superior, el constituyente le confirió categoría de validez jurídica a la institución.⁶⁰ En particular, la Corporación ha resaltado la importancia de dos de los principios que rigen este procedimiento: **la libre concurrencia y la igualdad entre proponentes.**⁶¹

El primero, directamente relacionado con el mandato de igualdad de oportunidades contemplado en el artículo 13 constitucional, con el derecho a la libre competencia reconocido en el artículo 333 ibídem y con los principios de la función administrativa, garantiza la posibilidad de que todos aquellos que reúnan los requisitos para celebrar un contrato estatal, puedan

⁵⁸ Ver sentencia C-949 de 2001, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

⁵⁹ Como se señaló en la sentencia C-949 de 2001, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

⁶⁰ Ver sentencia C-400 de 1999, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa. Por estas razones la Corte declaró exequible el artículo 24 de la ley 80.

⁶¹ Ver sentencia C-949 de 2001, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

EXPEDIENTE:	No. 2500023410002023-00163-00
MEDIO DE CONTROL:	PROTECCIÓN DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE:	DORA LUCIA BASTIDAS UBATE
DEMANDADO:	PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y OTRO
ASUNTO:	INADMITE DEMANDA

concurrir ante la respectiva entidad a presentar sus ofertas y puedan formularlas sobre bases idénticas, sin perjuicio de limitaciones razonables que persigan asegurar la adecuada ejecución del contrato y el cumplimiento de los cometidos estatales. Desde el punto de vista de la entidad estatal, este principio asegura pluralidad de competidores, lo que a su turno redundará en mejores ofertas en beneficio de la eficiencia. Al respecto, en la **sentencia C-815 de 2001**⁶², esta Corporación explicó:

“El derecho a la igualdad de oportunidades, aplicado en la contratación de la administración pública, como en el caso del contrato de concesión, se plasma en el derecho a la libre concurrencia u oposición, por virtud del cual, se garantiza la facultad de participar en el trámite concursal a todos los posibles proponentes que tengan la real posibilidad de ofrecer lo que demanda la administración.

Sin embargo, la libertad de concurrencia admite excepciones que pueden tener como fundamento la necesidad de asegurar la capacidad legal, la idoneidad moral o las calidades técnicas, profesionales, económicas y financieras del contratista. Dichas limitaciones deben ser fijadas por el legislador, con sujeción a parámetros de razonabilidad y proporcionalidad, dentro del ámbito de regulación propio de la actividad que va a ser objeto de concesión.”

Luego, en la **sentencia C-713 de 2009**⁶³, la Corte agregó:

“La libre concurrencia, entraña, entonces, la no discriminación para el acceso en la participación dentro del proceso de selección, a la vez que posibilita la competencia y oposición entre los interesados en la contratación. Consecuencia de este principio es el deber de abstención para la administración de imponer condiciones restrictivas que impidan el acceso al procedimiento de selección, por lo que resulta inadmisibles la inclusión en los pliegos de condiciones de cláusulas limitativas que no se encuentren autorizadas por la Constitución y la Ley, puesto que ellas impiden la más amplia oportunidad de concurrencia y atentan contra los intereses económicos de la entidad contratante, en razón a que no permiten la consecución de las ventajas económicas que la libre competencia del mercado puede aparejar en la celebración del contrato.”

Este principio se relaciona con el derecho a la libre competencia y otras libertades económicas, en tanto (i) el contrato estatal es una fuente de ingresos importante para el sector privado y, por tanto, un espacio para el ejercicio de la iniciativa privada y la libre empresa; y (ii) la libre concurrencia permite competencia entre las personas en capacidad de ofrecer el mismo bien o servicio.

Por otra parte, el principio de igualdad entre proponentes asegura que todos los que concurren reciban el mismo tratamiento y sus propuestas sean valoradas a la luz de los mismos criterios.

⁶² M.P. Rodrigo escobar Gil.

⁶³ M.P. María Victoria Calle Correa.

EXPEDIENTE:	No. 2500023410002023-00163-00
MEDIO DE CONTROL:	PROTECCIÓN DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE:	DORA LUCIA BASTIDAS UBATE
DEMANDADO:	PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y OTRO
ASUNTO:	INADMITE DEMANDA

2.8.4 Estos criterios, en tanto desarrollan los principios de transparencia, igualdad, moralidad y eficiencia de la función administrativa, entre otros (artículo 279 superior), así como el derecho a la libre competencia (artículo 333 superior) y el principio de igualdad (artículo 13 superior), adquieren especial importancia constitucional, al punto que su limitación desproporcionada ha dado lugar a la declaración de inexecutable de algunos preceptos legales.

Por ejemplo, en la sentencia **C-350 de 1997**⁶⁴, la Corte declaró executable el artículo 10 de la ley 182 de 1995, que prohibió la prórroga ilimitada de los contratos de concesión de espacios de televisión pública. En sentir de la Corporación, la prórroga de los contratos sin limitación otorgaba una ventaja injustificada a los concesionarios y restringía de forma desproporcionada la participación de otros oferentes, así como el acceso al espectro electromagnético y derecho a fundar medios de comunicación. La Corte explicó:

“Para la Corte, si se tiene en cuenta el cupo limitado de frecuencias y espacios y la imposibilidad de que ‘todos’ los ciudadanos que lo deseen puedan ejercer efectivamente su derecho a fundar medios masivos de comunicación que requieran del uso del espectro electromagnético, un sistema que prevea prórrogas como la descrita, que privilegie a quienes ya han tenido la posibilidad de explotarlo, sin permitir la libre competencia por los espacios para un nuevo período de adjudicación, necesariamente restringe las oportunidades de acceso de aquellos que en una anterior oportunidad no hayan participado o no hayan sido favorecidos con una concesión, con lo que se viola, entre otros, el mandato del artículo 75 de la Carta.”

Luego, en la **sentencia C-949 de 2001**⁶⁵, la Corte declaró inexecutable la expresión “automática” del artículo 36 de la ley 80, en tanto autorizaba la prórroga automática de los contratos de concesión de telecomunicaciones. A juicio de la Corte, la prórroga automática de dichos contratos por un lapso igual al del contrato inicial, vulneraba el principio de libre competencia y restringía la igualdad de oportunidades para acceder al espectro electromagnético, lo que constituía un desconocimiento de los artículos 333 y 75 superiores. La Corte sostuvo:

“En efecto, aún cuando en materia de la contratación estatal el legislador está dotado de un amplio margen de configuración normativa, que en principio lo habilitaría para diseñar mecanismos que le permitan a las entidades estatales lograr la continuidad en la prestación de los servicios públicos -como el de la prórroga de los contratos de concesión para la prestación de servicios y actividades de telecomunicaciones-, no encuentra la Corte una justificación objetiva y razonable para restringir mediante la medida cuestionada el derecho a la libre competencia de los demás oferentes que se encuentren condiciones técnicas y financieras para desarrollar este objeto contractual.”

⁶⁴ M.P. Fabio Morón Díaz.

⁶⁵ M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

EXPEDIENTE:	No. 2500023410002023-00163-00
MEDIO DE CONTROL:	PROTECCIÓN DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE:	DORA LUCIA BASTIDAS UBATE
DEMANDADO:	PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y OTRO
ASUNTO:	INADMITE DEMANDA

No obstante, la Corte resaltó que la posibilidad de prorrogar los contratos en sí misma no es inconstitucional, sino su prórroga automática, es decir, sin que la entidad contratante tenga la oportunidad de examinar si esa es la opción que más se aviene a los fines del respectivo contrato. La Corte explicó:

“Con todo, no puede desconocerse que la prórroga de los contratos a los que alude el artículo 36 bajo análisis, puede ser aconsejable para la administración desde el punto de vista técnico y financiero. Por ello, la entidad competente debe contar la posibilidad de evaluar los beneficios que produciría para el Estado y para el interés público la ampliación del término inicial del contrato, sin estar atada a la camisa de fuerza que implica la prórroga automática. De ahí que para la Corte la inconstitucionalidad radica en el carácter automático de la prórroga y no en la prórroga misma que, según se anoto, puede ser una herramienta muy útil en determinados casos.”

Por razones similares, en la **sentencia C-068 de 2009**⁶⁶, la Corte declaró inexecutable, entre otras, la expresión “y sucesivamente” contenida en el inciso primero del artículo 8° de la ley 1° de 1991, en tanto permitía la prórroga sucesiva de los contratos de concesión portuaria sin limitación en términos de número. A juicio de la Corte, la prórroga sucesiva desconoce los derechos a la participación en condiciones de igualdad y a la libre competencia económica, “(...) pues benefician en términos desproporcionados al concesionario parte en el contrato inicial, al privar de su ejercicio efectivo a quienes no participaron o no resultaron escogidos en el proceso que culminó con su otorgamiento, así como a nuevos oferentes que se encuentren en condiciones técnicas y financieras habilitantes para competir en el desarrollo del objeto contractual de la concesión portuaria.”

2.9 ORIGEN DE LA DISPOSICIÓN

2.9.1 La disposición demandada de la ley 1150 de 2007 establece lo siguiente:

“ARTÍCULO 28. DE LA PRÓRROGA O ADICIÓN DE CONCESIONES DE OBRA PÚBLICA. En los contratos de concesión de obra pública, podrá haber prórroga o adición hasta por el sesenta por ciento (60%) del plazo estimado, independientemente del monto de la inversión, siempre que se trate de obras adicionales directamente relacionadas con el objeto concesionado o de la recuperación de la inversión debidamente soportada en estudios técnicos y económicos. Respecto de concesiones viales deberá referirse al mismo corredor vial.”

2.9.2 El tema de este artículo fue introducido en el primer debate en Senado de la siguiente forma:

“Artículo 15. La prórroga de los contratos de concesión sometidos a la Ley 80 de 1993 podrá hacerse por una sola vez y deberá estar precedida de un estudio técnico y económico publicado, así como de

⁶⁶ M.P. Mauricio González Cuervo.

EXPEDIENTE: No. 2500023410002023-00163-00
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE: DORA LUCIA BASTIDAS UBATE
DEMANDADO: PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y OTRO
ASUNTO: INADMITE DEMANDA

la renegociación de las condiciones para su ejecución. En ningún caso habrá lugar a la prórroga automática de tales contratos.

Vencida la prórroga a que se refiere el inciso anterior los concesionarios no quedarán inhabilitados para participar en futuras licitaciones en las que se otorguen en concesión los mismos bienes.

Parágrafo. El término de duración de las concesiones para la prestación de los servicios y actividades de telecomunicaciones, incluidas las de televisión, serán de 10 años prorrogables por lapsos iguales. En ningún caso habrá lugar a prórrogas automáticas ni gratuitas.

Parágrafo Transitorio. Los contratos de concesión vigentes a la fecha en que entre a regir la presente ley se registrarán por las disposiciones vigentes al momento de su celebración. Una vez finalizado el plazo inicial de dichos contratos, la prórroga se regulará conforme a lo previsto en este artículo.⁶⁷

Después del primer debate, el INCO y la Cámara Colombiana de Infraestructura formularon recomendaciones acerca del proyecto de artículo. El primero llamó la atención sobre la imposibilidad de establecer un periodo único para los contratos de concesión de infraestructura, "(...) toda vez que esto implicaría que al momento de cumplir el período impuesto, el Estado tendría que asumir la carga financiera de los proyectos y debido a la imposibilidad de determinar los montos de inversión para rehabilitación, operación y mantenimiento de las distintas carreteras del país, los corredores férreos y los distintos puestos, quedarían inconclusas las obras, se deteriorarían las existentes y el Estado sería el único y directo responsable de la situación"⁶⁸, sin tener recursos para el efecto. De otro lado, la segunda aseveró lo siguiente en relación con la limitación de la posibilidad de prorrogar los contratos:

"(...) la limitación de la prórroga de las concesiones a una sola vez, puede implicar la renuncia del Estado a una herramienta efectiva y eficaz para solucionar necesidades de las comunidades beneficiarias de los proyectos de infraestructura cuando las adiciones (traducidas en ingreso esperado, en concesiones viales de segunda o tercera generación) sean complementarias o ligadas al desarrollo del proyecto originalmente concesionado. En estos casos, la prórroga es una alternativa a la destinación de recursos del Presupuesto Nacional, particularmente útil en momentos de estrechez fiscal."⁶⁹

Pese a estas intervenciones, los ponentes para segundo debate⁷⁰ consideraron: "(...) no resulta procedente permitir que las concesiones puedan ser prorrogadas de manera indefinida, por cuanto ello limitaría la libre concurrencia en los procesos de contratación estatal la cual por supuesto redundaría en la posibilidad de seleccionar la oferta más favorable a los

⁶⁷ Cfr. Gaceta del Congreso No. 90 del 28 de abril de 2006.

⁶⁸ Cfr. *Ibidem*.

⁶⁹ Cfr. *Ibidem*.

⁷⁰ Los ponentes que suscribieron el pliego de modificaciones fueron Germán Vargas Lleras, Ciro Ramírez Pinzón, Mario Uribe Escobar y José Orlando Mora.

EXPEDIENTE: No. 2500023410002023-00163-00
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE: DORA LUCIA BASTIDAS UBATE
DEMANDADO: PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y OTRO
ASUNTO: INADMITE DEMANDA

intereses de la entidad.”⁷¹ Por esta razón insistieron en el texto aprobado en primer debate.

Sin embargo, en la plenaria del Senado se aprobó el siguiente texto:

“Artículo 15. Las Concesiones sometidas a la Ley 80 de 1993 actuales y futuras no podrán adicionarse en inversiones acumuladas superiores al 60% del valor actualizado del contrato, entendido este como la sumatoria de los recursos previstos para el pago del Contrato de Concesión.

No habrá prórrogas automáticas en las Concesiones.

Parágrafo. El término de duración de las concesiones para la prestación de los servicios y actividades de telecomunicaciones, incluidas las de televisión, serán de diez (10) años prorrogables por lapsos iguales. En ningún caso habrá prórrogas automáticas ni gratuitas.”⁷²

Luego, en la ponencia para primer debate en Cámara, los ponentes sugirieron la eliminación del artículo en cuestión, por las siguientes razones:

“1. En la Ley 80 de 1993 no existe antecedente sobre esta norma. Es decir, se trata de una disposición nueva. En el proyecto inicial presentado por el Gobierno, no se incluyó.

2. Generalizar la adición para todos los contratos de concesión no resulta conveniente, teniendo en cuenta que todas las concesiones no son iguales y que dependiendo del servicio, obra o gestión que se realiza, se rigen por diferentes normas y estatutos.

(...)

Para las concesiones que tienen por objeto la construcción, rehabilitación y conservación de proyectos de infraestructura vial se rigen por la Ley 105 de 1993.

(...)

Como se observa, dependiendo del objeto de la Concesión existe una regulación especial y específica. Además debe tenerse en cuenta que los contratos de concesión son conmutativos lo cual determina la reciprocidad tanto en los derechos como en las obligaciones de los contratantes y no se entendería cuál sería el beneficio para la entidad al disponerse una Adición para un contrato que ha tenido por objeto la construcción o conservación de una obra, bajo el entendido de que dentro del plazo estipulado el contratista no sólo ha ejecutado la obra en concesión sino que además ha recibido el retorno de la inversión, luego al autorizarse una prórroga sobre qué obra terminada y ejecutada el Estado no recibiría ninguna

⁷¹ Cfr. Gaceta del Congreso No. 90 del 28 de abril de 2006.

⁷² Cfr. Gaceta del Congreso No. 282 del 11 de agosto de 2006.

EXPEDIENTE: No. 2500023410002023-00163-00
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE: DORA LUCIA BASTIDAS UBATE
DEMANDADO: PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y OTRO
ASUNTO: INADMITE DEMANDA

compensación, y estaríamos frente a un contrato gratuito, expresamente prohibidos en la Administración Pública.

(...)

Por las anteriores consideraciones se **suprime** del proyecto el referido artículo, considerando lo más conveniente expedir un estatuto o ley marco de concesiones, o regular dentro de cada régimen en particular lo relativo a las prórrogas⁷³ (negrilla original).

No obstante, el proyecto de artículo sí fue aprobado por la comisión primera constitucional de la siguiente forma:

“Artículo. De la adición y prórroga de los contratos de concesión de obra pública. El valor de los contratos de concesión de obra pública podrá adicionarse hasta en un sesenta por ciento (60%) del valor inicial del contrato, **siempre y cuando no implique modificación del objeto contractual.**

No habrá prórrogas automáticas en las Concesiones⁷⁴ (negrilla original).

La reincorporación del artículo obedeció al argumento de que si bien es conveniente expedir un estatuto o ley marco de concesiones, o que dentro de cada régimen que regula las concesiones en particular, regular lo relativo a prórrogas, “(...) ello no es óbice para que el ESTATUTO GENERAL DE LA CONTRATACION PUBLICA pueda ocuparse de la materia.”⁷⁵

2.9.6 Los ponentes para segundo debate en Cámara sugirieron también incluir los siguientes temas:

“Artículo 28.

Sobre el artículo de prórrogas y adiciones aprobado en Comisión y que correspondía al inciso 2° del artículo 31, por regular concesiones diferentes (obra pública y telecomunicaciones) se establece el régimen de cada una de manera independiente. Así en el artículo siguiente se regula lo relativo a las concesiones de obra en tanto que en el presente artículo se establecerá el régimen de las prórrogas en materia de telecomunicaciones y televisión.

Artículo 29.

El artículo se restringe a las concesiones de obra pública, limitándose el porcentaje previsto para la **adición al valor** inicial del contrato y se elimina la alusión a la sumatoria de las inversiones previstas para el pago del contrato que permitía interpretaciones conforme a las cuales no habría un límite real. **Se delimita el concepto de adición siempre y cuando no implique modificación del objeto contractual**⁷⁶ (negrilla original).

⁷³ Cfr. Gaceta del Congreso No. 536 del 15 de noviembre de 2006.

⁷⁴ Cfr. Gaceta del Congreso No. 96 del 27 de marzo de 2007.

⁷⁵ Cfr. Ibídem.

⁷⁶ Cfr. Ibídem.

EXPEDIENTE: No. 2500023410002023-00163-00
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE: DORA LUCIA BASTIDAS UBATE
DEMANDADO: PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y OTRO
ASUNTO: INADMITE DEMANDA

Luego, en el marco del debate, el Ministro de Transporte explicó lo siguiente para respaldar una propuesta sustitutiva suscrita por 40 representantes:

“Tenemos en la estructura legal de Colombia dos problemas graves:

El primero. Es que las adiciones de concesiones están en el limbo jurídico y hay que aprovechar la modificación de la Ley 80, para establecer reglas que clarifiquen el proceso de adición de las concesiones de obra pública.

En segundo lugar. Dentro de ese limbo jurídico, tenemos un gran inconveniente, para aprobar el Plan de Desarrollo y el Plan Decenal que comprenden el artículo 142, unas obras de doble calzada a las que aspira la Nación, llevarlas a feliz término, como quiera que hay unas nueve o diez concesiones, particularmente de primera generación, que tienen por objeto el mantenimiento de un corredor vial, y esto tiene una duración legal prolongada que impediría en las condiciones actuales convertirlas en doble calzada.

En el artículo 142, del Plan de Desarrollo, ustedes aprobaron las concesiones de doble calzada que están en marcha, las que están para adjudicar y las que salen en proceso de estructuración y de adjudicación, pero les voy a leer las que se aprobaron a doble calzada, que hoy no sería posible sin esta modificación llevarlas a doble calzada.

(...)

Esas vías, entre las que mi memoria tiene presente, fueron aprobadas en el Plan de Desarrollo, y son calzada sencilla, se requieren instrumentos para que pasen a doble calzada, no se puede sacar una licitación para en ese corredor hacer una calzada paralela por interferencia con el corredor actual, y se requiere eliminar el limbo jurídico que hay actualmente en la adición de concesiones. Es clarísima la Ley 80 y queda ratificada aquí, que en obra pública se puede adicionar por presupuesto, el 50% del presupuesto sin límite en el tiempo.

Hemos concertado actores gubernamentales, y ha sido respaldada esta proposición por unos 40 Representantes, **para poner los siguientes límites, que se limite el tiempo de usufructo de las concesiones, al 60% del tiempo; es decir, que no haya ninguna concesión de infraestructura vial de orden nacional que pueda ser adicionada en más de 60% del plazo, y que se pueda establecer con diversos orígenes de recurso, para sistemas de doble calzada y limitación en el recurso, con el condicionante de que toda adición debe ser previamente aprobada en el orden nacional por el Consejo de Política Económica y Social (Conpes).**

EXPEDIENTE: No. 2500023410002023-00163-00
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE: DORA LUCIA BASTIDAS UBATE
DEMANDADO: PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y OTRO
ASUNTO: INADMITE DEMANDA

Entonces, he puesto a consideración esa modificación del artículo 29, a la Plenaria de la Cámara, que nos permite esas condiciones, señor Presidente”⁷⁷ (negrilla fuera del texto).

La representante Liliana Barón objetó esta propuesta en los siguientes términos:

“(…). Le entiendo su preocupación frente a las dobles calzadas; pero es claro, además como lo dice aquí, en el artículo **no se podrá adicionar en ninguna forma el objeto, un kilómetro de vía más, es ampliación del objeto contractual, por lo tanto, no se cumpliría esta condición.**

Dos. En el evento en que se necesite hacer la doble calzada, cuál es la razón o por qué, si se contrata una nueva licitación como tal, no puede dejar el Concesionario hacer la obra, no le veo ningún sentido porque igual el Concesionario va a tener que hacer la obra y va a tener las mismas dificultades que si fuera otro contratista, así que se tendría que acomodar a estas condiciones.

Además, señor Ministro, como lo sabe usted, en estos tipos de contratos de concesión, generalmente cuando se oferta, es claro que el Concesionario tiene una tasa interna de retorno por debajo de la mitad del plazo; entonces, por qué le vamos a sumar un 60% más, me parece que es muy viable hacer perfectamente una concesión diferente.

Es el caso que mientras tanto tengan que tener la vía los otros concesionarios, simplemente se empieza a pagar el tema de la concesión de la vía de la doble calzada a los otros concesionarios cuando la terminen y ahí sí se recoge toda la concesión, pero no es impedimento para hacer un proceso común y corriente contractual.

No le veo ningún impedimento señor Ministro, por lo cual no me parece que esa proposición sea aducible (sic), todos los contratos son hasta el 50% y yo pienso que así debe seguir siendo en la contratación pública, porque ese tipo de excepciones dan precisamente para que no sea igualitaria las condiciones y se generen abusos en las administraciones públicas. Muchas gracias, señor Presidente”⁷⁸ (negrilla fuera del texto).

A continuación, el Ministro de Transporte replicó:

“En primer lugar. **Ningún contrato puede cambiar el objeto, no puede ser modificado el objeto, y la proposición lo establece.**

Respecto de concesiones viales deberá referirse al mismo corredor vial, sí, le voy a explicar. **Lo concesionado, siempre es el corredor vial, es el objeto del contrato.** El corredor vial, no se puede en ningún contrato, ni de obra pública, ni de concesión, ni de ninguna naturaleza, cambiar el objeto contractual; es decir, **en las concesiones el objeto contractual es el corredor vial.**

⁷⁷ Cfr. Gaceta del Congreso No. 289 de 2007, “ACTA DE PLENARIA 49 DEL 15 DE MAYO DE 2007”.

⁷⁸ Cfr. Ibídem.

EXPEDIENTE: No. 2500023410002023-00163-00
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE: DORA LUCIA BASTIDAS UBATE
DEMANDADO: PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y OTRO
ASUNTO: INADMITE DEMANDA

Ahora bien, la inquietud suya es esta, ¿por qué no se saca una licitación para la calzada paralela? En la mayor parte de los casos no es posible, en primer lugar tiene que tener la anuencia del concesionario de ese corredor, porque lo afecta de varias maneras”⁷⁹ (negrilla fuera del texto).

Para confirmar esta forma de entender el precepto, el representante Germán Varón Cotrino señaló:

“(…). Yo no he compartido el texto del artículo, hasta no tener una claridad jurídica, por una razón, porque considero que en una concesión el mejor elemento para poder prorrogarla es una licitación pública, sin embargo hay un argumento que ha expuesto el Ministro, en las diferentes reuniones que hemos tenido, y que a mí me ha persuadido de acompañarlo en esta proposición, que tiene que ver con que **cuando se hace la concesión, lo que se concede es el corredor no solo la vía, primero**”⁸⁰ (negrilla fuera del texto).

A partir de este debate, el texto que se aprobó en la plenaria de la Cámara por votación nominal de 85 a favor y 4 en contra, fue el siguiente:

“ARTÍCULO 29. De la prórroga o adición de concesiones de obra pública. En los contratos de concesión de obra pública, las prórrogas o adiciones no podrán implicar extensión del plazo estimado inicialmente en más de un sesenta por ciento (60%), independientemente del monto de la inversión. Si la prórroga o adición se debe a la **inclusión de obra adicional, esta debe relacionarse directamente con el objeto concesionado. Respecto de concesiones viales deberá referirse al mismo corredor vial.**

En caso de acreditarse ruptura del equilibrio contractual podrá otorgarse plazo adicional en exceso del previsto en el inciso anterior hasta lograr restablecimiento del mismo.

Toda prórroga o adición a contratos de concesión de obra pública Nacional requerirá concepto previo favorable del Consejo Nacional de Política Económica y Social -CONPES-

No habrá prórrogas automáticas en los contratos de Concesiones.

Parágrafo 1.- En el caso de los contratos de concesión en curso a la entrada de vigencia de la presente ley, se tendrán en cuenta todas y cada una de las adiciones que se hayan hecho al mismo desde su inicio, para efectos de contabilizar el límite del sesenta por ciento (60%) señalado en este artículo.

En aquellos casos en que el límite del sesenta por ciento (60%) ya se hubiere superado, no habrá lugar a la celebración de contratos adicionales”⁸¹ (negrilla fuera del texto).

⁷⁹ Cfr. Ibídem.

⁸⁰ Cfr. Ibídem.

⁸¹ Cfr. Gaceta del Congreso No. 261 del 8 de junio de 2007.

EXPEDIENTE:	No. 2500023410002023-00163-00
MEDIO DE CONTROL:	PROTECCIÓN DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE:	DORA LUCIA BASTIDAS UBATE
DEMANDADO:	PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y OTRO
ASUNTO:	INADMITE DEMANDA

2.9.7 Finalmente, en el informe de conciliación, los miembros de la comisión accidental informaron lo siguiente:

“Sobre el artículo de prórrogas y adiciones en los contratos de concesión de obras públicas y de telecomunicaciones incluidas las de televisión, por regular concesiones diferentes (obra pública y telecomunicaciones) se establece el régimen de cada una de manera independiente.

(...)

En cuanto a la prórroga o adición de concesiones de obra pública, se estipula que las prórrogas o adiciones no podrán implicar extensión del plazo estimado inicialmente en más de un sesenta por ciento (60%) independientemente del monto de la inversión. Respecto de concesiones viales deberá referirse al mismo corredor vial y que requerirán concepto previo favorable del Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes. En este artículo se elimina el párrafo 1°, en tanto que el párrafo 2°, relacionado con los contratos estatales de alumbrado público por unidad temática pasa a ser artículo independiente.”⁸²

Así, en el texto conciliado se incluyó el artículo en los siguientes términos:

“Artículo 28. De la prórroga o adición de concesiones de obra pública. En los contratos de concesión de obra pública, podrá haber prórroga o adición hasta por el sesenta por ciento (60%) del plazo estimado, independientemente del monto de la inversión, **siempre que se trate de obras adicionales directamente relacionadas con el objeto concesionado** o de la recuperación de la inversión debidamente soportada en estudios técnicos y económicos. Respecto de concesiones viales deberá referirse al mismo corredor vial.

Toda prórroga o adición a contratos de concesión de obra pública nacional requerirá concepto previo favorable del Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes.

No habrá prórrogas automáticas en los contratos de concesiones”⁸³
(negrilla fuera de texto).

2.9.8 Como se puede apreciar, la aprobación del precepto acusado estuvo precedida de un amplio debate en el Congreso, el cual se caracterizó por una preocupación por buscar mecanismos para garantizar los principios de transparencia y selección objetiva en la modificación de los contratos de concesión. Además, durante la mayor parte del debate se contempló la posibilidad de adicionar el valor del contrato, y se buscó evitar que por vía de modificaciones, se varíe el objeto concesionado. La posibilidad de incluir “obras adicionales directamente relacionadas con el objeto concesionado” surgió en el segundo debate en Cámara, por iniciativa de 40 representantes respaldados por el Ministro de Transporte. Su objetivo principal fue permitir la adición de varios contratos de concesión de infraestructura vial en curso,

⁸² Cfr. Gaceta del Congreso No. 416 del 28 de agosto de 2007.

⁸³ Cfr. Ibídem.

EXPEDIENTE:	No. 2500023410002023-00163-00
MEDIO DE CONTROL:	PROTECCIÓN DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE:	DORA LUCIA BASTIDAS UBATE
DEMANDADO:	PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y OTRO
ASUNTO:	INADMITE DEMANDA

para que el mismo concesionario realice las obras de calzada adicional. Tales obras fueron entendidas por los representantes que votaron a favor de la propuesta sustitutiva, como obras directamente relacionadas con el objeto concesionado, el cual, en su criterio, no es la construcción de la vía sino del corredor vial que une dos o más puntos geográficos.

2.10 EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA DE LA DISPOSICIÓN ACUSADA

Corresponde ahora a la Sala determinar si los principios de la función administrativa, especialmente los de igualdad, imparcialidad y eficacia, y el principio de libre competencia, son desconocidos por el precepto demandado, en tanto permite la prórroga o adición de los contratos de concesión de obra: (i) para la realización de obras adicionales directamente relacionadas con el objeto concesionado (en el caso de las concesiones viales, obras relacionadas con el mismo corredor vial), y (ii) a juicio del demandante, sin límite de cuantía.

La primera cuestión exige un examen de las frases “obras adicionales directamente relacionadas con el objeto concesionado” y “[r]especto de las concesiones viales deberá referirse al mismo corredor vial”, mientras la segunda supone la revisión de la frase “independientemente del monto de la inversión”. Procede ahora la Sala a estudiar la constitucionalidad de cada uno de estos fragmentos:

2.10.1 Examen de las frases “obras adicionales directamente relacionadas con el objeto concesionado” y “[r]especto de las concesiones viales deberá referirse al mismo corredor vial”

La Sala observa que las frases “obras adicionales directamente relacionadas con el objeto concesionado” y “[r]especto de las concesiones viales deberá referirse al mismo corredor vial”, en el contexto de la disposición, pueden dar lugar a varias interpretaciones razonables:

En primer lugar, según manifiesta el Ministerio de Transporte, el objeto del contrato de concesión de obra, en los términos del artículo 32.4 de la ley 80, puede consistir en (i) la construcción total o parcial de una obra destinada al servicio o uso público, (ii) “así como todas aquellas actividades necesarias para la adecuada prestación o funcionamiento de la obra”. La frase bajo examen puede entonces entenderse que hace referencia a (a) actividades adicionales para poder dar cumplimiento al objeto del contrato y/o (b) actividades necesarias para el adecuado funcionamiento de la obra concesionada. Por tanto, desde esta perspectiva hermenéutica, la disposición censurada no permite la adición del contrato con obras completamente nuevas, sino que habilita la modificación para la inclusión de actividades complementarias necesarias para la realización del objeto concesionario; en otras palabras, la frase acusada no permite la transformación del objeto contractual sino una complementación que no desfigura el negocio original.

La frase “[r]especto de las concesiones viales deberá referirse al mismo corredor vial” guarda perfecta relación con esta exégesis, pues limita aún más la posibilidad de adicionar nuevas actividades, **bajo el entendido de que usualmente en las concesiones viales el objeto del contrato se determina alrededor de un corredor vial**, es decir, el que une dos puntos

EXPEDIENTE:	No. 2500023410002023-00163-00
MEDIO DE CONTROL:	PROTECCIÓN DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE:	DORA LUCIA BASTIDAS UBATE
DEMANDADO:	PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y OTRO
ASUNTO:	INADMITE DEMANDA

geográficos delimitados. Como se señaló en el debate legislativo, **la construcción del corredor vial es la obra que regularmente se delega al concesionario, es decir, es el objeto del contrato, sin perjuicio de otro tipo de estipulaciones contractuales.**⁸⁴

En segundo lugar, se halla la interpretación del demandante, para quien la frase “obras adicionales directamente relacionadas con el objeto concesionado” habilita al concesionario, durante el desarrollo de la concesión, a ejecutar obras relacionadas con el objeto concesionado, pero que no se previeron en el objeto inicial y en realidad constituyen nuevos objetos contractuales; y solamente impone la limitante de que, en el caso de las concesiones viales, **las obras nuevas versen sobre el mismo corredor vial, concepto indeterminado que en la práctica tampoco significa ninguna restricción.**

2.10.1.2 La Sala estima que la segunda interpretación se opone a la Carta, particularmente a los principios de la función administrativa y al principio de libre competencia, y por ello declarará la exequibilidad del precepto en el entendido de que solamente autoriza la prórroga o adición de obras o actividades excepcionales y necesariamente requeridas para cumplir el objeto del contrato inicial. Las razones que llevan a la Sala a esta conclusión se exponen a continuación:

Como se indicó en secciones anteriores, la modificación del contrato estatal, si bien puede ser una herramienta útil para el logro de los fines del Estado y aliviar el impacto fiscal que puede tener la ruptura del equilibrio económico del negocio –especialmente en los contratos incompletos y de largo plazo, su empleo debe ser excepcional en virtud de los principios de planeación y seguridad jurídica. Por ello la modificación debe obedecer a una causa real y cierta autorizada en la ley, y debe dirigirse a la satisfacción de los fines estatales comprometidos en la respectiva contratación.

Además, la modificación del contrato está limitada por la imposibilidad de transformar sus elementos esenciales –como el objeto- y desnaturalizarlo; en tal hipótesis, ante la existencia de un nuevo contrato, se requiere un nuevo proceso de selección y el cumplimiento de los demás procedimientos y formalidades que exige la normativa sobre contratos estatales, y cuya finalidad es la realización de los principios de la función administrativa.

En efecto, el contrato de concesión de obra pública es un contrato incompleto por naturaleza en el que, por tanto, adquiere especial relevancia la posibilidad de modificación, a través de prórrogas o adiciones. Sin embargo, tal modificación debe sujetarse a las reglas antes descritas, pues como ya tuvo la Sala la oportunidad de explicar, permitir las modificaciones contractuales de forma amplia incentiva comportamientos oportunos de los proponentes y contratistas en perjuicio de los fines de la función administrativa, especialmente la eficiencia y la igualdad. Por ejemplo, una interpretación ilimitada de las reglas de modificación puede conducir a ofertas artificialmente bajas con el ánimo de obtener la adjudicación y luego presionar la reforma del contrato para mejorar las condiciones de

⁸⁴ Sobre el concepto de corredor o sistema vial en los contratos de concesión de obra de transporte, ver Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto No. 1050 del 12 de diciembre de 1997, C.P. Cesar Hoyos Salazar.

EXPEDIENTE:	No. 2500023410002023-00163-00
MEDIO DE CONTROL:	PROTECCIÓN DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE:	DORA LUCIA BASTIDAS UBATE
DEMANDADO:	PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y OTRO
ASUNTO:	INADMITE DEMANDA

remuneración, o a la perpetuación de un concesionario en la ejecución de un grupo de obras, no todas parte del mismo objeto contractual, en perjuicio de los principios de libre concurrencia y selección objetiva.

La segunda interpretación resulta entonces inconstitucional, ya que conlleva una **limitación desproporcionada** de los principios de la función administrativa y del principio de libre concurrencia.

Ciertamente, tal interpretación, en tanto permite que bajo la apariencia de una adición o prórroga, se delegue a un concesionario, sin que se surta un proceso de selección objetivo, la ejecución de una obra completamente nueva, aunque esté relacionada con el objeto del primer contrato, limita los principios antes mencionados.

Esta limitación podría afirmarse que persigue finalidades legítimas a la luz de la Carta: agilizar la realización de nuevas obras que demanda la comunidad, aprovechar el conocimiento adquirido del concesionario en una cierta región o área geográfica, generar economías de escala en tanto el concesionario ya cuenta con maquinaria y personal con experiencia en la misma región, etc.

Sin embargo, la Sala observa que **el medio elegido no es idóneo ni necesario para lograr todas estas finalidades**; en particular, a juicio de la Sala, la medida bajo examen, lejos de generar economías de escala y ahorros para la entidad, puede significar mayores costos para la administración. En primer término, como se explicó en secciones previas, permitir la modificación de los contratos para incluir nuevos objetos incentiva conductas oportunistas, como ofertas con precios artificialmente bajos. En tal hipótesis, en virtud de principios como el de equilibrio económico del contrato y vía adición o prórroga, la entidad contratante puede terminar obligada a asumir mayores costos o simplemente avocada a sufrir las consecuencias del fracaso del contrato, con lo que el objetivo de disminución de los costos de la actividad estatal no se logra.

En segundo término, el medio tampoco es necesario para que la Administración pueda beneficiarse los conocimientos adquiridos del concesionario y generar economías de escala aprovechando su maquinaria y personal en la región, ya que aunque es posible que tales circunstancias puedan conducir a ofertas más bajas, si se surte un proceso nuevo de selección en el que pueda participar el concesionario, dichas circunstancias se verán entonces reflejadas en su propuesta. En otras palabras, si en realidad el concesionario puede ofrecer mejores condiciones y precios, ellos se verán reflejados en su propuesta en el marco de un proceso de selección; no es necesario entonces obviar tal proceso.

Respecto de las demás finalidades, la Sala observa que los beneficios que podrían obtenerse, además de ser solamente eventuales, en todo caso no exceden los sacrificios que implica la medida en términos de los principios de la función administrativa y libre concurrencia. En primer lugar, los beneficios son eventuales, puesto que si bien es posible que el concesionario tenga conocimientos adquiridos relacionados con zona donde se ejecutarán las obras nuevas, ello no significa que otros interesados no tengan iguales o mayores conocimientos fruto de contratos previos; además, en todo caso,

EXPEDIENTE:	No. 2500023410002023-00163-00
MEDIO DE CONTROL:	PROTECCIÓN DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE:	DORA LUCIA BASTIDAS UBATE
DEMANDADO:	PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y OTRO
ASUNTO:	INADMITE DEMANDA

las ventajas de tales conocimientos se deben reflejar en el valor de la propuesta que el concesionario presente en el nuevo proceso de selección.

En segundo lugar, los beneficios no exceden los sacrificios, toda vez que **(i)** impedir que otros interesados en el contrato presenten propuestas y participen de un proceso de selección, priva a la entidad de la posibilidad de ofertas más benéficas; **(ii)** si bien se pueden agilizar los tiempos de contratación, los ahorros que se logran por esta vía no exceden los costos de los incentivos que se crean en términos de comportamientos oportunistas y mala estructuración de los contratos. De la promoción de comportamientos oportunistas ya se ocupó la Sala en páginas anteriores. En materia de diseño y estructuración de los contratos, la Sala observa que la posibilidad de adicionar nuevos objetos incentiva a las entidades estatales a no prestar la atención debida a la etapa de planeación y a no realizar esfuerzos mayores por delimitar los objetos contractuales –pues existe una legítima expectativa de que el contrato se podrá ajustar durante su ejecución; tal comportamiento a su vez **(a)** crea mayores riesgos de fracaso del contrato o de que la entidad deba asumir mayores costos, y **(b)** y aumenta la incertidumbre sobre el comportamiento de la entidad contratante, lo cual impide a los interesados formular propuesta lo más ajustadas posibles a la realidad de la concesión y con debido soporte financiero.

En resumen, la Sala concluye que la segunda interpretación impone una restricción desproporcionada a los principios de la función administrativa –especialmente a los de eficacia y economía- y de libre competencia, toda vez que, si bien puede estar dirigida a fines legítimos a la luz de la Constitución, se vale de un medio que no es idóneo para alcanzar todos esos objetivos y, en todo caso, sus beneficios no exceden los sacrificios que debe soportar la administración en términos de acceso a mejores ofertas, eficiencia y riesgos de fracaso de contrato.

Por el contrario, para la Sala, la primera interpretación sí se ajusta a las características del contrato de concesión de obra y es respetuosa de los principios de la función administrativa –especialmente los de eficacia y economía- y de libre competencia; por ello debe ser mantenida dentro del ordenamiento.

Como se indicó en apartes previos –consideración 2.7.1.3., la relación del contrato de concesión con la prestación de un servicio público genera que su objeto sea amplio, aunque no ilimitado, pues no solamente incluye la construcción de una obra pública destinada al uso público o a la prestación de un servicio público, sino también las actividades necesarias para su funcionamiento adecuado, continuo y eficiente, incluido su mantenimiento durante el término de la concesión y su adecuación a las nuevas exigencias de la prestación del servicio. Estas últimas son llamadas “obras accesorias” y pueden comprender la proyección, ejecución, conservación, reposición y reparación de: **(a)** obras complementarias necesarias para que la obra principal cumpla su finalidad y sea debidamente aprovechada, **(b)** obras necesarias para adaptar y modernizar la obra principal a nuevas exigencias técnicas y funcionales; y **(c)** obras para la reparación y reposición de la obra principal, cuando sea necesario.

EXPEDIENTE:	No. 2500023410002023-00163-00
MEDIO DE CONTROL:	PROTECCIÓN DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE:	DORA LUCIA BASTIDAS UBATE
DEMANDADO:	PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y OTRO
ASUNTO:	INADMITE DEMANDA

En vista de la amplitud del objeto y de que la remuneración usualmente está ligada al pago de peajes o contribuciones por valoración por parte de los usuarios de la obra, es posible que, por ejemplo, se estructuren contratos con contenidos básicos y alcances progresivos.⁸⁵ De acuerdo con esta modalidad contractual, en el contrato se establece una serie de obras básicas –contenido básico- que el concesionario se obliga a ejecutar en el plazo del contrato, y otras obras o actividades complementarias –alcance progresivo- que se realizarán en caso de que los ingresos de la concesión excedan determinadas metas o los niveles de tráfico superen ciertos índices. Las obras o actividades del alcance progresivo, que usualmente corresponden a las obras accesorias a las que se hizo referencia en el párrafo anterior, están sujetas a una condición suspensiva –cumplimiento de metas de ingresos o tráfico- que, cuando se cumple, da lugar a una adición del contrato.

Este entendimiento del contrato desarrolla entonces los principios constitucionales de eficiencia, libre concurrencia y continuidad de la prestación de los servicios públicos. Además, estas características distinguen al contrato de concesión de obra pública de un mero contrato de obra, pues en este último el objeto se circunscribe a la construcción de la misma, sin que su funcionamiento o adecuación a nuevas exigencias de la prestación del servicio puedan ser considerados como parte de su objeto, como sí sucede en el contrato de concesión.

La primera interpretación se ajusta a estas características del objeto del contrato de concesión, pues permite su adición o prórroga para la realización de todas aquellas obras que se denominan accesorias en los términos de los párrafos anteriores. Además, refleja la intención del legislador en el sentido de permitir las adiciones y prórrogas para el adecuado funcionamiento de los corredores viales⁸⁶. En este sentido, esta interpretación desarrolla los principios de eficacia, economía, libre concurrencia y continuidad de la prestación de los servicios públicos.

En todo caso, es necesario recordar que la posibilidad a la que da lugar esta interpretación, debe basarse en razones autorizadas por la ley, como las previstas en los artículos 14 y 16 de la ley 80⁸⁷, debidamente probadas y

⁸⁵ Ver documento Conpes 3413 de 2006. Según este documento, con el fin de maximizar la inversión privada, se sugiere que se defina en los proyectos de concesión de obra un alcance básico y uno progresivo. “**El alcance progresivo corresponderá al desarrollo de obras sujetas a condiciones, que complementarían las obras de alcance básico.** Estas condiciones estarían relacionadas, entre otros, con aspectos tales como el nivel de tráfico, la disposición de recursos y/o demás condiciones que estimen relevantes y justifiquen el desarrollo de **obras adicionales.**” Para hacer posible tal estructuración de los contrato de concesión de obras, el Conpes solicitó al INCO: (i) Realizar estudios para definir el alcance progresivo de los proyectos. (ii) Incluir en la estructuración legal de los contratos, mecanismos para poder desarrollar el alcance progresivo y realizar las inversiones complementarias. (iii) Incluir en la estructuración legal de los contratos, mecanismos “para definir las condiciones que activen el desarrollo del alcance progresivo, estableciendo que se llevará a cabo sólo cuando se hayan alcanzado determinados índices de tráfico y ciertas metas de ingresos, y estén dadas las condiciones de financiamiento requeridas” (p. 10). Según el mismo documento Conpes, en los contratos que se adjudicaran bajo estas condiciones: (a) El alcance básico consistiría en la rehabilitación de las calzadas sencillas existentes y en la construcción de segundas calzadas con una longitud de 673 km. (b) El alcance progresivo sería la construcción de segundas calzadas con una longitud de 1.076 km.

⁸⁶ Ver consideración 2.9.8.

⁸⁷ “(...) evitar la paralización o la afectación grave de los servicios públicos a su cargo y asegurar la inmediata, continua y adecuada prestación” o “(...) evitar la paralización o la afectación grave del servicio público que se deba satisfacer con él [contrato]”.

EXPEDIENTE:	No. 2500023410002023-00163-00
MEDIO DE CONTROL:	PROTECCIÓN DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE:	DORA LUCIA BASTIDAS UBATE
DEMANDADO:	PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y OTRO
ASUNTO:	INADMITE DEMANDA

sustentadas en estudios técnicos –como el mismo artículo 28 de la ley 1150 establece. Entendida de esta forma la disposición acusada, se otorga entonces a la administración una herramienta útil para administrar un contrato incompleto y relacional como el de concesión.

Nótese que esta misma lógica inspiró la expedición del artículo 7 de la ley 1508 sobre asociaciones público privadas, el cual dispone: “Sólo se podrán hacer adiciones y prórrogas relacionadas directamente con el objeto del contrato, después de transcurridos los primeros tres (3) años de su vigencia y hasta antes de cumplir las primeras tres cuartas (3/4) partes del plazo inicialmente pactado en el contrato.” Esta posibilidad buscó limitar aún más la posibilidad de renegociaciones de los contratos para evitar conductas oportunistas de los concesionarios.

En este orden de ideas, la Sala declara la exequibilidad del precepto acusado en el entendido que solamente autoriza la prórroga o adición de obras o actividades excepcional y necesariamente requeridas para cumplir el objeto del contrato inicial.

2.10.2 Examen de la frase “independientemente del monto de la inversión”

El demandante y el IDU sostienen que la frase “independientemente del monto de la inversión” lleva a que las adiciones o prórrogas que autoriza el artículo 28 de la ley 1150, puedan efectuarse sin límite de cuantía, lo cual – en su criterio- desconoce los principios de la función administrativa; por ello solicitan su inexecutable. La Sala observa que esta interpretación es razonable debido a la ubicación de la frase en cuestión en del texto del artículo. En efecto, es posible entender que la frase se halla dentro de una lista de características que deben reunir las adiciones o prórrogas; de acuerdo con esta exégesis, la prórroga o adición pues ser (i) hasta por el 60% del plazo estimado, (ii) por cualquier cuantía, y (iii) para la realización de obras adicionales directamente relacionadas con el objeto concesionado o para la recuperación de la inversión.

Una interpretación alternativa es que la frase hace referencia a que los contratos de concesión de obra pueden ser adicionados o prorrogados con independencia del precio del contrato inicial; desde esta lectura, la frase no hace alusión a la cuantía de las prórrogas o adiciones. En criterio de la Sala, esta interpretación también es razonable si la frase bajo examen se lee como un condicionante de la frase previa “hasta por el sesenta por ciento (60%) del plazo estimado”, no como parte de una lista de características que deben reunir las adiciones o prórrogas. En otras palabras, la frase bajo estudio, en tanto está ubicada después de la frase “hasta por el sesenta por ciento (60%) del plazo estimado”, aclara que la ampliación del plazo puede hacerse sin tener en cuenta el valor del contrato inicial, de modo que el valor de la inversión que haya significado el contrato inicial no obstaculiza la posibilidad de prórroga o adición.

Para la Sala, la primera interpretación es completamente errada, pues a partir de una interpretación gramatical del precepto, es fácil concluir que la frase hace referencia a una cuestión completamente distinta, esto es, que la adición puede operar independientemente del precio del contrato inicial.

EXPEDIENTE:	No. 2500023410002023-00163-00
MEDIO DE CONTROL:	PROTECCIÓN DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE:	DORA LUCIA BASTIDAS UBATE
DEMANDADO:	PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y OTRO
ASUNTO:	INADMITE DEMANDA

En efecto, a juicio de la Sala, mientras las frases “**hasta** por el sesenta por ciento (60%) del plazo estimado” y “**siempre** que se trate de obras adicionales directamente relacionadas con el objeto concesionado o de la recuperación de la inversión” comienzan con expresiones que dan cuenta de la introducción de una limitación a una regla general, la frase “independientemente del monto de la inversión”, no empieza por una expresión semejante. Por ello debe concluirse que esta última frase está calificando la frase “hasta por el sesenta por ciento (60%) del plazo estimado” en el sentido de que la prórroga del plazo es posible, sin importar cuál fue el valor de la inversión requerida por el contrato inicial.

Esta lectura es además acorde con la finalidad del precepto –interpretación teleológica, la cual consiste en permitir la modificación del contrato de concesión –dentro de unos límites objetivos- cuando (i) no haya sido posible prever todas las aleas al inicio de la relación contractual o (ii) cuando se hayan previsto alcances progresivos. Desde este punto de vista, el precio inicial del contrato no importa, pues lo que determina la modificación es el surgimiento de contingencias que impiden su ejecución y que requieren una solución negociada para poder cumplir con los fines estatales involucrados en el respectivo negocio.

En este orden de ideas, la Sala considera que la frase “independientemente del monto de la inversión” es acorde con los principios de economía y eficacia de la función pública, así como con el principio de eficacia en la prestación de servicios públicos, pues la posibilidad excepcional de modificar un contrato de concesión surge de circunstancias ajenas a su precio (como ha explicado la Sala); por el contrario, imponer límites derivados del precio del contrato inicial conllevaría un obstáculo para la adecuada prestación de los servicios ligados a la obra concesionada, cuando las adiciones o prórrogas sean necesarias. Por esta razón la frase también será declarada exequible.

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional, administrando justicia, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Declarar **EXEQUIBLE** el primer inciso del artículo 28 de la Ley 1150 de 2007, en el entendido que la expresión “**obras adicionales directamente relacionadas con el objeto concesionado**”, solamente autoriza la prórroga o adición de obras o actividades excepcional y necesariamente requeridas para cumplir el objeto del contrato inicial.

2º. Calificación formal de la demanda:

Corresponde al juez, al momento de admitir una demanda formulada en acción popular, dar alcance al artículo de la ley 472 de 1998, que dispone:

EXPEDIENTE:	No. 2500023410002023-00163-00
MEDIO DE CONTROL:	PROTECCIÓN DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE:	DORA LUCIA BASTIDAS UBATE
DEMANDADO:	PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y OTRO
ASUNTO:	INADMITE DEMANDA

ARTICULO 20. ADMISION DE LA DEMANDA. Dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la presentación de la demanda o petición inicial, el juez competente se pronunciará sobre su admisión.

Inadmitirá la demanda que no cumpla con los requisitos señalados en esta ley, precisando los defectos de que adolezca para que el demandante los subsane en el término de tres (3) días. Si éste no lo hiciere, el juez la rechazará.

Pretende la parte actora la protección de derechos e intereses colectivos y, que se ordene a la administración Nacional y Distrital, abstenerse de hacer cambios al megaproyecto del metro y continúen con la ejecución planeada sin soterrar ningún tramo del proyecto, en tanto esto implicaría sobrecostos.

Así mismo, se ordene a los accionados que promuevan un dialogo enfocado a reiterar los lineamientos que se tienen pactados con los adjudicatarios de la licitación y que tienen a su cargo la ejecución del megaproyecto. Lo anterior, con el objetivo de que la obra se ejecute sin modificación o contratiempo alguno.

La parte actora justifica la presunta violación al derecho colectivo a la moralidad administrativa basada en afirmaciones en las que indica que el señor Presidente Dr. Gustavo Petro, sin estudios de ningún tipo, habría planteado la idea de modificar un tramo de la contratada Primera Línea del Metro de Bogotá, para que desde la Carrera 50, hasta la Calle 72 con Caracas; se cambie el diseño del metro y pase a ser, de elevado a subterráneo, sin tomar en consideración la obras adicionales que conllevaría este cambio en el diseño del megaproyecto, los estudios adicionales de suelo, ambientales y demás, dejando con lo afirmado en absoluta incertidumbre a los ciudadanos de Bogotá y vulnerándoles el derecho colectivo a la moralidad administrativa.

Asimismo, agrega que el Presidente de la República de forma *arbitraria y sin razonar*, pretende incidir en el cambio del proyecto aun cuando éste se encuentra en su fase de ejecución, lo cual implicaría un sobrecosto de aproximadamente de 15 billones de pesos. Agrega que el mentado mandatario no ha atendido el concepto de expertos que

EXPEDIENTE:	No. 2500023410002023-00163-00
MEDIO DE CONTROL:	PROTECCIÓN DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE:	DORA LUCIA BASTIDAS UBATE
DEMANDADO:	PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y OTRO
ASUNTO:	INADMITE DEMANDA

le habrían indicado acerca de la viabilidad de mantener indemne el proyecto del metro elevado, tal como se encuentra contratado.

De lo expuesto por la parte accionante frente a la vulneración al derecho a la moralidad administrativa y en consideración de lo establecido por el órgano de cierre en lo Contencioso Administrativo frente a la configuración de este derecho, debe indicarse que su materialización comporta del elemento subjetivo consistente en perseguir la satisfacción de intereses particulares o personales, esto es, se vale de la función que ejerce como servidor del Estado, en provecho propio; sin embargo, frente a los hechos de la demanda no se explica concretamente cuál sería el interés con el cual el Presidente de la República habría dispuesto el cambio de los diseños del Metro de Bogotá, esto es, si esto ocurre en atención a políticas públicas o intereses propios en el cambio de la contratación actual, y cuáles serían las actuaciones desplegadas en ejercicio de sus funciones para inducir en el cambio de proyecto del Metro de Bogotá.

Por otra parte, frente a la protección del derecho colectivo a la defensa del patrimonio público indica que con la presente acción popular se pretende que se garantice la transparencia y eficiencia de los recursos, en tanto que, a sabiendas de la existencia de un plan y proyecto estructurado, en fase de ejecución, para la construcción del metro de Bogotá, el Gobierno pretenda incidir en su modificación en perjuicio del patrimonio público.

Así entonces, frente a los argumentos expuestos debe decirse que la doctrina ha indicado que el patrimonio público se encuentra integrado por el territorio, los bienes de uso público y los bienes fiscales⁸⁸.

En el presente caso las obras de construcción, del proyecto de primera línea del Metro de Bogotá, actualmente en fase de ejecución, no constituyen patrimonio público que

⁸⁸ RODRÍGUEZ, Libardo. Derecho Administrativo General y Colombiano, Duodécima Edición, páginas 180 a 192.

EXPEDIENTE:	No. 2500023410002023-00163-00
MEDIO DE CONTROL:	PROTECCIÓN DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE:	DORA LUCIA BASTIDAS UBATE
DEMANDADO:	PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y OTRO
ASUNTO:	INADMITE DEMANDA

deba protegerse a través del medio de control de protección de derechos e intereses colectivos, tal como lo indica la parte actora en la demanda.

Por lo expuesto debe ajustarse la demanda en tal sentido.

3.1. Incumplimiento de lo dispuesto en el numeral 4° del artículo 161 del CPACA, establecido como requisito previo para demandar.

Con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011, los únicos requisitos exigidos para admitir la demanda que se interpusiera en ejercicio de la acción popular eran los contemplados en el artículo 18 de la ley 472 de 1998, que a la letra dice:

“ARTICULO 18. REQUISITOS DE LA DEMANDA O PETICIÓN. Para promover una acción popular se presentará una demanda o petición con los siguientes requisitos:

- a) La indicación del derecho o interés colectivo amenazado o vulnerado;
- b) La indicación de los hechos, actos, acciones u omisiones que motivan su petición;
- c) La enunciación de las pretensiones;
- d) La indicación de la persona natural o jurídica, o la autoridad pública presuntamente responsable de la amenaza o del agravio, si fuere posible;
- e) Las pruebas que pretenda hacer valer;
- f) Las direcciones para notificaciones;
- g) Nombre e identificación de quien ejerce la acción.

La demanda se dirigirá contra el presunto responsable del hecho u omisión que la motiva, si fuere conocido. No obstante, cuando en el curso del proceso se establezca que existen otros posibles responsables, el juez de primera instancia de oficio ordenará su citación en los términos en que aquí se prescribe para el demandado”.

Sin embargo, en la Ley 1437 de 2011, se dispuso como requisito previo para demandar la reclamación prevista en el artículo 144 ibidem. Sobre el particular, la disposición jurídica en comento señala lo siguiente:

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

(...)

EXPEDIENTE:	No. 2500023410002023-00163-00
MEDIO DE CONTROL:	PROTECCIÓN DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE:	DORA LUCIA BASTIDAS UBATE
DEMANDADO:	PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y OTRO
ASUNTO:	INADMITE DEMANDA

4. Cuando se pretenda la protección de derechos e intereses colectivos se deberá efectuar la reclamación prevista en el artículo 144 de este Código. (...)

Por su parte, el inciso tercero del artículo 144 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo establece que para acudir ante ésta jurisdicción a través del medio de control para la protección de derechos e interés colectivos se requiere que, la parte actora, de manera previa a la formulación de la demanda, haya solicitado a la autoridad o al particular en ejercicio de funciones administrativas que adopte las medidas necesarias de protección del derecho o interés colectivo que considera amenazado o violado. No obstante, la misma norma dispone que si la autoridad no atiende dicha reclamación dentro de los quince (15) días siguientes a su presentación o se niega a ello, podrá acudirse entonces ante el Juez de lo Contencioso Administrado. Así mismo indica que, excepcionalmente, se podrá prescindir del requisito de procedibilidad, cuando exista inminente peligro de ocurrir un perjuicio irremediable en contra de los derechos e intereses colectivos, situación que deberá sustentarse en la demanda.

Sobre el particular, el inciso tercero del artículo 144 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo establece lo siguiente:

“ARTÍCULO 144. PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS. Cualquier persona puede demandar la protección de los derechos e intereses colectivos para lo cual podrá pedir que se adopten las medidas necesarias con el fin de evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los mismos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.

Cuando la vulneración de los derechos e intereses colectivos provenga de la actividad de una entidad pública, podrá demandarse su protección, inclusive cuando la conducta vulnerante sea un acto administrativo o un contrato, sin que en uno u otro evento, pueda el juez anular el acto o el contrato, sin perjuicio de que pueda adoptar las medidas que sean necesarias para hacer cesar la amenaza o vulneración de los derechos colectivos.

Antes de presentar la demanda para la protección de los derechos e intereses colectivos, el demandante debe solicitar a la autoridad o al particular en ejercicio de funciones administrativas que adopte las medidas necesarias de protección del derecho o interés colectivo amenazado o violado. Si la autoridad no atiende dicha reclamación

EXPEDIENTE:	No. 2500023410002023-00163-00
MEDIO DE CONTROL:	PROTECCIÓN DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE:	DORA LUCIA BASTIDAS UBATE
DEMANDADO:	PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y OTRO
ASUNTO:	INADMITE DEMANDA

dentro de los quince (15) días siguientes a la presentación de la solicitud o se niega a ello, podrá acudirse ante el juez. Excepcionalmente, se podrá prescindir de este requisito, cuando exista inminente peligro de ocurrir un perjuicio irremediable en contra de los derechos e intereses colectivos, situación que deberá sustentarse en la demanda”.

Ahora bien, en el caso que se estudia, el demandante no aportó la prueba de haber acudido ante la Presidencia de la República y la Alcaldía de Bogotá D.C. solicitándoles la adopción de medidas necesarias para la protección de los derechos colectivos aludidos como vulnerados y/o violados en la demanda, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 144 de la ley 1437 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en consonancia con el numeral 4° del artículo 161 ibidem.

No obstante, señala que la falta de constitución en renuencia de las accionadas encuentra su fundamento en la excepción contenida en el inciso 3° del artículo 144 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, al tomar como fundamento que: **“En la actualidad, se encuentran vulnerados y en estado de inminente peligro derechos colectivos de rango constitucional, con incidencia en la comunidad en general, sin perjuicio de consecuencias negativas adicionales que podría traer a los ciudadanos las actuaciones de la administración, poniendo en riesgo la movilidad, el espacio público y el patrimonio público”.** De lo anteriormente señalado, se tiene que la parte actora, no sustentó suficientemente el peligro inminente aducido. Lo anterior, en consideración a que el fundamento tomado para prescindir del requisito de procedibilidad señalado en la ley resulta ser insuficiente; pues, las afirmaciones indicadas carecen de soporte probatorio que lo respalde, en tanto que, las únicas pruebas allegas corresponden a notas de prensa y noticias divulgadas por medios de comunicación, sin que se exhiba, hasta este momento procesal, prueba suficiente con la cual pueda inferirse razonablemente, acerca de un cambio real y evidente en los diseños del proyecto de infraestructura para la construcción de la primea línea del Metro de Bogotá, con lo cual pueda justificarse un inminente peligro que amenace o ponga en riesgo los derechos colectivos invocados en el presente medio de control judicial.

EXPEDIENTE:	No. 2500023410002023-00163-00
MEDIO DE CONTROL:	PROTECCIÓN DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE:	DORA LUCIA BASTIDAS UBATE
DEMANDADO:	PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y OTRO
ASUNTO:	INADMITE DEMANDA

En consecuencia, resulta imperativo que se acredite el agotamiento de la solicitud ante las autoridades accionadas, pues sólo así puede advertirse su renuencia, y justificarse la puesta en conocimiento de la presente acción popular ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. De lo contrario, deberá acreditarse entonces, los medios de prueba correspondientes que den cuenta del peligro inminente.

3.2. Incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 162 del CPACA, adicionado por el artículo 35 de la Ley 2080 de 2021, referente al traslado simultáneo de la demanda y de sus anexos a la autoridad demandada.

La ley 2080 de 2021 entró en vigencia el 25 de enero de 2021, salvo las excepciones establecidas en el artículo 86 ibidem⁸⁹. En tal disposición normativa se dispuso que toda demanda con la cual se acuda ante esta jurisdicción deberá contener los elementos que se disponen en el numeral 8° del artículo 162 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, adicionado por el artículo 35 de la Ley 2080 de 2021, específicamente, lo señalado a saber:

⁸⁹ 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, e 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.**

EXPEDIENTE:	No. 2500023410002023-00163-00
MEDIO DE CONTROL:	PROTECCIÓN DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE:	DORA LUCIA BASTIDAS UBATE
DEMANDADO:	PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y OTRO
ASUNTO:	INADMITE DEMANDA

“8. <Numeral adicionado por el artículo 35 de la Ley 2080 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:>

El demandante, al presentar la demanda, simultáneamente deberá enviar por medio electrónico copia de ella y de sus anexos a los demandados, salvo cuando se soliciten medidas cautelares previas o se desconozca el lugar donde recibirá notificaciones el demandado. Del mismo modo deberá proceder el demandante cuando al inadmitirse la demanda presente el escrito de subsanación.

El secretario velará por el cumplimiento de este deber, **sin cuya acreditación se inadmitirá la demanda**. De no conocerse el canal digital de la parte demandada, se acreditará con la demanda el envío físico de la misma con sus anexos.

En caso de que el demandante haya remitido copia de la demanda con todos sus anexos al demandado, al admitirse la demanda, la notificación personal se limitará al envío del auto admisorio al demandado.” (Negritas y subrayado fuera del texto original)

Así entonces, se tiene que la parte demandante omitió demostrar haber enviado, de manera simultánea a la presentación del presente medio de control, copia de la demanda y de sus anexos a las autoridades accionadas, y tampoco justificó no conocer la dirección donde estas reciben notificaciones, o presentó medidas cautelares, situación que está contemplada como causal de inadmisión en medio de los requerimientos actuales frente al uso de las tecnologías de la información y las telecomunicaciones.

3.3. Adecuación de los hechos imputables a las autoridades del orden nacional y adecuación del contenido de la pretensión.

Para el Despacho, a la parte demandante le corresponderá, con el propósito de calificar la validez del ejercicio del medio de control formulado en esta oportunidad, determinar, con claridad en los hechos de la demanda, y en el fundamento jurídico que describe la amenaza de los derechos colectivos presuntamente amenazados determinar:

1º. El concepto técnico del objeto del contrato, para determinar si la modificación corresponde al objeto del contrato concesionado o a la esencia del mismo, para saber

EXPEDIENTE:	No. 2500023410002023-00163-00
MEDIO DE CONTROL:	PROTECCIÓN DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE:	DORA LUCIA BASTIDAS UBATE
DEMANDADO:	PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y OTRO
ASUNTO:	INADMITE DEMANDA

si se hace necesaria la intervención judicial en aras de proteger los derechos colectivos reclamados.

2°. La descripción de conductas positivas de las que se infiera que el contrato objeto de concesión, pueda ser paralizado por discusiones de orden técnico o jurídico, señalando las autoridades responsables y calificar su comportamiento a título de dolo o culpa grave, elementos sustanciales para alegar la vulneración del derecho a la moralidad administrativa.

3°. La prueba del contrato y la forma como las partes hicieron las previsiones correspondientes como para concluir que estamos en presencia del inicio de una actuación administrativa tendiente a lograr la modificación del objeto del contrato y con ello su paralización, con independencia del medio jurídico que sea adoptado.

4°. La cuantificación del presunto daño al patrimonio económico.

5°. De la misma forma deberá determinar la procedencia del medio de control, para diferenciar el comportamiento de las autoridades demandadas, y hacer la delimitación de la formulación de políticas públicas (las mismas que no son objeto de control judicial en tanto que corresponden al ejercicio mismo del poder que se ejerce, conforme al mandato popular), para distinguirlo de aquellos actos jurídicos de naturaleza administrativa, que tengan por objeto la revisión en sede administrativa del objeto del contrato y la revisión judicial del mismo, en sede judicial, para atender la pretensión intervenir en la gestión contractual, como lo pretende la demandante.

Con fundamento en lo expuesto, la parte actora en el término dispuesto para la subsanación de la demanda deberá subsanar cada uno de los defectos indicados por el despacho, so pena de rechazo de la misma.

Por lo anterior, el Despacho

EXPEDIENTE:	No. 2500023410002023-00163-00
MEDIO DE CONTROL:	PROTECCIÓN DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE:	DORA LUCIA BASTIDAS UBATE
DEMANDADO:	PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y OTRO
ASUNTO:	INADMITE DEMANDA

DISPONE

CUESTIÓN ÚNICA. - INADMÍTESE la demanda presentada por la señora Dora Lucía Bastidas Ubaté, para que en el término de tres (3) días, so pena de rechazo de la misma, subsane los defectos señalados en la parte motiva de esta providencia.

La corrección y la demanda deberán presentarse en un solo escrito.

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 - Sección Primera Subsección "A" del Tribunal Administrativo de Cundinamarca. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA.

Autor: Cristian Ordóñez

REPÚBLICA DE COLOMBIA



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

Bogotá D.C., dos (2) de febrero de dos mil veintitrés (2023).

Magistrado Ponente: OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS
Radicación: No. 250002341000202300161-00
Demandantes: JAIRO CLAVIJO LÓPEZ
Demandados: JUECES, FISCALES Y MAGISTRADOS
Referencia: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERES
COLECTIVOS
Asunto: ADECUA EL TRÁMITE A TUTELA Y ORDENA
REMISIÓN A JUECES DEL CIRCUITO POR
COMPETENCIA.

Decide el Despacho su competencia para conocer la demanda presentada por el señor Jairo Clavijo López (documento 02 expediente electrónico), en ejercicio del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos.

I. ANTECEDENTES

1) El 27 de enero de 2023, mediante correo electrónico radicado, ante la Oficina de Apoyo de los Juzgados Administrativos, el accionante presentó demanda en ejercicio del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos en contra de jueces, fiscales y magistrados, con el fin de que se protejan los derechos e intereses colectivos que la parte actora considera vulnerados relativos a derecho a la igualdad, el derecho al trabajo y el debido proceso.

En efecto, la parte actora, pretende lo siguiente:

"II. PRETENSIONES

Con fundamento en los hechos analizados, respetuosamente solicito Señores(a) Magistrados(a) amparar los derechos colectivos, disponiendo y ordenando a la parte accionada , lo siguiente

1. *Que mediante una RESOLUCION ADMISNITRATIVA, se exija a los jueces y magistrados en general, cumplir un horario de trabajo, reportándose a sus superiores el cumplimiento del horario laboral, ya sea virtual o presencial.*
2. *Que se establezca por cada despacho judicial un horario para atender a los usuarios de la administración de justicia en forma presencial, atendiendo que la pandemia ya se erradico, que las páginas virtuales regularmente se caen, observando los requisitos para preservar la salubridad de los interesados.*
3. *Que se cumpla los términos procesales estrictamente, de conformidad con lo estatuido en los códigos, en especial el Artículo 120 del C.G.P., a excepción de casos fortuitos, para que la aplicación de la ley sea pronta, cumplida y haci (sic) evitar la morosidad de la actividad judicial.*
4. *Que se implante una contribución a favor de CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA, y/o MINISTERIO DE JUSTICIA, creando un fondo de solidaridad judicial, que grave algunos proceso como los ejecutivos , las sucesiones, los de responsabilidad civil extra contractual , en general en los procesos en que la parte activa se lucre ostensiblemente, concretando que dicha contribución sea exigible a partir de los actos jurídicos de menor cuantía para que se subsidie la actividad de la administración de justicia y haci (sic) se pueda abrir más despachos judiciales y contratar más personal e incluso para que se pueda crear más cárceles.*
5. *Que se unifique criterios para que la virtualidad sea exequible por determinado portal, cuenta o sitio web, evitando la proliferación de cuentas y micro cuentas que hace confuso el acceso a la virtualidad en la actividad judicial, contratando personas idóneas para ese aspecto y que en dicha virtualidad se incluya a todos los despacho judiciales, evitando los microsítios con nombre de los funcionarios de los despachos judiciales.*
6. *Que se implante un sistema virtual confiable, contratando ingenieros y entidades que programen en forma correcta la actividad judicial, para evitar que las plataformas, portales o cuentas se caigan, y de esta manera el acceso a la virtualidad judicial sea permanente y constante, sin dilaciones.*
7. *Que por medio de la realización de estadística, se califique el ejercicio en la actividad de la administración de justicia, década uno de los jueces, magistrados, fiscales, en razón de su ejercicio en la expedición de providencias emanadas por cada despacho judicial, excluyendo a los funcionarios por falta de idoneidad, aptitud, talento, capacidad (fl. 7 documento 02 expediente electrónico).*

2) Efectuado el reparto, le correspondió el conocimiento de la acción popular de la referencia al Juzgado Cincuenta y Cuatro Administrativo del Circuito de Bogotá (documento 03 ibidem), quien por auto del 27 de enero de 2023, declaró su falta de competencia, al considerar que el medio de control de la referencia se dirige contra jueces, fiscales y magistrados quienes integran la Rama Judicial y la Fiscalía General de la Nación, ambas entidades del orden nacional y que la competencia para conocer este tipo de acciones contra

estas entidades corresponde al Tribunal Administrativo de Cundinamarca (documento 04 ibidem).

3) Remitido el expediente a este Tribunal, le correspondió el conocimiento del medio de control al Magistrado Sustanciador (documento 05 expediente electrónico).

II. CONSIDERACIONES

1) Revisada la demanda, el Despacho advierte que la parte demandante si bien es cierto, señala que presenta demanda en ejercicio de la acción popular de conformidad con lo dispuesto en la Ley 472 de 1998, también lo es que, los derechos que considera vulnerados son el derecho a la igualdad, el derecho al trabajo y el debido proceso, los cuales considera han sido amenazados por jueces, fiscales y magistrados, quienes a su juicio están aplicando los códigos a su manera para evadir el flujo de trabajo que les llega y que bajo el concepto de la virtualidad no tienen un horario fijo para desarrollar sus funciones (documento 02 expediente electrónico).

2) Al respecto la Sala precisa que las acciones populares, hoy denominadas medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos, consagradas en el inciso primero del artículo 88 de la Constitución Política, reglamentadas por la Ley 472 de 1998¹ y los artículos 144 y 161 (numeral 4º) de la Ley 1437 de 2011², tienen como finalidad la protección de los derechos e intereses colectivos, cuando éstos resulten amenazados o vulnerados por la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares cuando ellos actúen en desarrollo de funciones administrativas, por lo que su naturaleza es de carácter preventivo.

De conformidad con lo establecido en los artículos 1º, 2º, 4º y 9º de la Ley 472 de 1998 y los artículos 144 y 161 (numeral 4º) de la Ley 1437 de 2011 - CPACA, los elementos necesarios para la procedencia de las acciones populares, son los siguientes:

¹ "Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones".

² "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo".

- a) La finalidad es la protección de los derechos e intereses de naturaleza colectiva.
- b) Procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares que hayan violado o amenacen violar ese tipo de derechos o intereses.
- c) Se ejerce para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración, o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible, por ende, el actor popular está facultado para solicitar que se adopten las medidas necesarias para tal fin.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, el demandante pretende en ejercicio del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos, que se amparen sus derechos individuales y fundamentales consagrados en los artículos 13; 25 y 29, de la Constitución Política, relativos a los derechos a la igualdad, el trabajo y el debido proceso, los cuales considera vulnerados por los jueces, fiscales y magistrados, los cuales a su juicio no están cumpliendo con sus funciones, lo que constituye decisiones en las cuales no se aplican criterios de unificación y que se escudan en la virtualidad para no cumplir a cabalidad con el desarrollo de sus labores.

En ese orden, se tiene que la protección que pretenden los demandantes se puede buscar a través de la acción de tutela y no de la acción popular, ya que esta última busca la protección de derechos e intereses colectivos y no de derechos fundamentales.

Asimismo, es del caso poner de presente que la parte actora en los fundamentos de derecho de la demanda señala: "***Fundamento la presente acción de tutela en lo estatuido en el artículo 86 de la constitución política y sus decretos reglamentarios 2591 y 306 de 1992. Igualmente en los artículos 8 de la declaración universal de los derechos Humanos Art. 39 del pacto de derechos civiles y políticas y Art. 25 de la convención de los derechos humanos***" (Resalta el Despacho).

Así las cosas, se reitera que lo que pretende el accionante es que se amparen los derechos fundamentales a la igualdad, al trabajo y al debido proceso, ya que como abogado litigante se ve afectado por las actuaciones de jueces, fiscales y magistrados que no cumplen con sus funciones, generando inseguridad jurídica al expedir providencias carentes de criterios de unificación, generando mora en los procesos y escudados en la virtualidad para no desarrollar sus funciones dentro del horario establecido.

3) Precisado lo anterior, se advierte que este Despacho carece de competencia para conocer del presente asunto, de acuerdo con lo dispuesto por el **Decreto No. 333 de 2021** "Por el cual se modifican los artículos 2.2.3.1.2.1, 2.2.3.1.2.4 Y 2.2.3.1.2.5 del Decreto 1069 de 2015, Único Reglamentario del sector Justicia y del Derecho, referente a las reglas de reparto de la acción de tutela", pues, de los hechos narrados y las pretensiones de la demanda, se desprende que la parte demandante busca el amparo de los derechos constitucionales fundamentales antes citados, supuestamente transgredidos por jueces, fiscales y magistrados, todos integrantes de la Rama Judicial y la Fiscalía General de la Nación entidades del orden nacional.

Para arribar a esta conclusión es pertinente anotar lo siguiente:

1) En efecto, el numeral 4º del artículo 1º del Decreto en comento, establece:

"Artículo 1. Modificación del artículo 2.2.3.1.2.1 del Decreto 1069 de 2015. Modifíquese el artículo 2.2.3.1.2.1 del Decreto 1069 de 2015, el cual quedará así: "Artículo 2.2.3.1.2.1. Reparto de la acción de tutela. Para los efectos previstos en el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991, conocerán de la acción de tutela, a prevención, los jueces con jurisdicción donde ocurriere la violación o la amenaza que motivare la presentación de la solicitud o donde se produjeran sus efectos, conforme a las siguientes reglas:

(...)

2. Las acciones de tutela que se interpongan contra cualquier autoridad, organismo o entidad pública del orden nacional serán repartidas, para su conocimiento en primera instancia, a los Jueces del Circuito o con igual categoría." (Se resalta).

En ese contexto, es claro que la competencia para conocer asuntos como el que se plantea en el radicado de la referencia recae sobre los Jueces del Circuito o de igual categoría.

En ese orden, por razón de competencia funcional se ordenará la remisión del proceso de la referencia de manera inmediata a los Oficina de Apoyo de los Juzgados Administrativos del Circuito de Bogotá (reparto).

En consecuencia, se

RESUELVE

1º) Adecuar la demanda de acción popular presentada por el señor Jairo Clavijo López, al trámite propio de una acción de tutela, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia, solo respecto de los aquí demandantes

2º) Con carácter urgente, por razón de competencia funcional **remítase** la demanda de la referencia a la Oficina de Apoyo de los Juzgados Administrativos del Circuito de Bogotá (reparto).

3º) Por la Secretaría de la Sección, **déjense** las constancias respectivas, **dése** cumplimiento a la mayor brevedad a lo aquí resuelto y **comuníquese** esta decisión al demandante.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS
Magistrado
Firmado Electrónicamente

Nota: La presente providencia fue firmada electrónicamente por el Magistrado Ponente que conforma la Subsección "B" de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la plataforma denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 de CPACA.

REPÚBLICA DE COLOMBIA



Libertad y Orden

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

Bogotá, D.C., dos (2) de febrero de dos mil veintitrés (2023)

PROCESO No.: 2500023410002023-00125-00
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE DERECHOS E INTERESES
COLECTIVOS
DEMANDANTE: LUIS ENRIQUE MIRKER OVALLE
DEMANDADO: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE
CUNDINAMARCA - CAR Y OTROS
ASUNTO: AVOCA CONOCIMIENTO – INADMITE
DEMANDA

**MAGISTRADO PONENTE
FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**

1. ANTECEDENTES

1.1. En ejercicio del artículo 88 de la Constitución Política, el señor Luis Enrique Mirker Ovalle presentó demanda en ejercicio del medio de control de protección de derechos e interés colectivos contra la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR-, Municipio de Girardot, Empresa de Servicios Municipales y Regionales, SER-REGIONALES, Ser Ambiental S.A E.S.P. y Aguas de Girardot, Ricaurte y la Región, ACUAGYR S.A E.S.P., por la presunta vulneración de los derechos e intereses colectivos al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público; y, al goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias, por cuanto considera que los derechos colectivos enunciados con la demanda se encontrarían amenazados debido a las afectaciones generadas por la actividad que desarrollan los comerciantes y la destinación que le están dando a la zona de pescaderías y carnes donde se encuentra ubicado el acopio mayorista de la plaza de mercado de Girardot, tanto con el cargue y descargue de mercancía, como el manejo de los residuos sólidos y líquidos que son vertidos sin las normas de salubridad, que finalmente terminan contaminando el río Magdalena, así como también afectando la movilidad del sector y generando malos olores en dicho sector.

EXPEDIENTE: No. 2500023410002023-00125-00
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE: LUIS ENRIQUE MIRKER OVALLE
DEMANDADO: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA - CAR Y OTROS
ASUNTO: AVOCA CONOCIMIENTO – INADMITE DEMANDA

1.2. La parte actora señala como pretensiones de la demanda, las que se indican a continuación:

“PRIMERO: DECLARAR a la parte demandada responsable de la comisión por omisión y por acción de la vulneración de los derechos colectivos invocados como es el ESPACIO PÚBLICO y el AMBIENTE SANO de la comunidad del barrio SAN MIGUEL del Municipio de Girardot –Cundinamarca.

SEGUNDO: DECLARAR que a los demandados están obligados a restituir a la comunidad del Barrio SAN MIGUEL del Municipio de Girardot –Cundinamarca el disfrute de los DERECHOS AL ESPACIO PÚBLICO y al MEDIO AMBIENTE.

TERCERO: ORDENAR que los demandados deban adelantar las actividades necesarias para proteger el MEDIO AMBIENTE y el ESPACIO PÚBLICO.

CUARTO: ORDENAR a los demandados a pagar en favor del demandante, las costas e incentivos de que trata la ley 472 de 1998.”

1.3. La acción popular objeto de estudio, fue presentada ante los juzgados Administrativos del Circuito de Girardot, correspondiendo por reparto al Juzgado 1° Administrativo Oral del Circuito, bajo el radicado No. **25307-33-35-001-2023-000022-00**.

1.4. Mediante auto de 20 de enero de 2023 el Juzgado 1° Administrativo Oral del Circuito Judicial de Girardot profirió auto por medio del cual ha indicado que, por haberse dirigido la acción popular contra la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR- autoridad del orden nacional, corresponderá entonces su conocimiento al Tribunal Administrativo, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en el numeral 14 del artículo 152 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, modificado por la Ley 2080 de 2021.

2. AVOCA CONOCIMIENTO

El artículo 152 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en su numeral 14, dispone lo siguiente:

EXPEDIENTE: No. 2500023410002023-00125-00
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE: LUIS ENRIQUE MIRKER OVALLE
DEMANDADO: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA - CAR Y OTROS
ASUNTO: AVOCA CONOCIMIENTO – INADMITE DEMANDA

ARTÍCULO 152. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN PRIMERA INSTANCIA. <Artículo modificado por el artículo 28 de la Ley 2080 de 2021. Consultar régimen de vigencia y transición normativa en el artículo 86. El nuevo texto es el siguiente:> **Los tribunales administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:**

(...)

14. De los relativos a la protección de derechos e intereses colectivos y de cumplimiento, contra las autoridades del orden nacional o las personas privadas que dentro de ese mismo ámbito desempeñen funciones administrativas.

(...)”

En consideración de las reglas de competencia establecidas en la disposición normativa en cita y comoquiera que, la acción popular se dirige contra la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR-, entidad del orden nacional, el Despacho dispondrá avocar el conocimiento del medio de control y proseguirá su trámite.

3. INADMISIÓN DE LA DEMANDA:

Visto el informe secretarial que antecede, observa el Despacho que la demanda de la referencia presenta un vacío que deberá ser subsanado por la parte actora, so pena de rechazo de la demanda, en los términos que lo establece el artículo 20 de la Ley 472 de 1998, el cual se transcribe a continuación:

“ARTICULO 20. (...) Inadmitirá la demanda que no cumpla con los requisitos señalados en esta ley, precisando los defectos de que adolezca para que el demandante los subsane en el término de tres (3) días. Si éste no lo hiciere, el juez la rechazará.”

Así las cosas, el Despacho procede a continuación a enunciar cada uno de los defectos de la demanda.

EXPEDIENTE: No. 2500023410002023-00125-00
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE: LUIS ENRIQUE MIRKER OVALLE
DEMANDADO: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA - CAR Y OTROS
ASUNTO: AVOCA CONOCIMIENTO – INADMITE DEMANDA

3.1. Incumplimiento de lo dispuesto en el numeral 4° del artículo 161 del CPACA, establecido como requisito previo para demandar.

Con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011, los únicos requisitos exigidos para admitir la demanda que se interpusiera en ejercicio de la acción popular eran los contemplados en el artículo 18 de la ley 472 de 1998, que a la letra dice:

“ARTICULO 18. REQUISITOS DE LA DEMANDA O PETICIÓN. Para promover una acción popular se presentará una demanda o petición con los siguientes requisitos:

- a) La indicación del derecho o interés colectivo amenazado o vulnerado;
- b) La indicación de los hechos, actos, acciones u omisiones que motivan su petición;
- c) La enunciación de las pretensiones;
- d) La indicación de la persona natural o jurídica, o la autoridad pública presuntamente responsable de la amenaza o del agravio, si fuere posible;
- e) Las pruebas que pretenda hacer valer;
- f) Las direcciones para notificaciones;
- g) Nombre e identificación de quien ejerce la acción.

La demanda se dirigirá contra el presunto responsable del hecho u omisión que la motiva, si fuere conocido. No obstante, cuando en el curso del proceso se establezca que existen otros posibles responsables, el juez de primera instancia de oficio ordenará su citación en los términos en que aquí se prescribe para el demandado”.

Sin embargo, en la Ley 1437 de 2011, se dispuso como requisito previo para demandar la reclamación prevista en el artículo 144 ibidem. Sobre el particular, la disposición jurídica en comento señala lo siguiente:

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

(...)

4. Cuando se pretenda la protección de derechos e intereses colectivos se deberá efectuar la reclamación prevista en el artículo 144 de este Código. (...)

Ahora bien, el inciso tercero del artículo 144 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo establece que para acudir ante la jurisdicción a través del medio de control para la protección de derechos e interés

EXPEDIENTE:	No. 2500023410002023-00125-00
MEDIO DE CONTROL:	PROTECCIÓN DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE:	LUIS ENRIQUE MIRKER OVALLE
DEMANDADO:	CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA - CAR Y OTROS
ASUNTO:	AVOCA CONOCIMIENTO – INADMITE DEMANDA

colectivos se requiere que, la parte actora de manera previa a la formulación de la demanda, haya solicitado a la autoridad o al particular en ejercicio de funciones administrativas que adopte las medidas necesarias de protección del derecho o interés colectivo que considera amenazado o violado. No obstante, la misma norma dispone que si la autoridad no atiende dicha reclamación dentro de los quince (15) días siguientes a su presentación o se niega a ello, podrá acudir entonces ante el Juez. Así mismo indica que, excepcionalmente, se podrá prescindir del requisito de procedibilidad, cuando exista inminente peligro de ocurrir un perjuicio irremediable en contra de los derechos e intereses colectivos, situación que deberá sustentarse en la demanda.

Sobre el particular, el inciso tercero del artículo 144 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo establece lo siguiente:

“ARTÍCULO 144. PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS. Cualquier persona puede demandar la protección de los derechos e intereses colectivos para lo cual podrá pedir que se adopten las medidas necesarias con el fin de evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los mismos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.

Cuando la vulneración de los derechos e intereses colectivos provenga de la actividad de una entidad pública, podrá demandarse su protección, inclusive cuando la conducta vulnerante sea un acto administrativo o un contrato, sin que en uno u otro evento, pueda el juez anular el acto o el contrato, sin perjuicio de que pueda adoptar las medidas que sean necesarias para hacer cesar la amenaza o vulneración de los derechos colectivos.

Antes de presentar la demanda para la protección de los derechos e intereses colectivos, el demandante debe solicitar a la autoridad o al particular en ejercicio de funciones administrativas que adopte las medidas necesarias de protección del derecho o interés colectivo amenazado o violado. Si la autoridad no atiende dicha reclamación dentro de los quince (15) días siguientes a la presentación de la solicitud o se niega a ello, podrá acudir ante el juez. Excepcionalmente, se podrá prescindir de este requisito, cuando exista inminente peligro de ocurrir un perjuicio irremediable en contra de los derechos e intereses colectivos, situación que deberá sustentarse en la demanda”.

EXPEDIENTE:	No. 2500023410002023-00125-00
MEDIO DE CONTROL:	PROTECCIÓN DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE:	LUIS ENRIQUE MIRKER OVALLE
DEMANDADO:	CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA - CAR Y OTROS
ASUNTO:	AVOCA CONOCIMIENTO – INADMITE DEMANDA

Ahora bien, en el caso que se estudia, el demandante no aportó la prueba de haber acudido ante la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR-, Municipio de Girardot, Empresa de Servicios Municipales y Regionales, SER-REGIONALES, Ser Ambiental S.A E.S.P. y Aguas de Girardot, Ricaurte y la Región, ACUAGYR S.A E.S.P. solicitándoles la adopción de medidas necesarias para la protección de los derechos colectivos aludidos como vulnerados y/o violados en la demanda, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 144 de la ley 1437 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en consonancia con el numeral 4º del artículo 161 ibidem.

De igual forma, no sustentó un peligro inminente.

En consecuencia, resulta imperativo que se acredite el agotamiento de la solicitud ante las autoridades accionadas, pues sólo así puede advertirse su renuencia, y justificarse la puesta en conocimiento de la presente acción popular ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. De lo contrario, deberá acreditarse entonces, los medios de prueba correspondientes que den cuenta del peligro inminente.

Así las cosas, la parte actora en el término dispuesto para la subsanación de la demanda, deberá subsanar cada uno de los defectos indicados por el Despacho, so pena de rechazo de la misma.

Por lo anterior, el Despacho

DISPONE

AVÓCASE el conocimiento del medio de control consistente en la acción popular proveniente del Juzgado 1º Administrativo Oral del Circuito Judicial de Girardot, por las razones contenidas en la presente decisión, en consecuencia, se dispone:

EXPEDIENTE: No. 2500023410002023-00125-00
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE: LUIS ENRIQUE MIRKER OVALLE
DEMANDADO: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA - CAR Y OTROS
ASUNTO: AVOCA CONOCIMIENTO – INADMITE DEMANDA

PRIMERO.- INADMÍTESE la demanda presentada por Luis Enrique Mirker Ovalle, para que en el término de tres (3) días, so pena de rechazo de la misma, subsane los defectos señalados en la parte motiva de esta providencia.

La corrección y la demanda deberán presentarse en un solo escrito.

SEGUNDO.- COMUNÍQUESE la presente decisión al Juzgado 1° Administrativo Oral del Circuito Judicial de Girardot, para que haga las anotaciones correspondientes en el expediente **25307-33-35-001-2023-000022-00** por el cambio de radicación efectuada en esta Corporación.

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 - Sección Primera Subsección "A" del Tribunal Administrativo de Cundinamarca. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA.

Autor: Cristian Ordóñez

REPÚBLICA DE COLOMBIA



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

Bogotá D.C., primero (1) de febrero de dos mil veintitrés (2023)

PROCESO N°: 2500023410002023-00152-00
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD ELECTORAL
DEMANDANTE: MILDRED TATIANA RAMOS SÁNCHEZ
DEMANDADO: MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES
ASUNTO: ADMITE DEMANDA

MAGISTRADO PONENTE
FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA

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

En consecuencia, el Despacho,

DISPONE

PRIMERO. **ADMÍTASE** para tramitarse en única instancia, la demanda que, en ejercicio del medio de control de nulidad electoral, interpuso la señora Mildred Tatiana Ramos Sánchez en contra del Ministerio de Relaciones Exteriores y de la señora Paola Andrea Vásquez Restrepo.

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

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

PROCESO N°: 2500023410002023-00152-00
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD ELECTORAL
DEMANDANTE: MILDRED TATIANA RAMOS SÁNCHEZ
DEMANDADO: MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES
ASUNTO: ADMITE DEMANDA

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

TERCERO.- NOTIFÍQUESE personalmente la señora María Paula Martínez Pérez, en la forma dispuesta en el numeral 1 del artículo 277 de la Ley 1437 de 2011.

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

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

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

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

SEXTO.- Previa coordinación con las autoridades respectivas, por secretaría, mediante la página web del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, infórmese a la comunidad la existencia del presente proceso en la forma prevista en el numeral 5° del artículo 277 de la Ley 1437 de 2011, de lo cual se dejará constancia en el expediente.

PROCESO N°: 2500023410002023-00152-00
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD ELECTORAL
DEMANDANTE: MILDRED TATIANA RAMOS SÁNCHEZ
DEMANDADO: MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES
ASUNTO: ADMITE DEMANDA

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE¹.

Firmado electrónicamente
FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA
Magistrado

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

REPÚBLICA DE COLOMBIA



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

Bogotá D.C., treinta (30) de enero de dos mil veintitrés (2023)

PROCESO N°: 2500023410002023-00130-00
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD ELECTORAL
DEMANDANTE: ADRIANA MARCELA SÁNCHEZ YOPASÁ
DEMANDADO: MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES
ASUNTO: ADMITE DEMANDA

MAGISTRADO PONENTE
FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA

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

En consecuencia, el Despacho,

DISPONE

PRIMERO. **ADMÍTASE** para tramitarse en primera instancia, la demanda que, en ejercicio del medio de control de nulidad electoral, interpuso la señora Adriana Marcela Sánchez Yopasá en contra del Ministerio de Relaciones Exteriores y del señor Andrés Felipe Rodríguez Vasco.

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

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

PROCESO N°: 2500023410002023-00059-00
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD ELECTORAL
DEMANDANTE: ADRIANA MARCELA SÁNCHEZ YOPASÁ
DEMANDADO: MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES
ASUNTO: ADMITE DEMANDA

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

TERCERO.- NOTIFÍQUESE personalmente al señor Andrés Felipe Rodríguez Vasco, en la forma dispuesta en el numeral 1 del artículo 277 de la Ley 1437 de 2011.

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

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

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

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

SEXTO.- Previa coordinación con las autoridades respectivas, por secretaría, mediante la página web del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, infórmese a la comunidad la existencia del presente proceso en la forma prevista en el numeral 5° del artículo 277 de la Ley 1437 de 2011, de lo cual se dejará constancia en el expediente.

PROCESO N°: 2500023410002023-00059-00
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD ELECTORAL
DEMANDANTE: ADRIANA MARCELA SÁNCHEZ YOPASÁ
DEMANDADO: MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES
ASUNTO: ADMITE DEMANDA

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE¹.

Firmado electrónicamente
FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA
Magistrado

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

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN PRIMERA
SUBSECCIÓN "A"

Bogotá D.C., dos (02) de febrero de dos mil veintitrés (2023)

Magistrado Ponente: Dr. LUIS MANUEL LASSO LOZANO

Referencia: Exp. No. 250002341000202200082-00

Demandante: ERICSSON ERNESTO MENA GARZÓN Y OTRO

Demandado: PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y OTROS
MEDIO DE CONTROL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS

Asunto: Rechaza demanda.

Antecedentes

Los señores Ericsson Ernesto Mena Garzón e Irma Llanos Galindo, en representación del Colectivo Ambiental Primera Línea Ambiental Colombia, PLAC, presentaron demanda en ejercicio del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos (acción popular).

La demanda se dirige contra la Presidencia de la Republica, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Minas y Energía, el Ministerio del Interior, la Agencia Nacional de Minería, ANM, y la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, ANLA.

Pretenden la protección de los derechos colectivos que se relacionan a continuación:

“A) El derecho al goce de un ambiente sano, de conformidad a lo establecido en la Constitución, la Ley y las disposiciones reglamentarias

B) El derecho a la existencia de un equilibrio ecológico, manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.

C) La conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente.

D) La seguridad, derecho a la vida, derecho al buen vivir y salubridades públicas

E) El derecho a la existencia de un equilibrio ecológico, manejo y

aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.

F) La conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente.”.

Mediante auto del 20 de enero de 2023, se inadmitió la demanda por cuanto se encontraron las siguientes falencias i) la comunicación simultánea de la demanda y sus anexos; ii) la acreditación de haber agotado el requisito previo; iii) indicación de pretensiones; iv) indicación de hechos; y vi) acreditación de la existencia del Colectivo Ambiental Primera Línea Ambiental Colombia, PLAC.

Notificado el auto inadmisorio, la parte actora allegó escrito de subsanación dentro del término concedido en la providencia aludida.

Consideraciones

El Despacho rechazará la demanda, por las siguientes razones.

El artículo 20 de la Ley 472 de 1998, dispone.

“Artículo 20.- Admisión de la demanda.- Dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la presentación de la demanda o petición inicial, el juez competente se pronunciará sobre su admisión.

Inadmitirá la demanda que no cumpla con los requisitos señalados en la ley, precisando los defectos de que adolezca para que el demandante los subsane en el término de tres (3) días. **Si éste no lo hiciera, el juez la rechazará.**” (Destacado por la Sala).

En los términos de la norma transcrita, el rechazo de la demanda en el trámite del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos, regulado en forma especial por las leyes 472 de 1998 y 1437 de 2011, se presenta cuando tras haber sido inadmitida, por carecer de alguno de los requisitos legales consagrados para su interposición, no se subsana o se radica la subsanación por fuera del plazo otorgado.

Sobre el particular, el H. Consejo de Estado ha considerado.

“Conviene reiterar que **la acción popular sólo puede ser rechazada**, de conformidad con lo establecido en el artículo 20 de la ley 472 de 1998,

cuando el actor no subsane dentro del término legal los defectos de que adolezca [...].”¹ (Destacado por la Sala).

En el caso bajo examen, la demanda fue inadmitida mediante auto del 20 de enero de 2022, por las falencias relacionadas previamente.

A continuación, se pasará a estudiar cada una de ellas y la manifestación que la parte actora efectuó en su escrito de subsanación, allegado el 24 de enero de 2023.

1. Comunicación simultánea de la demanda y de sus anexos a los demandados al momento de presentación de la demanda.

Esta falencia se tendrá por no subsanada.

El artículo 162, numeral 8, del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (C.P.A.C.A.), adicionado por el artículo 35 de la Ley 2080 de 2021, dispuso.

“Artículo 162. Contenido de la demanda. Toda demanda deberá dirigirse a quien sea competente y contendrá.

(...)

8. Adicionado por el artículo 35, Ley 2080 de 2021. **El demandante, al presentar la demanda, simultáneamente deberá enviar por medio electrónico copia de ella y de sus anexos a los demandados**, salvo cuando se soliciten medidas cautelares previas o se desconozca el lugar donde recibirá notificaciones al demandado. Del mismo modo deberá proceder el demandante cuando al inadmitirse la demanda presente el escrito de subsanación. El secretario velará por el cumplimiento de este deber, sin cuya acreditación se inadmitirá la demanda. De no conocerse el canal digital de la parte demandada, se acreditará con la demanda el envío físico de la misma con sus anexos.

En caso que el demandante haya remitido copia de la demanda con todos sus anexos al demandado, al admitirse la demanda, la notificación personal se limitará al envío del auto admisorio al demandado.” (Destacado el Despacho).

En el auto inadmisorio de la demanda, se indicó que *“no obra prueba de la comunicación de la demanda y de sus anexos a los accionados, en forma simultánea con la presentación de la demanda de acción popular.”*.

¹ H. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Exp. 2005-01917 (AP), providencia de 21 de octubre de 2009, Consejera Ponente doctora Ruth Stella Correa Palacio.

Revisado el escrito de subsanación, la parte actora indica.

“Subsanación: De acuerdo con la solicitud de este honorable tribunal, cabe resaltar que en la presente demanda de Acción Popular se cita el término “SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR DE URGENCIA” en la Pagina #48, la LEY 1437 DE 2011 - Medidas cautelares de urgencia / MEDIDAS CAUTELARES DE URGENCIA - Suspensión provisional / MEDIDAS CAUTELARES DE URGENCIA - Se debe solicitar con fundamento en el mismo concepto de violación de la demanda.

En este evento el demandante ha deprecado con el carácter de urgente la medida cautelar tradicional y propia del Derecho Contencioso Administrativo, esto es, la suspensión provisional del acto demandado, prevista en el artículo 238 de la Carta Política y desarrollada ahora en el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -Ley 1437 de 2011- (arts. 229 y siguientes).”.

Los argumentos planteados por la parte actora no serán tenidos en cuenta para subsanar la falencia porque en el mismo auto inadmisorio se advirtió lo siguiente:

“El Despacho precisa que si bien la demanda se presentó con una solicitud de medida cautelar, una lectura de la misma permite señalar que no tiene la naturaleza de previa, por lo tanto la parte actora debe acreditar, antes, el cumplimiento del requisito mencionado.”.

En los términos anteriores, la parte actora debió acreditar el cumplimiento de la carga consistente en el envío simultáneo de la demanda y sus anexos a las accionadas; sin embargo, como no se arrimó al expediente dicho requisito, la falencia se tendrá por no subsanada.

2. No se acreditó el cumplimiento del requisito de reclamación previa del artículo 144 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que prescribe.

En el auto inadmisorio de la demanda, se indicó.

“No obra en los anexos de la demanda la acreditación de tal requisito de procedibilidad, y la parte actora tampoco indicó las razones para prescindir del mismo ni justificó de manera concreta el inminente peligro de ocurrir un perjuicio irremediable en contra de los derechos e intereses colectivos, situación que deberá sustentarse en la demanda, como lo señala la norma transcrita.”.

La parte actora, en el escrito de subsanación, señaló.

Subsanación: De acuerdo con la solicitud de este honorable tribunal me permito exponer el requisito previo y adjunto radicado y copia del escrito

Página # 29 de la demanda de Acción Popular, sin embargo hay cabida a la EXCEPCIÓN DEL REQUISITO DEL ARTÍCULO 144, LEY 1437 DE 2011 Conforme al artículo 144 del CPCA: “Antes de presentar la demanda para la protección de los derechos e intereses colectivos, el demandante debe solicitar a la autoridad o al particular en ejercicio de funciones administrativas que adopte las medidas necesarias de protección del derecho o interés colectivo amenazado o violado. Si la autoridad no atiende dicha reclamación dentro de los quince (15) días siguientes a la presentación de la solicitud o se niega a ello, podrá acudir ante el juez.

Excepcionalmente, se podrá prescindir de este requisito, cuando exista inminente peligro de ocurrir un perjuicio irremediable en contra de los derechos e intereses colectivos, situación que deberá sustentarse en la demanda”

Acudimos a su despacho, fundamentados en la necesidad de proteger los recursos naturales que se encuentran en el territorio colombiano, ya desde la PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA como cabeza del gobierno nacional y las otras entidades conexas, no se dio una respuesta contundente a los requerimientos solicitados en el escrito petitorio inicial, dando claras muestras de que el licenciamiento ambiental a PROYECTOS DE EXPLORACION Y EXPLOTACION MINERA LEGAL E ILEGAL en Colombia, no cuenta con los estudios y diagnósticos suficientes para ponderar una NO VULNERACION de los intereses colectivos en este caso el derecho a un ambiente sano, NO SE PUDO DEMOSTRAR por parte de estas entidades que este proyecto con todas las externalidades negativas que presenta, no puede garantizar la protección de los derechos Constitucionales tanto colectivos como los conexos fundamentales.”.

La falencia señalada en el auto inadmisorio de la demanda se tendrá por subsanada por las razones que se pasan a exponer.

La parte actora refiere una petición radicada el 17 de noviembre de 2020 ante la Presidencia de la República, el Ministerio de Minas y Energía, la Agencia Nacional de Minería, el Ministerio del Interior y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en la que solicitó, entre otras peticiones, lo siguiente.

“Solicito que bajo lo que se promulga en los Artículos 8,79 y 80 de la constitución política de Colombia y como derecho colectivo en conexidad con el derecho a la SALUD Y LA VIDA al afectar los servicios ecosistémicos, el cual fue también declarado como DERECHO HUMANO por parte de La Asamblea General de las Naciones Unidas el 28 de julio de 2022, que todas las personas del mundo tienen derecho a un medio ambiente saludable, en este orden de ideas si los proyectos explotación de Carbón Térmico, Carbón metalúrgico, Coque, Ferroníquel, Oro, Plata, Cobre, Níquel, Coltán, Platino, Esmeraldas en el territorio colombiano y áreas donde esté en trámite el licenciamiento para explotación de minerales, no poseen los estudios solicitados en el presente escrito, correspondientes a los componentes “Bióticos y abióticos” para la concesión de títulos mineros suministrados para la extracción en todo el territorio colombiano de: Carbón Térmico, Carbón metalúrgico, Coque, Ferroníquel, Oro, Plata, Cobre, Níquel, Coltán, Platino y Esmeraldas, donde se PRIORISEN estudios Hidrogeológicos, bajo la modelación de geometría de acuíferos bajo el

modelo 2D Y 3D, estudios de generación de gases de efecto invernadero por afectación a sumideros de carbono y estudios de coleóptera e invertebrados en general, se deberán abstener de continuar efectuando actividades mineras y se deberá cancelar todo acto administrativo que lo autorice , dado que la carencia de estos estudios previos se constituiría como una grave vulneración a los INTERESES COLECTIVOS de los Colombianos y también estarían causando un daño IRREPARABLE a los mismos.”.

Revisada la petición presentada por el actor popular, se observa que la misma cumple con los requisitos formales de que trata el artículo 144 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Lo anterior, porque se solicita la adopción de medidas para la protección de los derechos colectivos que se consideran vulnerados, como la cancelación de actos que autoricen actividades mineras.

En ese sentido, la falencia se tiene por subsanada.

3. Pretensiones.

En el auto por el cual se inadmitió la demanda, se indicó a la parte actora lo siguiente.

“Revisado el escrito de demanda, se observa que dentro del mismo no hay un acápite de pretensiones.

En la parte introductoria se señalan los derechos colectivos que la parte actora considera vulnerados, sin embargo, no se indica con precisión lo pretendido con la acción popular.”.

En el escrito de subsanación de la demanda, la parte actora elabora un acápite de pretensiones de la demanda las cuales están relacionadas con la protección de derechos colectivos y la protección del ecosistema a raíz del licenciamiento de minería legal.

En consecuencia, la falencia se tendrá por subsanada.

4. Hechos.

En el auto del 20 de enero de 2023, se indicó lo siguiente.

“Una lectura integral de la demanda permite observar que la parte actora en el acápite de hechos de la demanda hizo una reseña general sobre los daños causados con la minería legal.

No obstante, no se indicaron con precisión las situaciones fácticas concretas de las accionadas con respecto a la presunta vulneración de los derechos colectivos señalados en la demanda. La parte actora deberá indicar los hechos, actos, acciones u omisiones en las que han incurrido las accionadas, con los que considera que se vulneran los derechos colectivos por ella mencionados”.

Revisado el escrito de subsanación, la parte actora efectúa un recuento sobre la minería ilegal y el daño, en su criterio, produce dicha actividad al ecosistema. Así mismo, proporciona cifras de estudios de investigación y *links* de artículos relacionados con el asunto.

No obstante, la parte actora no cumplió con lo requerido en el auto inadmisorio, toda vez que no especificó los actos, hechos, acciones u omisiones en que habrían incurrido las accionadas, que vulneran los derechos colectivos.

La falencia se tendrá por no subsanada.

5. Acreditación de la existencia de la parte actora.

En el auto inadmisorio se señaló.

“En el acápite introductorio de la demanda, se indica que la presente acción popular es incoada por los señores Ericsson Ernesto Mena Garzón e Irma Llanos Galindo, en representación del Colectivo Ambiental Primera Línea Ambiental Colombia, PLAC.

Sin embargo, no se allegó el documento que acredite la existencia del mencionado colectivo ni la facultad de representación de los actores populares.

La parte actora en la subsanación indicó.

“De acuerdo con la solicitud de este honorable tribunal me permito responder de la manera más respetuosa que el Colectivo ambiental PRIMERA LIENA (SIC)AMBIENTAL COLOMBIA E INTERNACIONAL, no están registrados en ninguna base de datos del territorio colombiano por temas de seguridad, ya que el estado Colombiano no tiene capacidad alguna de garantizar el derecho a la vida y la seguridad de sus participantes que en su mayoría trabajan en el anonimato por esta razón consideramos que toda base de datos en el territorio Colombiano está sujeto a presuntos perfilamientos, sin embargo como ciudadano autónomo, actuando a nombre propio y como parte visible en el presente litigio, la constitución política permite participar en las decisiones que afecten los derechos constitucionales y sobre todo a presentar acciones que permitan de igual forma la defensa de los derechos constitucionales , estos derechos están consignados en los siguientes artículos de la Constitución política de Colombia.”.

En los términos planteados por la parte actora, se tendría como demandante

únicamente al señor Ericsson Ernesto Mena Garzón, en nombre propio.

La falencia se tendrá por subsanada.

En conclusión, vencido el término otorgado para subsanar, la parte actora no corrigió la totalidad de los defectos mencionados en el auto inadmisorio de la demanda, razón por la cual se rechazará de conformidad con el artículo 20, inciso 2, de la Ley 472 de 1998.

DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO. - RECHÁZASE la demanda que en ejercicio del Medio de Control de Protección de Derechos e Intereses Colectivos, presentaron los señores Ericsson Ernesto Mena Garzón e Irma Llanos Galindo, en atención a las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

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

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Discutido y aprobado en la Sala de la fecha.

Firmado electrónicamente
LUIS MANUEL LASSO LOZANO
Magistrado

Firmado electrónicamente
FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA
Magistrado

Firmado electrónicamente
CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO
Magistrada

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

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN PRIMERA
SUBSECCIÓN "A"

Bogotá D.C., dos (02) de febrero de dos mil veintitrés (2023)

Magistrado Ponente: Dr. LUIS MANUEL LASSO LOZANO
Referencia: Exp. No. 2500023410002023004900
Demandante: MILDRED TATIANA RAMOS SÁNCHEZ
Demandado: MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y OTRO
MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD ELECTORAL
Asunto: Rechaza reforma de la demanda.

Antecedentes

Mediante escrito radicado el 27 de enero de 2023, la demandante presentó escrito de reforma de la demanda, en los siguientes términos.

“Manifestar que el derecho de petición de documentos enviado el 11 de enero de 2023, con radicado 461619-PP, no ha sido atendido, a pesar de que hoy 26 de enero de 2023 es el término para resolver.”.

Consideraciones

El artículo 278 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, regula la reforma de la demanda en los procesos de nulidad electoral.

“Artículo 278. Reforma de la demanda

La demanda podrá reformarse por una sola vez dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación del auto admisorio de la demanda al demandante y se resolverá dentro de los tres (3) días siguientes. Podrán adicionarse cargos contra el acto cuya nulidad se pretende siempre que no haya operado la caducidad, en caso contrario se rechazará la reforma en relación con estos cargos. Contra el auto que resuelva sobre la admisión de la reforma de la demanda no procederá recurso.”.

La Sección Quinta del H. Consejo de Estado¹ ha admitido la reforma de la demanda

¹ H. CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN QUINTA Consejero ponente: LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA Bogotá, D.C., tres (3) de febrero de dos mil veinte (2020) Radicación número: 11001-03-28-000-2019-00093-00 Actor: AURA HELENA SILVA CARRILLO Y ANDRÉS PLAZAS Demandado: LUIS ALEJANDRO MOTTA, ANDRÉS IVÁN GARZÓN (PRINCIPALES) Y JUAN CARLOS CALDERÓN (SUPLENTE) – MIEMBROS CONSEJO DIRECTIVO DE LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA

en relación con los siguientes aspectos: las partes, los hechos, las pretensiones y las pruebas, como resultado de un procedimiento de integración normativa que conjuga, además, los mandatos del artículo 278 del CPACA y las previsiones normativas contenidas en el artículo 173 de ese mismo estatuto.

El Despacho observa que lo que pretende adicionar la parte actora constituye una **manifestación** con respecto a un derecho de petición que radicó ante la entidad demandada, que no ha sido contestado.

En conclusión, la solicitud de adición de la demanda no corresponde a ninguno de los aspectos que conforme a la ley y a la jurisprudencia pueden ser objeto de reforma de la demanda; por lo tanto, el Despacho dispone.

PRIMERO. RECHAZAR la reforma de la demanda presentada por la parte actora.

SEGUNDO. Por Secretaría, continúese con el conteo de los términos respectivos; una vez vencidos, deberá ingresar el expediente al Despacho para continuar con el trámite procesal que corresponda.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado electrónicamente
LUIS MANUEL LASSO LOZANO
Magistrado

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

L.C.C.G.

REPÚBLICA DE COLOMBIA



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

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

PROCESO N°: 2500023410002023-00045-00
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD ELECTORAL
DEMANDANTE: MILDRED TATIANA RAMOS SÁNCHEZ
DEMANDADO: MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES
ASUNTO: ADMITE DEMANDA – NIEGA SUSPENSIÓN PROVISIONAL

MAGISTRADO PONENTE
FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA

1. ANTECEDENTES.

1. La señora Mildred Tatiana Ramos Sánchez interpone demanda de nulidad electoral en contra del Ministerio de Relaciones Exteriores, pretendiendo que se declare la nulidad del decreto 2155 de 4 de noviembre de 2022, por medio del cual se nombró a la señora Aixa Carolina Kronfly David como Consejera de Relaciones Exteriores código 1012, grado 11, adscrito al Consulado General de Colombia en Sevilla, Reino de España.

2. Así las cosas, al encontrarse reunidos los elementos procesales exigidos en la Ley 1437 de 2011, procede la Sala a realizar el estudio de admisión de la demanda, pronunciándose sobre la solicitud de suspensión provisional del acto demandado.

1.1. De la demanda

La señora Mildred Tatiana Ramos Sánchez, presentó demanda de nulidad electoral, con el propósito de que se accediera a la siguiente pretensión:

“Que se declare la nulidad del acto de nombramiento contenido en el decreto 2155 de cuatro (4) de noviembre de 2022, expedido por el señor presidente de la República y por el Ministro de Relaciones Exteriores, por medio del cual

PROCESO N°: 2500023410002023-00045-00
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD ELECTORAL
DEMANDANTE: MILDRED TATIANA RAMOS SÁNCHEZ
DEMANDADO: MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES
ASUNTO: ADMITE DEMANDA – NIEGA SUSPENSIÓN PROVISIONAL

se designó, con carácter provisional, a la Doctora AIXA CAROLINA KRONFLY DAVID, identificado con cédula de ciudadanía N° 52.146.833 como Consejera de Relaciones Exteriores, código 1012, grado 11, de la planta global del Ministerio de Relaciones Exteriores, en la Embajada de Colombia en España.” (SIC)

Como se observa, se solicita que se declare la nulidad del acto demandando por cuanto el Ministerio nominador no tuvo en cuenta el personal inscrito en carrera administrativa, vulnerando así el principio del mérito.

Por lo tanto, se aseguró que el acto administrativo demandado incurre en violación del artículo 125 de la Constitución Política, así como también del numeral 7 del artículo 4°, el artículo 10, el artículo 13, el artículo 40, el artículo 46, y el artículo 60 del Decreto Ley 274 de 2000 y el artículo 17 de la ley 909 de 2004.

2. CONSIDERACIONES DE LA SALA:

2.1 Competencia

El artículo 152 de la Ley 1437 de 2011 regula la competencia de los tribunales administrativos en primera instancia; en el literal c del numeral 6 se establece:

“Artículo 152. Competencia de los tribunales administrativos en primera instancia

Los tribunales administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:

(...)

7. De los siguientes asuntos relativos a la nulidad electoral:

(...)

c) De la nulidad de los actos de elección o llamamiento a ocupar curul, según el caso, distintos de los de voto popular, y de los de nombramiento, sin pretensión de restablecimiento del derecho, de empleados públicos del nivel directivo, asesor o sus equivalentes en los órdenes nacional, departamental y distrital, así como de los municipios de setenta mil (70.000) habitantes o más, o que sean capital

PROCESO N°: 2500023410002023-00045-00
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD ELECTORAL
DEMANDANTE: MILDRED TATIANA RAMOS SÁNCHEZ
DEMANDADO: MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES
ASUNTO: ADMITE DEMANDA – NIEGA SUSPENSIÓN PROVISIONAL

de departamento, independientemente de la autoridad nominadora. Igualmente, de los que recaigan en miembros de juntas o consejos directivos de entidades públicas de los órdenes anteriores, siempre y cuando la competencia no esté atribuida expresamente al Consejo de Estado.” (Negrillas de la Sala).

Así entonces, por tratarse de una demanda contra el acto de elección de un Consejero de Relaciones Exteriores, cargo de nivel asesor en el orden nacional, es competencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca conocer del asunto en primera instancia.

2.2. De la causal invocada

La demanda cumple con los presupuestos dispuestos en la Ley, ya que se alega únicamente una causal objetiva como presupuesto de nulidad, ya que se delimita que el Ministerio de Relaciones Exteriores desconoció el mérito y la carrera administrativa para proferir un nombramiento provisional.

2.3. Solicitud de Suspensión Provisional

La demandante solicitó el decreto de medida cautelar consistente en suspensión provisional del acto administrativo demandado, bajo los siguientes argumentos:

“Acorde al artículo 238 de la Constitución Política de Colombia, y el artículo 234 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, solicito que se imponga medida cautelar de urgencia:

1. Se le dé trámite para su estudio a la presente solicitud de imposición de medida cautelar de suspensión temporal del Decreto de nombramiento 2155 de 2 de noviembre de 2022 en el que se nombró a AIXA CAROLINA KRONFLY DAVID como Consejera de Relaciones Exteriores código 1012, grado 11 en España.
2. Que se imponga la medida cautelar de suspensión provisional del Decreto demandado.
3. Que se notifique al Ministerio de Relaciones Exteriores la decisión de imposición de la medida cautelar, por tanto, la pérdida de fuerza de ejecutoria del Decreto de nombramiento 2155 de cuatro (4) de noviembre de 2022.

PROCESO N°: 2500023410002023-00045-00
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD ELECTORAL
DEMANDANTE: MILDRED TATIANA RAMOS SÁNCHEZ
DEMANDADO: MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES
ASUNTO: ADMITE DEMANDA – NIEGA SUSPENSIÓN PROVISIONAL

Es necesario que se declare la medida cautelar, toda vez que, cuando se dicte la sentencia ya es demasiado tarde para la protección de los derechos constitucionales que se alegan para los funcionarios de Carrera.

Lo declaratoria de la medida cautelar puede ser determinante para la vacancia del cargo que ha sido ocupado por una persona ajena a la Carrera y la declaratoria implica la oportunidad para un Funcionario de Carrera que mediante distintas figuras pueden ocupar cargos en el exterior en razón al mérito y porque los funcionarios de la Carrera Diplomática y Consular tienen mejor derecho a ocupar el cargo del Decreto demandado en España.”

2.3. Posición de la Sala

La demandante solicitó el decreto de medida cautelar consistente en suspensión provisional de los efectos del acto administrativo acusado en nulidad.

Para que proceda la solicitud de suspensión provisional es necesario cumplir con lo ordenado en el artículo 229 y el numeral 3 del artículo 231 de la Ley 1437 de 2011 los cuales señalan:

“ARTÍCULO 229. PROCEDENCIA DE MEDIDAS CAUTELARES. En todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado, el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada, podrá el Juez o Magistrado Ponente decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, de acuerdo con lo regulado en el presente capítulo.

La decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento.

PARÁGRAFO. Las medidas cautelares en los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos y en los procesos de tutela del conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se regirán por lo dispuesto en este capítulo y podrán ser decretadas de oficio”.

De igual forma, en el artículo 231 *ibidem*, se establecen los requisitos que debe contener la solicitud de suspensión provisional, en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 231. REQUISITOS PARA DECRETAR LAS MEDIDAS CAUTELARES. Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las

PROCESO N°: 2500023410002023-00045-00
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD ELECTORAL
DEMANDANTE: MILDRED TATIANA RAMOS SÁNCHEZ
DEMANDADO: MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES
ASUNTO: ADMITE DEMANDA – NIEGA SUSPENSIÓN PROVISIONAL

disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos.

En los demás casos, las medidas cautelares serán procedentes cuando concurren los siguientes requisitos:

1. Que la demanda esté razonablemente fundada en derecho.
2. Que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados.
3. Que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, **argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla.**
4. Que, adicionalmente, se cumpla una de las siguientes condiciones:
 - a) Que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o
 - b) Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios”.

En ese sentido, corresponderá a la Sala determinar en la sentencia si el acto de nombramiento o elección demandado se enmarca en aquellos descritos en el artículo 139 de la ley 1437 de 2011:

“ARTÍCULO 139. NULIDAD ELECTORAL. Cualquier persona podrá pedir la nulidad de los actos de elección por voto popular o por cuerpos electorales, así como de los actos de nombramiento que expidan las entidades y autoridades públicas de todo orden. Igualmente podrá pedir la nulidad de los actos de llamamiento para proveer vacantes en las corporaciones públicas. En elecciones por voto popular, las decisiones adoptadas por las autoridades electorales que resuelvan sobre reclamaciones o irregularidades respecto de la votación o de los escrutinios, deberán demandarse junto con el acto que declara la elección. El demandante deberá precisar en qué etapas o registros electorales se presentan las irregularidades o vicios que inciden en el acto de elección.

En todo caso, las decisiones de naturaleza electoral no serán susceptibles de ser controvertidas mediante la utilización de los mecanismos para proteger los derechos e intereses colectivos regulados en la Ley 472 de 1998”.

En el presente caso, tal como se desprende de la transcripción de la medida cautelar solicitada, la parte actora no otorga una justificación concreta que demuestre la afectación al interés público que se presentaría si no se accede a la medida de suspensión provisional, tampoco elementos de juicio que permitan evidenciar la

PROCESO N°: 2500023410002023-00045-00
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD ELECTORAL
DEMANDANTE: MILDRED TATIANA RAMOS SÁNCHEZ
DEMANDADO: MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES
ASUNTO: ADMITE DEMANDA – NIEGA SUSPENSIÓN PROVISIONAL

necesidad de la medida, puesto que de lo expuesto, se tiene que la suspensión provisional no se sustenta en elementos de rango constitucional ni legal, por lo que se incurre en afirmaciones subjetivas que, junto con los elementos fácticos propuestos en la demanda, deberán ser estudiados a fondo en el momento de dictar sentencia conforme se hayan allegado los medios de prueba necesarios, así como las contestaciones de la parte pasiva de la acción, pues bajo el argumento del demandante, acceder a la medida estaría afirmando de manera anticipada una prosperidad en las pretensiones de la acción, sin que se haya proferido una decisión de fondo ni se haya analizado el material probatorio y argumentativo de la parte demandada.

Por tanto, los argumentos expuestos en la solicitud de medida no conllevan a la Sala al convencimiento de que no decretar la medida sería una opción más gravosa al interés general, tampoco se brindaron argumentos que evidencien la necesidad de que la medida sea decretada desde la admisión del medio de control, pues se reitera, el debate es de rango legal y por tanto será la sentencia en donde se estudien dichos argumentos para lograr identificar si se desvirtúa o no, la presunción de legalidad del acto administrativo demandado.

Para la Sala el asunto tiene una connotación o enfoque meramente legal que requiere de la conformación del contradictorio y trabar la relación jurídico procesal con las partes implicadas, para con ello determinar si efectivamente el acto administrativo demandado es nulo, razón por la cual no existen los elementos necesarios para disponer la suspensión provisional del acto administrativo demandado.

3. Así las cosas, la Sala negará la solicitud de suspensión provisional del Decreto 2155 de 4 de noviembre de 2022, por medio del cual se nombró a la señora Aixa Carolina Kronfly David como Consejera de Relaciones Exteriores código 1012, grado 11, en el Consulado de Colombia en Sevilla - España, en tanto que será en la sentencia la oportunidad para determinar la legalidad del acto administrativo acusado.

Sin perjuicio de lo anterior, al cumplirse con los requisitos formales previstos en la ley,

PROCESO N°: 2500023410002023-00045-00
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD ELECTORAL
DEMANDANTE: MILDRED TATIANA RAMOS SÁNCHEZ
DEMANDADO: MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES
ASUNTO: ADMITE DEMANDA – NIEGA SUSPENSIÓN PROVISIONAL

se dispondrá la admisión de la demanda.

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

DISPONE

PRIMERO. **ADMÍTASE** para tramitarse en primera instancia, la demanda que, en ejercicio del medio de control de nulidad electoral, interpuso la señora Mildred Tatiana Ramos Sánchez en contra del Ministerio de Relaciones Exteriores y de la señora Aixa Carolina Kronfly David.

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

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

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

TERCERO.- **NOTIFÍQUESE** personalmente la señora Aixa Carolina Kronfly David, en la forma dispuesta en el numeral 1 del artículo 277 de la Ley 1437 de 2011.

El traslado se entenderá surtido dos (2) días hábiles siguientes al del envío del mensaje y el término respectivo empezará a correr a partir del día siguiente, en concordancia

PROCESO N°: 2500023410002023-00045-00
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD ELECTORAL
DEMANDANTE: MILDRED TATIANA RAMOS SÁNCHEZ
DEMANDADO: MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES
ASUNTO: ADMITE DEMANDA – NIEGA SUSPENSIÓN PROVISIONAL

con lo dispuesto en el artículo 199 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 48 de la Ley 2080 de 2021.

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

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

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

SEXTO.- Previa coordinación con las autoridades respectivas, por secretaría, mediante la página web del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, infórmese a la comunidad la existencia del presente proceso en la forma prevista en el numeral 5° del artículo 277 de la Ley 1437 de 2011, de lo cual se dejará constancia en el expediente.

SÉPTIMO.- NIÉGASE la suspensión provisional del acto demandado, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia. La presente decisión no constituye prejuzgamiento (artículo 229 de la ley 1437 del 2011).

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Discutido y aprobado en sesión de la fecha¹.

Firmado electrónicamente

¹ 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.

PROCESO N°: 2500023410002023-00045-00
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD ELECTORAL
DEMANDANTE: MILDRED TATIANA RAMOS SÁNCHEZ
DEMANDADO: MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES
ASUNTO: ADMITE DEMANDA – NIEGA SUSPENSIÓN PROVISIONAL

FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA
Magistrado

Firmado electrónicamente
CLAUDIA ELÍZABETH LOZZI MORENO
Magistrada

Firmado electrónicamente
LUIS MANUEL LASSO LOZANO
Magistrado

REPÚBLICA DE COLOMBIA



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

Bogotá D. C., treinta (30) de enero de dos mil veintitrés (2023)

Magistrado Ponente: OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS
Expediente: No. 25000-23-41-000-2023-00043-00
Solicitante: JORGE ANTONIO RICO BARINAS
Demandado: CENIT TRANSPORTE Y LOGÍSTICA DE
HIDROCARBUROS S.A.S. - CENIT S.A.S.
Referencia: RECURSO DE INSISTENCIA
Tema: RESERVA DE ESPECIFICACIONES
TÉCNICAS DE UN CONTRATO ESTATAL

Procede la Sala a pronunciarse sobre la solicitud de insistencia remitida por la señora Juliette Rocío Sánchez Galvis en calidad de apoderada especial de CENIT S.A.S., radicado en la Secretaría de la Sección Primera de esta Corporación el día 11 de enero de 2023 (archivo 07), de conformidad con lo previsto en la Ley 1755 de 2015 y el artículo 26 de la Ley 1437 de 2011, debido a la negativa parcial de acceder a la solicitud de información formulada por el señor Jorge Antonio Rico Barinas, ante dicha entidad el 6 de noviembre de 2022 (fl. 2 archivo 02) e insistida el día 16 de diciembre de 2022 (fl. 6 archivo 02).

I. ANTECEDENTES

1. Trámite del recurso de insistencia

De acuerdo con el artículo 26 la Ley 1755 de 2015 y la Ley 1437 de 2011 (CPACA), en caso de que una persona solicitante insistiese en su petición de información o documentos ante una autoridad que ha negado el acceso a la misma invocando una reserva, resulta necesario dar curso al procedimiento previsto en la norma como se describe a continuación:

Artículo 26. Insistencia del solicitante en caso de reserva. Si la persona interesada insistiere en su petición de información o de documentos ante la autoridad que invoca la reserva, corresponderá al Tribunal Administrativo con jurisdicción en el lugar donde se encuentren los documentos, si se trata de autoridades nacionales, departamentales o del Distrito Capital de Bogotá, o al juez administrativo si se trata de autoridades distritales y municipales decidir en única instancia si se niega o se acepta, total o parcialmente la petición formulada.

Para ello, el funcionario respectivo enviará la documentación correspondiente al tribunal o al juez administrativo, el cual decidirá dentro de los diez (10) días siguientes. Este término se interrumpirá en los siguientes casos:

1. Cuando el tribunal o el juez administrativo solicite copia o fotocopia de los documentos sobre cuya divulgación deba decidir, o cualquier otra información que requieran, y hasta la fecha en la cual las reciba oficialmente.
2. Cuando la autoridad solicite, a la sección del Consejo de Estado que el reglamento disponga, asumir conocimiento del asunto en atención a su importancia jurídica o con el objeto de unificar criterios sobre el tema. Si al cabo de cinco (5) días la sección guarda silencio, o decide no avocar conocimiento, la actuación continuará ante el respectivo tribunal o juzgado administrativo.

Parágrafo. El recurso de insistencia deberá interponerse por escrito y sustentado en la diligencia de notificación, o dentro de los diez (10) días siguientes a ella. (Negrillas de la Sala).

De esta forma, la normativa precitada dispone que, en caso de desacuerdo con la negativa de la entidad para brindar la información solicitada en virtud de una reserva invocada por la misma, el solicitante tiene la facultad de interponer un recurso de insistencia dentro del término de diez (10) días siguientes a la diligencia de notificación de la respuesta de la entidad que niega el acceso a dicha información.

En virtud de ello, se observa que la interposición del recurso en el plazo legal establecido para ello, es una carga del peticionario y su inobservancia genera consecuencias negativas para el mismo, de tal forma que el recurso es susceptible de ser rechazado si se desprende de la actuación que este ha sido impetrado por fuera de los diez (10) días que la ley estipula.

Una vez revisado el expediente, se evidencia que el señor Jorge Antonio Rico Barinas, presentó una solicitud inicial de información y documentos, la cual fue radicada el 6 de noviembre del año 2022 ante CENIT S.A.S. (fl. 2 archivo 02).

En ese orden, CENIT S.A.S. contestó la solicitud mediante escrito del 15 de diciembre de 2022 (fl. 4 archivo 02) indicando que parte de lo solicitado goza de reserva, razón por la cual, no era posible acceder a la petición.

Como consecuencia de lo anterior, el peticionario contaba con diez (10) días para la interposición del recurso de insistencia a partir del día siguiente a la notificación, sobre la cual no se tiene certeza de su fecha por cuanto no se allegó la respectiva constancia de notificación. Sin embargo, la Sala tomará como fecha de notificación la misma del oficio de contestación, esto es, el 15 de diciembre de 2022, por lo tanto, el término para insistir sobre la información sujeta a reserva venció el día 29 de diciembre de 2022, situación que efectivamente sucedió, toda vez que, el solicitante interpuso el recurso de insistencia el día 16 de diciembre del 2022 (fl. 6 archivo 02) respecto de la solicitud denegada. En ese orden, la Sala se pronunciará sobre el fondo del asunto.

2. El contenido específico de la petición

1) Mediante escrito radicado el 6 de noviembre de 2022 (fl. 2 archivo 02) el señor Jorge Antonio Rico Barinas, presentó una solicitud de información ante la sociedad de economía mixta CENIT S.A.S., bajo las siguientes consideraciones:

"(...)

Como derecho de petición de información solicito respetuosamente las especificaciones técnicas y las diferentes ODS, del contrato; así mismo

Expediente No. 25000-23-41-000-2023-00043-00
Peticionario: Jorge Antonio Rico Barinas
Recurso de insistencia

las diferentes modificaciones al contrato; adicional y en especial la ORDEN DE SERVICIO 14 y Alcance de la misma.

(...)"

2) La sociedad de economía mixta CENIT S.A.S., por medio del oficio del 15 de diciembre de 2022, resolvió negar parcialmente la solicitud documental, de que trata el numeral inmediatamente anterior (fl. 4 archivo 02), indicando lo siguiente:

"(...)

Informamos que CENIT no podrá entregar la información solicitada, teniendo en consideración que ésta es considerada de carácter reservada, por lo que no es susceptible de ser compartida con terceros, ajenos a las partes contratantes, ni de ser publicada en la plataforma SECOP I en los términos del artículo 53 de la ley 2195 de 2022.

En la plataforma SECOP I está disponible la información contractual del Contrato No 8000007575 suscrito entre CENIT y MORELCO S.A.S. cuyo objeto es "OBRAS CIVILES, MECÁNICAS, DE TUBERÍA, ELÉCTRICAS Y DE INSTRUMENTACIÓN PARA PLANTAS Y ESTACIONES QUE HACEN PARTE DE LA INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE DE HIDROCARBUROS", que se ha clasificado como no reservada, sin embargo, la información particular sobre las Ordenes de Servicios asignadas a los contratos marco y sus Especificaciones Técnicas no se encuentran publicadas pues se considera información reservada, de acuerdo con lo antes expuesto.

Lo anterior, en consideración a que CENIT es una sociedad de economía mixta que se encuentra en condiciones de competencia en el sector en el que participa, por lo que, no todos los actos o contratos que ésta celebre ni toda la información asociada a los mismos, se encuentran en el ámbito de aplicación de la norma y son objeto de publicación o considerada información pública.

(...)"

3) En consecuencia de lo anterior, el peticionario presentó escrito de insistencia en la información el día 16 de diciembre del año 2022 (fl. 6 archivo 02).

4) Finalmente, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 26 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA) y Ley 1755 de 2015, la sociedad de economía mixta CENIT S.A.S., remitió al Tribunal Administrativo de Cundinamarca la

solicitud de información presentada por el señor Jorge Antonio Rico Barinas, para resolver el recurso de insistencia elevado, frente a la reserva de documentos solicitada en el escrito radicado inicialmente (archivo 01).

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Competencia y Legitimación

Procede la Sala a establecer la competencia para resolver el recurso de insistencia interpuesto respecto de una información administrada por la sociedad CENIT S.A.S., con ocasión de una información relacionada con las especificaciones técnicas y órdenes de servicio de un contrato suscrito entre CENIT S.A.S. y MORELCO S.A.S. *cuyo objeto es "OBRAS CIVILES, MECÁNICAS, DE TUBERÍA, ELÉCTRICAS Y DE INSTRUMENTACIÓN PARA PLANTAS Y ESTACIONES QUE HACEN PARTE DE LA INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE DE HIDROCARBUROS"*.

En el presente asunto, la entidad ante la cual se solicita la documentación presuntamente reservada, es la sociedad CENIT Transporte y Logística de Hidrocarburos S.A.S., la cual es una sociedad comercial, .del tipo de las sociedades por acciones simplificada, de economía mixta, sujeta al régimen de derecho privado, de nacionalidad colombiana.

Por su parte, se pone de presente que en aplicación de lo establecido en el artículo 104 de la Ley 1437 del año 2011 (CPACA), los asuntos que conoce la Jurisdicción Contenciosa Administrativa son aquellas controversias en las cuales se encuentren involucradas entidades públicas o particulares que ejerzan funciones administrativas.

De lo anterior es viable concluir que, el presente trámite es de competencia de la jurisdicción, como quiera que se encuentra un conflicto

respecto de una sociedad de economía mixta y un particular, tal como lo establece el artículo 104 de la Ley 1437 del 2011 (CPACA). Además de lo anterior, se tiene que CENIT S.A.S. cuenta con domicilio en la ciudad de Bogotá D.C., siendo entonces competente el presente Tribunal de acuerdo a lo establecido en el artículo 26 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA) y Ley 1755 de 2015.

2. El derecho de acceso a la información y a los documentos públicos

En primer lugar, La Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 13)¹ y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 19)² establecen el derecho al acceso a la información.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos consideró que el derecho de acceso a la información se rige por el "principio de la máxima divulgación", donde el acceso a la información debe ser la regla general y su limitación la excepción.³

Así, el acceso a la información, en principio, no puede estar sometida a restricciones o censuras. No obstante, esta regla general tiene una excepción, y solo se puede restringir el acceso a la información en los

¹ Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), arts. 13 y 13.2. Aprobada por la Ley 16 de 1972, Convención Americana sobre Derechos Humanos, "Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión. "1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de elección. "2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: "a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o "b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas."

² Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 19. "Artículo 19. 1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones. ||2.Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de elección. ||3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para: ||a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás; ||b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

³ Corte IDH. Caso Claude Reyes VS Chile, Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 58 c).

casos expresamente fijados por la ley, y siempre que sea necesaria la restricción para garantizar los derechos de los demás o la protección a la seguridad nacional, el orden, la salud o la moral pública.

Por su parte, el artículo 15 de la Constitución Política establece respecto del derecho a la intimidad lo siguiente:

"Todas las personas tienen derecho a su intimidad personal y familiar y a su buen nombre, y el Estado debe respetarlos y hacerlos respetar. De igual modo, tienen derecho a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en bancos de datos y en archivos de entidades públicas y privadas.

En la recolección, tratamiento y circulación de datos se respetarán la libertad y demás garantías consagradas en la Constitución.

La correspondencia y demás formas de comunicación privada son inviolables. Sólo pueden ser interceptadas o registradas mediante orden judicial, en los casos y con las formalidades que establezca la ley.

Para efectos tributarios o judiciales y para los casos de inspección, vigilancia e intervención del Estado podrá exigirse la presentación de libros de contabilidad y demás documentos privados, en los términos que señale la ley".

El artículo 74 de la Constitución Política, establece que todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley, disposición que también se encuentra reflejada en las normas del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 del 2011).

El artículo 13⁴ del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 del 2011) consagra la posibilidad de consultar los documentos que reposan en las oficinas públicas y de obtener copia de los mismos, siendo un derecho reglamentado en la ley como una expresión del derecho constitucional fundamental de petición reconocido en el artículo 23 de la Constitución Política.

⁴ Artículo inexecutable, con efectos diferidos hasta el 31 de diciembre de 2014.

La reglamentación sobre la reserva de los documentos se encuentra contenida en los artículos 24 a 26⁵ del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, normas estas que establecen que sólo tendrán carácter reservado las informaciones y documentos expresamente sometidos a esa calidad por la Constitución o la ley, y en especial, aquellos protegidos por el secreto comercial o industrial, los relacionados con la defensa o seguridad nacional, los amparados en el secreto profesional, los que involucren derechos a la privacidad e intimidad de las personas y los relativos a las condiciones financieras de las operaciones de crédito público y tesorería que realice la Nación, así como a los estudios técnicos de valoración de los activos de la Nación.

Posteriormente, la Ley 1755 del 30 de junio del 2015, reguló el derecho de petición y sustituyó el Título II, Derecho de Petición, capítulo 1, Derecho de petición ante las autoridades-Reglas Generales, capítulo II Derecho de petición ante autoridades-Reglas especiales y capítulo III Derecho de petición ante organizaciones e instituciones privadas, artículos 13 a 33, de la Parte Primera de la Ley 1437 de 2011 (CPACA).

De acuerdo con la Ley 1437 de 2011 (CPACA) y la Ley 1755 del año 2015, la regla general aplicable es la publicidad de los documentos públicos y la excepción a dicho principio es la reserva por disposición constitucional o legal, al igual que los aspectos relacionados de manera específica en el artículo 24 de la Ley 1437 de 2011 (modificado).

El respeto al derecho a la intimidad impide a la administración la entrega de información individual que se encuentre protegida por normas especiales por reserva de la información.

⁵ *Ibidem.*

Sobre los datos personales y el derecho a la intimidad⁶, la Corte Constitucional⁷ ha considerado que estos se clasifican en públicos, semiprivados y privados.

El dato público, corresponde a aquellos que sean calificados de esa manera por la Constitución y la ley, al igual que todos los que no estén incluidos en las categorías de datos semiprivados y privados.

Los datos semiprivados corresponden a aquellos que no tienen naturaleza íntima, reservada, ni pública y que, por ende, su conocimiento puede interesar no solo a su titular sino a cierto sector o grupo de personas o a la sociedad en general. Ejemplo de esta categoría es el dato financiero y crediticio de actividad comercial o de servicios.

Por último, **el dato privado** es aquel que por su naturaleza íntima o reservada sólo es relevante para el titular.

En consecuencia, de acuerdo con lo anterior la regla general aplicable es la publicidad de los documentos públicos y, la excepción a dicho precepto es la reserva que, en determinadas circunstancias, imponga la ley.

⁶ **ARTÍCULO 3o. DEFINICIONES.** Para los efectos de la presente ley, se entiende por:

(...)

e) *Dato personal.* Es cualquier pieza de información vinculada a una o varias personas determinadas o determinables o que puedan asociarse con una persona natural o jurídica. Los datos impersonales no se sujetan al régimen de protección de datos de la presente ley. Cuando en la presente ley se haga referencia a un dato, se presume que se trata de uso personal. Los datos personales pueden ser públicos, semiprivados o privados;

f) *Dato público.* Es el dato calificado como tal según los mandatos de la ley o de la Constitución Política y todos aquellos que no sean semiprivados o privados, de conformidad con la presente ley. Son públicos, entre otros, los datos contenidos en documentos públicos, sentencias judiciales debidamente ejecutoriadas que no estén sometidos a reserva y los relativos al estado civil de las personas;

g) *Dato semiprivado.* Es semiprivado el dato que no tiene naturaleza íntima, reservada, ni pública y cuyo conocimiento o divulgación puede interesar no sólo a su titular sino a cierto sector o grupo de personas o a la sociedad en general, como el dato financiero y crediticio de actividad comercial o de servicios a que se refiere el Título IV de la presente ley.

h) *Dato privado.* Es el dato que por su naturaleza íntima o reservada sólo es relevante para el titular.

(...)

⁷ Sentencias T-729 del 5 de septiembre de 2002 y C-1011 del 16 de octubre de 2008, ambas del Magistrado Ponente Dr. Jaime Córdoba Triviño.

Corresponde entonces al legislador el señalamiento preciso y concreto de aquellos documentos que deben estar amparados por reserva, lo que excluye lógicamente que las limitaciones a la regla de la publicidad puedan ser impuestas por autoridades diferentes.

Se advierte que, al tratarse de una excepción al ejercicio del derecho constitucional fundamental de petición la consagración legal debe ser expresa, por ende, su aplicación taxativa y sobre la base de una interpretación restrictiva pues, sólo de esta forma se instrumenta y garantiza la protección efectiva de los derechos fundamentales.

De conformidad con lo establecido en el artículo 25 de la Ley 1437 del 2011 (CPACA), la limitación a la obtención de ciertos documentos que se encuentran en la base de datos de las entidades públicas, debe ser motivada por la administración y las autoridades con indicación precisa de las disposiciones legales y constitucionales que fundamentan la respuesta nugatoria, por lo cual, no es suficiente con manifestar simplemente que la información requerida por un peticionario se encuentra amparada por reserva legal y es confidencial sin señalar el sustento normativo de esta dado que, la omisión vulnera injustificadamente, el ejercicio del derecho fundamental de petición.

En el mismo sentido, la Ley 1712 de 2014 "*Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones*" establece en su artículo 18º, la posibilidad de rechazar el acceso a la información, siempre y cuando dicho acceso pudiese causar daño a derechos como la vida, la salud, la seguridad, la intimidad y los secretos comerciales, industriales y profesionales.

A su vez, el artículo 21° de la precitada normativa, dispone la facultad de realizar una divulgación parcial de la información cuando se evidencie que la totalidad de la misma no está protegida por una excepción contenida en la ley, de tal forma que resulta imperativo elaborar una versión pública que mantenga la reserva únicamente de la parte indispensable, pues el restante de la información que no cae en ningún supuesto de reserva legal se erige, entonces, con el carácter de conocimiento público y deberá ser entregada al solicitante de conformidad con el derecho fundamental a la información.

Por su parte, el artículo 26 de la Ley 1437 del 2011 (CPACA), establece el trámite que debe adelantarse, en caso de una insistencia de una persona solicitante, así:

*"Artículo 26. Insistencia Del Solicitante En Caso De Reserva. **Si la persona interesada insistiere en su petición de información o de documentos ante la autoridad que invoca la reserva, corresponderá al Tribunal Administrativo con jurisdicción en el lugar donde se encuentren los documentos, si se trata de autoridades nacionales, departamentales o del Distrito Capital de Bogotá, o al juez administrativo si se trata de autoridades distritales y municipales decidir en única instancia si se niega o se acepta, total o parcialmente la petición formulada.***

Para ello, el funcionario respectivo enviará la documentación correspondiente al tribunal o al juez administrativo, el cual decidirá dentro de los diez (10) días siguientes. (...)" (Negritillas adicionales de la Sala).

3. Caso Concreto

En el asunto bajo estudio, CENIT S.A.S. denegó parcialmente la solicitud de información elevada por el señor Jorge Antonio Rico Barinas, con fundamento en que la misma es reservada.

La información solicitada se relaciona con lo siguiente "(...) especificaciones técnicas y las diferentes ODS, del contrato; así mismo las diferentes modificaciones al contrato; adicional y en especial la ORDEN DE

SERVICIO 14 y Alcance de la misma"

Evaluados los presupuestos normativos, la Sala **accederá a la solicitud de información**, como pasa a explicarse en el siguiente sentido:

1) Sea lo primero indicar que, la empresa CENIT S.A.S. no fundamentó la negativa de la entidad para acceder a la información solicitada por el señor Rico Barinas en una disposición de orden legal o constitucional, sino que, únicamente indicó que la información solicitada no puede ser entregada de conformidad con lo establecido en el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022, por la siguiente razón:

"(...)

la información particular sobre las Ordenes de Servicios asignadas a los contratos marco y sus Especificaciones Técnicas no se encuentran publicadas pues se considera información reservada, de acuerdo con lo antes expuesto.

Lo anterior, en consideración a que CENIT es una sociedad de economía mixta que se encuentra en condiciones de competencia en el sector en el que participa, por lo que, no todos los actos o contratos que ésta celebre ni toda la información asociada a los mismos, se encuentran en el ámbito de aplicación de la norma y son objeto de publicación o considerada información pública.

(...)"

Como se denota, la anterior negativa de acceso a la información, no invoca o pone de presente cuál es el sustento normativo de orden legal o constitucional que reviste la información solicitada con la reserva alegada; solo se limita a indicar que no toda la información asociada a los contratos que celebre el CENIT se encuentran en el ámbito de aplicación del artículo 53 de la Ley 2195 de 2022 que establece lo siguiente:

ARTÍCULO 53. *Adiciónese los siguientes incisos al Artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, el cual quedara así:*

Artículo 13. PRINCIPIOS GENERALES DE LA ACTIVIDAD CONTRACTUAL PARA ENTIDADES NO SOMETIDAS AL ESTATUTO GENERAL DE CONTRATACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA. Las entidades estatales que por disposición legal cuenten con un régimen contractual excepcional al del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, aplicaran en desarrollo de su actividad contractual, acorde con su régimen legal especial, los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal de que tratan los Artículos 209 y 267 de la Constitución Política, respectivamente según sea el caso y estarán sometidas al régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto legalmente para la contratación estatal.

En desarrollo de los anteriores principios, deberán publicar los documentos relacionados con su actividad contractual en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública -SECOP II- o la plataforma transaccional que haga sus veces. **Para los efectos de este Artículo, se entiende por actividad contractual los documentos, contratos, actos e información generada por oferentes, contratista, contratante, supervisor o interventor, tanto en la etapa precontractual, como en la contractual y la postcontractual.**

A partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, se establecerá un periodo de transición de seis (6) meses, para que las entidades den cumplimiento efectivo a lo aquí establecido. (énfasis fuera de texto)

2) En ese sentido, el artículo 24 del C.P.A.C.A., sustituido por el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015, establece qué información y documentos revisten reserva legal, a saber:

"Artículo 24. Informaciones y documentos reservados. Solo tendrán carácter reservado las informaciones y documentos expresamente sometidos a reserva por la Constitución Política o la ley, y en especial:

1. Los relacionados con la defensa o seguridad nacionales.
2. Las instrucciones en materia diplomática o sobre negociaciones reservadas.
3. Los que involucren derechos a la privacidad e intimidad de las personas, incluidas en las hojas de vida, la historia laboral y los expedientes pensionales y demás registros de personal que obren en los archivos de las instituciones públicas o privadas, así como la historia clínica.
4. Los relativos a las condiciones financieras de las operaciones de crédito público y tesorería que realice la nación, así como a los estudios técnicos de valoración de los activos de la nación. Estos documentos e informaciones estarán sometidos a reserva por un término de seis (6) meses contados a partir de la realización de la respectiva operación.

Expediente No. 25000-23-41-000-2023-00043-00
Peticionario: Jorge Antonio Rico Barinas
Recurso de insistencia

5. Los datos referentes a la información financiera y comercial, en los términos de la Ley Estatutaria 1266 de 2008.

6. Los protegidos por el secreto comercial o industrial, así como los planes estratégicos de las empresas públicas de servicios públicos.

7. Los amparados por el secreto profesional.

8. Los datos genéticos humanos.

PARÁGRAFO. <Parágrafo CONDICIONALMENTE exequible> Para efecto de la solicitud de información de carácter reservado, enunciada en los numerales 3, 5, 6 y 7 solo podrá ser solicitada por el titular de la información, por sus apoderados o por personas autorizadas con facultad expresa para acceder a esa información."

En atención a lo anterior, reitera la Sala que la sociedad CENIT S.A.S. no invocó norma alguna que fundamente la alegada reserva de la información. Luego, para la Sala es claro que la sociedad CENIT S.A.S. no solo omitió el deber de indicar la norma que fundamenta la negativa de la entidad a entregar cierta información por estar sujeta a reserva, sino que solo se limitó a indicar que lo solicitado es información reservada; lo anterior con fundamento en que CENIT S.A.S. es una sociedad de economía mixta que se encuentra en condiciones de competencia en su sector.

Lo anterior, pese a que de conformidad con el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022 las entidades estatales de régimen exceptuado del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, como lo es CENIT S.A.S. tienen el deber de publicar en el SECOP los documentos relacionados con su actividad contractual. En ese orden, la Sala no avizora reserva de orden legal respecto de las especificaciones técnicas y ordenes de servicio en el marco del contrato Nro. 8000007575 suscrito entre CENIT S.A.S. y MORELCO S.A.S.

Adicionalmente, se observa que tampoco se realizó por parte de CENIT S.A.S. el ejercicio de diferenciar e identificar qué información en el marco del contrato No. 8000007575 suscrito entre CENIT S.A.S. y

MORELCO S.A.S. cuyo objeto contractual es "OBRAS CIVILES, MECÁNICAS, DE TUBERÍA, ELÉCTRICAS Y DE INSTRUMENTACIÓN PARA PLANTAS Y ESTACIONES QUE HACEN PARTE DE LA INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE DE HIDROCARBUROS" se encuentra bajo reserva y cuál no; vulnerando así el derecho de acceso a la información pública que tiene el peticionario del asunto, pues, el artículo 25 del C.P.A.C.A., el cual fue sustituido por el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015, indica que la reserva legal no se extiende a otras piezas que no revistan dicha calidad, a saber:

*"Artículo 25. Rechazo de las peticiones de información por motivo de reserva. **Toda decisión que rechace la petición de informaciones o documentos será motivada, indicará en forma precisa las disposiciones legales que impiden la entrega de información o documentos pertinentes y deberá notificarse al peticionario.** Contra la decisión que rechace la petición de informaciones o documentos por motivos de reserva legal, no procede recurso alguno, salvo lo previsto en el artículo siguiente.*

La restricción por reserva legal no se extenderá a otras piezas del respectivo expediente o actuación que no estén cubiertas por ella." (Resalta la Sala).

Bajo el anterior contexto, toda vez que la información solicitada en el presente asunto por el señor Jorge Antonio Rico Barinas, que se relaciona con "*las especificaciones técnicas y ordenes de servicio en el marco del contrato Nro. 8000007575 suscrito entre CENIT S.A.S. y MORELCO S.A.S.*", no se encuentra sometida a reserva de orden legal o constitucional, se impone acceder a lo solicitado por el peticionario.

Es decir, el tipo de información, pedida por el señor Rico Barinas, puede ser suministrada al público en virtud de no encontrarse enmarcada en alguna de las causales de reserva legal explicadas con anterioridad, y por ello, debe ser entregada al peticionario en concordancia con el derecho fundamental a la información, respecto de las especificaciones

Expediente No. 25000-23-41-000-2023-00043-00
Petionario: Jorge Antonio Rico Barinas
Recurso de insistencia

técnicas y ordenes de servicio en el marco del contrato Nro. 8000007575 suscrito entre CENIT S.A.S. y MORELCO S.A.S..

3) Así las cosas, se impone acceder a la petición de información realizada por el peticionario del asunto, y en consecuencia, se ordenará al Administrador de Contratos de CENIT Transporte y Logística de Hidrocarburos S.A.S., que en el término de diez (10) días hábiles contados a partir de la notificación de esta decisión, expida a costa del solicitante, la información que posea y tenga en sus archivos referente a *"las especificaciones técnicas y las diferentes ODS, del contrato; así mismo las diferentes modificaciones al contrato; adicional y en especial la ORDEN DE SERVICIO 14 y Alcance de la misma"* en el marco del contrato Nro. 8000007575 suscrito entre CENIT y MORELCO S.A.S. cuyo objeto es *"OBRAS CIVILES, MECÁNICAS, DE TUBERÍA, ELÉCTRICAS Y DE INSTRUMENTACIÓN PARA PLANTAS Y ESTACIONES QUE HACEN PARTE DE LA INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE DE HIDROCARBUROS"*.

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

F A L L A :

Primero: Accédese a la petición de información presentada inicialmente por Jorge Antonio Rico Barinas, el 6 de noviembre de 2022 (fl. 2 archivo 02), e insistida el día 16 de diciembre de 2022 (fl. 6 *ibidem*).

Segundo: En consecuencia, **ordénase** al Administrador de Contratos de CENIT Transporte y Logística de Hidrocarburos S.A.S., que en el término de diez (10) días hábiles contados a partir de la notificación de esta decisión, expida a costa del solicitante, la información que posea y tenga en sus archivos referente a *"las especificaciones técnicas y las diferentes*

Expediente No. 25000-23-41-000-2023-00043-00
Petionario: Jorge Antonio Rico Barinas
Recurso de insistencia

ODS, del contrato; así mismo las diferentes modificaciones al contrato; adicional y en especial la ORDEN DE SERVICIO 14 y Alcance de la misma” en el marco del contrato Nro. 8000007575 suscrito entre CENIT y MORELCO S.A.S. cuyo objeto es “OBRAS CIVILES, MECÁNICAS, DE TUBERÍA, ELÉCTRICAS Y DE INSTRUMENTACIÓN PARA PLANTAS Y ESTACIONES QUE HACEN PARTE DE LA INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE DE HIDROCARBUROS”.

Tercero: Notifíquese la presente providencia a las partes a los correos electrónicos: notificacionesjudiciales@cenit-transporte.com y jorge.rico@cenit-transporte.com

Cuarto: Cumplido lo anterior, previas las constancias secretariales, archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE

Discutido y aprobado en sesión de Sala de la fecha. Acta No.

OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS
Magistrado
Firmado electrónicamente

CESAR GIOVANNI CHAPARRO RINCÓN
Magistrado
Firmado electrónicamente

MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN
Magistrado
Firmado electrónicamente

Expediente No. 25000-23-41-000-2023-00043-00
Peticionario: Jorge Antonio Rico Barinas
Recurso de insistencia

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

REPUBLICA DE COLOMBIA



Libertad y Orden

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

Bogotá D.C., treinta y uno (31) de enero de dos mil veintitrés (2023)

EXPEDIENTE No.: 2500023410002022-01544-00
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD ELECTORAL
DEMANDANTE: HAROLD EDUARDO SUA MONTAÑA
DEMANDADA: PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA
ASUNTO: CONCEDE APELACIÓN

MAGISTRADO PONENTE:
FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA

Visto el informe secretarial que antecede, el Despacho:

RESUELVE

CUESTIÓN ÚNICA. – De conformidad con lo previsto en el numeral 1° del artículo 243 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 62 de la Ley 2080 de 2001, y por remisión del artículo 296 ibídem, **CONCÉDASE** ante el H. Consejo de Estado, en efecto suspensivo, el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra el Auto de 19 de enero de 2023. Ejecutoriado este auto y previas las constancias del caso, **REMÍTASE** el expediente al Superior.

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 autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 de la Ley 1437 de 2011.

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN PRIMERA
SUBSECCIÓN B

Bogotá DC, dos (2) de febrero de dos mil veintitrés (2023).

Magistrado Ponente: CÉSAR GIOVANNI CHAPARRO RINCÓN
Expediente: 25000-23-41-000-2022-01437-00
Demandante: ZAIDA MARCELA SUÁREZ VELA
Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL
Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Asunto: RECHAZA DEMANDA – ACTO NO SUCEPTIBLE DE CONTROL JUDICIAL – ACTO DE TRÁMITE

Decide la Sala sobre la admisión de la demanda presentada por la señora Zaida Marcela Suárez Vela, por intermedio de apoderado judicial, en ejercicio del medio de control jurisdiccional de nulidad y restablecimiento del derecho, en contra de la Nación – Ministerio de Educación Nacional.

I. ANTECEDENTES

La señora Zaida Marcela Suárez Vela, a través de apoderado judicial, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, presentó demanda contra la Nación – Ministerio de Educación Nacional, con el fin de obtener la declaración de nulidad- de los actos administrativos contenidos en el Auto de Archivo de 18 de marzo de 2022 *“Por medio de la cual se decreta el desistimiento y el archivo de una solicitud de convalidación”* y la Resolución N° 008960 de 25 de mayo de 2022, *“Por medio de la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto en contra del Auto de Archivo del 18 de marzo de 2022”*.

I. CONSIDERACIONES

El acto acusado no es objeto de control jurisdiccional por las siguientes razones:

1) El Código Contencioso Administrativo y de Procedimiento Administrativo (CPACA) define los actos administrativos definitivos y los distingue de los actos de mero trámite en el siguiente tenor:

“Artículo 43. Actos definitivos. Son actos definitivos los que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación.”

En ese sentido se considera que los actos administrativos definitivos objeto de control de legalidad por la vía jurisdiccional son aquellos que ponen término a un proceso administrativo y deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, en tanto que los actos de trámite o también llamados preparatorios son las actuaciones preliminares que produce la administración para una posterior decisión definitiva sobre el fondo de un asunto que no crean, extinguen o modifican derechos subjetivos personales, reales o de crédito ni afectan los intereses jurídicos de los administrados, razón por la cual no son enjuiciables salvo que sean de aquellos que hagan imposible continuar con la actuación administrativa, al igual que los actos de ejecución o cumplimiento tampoco son pasibles de control judicial como quiera que no son decisorios pues, tan solo procuran la materialización de una decisión emitida por una autoridad judicial o administrativa.

2) En ese contexto, es preciso resaltar que los actos administrativos demandados contenidos en el Auto de Archivo de 18 de marzo de 2022 y la Resolución N° 008960 de 25 de mayo de 2022, por medio de los cuales se decretó el desistimiento y el archivo de una solicitud de convalidación de título de Maestría en Diseño y Dirección de Proyectos, es un acto de mero trámite y no definitivo, dado que no resolvió de fondo la solicitud, pues en aplicación del artículo 17 de la Ley 1437 de 2011, la autoridad administrativa resolvió archivar

la actuación, en atención a que la parte demandante no dio pleno cumplimiento al requerimiento realizado por el Ministerio de Educación Nacional mediante comunicación del 27 de enero de 2022, en la cual solicitó allegar la siguiente documentación:

Nombre del documento	Argumentación ilegibilidad	Argumentación documento adicional
Documento adicional 5		- Certificado de asignaturas o calificaciones con sello de apostille: (Falta sello de apostille del Certificado de asignaturas o calificaciones aportado) . Esta solicitud se hace teniendo en cuenta que se aportó con el Certificado de Asignaturas el sello de apostille que corresponde al Diploma del Título.
Documento adicional 6		-Certificado del programa académico, (art. 2 num. 7) el cual debe contener: Descripción de las asignaturas; Contenido de las asignaturas (Breve descripción del contenido académico de cada una de las asignaturas descritas en el certificado de asignaturas); Modalidad (presencial, a distancia y virtual); Número de créditos académicos, Duración de programa; Carga horaria (Horas teóricas, teórico-prácticas y prácticas), El documento aportado no cuenta con sellos y/o firmas de la Institución que acredita.
Documento adicional 7		- FORMATO DE RESUMEN DE PRODUCTOS DE INVESTIGACIÓN: De acuerdo con lo establecido en el numeral 14 del artículo 2 de la Resolución 10687 de 2019, el solicitante debe adjuntar, el FORMATO DE RESUMEN DE PRODUCTOS DE INVESTIGACIÓN, disponible en el Sistema de Información de Convalidaciones de Educación Superior, en el que se reporta el producto de investigación, académico o de innovación que haga las veces de tesis o trabajo de grado, o el producto que conllevó el otorgamiento del título. https://www.mineduccion.gov.co/1759/w3-article-363154.html?_noredirect=1

(fl. 61 el archivo "02ANEXOS06092022_154022" del expediente digital).

3) Respecto de las peticiones incompletas y el desistimiento tácito, el artículo 17 de la Ley 1437 de 2011, dispone lo siguiente:

“ARTÍCULO 17. Peticiones incompletas y desistimiento tácito. En virtud del principio de eficacia, cuando la autoridad constate que una petición ya radicada está incompleta o que el peticionario deba realizar una gestión de trámite a su cargo, necesaria para adoptar una decisión de fondo, y que la actuación pueda continuar sin oponerse a la ley, requerirá al peticionario dentro de los diez (10) días siguientes a la fecha de radicación para que la complete en el término máximo de un (1) mes.

A partir del día siguiente en que el interesado aporte los documentos o informes requeridos, se reactivará el término para resolver la petición.

Se entenderá que el peticionario ha desistido de su solicitud o de la actuación cuando no satisfaga el requerimiento, salvo que antes de vencer el plazo concedido solicite prórroga hasta por un término igual.

Vencidos los términos establecidos en este artículo, sin que el peticionario haya cumplido el requerimiento, la autoridad decretará el desistimiento y el archivo del expediente, mediante acto administrativo motivado, que se notificará personalmente, contra el cual únicamente procede recurso de reposición, sin perjuicio de que la respectiva solicitud pueda ser nuevamente presentada con el lleno de los requisitos legales.” (resalta la Sala).

4) Así las cosas, se advierte que el Auto de Archivo de 18 de marzo de 2022 no es un acto administrativo susceptible de control judicial como quiera que es un acto de trámite y no definitivo, dado que en aplicación del artículo 17 de la Ley 1437 de 2011, tan solo declaró el archivo de la actuación administrativa y no resolvió de fondo la solicitud, ni tampoco hace imposible continuar con la actuación administrativa, pues la disposición normativa en cita permite elevar nuevamente a petición de convalidación del título con el lleno de los requisitos legales para que el Ministerio de Educación Nacional resuelva de fondo dicha solicitud.

5) Al respecto, resulta pertinente precisar que frente a los actos de trámite, la jurisprudencia del Consejo de Estado¹ ha puesto de presente en forma reiterada la no posibilidad de control jurisdiccional por tratarse de actos que no ponen fin a una actuación administrativa ni tampoco la modifican o extinguen, en ese sentido ha expuesto lo siguiente:

“En ese contexto normativo, se advierte que únicamente las decisiones de la administración producto de la conclusión de un procedimiento administrativo, o los actos de trámite que hacen imposible la continuación de esa actuación, son susceptibles de control de legalidad por parte de la jurisdicción contencioso administrativa, de modo tal que los actos de trámite o preparatorios distintos de los antes señalados se encuentran excluidos de dicho control; así mismo se exceptúan de control jurisdiccional los actos de ejecución de una decisión administrativa o jurisdiccional, toda vez que a través de ellos tampoco se decide definitivamente una actuación, pues sólo son expedidos en orden a materializar o ejecutar esas decisiones

(...)” (negritas adicionales).

6) Por lo anterior, la consecuencia jurídica que dispone la ley para el evento en que el asunto no sea susceptible de control judicial por esta jurisdicción es el rechazo de plano de la demanda, en aplicación del artículo 169 de la Ley 1437 de 2011, razón por la que se rechazará la demanda y se ordenará la devolución de los anexos tal como lo dispone la norma, así:

¹ Consejo de Estado, Sección Primera. Auto de 27 de mayo de 2010. Exp: 25000-23-24-000-2009-00045-01. M.P. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta.

“Artículo 169. Rechazo de la demanda. Se rechazará la demanda y se ordenará la devolución de los anexos en los siguientes casos:

(...)

3. Cuando el asunto no sea susceptible de control judicial.”

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

R E S U E L V E:

1º) Recházase de plano la demanda instaurada por la señora Zaida Marcela Suárez Vela, toda vez que el asunto no es susceptible de control por parte de la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

2º) Ejecutoriado este auto **devuélvase** a la interesada los documentos acompañados con la demanda sin necesidad de desglose y **archívese** la actuación, previas las constancias secretariales de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

CÉSAR GIOVANNI CHAPARRO RINCÓN
Magistrado
(firmado electrónicamente)

MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN
Magistrado
(firmado electrónicamente)

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 electrónica SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta de conformidad con el artículo 186 del CPACA.

REPÚBLICA DE COLOMBIA



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

Bogotá DC, dos (2) de febrero de dos mil veintitrés (2023).

Magistrado Ponente: CÉSAR GIOVANNI CHAPARRO RINCÓN
Expediente: 25000-23-41-000-2022-01352-00
Demandante: MARIO ERNESTO GÓMEZ MELO
Demandado: SOCIEDAD DE ACTIVOS ESPECIALES SAE SAS
Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Asunto: RECHAZA DEMANDA – ACTO NO SUCEPTIBLE DE CONTROL JUDICIAL – ACTO DE EJECUCIÓN

Decide la Sala sobre la admisión de la demanda presentada por el señor Mario Ernesto Gómez Melo, por intermedio de apoderado judicial, en ejercicio del medio de control jurisdiccional de nulidad y restablecimiento del derecho, en contra de la Sociedad de Activos Especiales SAE SAS.

I. ANTECEDENTES

El señor Mario Ernesto Gómez Melo, a través de apoderado judicial, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, presentó demanda contra la Sociedad de Activos Especiales SAE SAS, con el fin de obtener la declaración de nulidad de los actos administrativos contenidos en las Resoluciones Nos. 389 de 18 de marzo de 2022, por medio de la cual se ordenó, entre otras cosas, retirar del Registro de Depositarios Provisionales y Liquidadores del Fondo de Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado al señor Mario Ernesto Gómez Melo y 678 de 10 de mayo del 2022 la cual complementó la resolución anterior

I. CONSIDERACIONES

El acto acusado no es objeto de control jurisdiccional por las siguientes razones:

1) El Código Contencioso Administrativo y de Procedimiento Administrativo (CPACA) define los actos administrativos definitivos y los distingue de los actos de mero trámite en el siguiente tenor:

“Artículo 43. Actos definitivos. Son actos definitivos los que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación.”

En ese sentido se considera que los actos administrativos definitivos objeto de control de legalidad por la vía jurisdiccional son aquellos que ponen término a un proceso administrativo y deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, en tanto que los actos de trámite o también llamados preparatorios son las actuaciones preliminares que produce la administración para una posterior decisión definitiva sobre el fondo de un asunto que no crean, extinguen o modifican derechos subjetivos personales, reales o de crédito ni afectan los intereses jurídicos de los administrados, razón por la cual no son enjuiciables salvo que sean de aquellos que hagan imposible continuar con la actuación administrativa, al igual que los actos de ejecución o cumplimiento tampoco son pasibles de control judicial como quiera que no son decisorios pues, tan solo procuran la materialización de una decisión emitida por una autoridad judicial o administrativa.

2) En ese contexto, es preciso resaltar que el acto administrativo demandado contenido en la Resolución N° 389 de 18 de marzo de 2022, complementado por la Resolución N° 678 de 10 de mayo del 2022, por medio de las cuales se retiró del Registro de Depositarios Provisionales y Liquidadores del Fondo de Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado al señor Mario Ernesto Gómez Melo, es un acto de ejecución y no definitivo dado que tan solo busca el cumplimiento de la decisión adoptada en el Comité de

Depositarios Provisionales, Mandatarios y Liquidadores de la Sociedad de Activos Especiales SAE SAS, regulado por la Metodología de Administración de los Bienes del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha Contra el Crimen Organizado (FRISCO), en sesión N° 03 del 8 de febrero de 2022, por medio de la cual se aprobó la solicitud de remoción de la totalidad de los activos asignados al señor Mario Ernesto Gómez Melo, en razón a la causal N° 13 establecida en el punto 5.6 y la causal N° 2 del punto 5.6.1 de la Metodología de la Administración de los Bienes del FRISCO.

3) En ese mismo orden, en la parte resolutive de la Resolución N° 389 de 18 de marzo de 2022 se manifestó de manera expresa que dicha resolución corresponde a un acto administrativo de ejecución, así:

“ARTÍCULO SEXTO: VIGENCIA La presente Resolución, rige a partir de la fecha de su expedición y contra ella no procede recurso alguno, por ser un acto de ejecución.” (fl. 16 del archivo “02PRUEBA02112022_152454” del expediente digital – resalta la Sala).

4) Al respecto, resulta pertinente de igual forma precisar que frente a los actos de ejecución la jurisprudencia del Consejo de Estado¹ ha puesto de presente en forma reiterada la no posibilidad de control jurisdiccional por tratarse de actos que se limitan a materializar una decisión administrativa ya existente y no precisamente a crear una nueva ni tampoco a modificar o extinguir una situación jurídica tomada con anterioridad, en ese sentido ha expuesto lo siguiente:

“La Sala precisa que los actos administrativos definitivos son susceptibles de ser controvertidos ante la jurisdicción contenciosa administrativa, teniendo en cuenta que estos deciden directa o indirectamente el fondo de un asunto, modificando o creando situaciones jurídicas particulares; mientras que los actos administrativos de mera ejecución, se constituyen como actuaciones a través de la cual la Administración da cumplimiento a una orden o fallo judicial.

Esta Corporación ha concluido que no serán susceptibles de control jurisdiccional los actos administrativos de ejecución,

¹ Auto de 28 de marzo de 2019, exp. 2014-00468-01 (2387-16), Sección Segunda Subsección B, CP Miguel Ángel Muñoz Sierra.

pues el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho fue concebido para impugnar aquellas decisiones que definen el fondo de una situación jurídica particular y concreta”

5) Por lo anterior, la consecuencia jurídica que dispone la ley para el evento en que el asunto no sea susceptible de control judicial por esta jurisdicción es el rechazo de plano de la demanda, en aplicación del artículo 169 de la Ley 1437 de 2011, razón por la que se rechazará la demanda y se ordenará la devolución de los anexos tal como lo dispone la norma, así:

“Artículo 169. Rechazo de la demanda. Se rechazará la demanda y se ordenará la devolución de los anexos en los siguientes casos:

(...)

3. Cuando el asunto no sea susceptible de control judicial.”

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

R E S U E L V E:

1º) Recházase de plano la demanda instaurada por el señor Mario Ernesto Gómez Melo, toda vez que el asunto no es susceptible de control por parte de la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

2º) Ejecutoriada este auto **devuélvase** a la interesada los documentos acompañados con la demanda sin necesidad de desglose y **archívese** la actuación, previas las constancias secretariales de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

CÉSAR GIOVANNI CHAPARRO RINCÓN
Magistrado
(firmado electrónicamente)

Exp. 25000-23-41-000-2022-01352-00
Actor: Mario Ernesto Gómez Melo
Nulidad y restablecimiento del derecho

MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN
Magistrado
(firmado electrónicamente)

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 electrónica SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta de conformidad con el artículo 186 del CPACA.

REPÚBLICA DE COLOMBIA



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

Bogotá DC, dos (2) de febrero de dos mil veintitrés (2023).

Magistrado Ponente: CÉSAR GIOVANNI CHAPARRO RINCÓN
Expediente: 25000-23-41-000-2022-001179-00
Demandante: DANIEL FERNANDO ÁVILA GÓMEZ
Demandado: SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y
COMERCIO
Medio de control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL
DERECHO
Asunto: RECHAZO DE DEMANDA POR NO SUBSANAR

Decide la Sala sobre la admisión de la demanda presentada por el señor Daniel Fernando Ávila Gómez, por intermedio de apoderado judicial, en ejercicio del medio de control jurisdiccional de nulidad y restablecimiento del derecho, en contra de la Superintendencia de Industria y Comercio.

CONSIDERACIONES

1) Por auto de 13 de diciembre de 2022 se ordenó a la parte demandante corregir la demanda en el término de diez (10) días, tal como prevé el artículo 170 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), so pena del rechazo de la misma, en el sentido de anexar la correspondiente constancia del envío de la copia de la demanda y sus anexos a la entidad demandada, de conformidad con lo preceptuado en el ordinal 8.º del artículo 35 de la Ley 2080 de 2021, que adicionó un numeral al artículo 162 de la Ley 1437 de 2011.

2) La anterior providencia no fue objeto de impugnación y, por lo tanto, quedó ejecutoriada con fuerza jurídica vinculante para las partes.

3) En efecto, dicho auto se notificó por estado del 16 de diciembre de 2022, el cual fue debidamente publicado en la página electrónica de la Rama Judicial junto con la providencia en comento, en ese orden, el término concedido en el auto de que trata el numeral anterior empezó a correr el 19 de diciembre de 2022 y finalizó el 25 de enero de 2023, sin embargo, la parte actora no corrigió los defectos anotados en la referida providencia.

4) Así las cosas, se tiene que la consecuencia jurídica que dispone la ley para el evento en que la demanda no se hubiere corregido dentro de la oportunidad legalmente establecida es el rechazo de la demanda, en aplicación del artículo 169 de la Ley 1437 de 2011, razón por la que se rechazará la demanda y se ordenará la devolución de los anexos tal como lo dispone la norma, así:

“Artículo 169. Rechazo de la demanda. Se rechazará la demanda y se ordenará la devolución de los anexos en los siguientes casos:

(...).

2. Cuando habiendo sido inadmitida no se hubiere corregido la demanda dentro de la oportunidad legalmente establecida.

(...).” (negritas adicionales).

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

RESUELVE:

1º) Recházase la demanda presentada por el señor Daniel Fernando Ávila Gómez.

2°) Ejecutoriado este auto, **devuélvase** al interesado los anexos de la demanda sin necesidad de desglose y, **archívese** el expediente con las respectivas constancias secretariales.

NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE

Discutido y aprobado en sesión de Sala realizada en la fecha.

CÉSAR GIOVANNI CHAPARRO RINCÓN
Magistrado
(firmado electrónicamente)

MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN
Magistrado
(firmado electrónicamente)

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 electrónica SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta de conformidad con el artículo 186 del CPACA.

REPÚBLICA DE COLOMBIA



Libertad y Orden

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

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

EXPEDIENTE: 2500023410002022-01126-00
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD ELECTORAL
DEMANDANTE: JOAN SEBASTIAN MORENO HERNÁNDEZ
DEMANDADA: MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y OTRO
ASUNTO: RESUELVE EXCEPCIONES Y CORRE TRASLADO PARA ALEGAR DE CONCLUSIÓN

**MAGISTRADO PONENTE
FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**

Pasa el expediente al Despacho, con escritos de contestación por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores y por el apoderado judicial del señor Armando Benedetti Villaneda, en donde se observa que se propusieron excepciones previas que pasan a resolverse.

La Presidencia de la República presentó escrito de contestación, sin proponer excepciones previas.

1. EXCEPCIONES EN PROCESOS ELECTORALES

1.1. Trámite Procesal.

El Consejo de Estado, en diversas oportunidades ha indicado que, por disposición del artículo 296 de la ley 1437 de 2011, el cual señala "Aspectos no regulados. En lo no regulado en este título se aplicarán las disposiciones del proceso ordinario en tanto sean compatibles con la naturaleza del proceso electoral" a las acciones electorales se les debe aplicar la misma regla del proceso ordinario en la audiencia inicial, entre ellas, las de resolver las excepciones previas.

EXPEDIENTE: 2500023410002022-01126-00
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD ELECTORAL
DEMANDANTE: JOAN SEBASTIAN MORENO HERNÁNDEZ
DEMANDADA: MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y OTRO
ASUNTO: RESUELVE EXCEPCIONES Y CORRE TRASLADO PARA ALEGAR DE CONCLUSIÓN

Así lo ha señalado, por ejemplo, en sentencia proferida el 2 de junio de 2016, en el expediente No. 25000-23-41-000-2015-02418-01, con ponencia de la consejera Rocío Araujo Oñate, en donde se señaló:

“3. Cuestión Previa. Dentro de las actuaciones procesales que obran en el expediente, se tiene que el apoderado judicial de la Registraduría Nacional del Estado Civil, mediante escrito del 6 de abril de 2016, contestó la demanda y en ella propuso la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva. En este caso se ha de resaltar la falta de traslado por parte de la Secretaría del Tribunal de Cundinamarca de las excepciones propuestas, contrariando lo preceptuado en el párrafo segundo del artículo 175 de la Ley 1437 de 2011, aplicable al medio de control de nulidad electoral por disposición del artículo 296 de la misma obra. 5 Ídem. Si bien es cierto los sujetos procesales al momento de contestar la demanda no se pronunciaron al respecto y, el Magistrado Sustanciador en la audiencia inicial adelantada el 11 de mayo de 2016, declaró saneado el proceso sin que mediara objeción alguna de los allí presentes, lo anterior no es óbice para que la Secretaría del Tribunal omita el deber de dar traslado a las partes de las excepciones propuestas, razón por la cual, se le exhorta para que en lo sucesivo proceda a dar traslado conforme lo ordena la ley.

(...)

SEGUNDO.- EXHORTAR a la Secretaría del Tribunal Administrativo Cundinamarca para que en lo sucesivo corra traslado a los sujetos procesales de las excepciones que se presenten en el marco del proceso de nulidad electoral, de conformidad con lo preceptuado en el párrafo 2º del artículo 175 de la Ley 1437 de 2011 por expresa remisión del artículo 296 ídem”. (Negritas del Despacho)

Dicho lo anterior, a pesar de que el artículo 283 de la Ley 1437 de 2011 dispone que la audiencia inicial en los procesos electorales se contraerá al saneamiento del proceso, la fijación del litigio y el decreto de pruebas, este Despacho considera que, de conformidad con lo ya expuesto, debe efectuarse un pronunciamiento sobre los medios exceptivos propuestos, toda vez que los mismos pretenden configurarse como impedimentos procesales para continuar con el trámite del presente proceso.

En efecto, se debe indicar que el artículo 38 de la Ley 2080 de 2021, que modifica el párrafo 2 del artículo 175 de la Ley 1437 de 2011 dispone lo siguiente:

“Artículo 38. Modifíquese el párrafo 2 del artículo 175 de la Ley 1437 de 2011, el cual será del siguiente tenor:

Parágrafo 2º. De las excepciones presentadas se correrá traslado en la forma prevista en el artículo 201A por el término de tres (3) días. En este término, la parte demandante podrá pronunciarse sobre las excepciones

EXPEDIENTE: 2500023410002022-01126-00
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD ELECTORAL
DEMANDANTE: JOAN SEBASTIAN MORENO HERNÁNDEZ
DEMANDADA: MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y OTRO
ASUNTO: RESUELVE EXCEPCIONES Y CORRE TRASLADO PARA ALEGAR DE CONCLUSIÓN

previas y, si fuere el caso, subsanar los defectos anotados en ellas. En relación con las demás excepciones podrá también solicitar pruebas.

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

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

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

1.2. Resolución de excepciones de conformidad con el Código General del Proceso.

El artículo 101 del Código General del Proceso, dispone:

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

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

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

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

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

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

EXPEDIENTE: 2500023410002022-01126-00
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD ELECTORAL
DEMANDANTE: JOAN SEBASTIAN MORENO HERNÁNDEZ
DEMANDADA: MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y OTRO
ASUNTO: RESUELVE EXCEPCIONES Y CORRE TRASLADO PARA ALEGAR DE CONCLUSIÓN

Si prospera la de falta de jurisdicción o competencia, se ordenará remitir el expediente al juez que corresponda y lo actuado conservará su validez.

Si prospera la de compromiso o cláusula compromisoria, se decretará la terminación del proceso y se devolverá al demandante la demanda con sus anexos.

Si prospera la de trámite inadecuado, el juez ordenará darle el trámite que legalmente le corresponda.

Cuando prospere alguna de las excepciones previstas en los numerales 9, 10 y 11 del artículo 100, el juez ordenará la respectiva citación.

3. Si se hubiere corregido, aclarado o reformado la demanda, solo se tramitarán una vez vencido el traslado. Si con aquella se subsanan los defectos alegados en las excepciones, así se declarará.

Dentro del traslado de la reforma el demandado podrá proponer nuevas excepciones previas siempre que se originen en dicha reforma. Estas y las anteriores que no hubieren quedado subsanadas se tramitarán conjuntamente una vez vencido dicho traslado.

4. Cuando como consecuencia de prosperar una excepción sea devuelta la demanda inicial o la de reconvenición, el proceso continuará respecto de la otra.

Así las cosas, le corresponde al suscrito Magistrado Ponente resolver los medios exceptivos presentados dentro del presente medio de control de nulidad electoral.

1.3. De las excepciones propuestas.

El apoderado judicial del Ministerio de Relaciones Exteriores, en su escrito de contestación, propuso como excepción previa la indebida escogencia del medio de control y falta de legitimación en la causa por activa.

Por su parte, el apoderado judicial del señor Armando Benedetti Villaneda, propuso como excepción previa la inepta demanda por indebida acumulación de pretensiones.

1.3.1. Indebida escogencia de la acción y falta de legitimación en la causa por activa.

EXPEDIENTE: 2500023410002022-01126-00
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD ELECTORAL
DEMANDANTE: JOAN SEBASTIAN MORENO HERNÁNDEZ
DEMANDADA: MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y OTRO
ASUNTO: RESUELVE EXCEPCIONES Y CORRE TRASLADO PARA ALEGAR DE CONCLUSIÓN

1.3.1.1. Posición de Ministerio de Relaciones Exteriores

El apoderado judicial de la entidad demandada señaló que el medio de control de nulidad electoral no puede perseguir un fin diferente al del interés general relacionado con la legalidad en abstracto del acto administrativo demandado.

Que en la demanda, la parte actora señala que existen funcionarios inscritos en el escalafón de carrera que tenían derecho preferencial a ser nombrados en el cargo demandado, por lo que se observa que busca un restablecimiento de derechos subjetivos que recaerían en la designación de funcionarios de carrera.

Que el actor no pretende el mantenimiento del orden legal en abstracto ni la prevalencia del interés general, en tanto que busca una decisión favorable para salvaguardar intereses particulares de los funcionarios de carrera, a pesar de que el empleo demandado es de libre nombramiento y remoción, por lo que está demostrado que se escogió una vía judicial inadecuada.

En concordancia con lo anterior, el Ministerio de Relaciones Exteriores afirma que en el asunto existe una falta de legitimación en la causa por activa, porque al buscar la nulidad de un acto de libre nombramiento y remoción, y el consecuente restablecimiento del derecho, la titularidad de la acción debe recaer en los funcionarios de carrera que pretenden la defensa de los derechos subjetivos conforme a la situación administrativa particular en cada caso.

Por tanto, que es únicamente al funcionario de carrera a quien le corresponde defender su relación jurídico laboral presuntamente vulnerada, por lo que se debe declarar la excepción propuesta.

1.3.1.2. Posición del demandante

La parte actora no recorrió el traslado de la excepción planteada

EXPEDIENTE: 2500023410002022-01126-00
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD ELECTORAL
DEMANDANTE: JOAN SEBASTIAN MORENO HERNÁNDEZ
DEMANDADA: MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y OTRO
ASUNTO: RESUELVE EXCEPCIONES Y CORRE TRASLADO PARA ALEGAR DE CONCLUSIÓN

1.3.1.3. Posición del Despacho

El medio de control de nulidad electoral propende por una protección objetiva del ordenamiento jurídico, acción que puede ser ejercida por cualquier persona y que no genera reconocimientos ni restablecimiento de derechos a ninguna persona en particular, pues el objetivo de esta es controlar y custodiar la legalidad de los actos administrativos electorales.

El H. Consejo de Estado, en providencia del 30 de enero de 2014 rad. 11001032800020130006100, señaló que:

“(...) el medio de control de nulidad electoral se concibió con la finalidad de juzgar única y exclusivamente la legalidad presunta de los actos electorales, (...) es, a no dudar, una acción pública, que se caracteriza, entre otras cosas, porque puede ser interpuesta por cualquier persona, pero primordialmente porque su objeto va en la misma dirección del interés general. En efecto, con la pretensión de nulidad electoral no se puede buscar nada distinto a salvaguardar el ordenamiento jurídico en sentido objetivo. (...)”

A diferencia del anterior medio de control, con la nulidad y restablecimiento del derecho se puede hacer el examen de legalidad de un acto administrativo, pero son el carácter objetivo que sí caracteriza a las acciones públicas, ya que la prioridad estriba en la salvaguarda de un derecho subjetivo, que como bien lo indica la norma anterior, se cumple con anular el acto acusado, con restablecer el derecho conculcado mediante la expedición del acto ilegal, y con la reparación del daño que se haya provocado con su expedición.

(...)

Así las cosas, el examen de legalidad de los actos de nombramiento puede surtirse cuando menos en dos formas. Una, a través del medio de control de nulidad electoral, cuando el demandante solamente está interesado en la defensa objetiva del ordenamiento jurídico, esto es, si tan solo pretende la nulidad del acto de nombramiento; y otra, por conducto del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, cuando el petitum de la demanda incorpora además de la nulidad del acto de nombramiento, el restablecimiento del derecho del actor, para quien el nombramiento ha debido recaer en él por tener mejor derecho que el demandado, lo que a su vez propicia una reparación económica consistente en que se le paguen los salarios y prestaciones dejados de percibir desde la fecha en que se produjo el nombramiento cuestionado” (Negritas de la Sala)

EXPEDIENTE: 2500023410002022-01126-00
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD ELECTORAL
DEMANDANTE: JOAN SEBASTIAN MORENO HERNÁNDEZ
DEMANDADA: MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y OTRO
ASUNTO: RESUELVE EXCEPCIONES Y CORRE TRASLADO PARA ALEGAR DE CONCLUSIÓN

De lo anterior se extrae que, ante la promulgación de un acto administrativo del que se desprenda una afectación a derechos subjetivos que se pretenden restablecer, la acción a incoar será la de nulidad y restablecimiento del derecho. Sin embargo, la acción electoral es una acción pública que tiene como fin la salvaguarda del ordenamiento jurídico en sentido objetivo, y así, en dado caso de proferir una sentencia favorable a los intereses de la parte solicitante, no se desprenderá ningún restablecimiento automático de derecho, ni tampoco se decretarán órdenes específicas reconociendo situaciones jurídicas particulares.

Así las cosas, después de la lectura atenta de la demanda, para el Despacho es claro que no se pretende reconocer derechos a personas en particular, y tampoco se busca que sea nombrada una determinada persona en el cargo del señor Armando Alberto Benedetti Villaneda.

La anterior afirmación surge del hecho de que la demanda tiene su génesis en debatir las facultades con las que cuenta el Gobierno Nacional, para nombrar funcionarios en provisionalidad, para que, por el contrario, sean los derechos de los funcionarios inscritos en carrera diplomática y consular los que prevalezcan al presentarse vacancias en los cargos a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores; así mismo, en la demanda se pretende demostrar que el empleo demandado sí debe ser asignado a personal de carrera y no ser catalogado como de libre nombramiento y remoción, situación que debe ser estudiada al momento de dictar sentencia previo estudio de todos los elementos probatorios allegados al expediente.

Así entonces, no es dable concluir que la parte actora pretende dar apariencia de nulidad electoral a una acción de nulidad y restablecimiento del derecho, pues en esta instancia procesal no es evidenciable dicha afirmación, ya que se reitera, el debate está suscrito a determinar si el Gobierno Nacional podía nombrar en el cargo de Embajador Extraordinario y Plenipotenciario, código 0036, grado 25, de la planta de personal del Despacho de los Jefes de Misiones Diplomáticas y Oficinas Consulares, adscrito a la Embajada de Colombia ante el Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela, a través de la figura de libre nombramiento y remoción, o si por el contrario, se debía

EXPEDIENTE: 2500023410002022-01126-00
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD ELECTORAL
DEMANDANTE: JOAN SEBASTIAN MORENO HERNÁNDEZ
DEMANDADA: MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y OTRO
ASUNTO: RESUELVE EXCEPCIONES Y CORRE TRASLADO PARA ALEGAR DE CONCLUSIÓN

escoger a personal inscrito y escalafonado en la carrera administrativa, al tratarse de un empleo de carrera administrativa, lo que conlleva a negar la excepción propuesta.

En igual medida, en lo que respecta a la falta de legitimación en la causa por activa, se tiene que la excepción se propone por el hecho de que el señor Joan Sebastián Moreno Hernández no hace parte de la planta de personal de carrera administrativa del Ministerio de Relaciones Exteriores; sin embargo, no se puede concluir que la persona es la beneficiada con la decisión judicial o alguna otra adscrita a la carrera diplomática y consular, puesto que el medio de control electoral se limita a establecer la legalidad objetiva de los actos de nombramiento, como en este caso, más no a determinar a quién le asiste un mayor o menor derecho para ocupar una vacante en un empleo público, y es en eso, en lo que se sustenta el estudio de fondo al momento de dictar sentencia.

Así las cosas, las excepciones no están llamada a prosperar por cuanto los argumentos del peticionario no lograron convencer a este estrado judicial de que a la presente demanda se le esté dando un trámite procesal inadecuado o que exista falta de legitimación en la causa por activa.

Por los anteriores argumentos, se declara como no probada la excepción.

1.3.2. Inepta demanda por indebida acumulación de pretensiones

1.3.2.1. Posición del demandado

El apoderado judicial del señor Armando Alberto Benedetti Villaneda propuso la excepción previa de inepta demanda por indebida acumulación de pretensiones. Al respecto, señaló que las pretensiones de la demanda son incompatibles con la nulidad electoral porque se busca un restablecimiento del derecho a favor de personas determinadas.

Que la nulidad electoral busca un juicio de legalidad puro y simple del acto administrativo acusado, y no la satisfacción de expectativas individuales. Que la

EXPEDIENTE: 2500023410002022-01126-00
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD ELECTORAL
DEMANDANTE: JOAN SEBASTIAN MORENO HERNÁNDEZ
DEMANDADA: MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y OTRO
ASUNTO: RESUELVE EXCEPCIONES Y CORRE TRASLADO PARA ALEGAR DE CONCLUSIÓN

segunda pretensión expuesta en la demanda solicita el restablecimiento de derechos para las personas de carrear administrativa, siendo incompatible analizar en este proceso el restablecimiento de derechos.

1.3.2.2. Posición del demandante

La parte actora no recorrió el traslado de la excepción planteada

1.3.2.3. Posición del Despacho

Es claro que la excepción propuesta tiene una intrínseca relación con la excepción de indebida escogencia de la acción ya desarrollada por el Despacho, puesto que persiguen lo mismo, esto es, determinar que el medio de control electoral se está utilizando para la búsqueda de pretensiones individuales y subjetivas.

Al respecto, el Despacho no desconoce que el presente medio de control busca realizar un estudio de legalidad en abstracto, y que en ningún escenario puede decretar como prósperas pretensiones de carácter subjetivo; en ese sentido, es claro que al momento de dictar sentencia la Sala establecerá la legalidad o no del nombramiento demandado, y en ello establecer si el Gobierno Nacional estaba en la obligación de nombrar a personal de carrera diplomática y consular en el cargo, o si por el contrario, contaba con la facultad de ocupar la vacante a través de la figura de libre nombramiento y remoción.

Será en la sentencia cuando, estudiada la posición de todas las partes del proceso, la Sala podrá establecer la legalidad del acto, y con ello determinar si en el empleo demandado, debía prevalecer el mérito y la carrera diplomática y consular como lo busca la parte actora, lo que no implica un reconocimiento de derechos subjetivos y determinables.

Por lo anterior, es del caso negar la excepción propuesta.

2. DE LA POSIBILIDAD DE SENTENCIA ANTICIPADA

EXPEDIENTE: 2500023410002022-01126-00
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD ELECTORAL
DEMANDANTE: JOAN SEBASTIAN MORENO HERNÁNDEZ
DEMANDADA: MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y OTRO
ASUNTO: RESUELVE EXCEPCIONES Y CORRE TRASLADO PARA ALEGAR DE CONCLUSIÓN

De la revisión del expediente se evidencia que el asunto objeto del presente medio de control es de puro derecho y verificadas las pruebas aportadas, tanto por la parte pasiva como por la activa, que no es necesario practicar pruebas.

Por lo tanto, el Despacho recurre a dar aplicación al artículo 182A de la Ley 2080 de 2021, que a su tenor literal dispone:

“Artículo 42. Adiciónese a la Ley 1437 de 2011 el artículo 182A, el cual será del siguiente tenor:

Artículo 182A. Sentencia anticipada. Se podrá dictar sentencia anticipada:

1. Antes de la audiencia inicial:

a) Cuando se trate de asuntos de puro derecho;

b) Cuando no haya que practicar pruebas;

c) Cuando solo se solicite tener como pruebas las documentales aportadas con la demanda y la contestación, y sobre ellas no se hubiese formulado tacha o desconocimiento;

d) Cuando las pruebas solicitadas por las partes sean impertinentes, inconducentes o inútiles.

El juez o magistrado ponente, mediante auto, se pronunciará sobre las pruebas cuando a ello haya lugar, dando aplicación a lo dispuesto en el artículo 173 del Código General del Proceso y fijará el litigio u objeto de controversia. Cumplido lo anterior, se correrá traslado para alegar en la forma prevista en el inciso final del artículo 181 de este código y la sentencia se expedirá por escrito.

No obstante estar cumplidos los presupuestos para proferir sentencia anticipada con base en este numeral, si el juez o magistrado ponente considera necesario realizar la audiencia inicial podrá hacerlo, para lo cual se aplicará lo dispuesto en los artículos 179 y 180 de este código.

(...)

Parágrafo. En la providencia que corra traslado para alegar, se indicará la razón por la cual dictará sentencia anticipada. Si se trata de la causal del numeral 3 de este artículo, precisará sobre cuál o cuáles de las excepciones se pronunciará. Surtido el traslado mencionado se proferirá sentencia oral o escrita, según se considere. No obstante, escuchados los alegatos, se podrá reconsiderar la decisión de proferir sentencia anticipada. En este caso continuará el trámite del proceso.” (Negritas y subrayas del Despacho)

En conclusión, al tratarse de un asunto de puro derecho, en tanto que las partes aportaron los medios de prueba necesarios y suficientes para proferir la decisión, sin

EXPEDIENTE: 2500023410002022-01126-00
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD ELECTORAL
DEMANDANTE: JOAN SEBASTIAN MORENO HERNÁNDEZ
DEMANDADA: MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y OTRO
ASUNTO: RESUELVE EXCEPCIONES Y CORRE TRASLADO PARA ALEGAR DE CONCLUSIÓN

que sea necesaria la práctica de nuevos medios de prueba, se anuncia por el Despacho que se proferirá sentencia anticipada en virtud de los literales a, b y c del numeral 1° del precitado artículo 182A.

2.1. Fijación del Litigio

De conformidad con la norma transcrita con anterioridad, el numeral primero del artículo 182A de la Ley 2080 de 2021 señala que, ante la decisión de dictar sentencia anticipada, el Despacho deberá fijar el litigio y pronunciarse sobre las pruebas.

En efecto, manifiesta el Despacho que el propósito de la acción electoral corresponderá a determinar si conforme a las causales de nulidad expuestas en la demanda, el nombramiento del señor Armando Alberto Benedetti Villaneda como Embajador Extraordinario y Plenipotenciario, código 0036, grado 25, de la planta de personal del Despacho de los Jefes de Misiones Diplomáticas y Oficinas Consulares, adscrito a la Embajada de Colombia ante el Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela, efectuado por el Decreto 1747 de 2022, cumple con las normas legales, en tanto que, presuntamente, el acto administrativo demandado vulneró el derecho al mérito de los funcionarios escalafonados en el sistema de carrea diplomática y consular.

Sobre este aspecto versará la decisión que en su momento adopte la Sala de Decisión. Para dicho estudio, se tendrán en cuenta los escritos de demanda y contestación de esta, partiendo del principio de justicia rogada

2.2. Pruebas que se decretan

Reconócese como pruebas todos y cada uno de los documentos que fueron aportados con la demanda, a los que se les dará el valor que en derecho corresponda.

En igual sentido, el Despacho reconoce e incorpora como pruebas todos y cada uno de los documentos que fueron aportados por la Presidencia de la República, el Ministerio

EXPEDIENTE: 2500023410002022-01126-00
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD ELECTORAL
DEMANDANTE: JOAN SEBASTIAN MORENO HERNÁNDEZ
DEMANDADA: MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y OTRO
ASUNTO: RESUELVE EXCEPCIONES Y CORRE TRASLADO PARA ALEGAR DE CONCLUSIÓN

de Relaciones Exteriores y por el apoderado judicial del señor Armando Alberto Benedetti Villaneda, a los que se les dará el valor que en derecho corresponda.

2.3. Traslado para alegar de conclusión.

Conforme a lo anteriormente expuesto, se ordenará que por Secretaría se corra traslado a las partes para presentar alegatos de conclusión por el término de diez (10) días hábiles. En el mismo término, el señor Agente del Ministerio Público podrá presentar concepto de considerarlo necesario.

Cumplido lo anterior, se proferirá sentencia anticipada.

En mérito de lo expuesto, El Despacho,

RESUELVE

PRIMERO: Por tratarse de un asunto de puro derecho, se anuncia que se proferirá sentencia anticipada en los términos del artículo 182A de la Ley 2080 de 2021.

SEGUNDO: **FÍJASE el litigio** del presente proceso conforme al numeral 2.1 de la presente providencia.

TERCERO: **TÉNGANSE** como pruebas los documentos allegados por el señor Joan Sebastián Moreno Hernández, y por los apoderados judiciales de la Presidencia de la república, el Ministerio de Relaciones Exteriores y del señor Armando Alberto Benedetti Villaneda, otorgándoles el valor que de acuerdo con la ley les corresponda.

CUARTO: Por Secretaría, **CÓRRASE** traslado a las partes para presentar alegatos de conclusión por el término de diez (10) días hábiles. En el mismo término, el señor Agente del Ministerio Público podrá presentar concepto de considerarlo necesario. Cumplido lo anterior, se proferirá sentencia anticipada.

EXPEDIENTE: 2500023410002022-01126-00
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD ELECTORAL
DEMANDANTE: JOAN SEBASTIAN MORENO HERNÁNDEZ
DEMANDADA: MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y OTRO
ASUNTO: RESUELVE EXCEPCIONES Y CORRE TRASLADO PARA ALEGAR DE CONCLUSIÓN

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 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., dos (02) de febrero de dos mil veintitrés (2023)

Magistrado Ponente:	Dr. LUIS MANUEL LASSO LOZANO
Referencia: Exp. N°.	25000234100020220112000
Demandante:	HAROLD EDUARDO SUA MONTAÑA
Demandado:	PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA
Medio de Control:	NULIDAD ELECTORAL
Asunto:	Dispone proferir Sentencia Anticipada.

1. Antecedentes.

El proceso se encuentra al Despacho con el propósito de fijar fecha para realizar la Audiencia Inicial de que trata el artículo 283 de la Ley 1437 de 2011.

Sin embargo, una vez analizadas las características del asunto, el Despacho advierte que concurren las condiciones para dar aplicación al literal c, numeral 1, del artículo 182 A de la Ley 1437 de 2021; y, en consecuencia, se dispondrá: 1) no convocar a la Audiencia Inicial de que trata el artículo 283 de la Ley 1437 de 2011, 2) fijar el litigio u objeto de la controversia, 3) resolver sobre las pruebas y 4) correr traslado para alegar de conclusión.

En la contestación de la demanda, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, propuso la excepción denominada "*ineptitud sustantiva de la demanda*".

Al respecto, el Despacho precisa que la misma se resolverá en la sentencia, conforme a lo dispuesto por el artículo 187 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, etapa procesal prevista para el efecto.

2. Fijación del litigio u objeto de la controversia.

El Tribunal deberá establecer si el Decreto No. 1771 del 26 de agosto de 2022, expedido por Presidente de la República, mediante el cual se nombró al señor Roberto Andrés Idárraga Franco en el empleo de Secretario de Transparencia,

Código 1160, de la Secretaría de Transparencia del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, se ajusta a la legalidad.

En tal sentido, deberá determinar si el acto acusado está viciado de falta de competencia, por parte del Presidente de la República.

3. Sobre las pruebas.

3.1. Pruebas de la parte demandante.

3.1.1. Prueba allegada.

El Despacho tendrá por incorporadas las pruebas documentales aportadas por la parte actora, a saber.

“Copia simple del orden del día de la sesión inaugural del periodo congregacional (sic) 2022- 2026.

Video de la sesión inaugural del periodo congregacional 2022-2026 disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=jljfVe63Vjw> y en la cual figura la certificación verbal objeto de la nulidad de la referencia.

Copia simple del orden del día de la sesión plenaria del Senado de la República del 20 de julio de 2022.

Video de la sesión plenaria del Senado de la República del 20 de julio de 2022 disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=YI6A3-mOH4g>

Copia simple del orden del día de la sesión plenaria de la Cámara de Representantes del 21 de julio de 2022

Video de la Plenaria de la Cámara de Representantes del 21 de julio de 2022 disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=HgSZeH-qJA4>

Copia simple de las providencias proferidas por el Juzgado Administrativo Oral No. 37 del Circuito Judicial de Bogotá tras acción de tutela del suscrito contra el Congreso de la República.

Video de la posesión presidencial celebrada el 7 de agosto de 2022 disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=m93UUZd9TzQ>

Copia simple del acto mediante el cual Roberto Andrés Idárraga Franco fue nombrado Secretario de Transparencia del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.”.

El demandante no solicitó el decreto de ninguna prueba.

3.2. Pruebas de la parte demandada.

3.2.1. Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

3.2.1.1. Prueba allegada.

El Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, aportó como prueba el Decreto No. 1771 del 26 de agosto de 2022 y sus antecedentes administrativos.

La documental correspondiente a la copia del decreto acusado, incorporada en el numeral anterior en el acápite correspondiente a las pruebas de la parte demandante.

En lo que tiene que ver con los antecedentes administrativos del Decreto No. 1771 de 2022, los mismos se incorporan al expediente.

La entidad demandada no solicitó el decreto de ninguna prueba.

3.2.2. Roberto Andrés Franco Idárraga.

3.2.2.1 Pruebas allegadas.

El demandado, aportó las siguientes pruebas documentales.

Auto de 13 de septiembre de 2022 de la Sección Quinta del H. Consejo de Estado, expediente: 11001-03-28-000-2022-00249-00.

Demanda de nulidad de la elección de Jaime Luis Lacouture Peñaloza como Secretario General de la Cámara de Representantes 2022-2024, suscrita por Harold Eduardo Sua Montaña.

Auto de 29 de septiembre de 2022 de la Sección Quinta del H. Consejo de Estado, expediente: 11001-03-28-000-2022-00189-00.

El Despacho tendrá por incorporadas las documentales aportadas por el demandado.

4. Corre traslado para alegar de conclusión.

Por encontrar acreditada la causal del literal c, numeral 1, del artículo 182 A de la Ley 2080 de 2021, el Despacho declara configuradas las condiciones para dictar sentencia anticipada.

En consecuencia, y conforme al inciso final del artículo 181 de la Ley 1437 de 2011, córrase traslado a las partes por el término de 10 días, contado desde el día siguiente a la notificación de esta providencia, para que presenten, por escrito, sus alegatos de conclusión; dentro del mismo término, el señor agente del Ministerio Público podrá rendir concepto.

5. Otro asunto.

Se reconoce personería al abogado Andrés Tapias Torres, identificado con C.C. 79.522.289 y T.P. No. 88.890 del Consejo Superior de la Judicatura, como apoderado del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, para los fines del poder allegado con la contestación de la demanda.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado electrónicamente
LUIS MANUEL LASSO LOZANO
Magistrado

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



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN PRIMERA
SUBSECCIÓN B

AUTO INTERLOCUTORIO N° 2022-01-041 NYRD

Bogotá D.C., Treinta (30) de enero de dos mil veintitrés (2023)

EXP. RADICACIÓN: 25-000-2341-000-2022-00976-00
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO.
ACCIONANTE: LA FRAGATA NORTE S.A.S.
ACCIONADO: SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN DE BOGOTÁ D.C.
TEMAS: LICENCIA DE CONSTRUCCION
ASUNTO: ESTUDIO ADMISIÓN DE LA DEMANDA.
MAGISTRADO: MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN.

Vista la constancia secretarial que antecede, procede el Despacho en esta oportunidad a pronunciarse sobre la admisión de la demanda.

I. ANTECEDENTES

La sociedad **FRAGATA NORTE S.A.S.**, a través de apoderado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 138 de la ley 1437 de 2011, presentó demanda en ejercicio del medio de control de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**, en contra de la **SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN DE BOGOTÁ D.C.**

En consecuencia, solicita se acceda a las siguientes pretensiones:

“PRETENSIONES PRINCIPALES DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO.

PRETENSIÓN PRIMERA: Que se declare la nulidad del acto administrativo contenido en la Resolución No. 0188 de 2022 “Por la cual se resuelven los recursos subsidiarios de apelación interpuestos contra la Licencia de Construcción N.º RES 11001-5-21-1067 del 2 de septiembre del 2021, expedida por el Curador Urbano N.º 5 de Bogotá D.C.”, expedida por la Secretaría Distrital de Planeación.

PRETENSIÓN SEGUNDA: Que a título de restablecimiento del derecho se declare que la Licencia de Construcción contenida en la Resolución N.º RES 11001-5-21-1067 del 2 de septiembre del 2021 expedida por el Curador Urbano No. 5 de Bogotá D.C. tiene plenos efectos jurídicos.

PRETENSIÓN TERCERA: Que a título de resarcimiento de perjuicios se condene a la Secretaría Distrital de Planeación a pagar, con cargo a su presupuesto, la suma de CINCO MIL SEISCIENTOS DIECISÉIS MILLONES CIENTO SESENTA Y DOS MIL DOSCIENTOS SESENTA PESOS (\$5.616.162.260) M/CTE por concepto de los perjuicios causados a la sociedad convocante.

PRETENSIÓN CUARTA: Que se condene a la Secretaría Distrital de Planeación a pagar a mi mandante las sumas líquidas reconocidas a título de reparación, indexadas y

actualizadas en los términos del inciso 4° artículo 187 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

PRETENSIÓN QUINTA: Que se condene a la Secretaría Distrital de Planeación a pagar a mi mandante intereses moratorios a partir de la ejecutoria de la sentencia que pongan fin al proceso sobre cualquier suma que sea reconocida a título reparación, en los términos del inciso 3° del artículo 192 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

PRETENSIÓN SEXTA: Que se condene a la Secretaría Distrital de Planeación, a pagar las costas y agencias en derecho, de conformidad con lo establecido en el artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo

PRETENSIONES SUBSIDIARIAS DE REPARACIÓN DIRECTA

PRIMERA PRETENSIÓN SUBSIDIARIA: En caso de no acceder a la declaratoria de nulidad del acto administrativo demandado, se declare al DISTRITO CAPITAL - SECRETARÍA DE PLANEACIÓN, responsable administrativa y patrimonialmente por el daño antijurídico irrogado al demandante derivado de la revocatoria del acto administrativo contentivo en la Resolución No. 0188 de 2022, expedido por la Secretaría Distrital de Planeación.

SEGUNDA PRETENSIÓN SUBSIDIARIA: Como consecuencia de la anterior declaratoria de responsabilidad administrativa y patrimonial, se condene al DISTRITO CAPITAL - SECRETARÍA DE PLANEACIÓN a indemnizar a la demandante por todos los perjuicios causados en las modalidades de daño emergente y lucro cesante irrogados con la revocatoria del acto administrativo contentivo en la Resolución No. 0188 de 2022; los cuales a la fecha de presentación de la presente demanda se estiman en la suma de CINCO MIL SEISCIENTOS DIECISÉIS MILLONES CIENTO SESENTA Y DOS MIL DOSCIENTOS SESENTA PESOS (\$5.616.162.260) M/CTE.

TERCERA PRETENSIÓN SUBSIDIARIA: Condénese al DISTRITO CAPITAL - SECRETARÍA DE PLANEACIÓN, a pagar a mis mandantes las sumas líquidas reconocidas a título de reparación, indexadas y actualizadas en los términos del inciso 4° artículo 187 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

CUARTA PRETENSIÓN SUBSIDIARIA: Condénese a la demandada en la presente reparación directa al pago de costas y agencias en derecho, de conformidad con lo establecido en el artículo 188 del CPACA.”

Adicionalmente, plantea pretensiones de reparación directa respecto de las cuales se efectuará pronunciamiento en las consideraciones de esta providencia.

Mediante Auto N° 2022-08-419 se dispuso la inadmisión de la demanda y se otorgó a la parte demandante el término de diez (10) días para subsanar los yerros advertidos, habiendo ésta arribado escrito en relación de manera que se continuará con el análisis de admisión del libelo.

II. CONSIDERACIONES

2.1 Competencia.

El Tribunal posee competencia para conocer del *sub lite* debido a la naturaleza del medio de control, el territorio y la cuantía, previstos en el núm. 3 del art. 152 y núm. 2 del art. 156 del CPACA, toda vez que se controvierte la legalidad de los actos administrativos expedidos en la ciudad de Bogotá, por la SECRETARÍA

DISTRITAL DE PLANEACIÓN DE BOGOTÁ. Y respecto de la cuantía en la que se estima el restablecimiento del derecho pretendido por la suma de CINCO MIL SEISCIENTOS DIECISÉIS MILLONES CIENTO SESENTA Y DOS MIL DOSCIENTOS SESENTA PESOS (\$5.616.162.260) M/CTE, supera los 500 Salarios mínimos mensuales legales vigentes para la época en que se presentó la demanda (año 2022: \$500.000.000).

2.2 Legitimación.

Las partes están legitimadas y con interés para interponer el presente medio de control, de conformidad con lo señalado en los artículos 138 y 159 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, toda vez que la autoridad que expidió los actos administrativos demandados fue la SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN DE BOGOTÁ y el particular afectado por los mismos es la empresa FRAGATA NORTE S.A.S, de manera que existe identidad en la relación sustancial y la relación procesal.

2.3 Requisitos de procedibilidad.

El Artículo 161 del CPACA, respecto de los requisitos previos para demandar, preceptúa lo siguiente:

“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.

El requisito de procedibilidad será facultativo en los asuntos laborales, pensionales, en los procesos ejecutivos diferentes a los regulados en la Ley 1551 de 2012, 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. En los demás asuntos podrá adelantarse la conciliación extrajudicial siempre y cuando no se encuentre expresamente prohibida.

Cuando la Administración demande un acto administrativo que ocurrió por medios ilegales o fraudulentos, no será necesario el procedimiento previo de conciliación.

2. Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo particular deberán haberse ejercido y decidido los recursos que de acuerdo con la ley fueren obligatorios. El silencio negativo en relación con la primera petición permitirá demandar directamente el acto presunto. Si las autoridades administrativas no hubieran dado oportunidad de interponer los recursos procedentes, no será exigible el requisito al que se refiere este numeral”.

(Negrita y subrayado fuera del texto).

En el presente caso, se encuentran acreditados los requisitos de procedibilidad, previa interposición de la demanda, toda vez que:

- i) Contra la Resolución No. 0188 del 31 de enero de 2022, no procedía recurso alguno tal y como lo expresa en el artículo tercero del acto administrativo.
- ii) De otra parte, en el archivo 1.4 del expediente digital, obran constancias del agotamiento de la conciliación prejudicial ante la Procuraduría 132 Judicial II Delegada para Asuntos Administrativos, durante el periodo comprendido entre el 2 de junio de 2022 y el 25 de agosto de 2022.

2.4 Oportunidad para presentar la demanda.

El artículo 164 de la Ley 1437 de 2011 - CPACA, establece sobre el particular lo siguiente:

Artículo 164. Oportunidad para presentar la demanda. 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, según el caso, salvo las excepciones establecidas en otras disposiciones legales” (Subrayado fuera del texto normativo)

Así las cosas, la Resolución No. 0188 del 31 de enero de 2022, por medio de la cual se resolvió el recurso de apelación y se determinó revocar la Resolución N° 11001-5-21-1067 del 02 de septiembre de 2021, mediante la cual se otorgó Licencia de Construcción en la Modalidad de Demolición Total y Cerramiento de inmueble, decisión que fue notificada mediante aviso el día 31 de enero de 2022 (archivo02 expediente digital) por lo que de conformidad con lo previsto en el artículo 69 de la Ley 1437 de 2011, la empresa FRAGATA NORTE S.A.S se tuvo por notificada “al finalizar el día siguiente al de la entrega del aviso”, esto es el 1 de febrero de 2022.

En esa medida, el término de 4 meses previsto en el artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, inició a contabilizarse desde el 2 de febrero de 2022 y fenecía el 2 de junio del 2022; empero fue suspendido en razón de la interposición de la conciliación prejudicial el 31 de mayo de 2022 conforme lo previsto en el artículo 21 de la Ley 640 de 2001 (con un restante de 02 días calendario) y hasta el 25 de agosto de 2022 fecha de entrega de constancias de agotamiento del requisito de procedibilidad de conciliación prejudicial.

Bajo estos presupuestos y como quiera que la demanda fue efectivamente radicada el 25 de agosto de 2022 (Archivo 19 del expediente electrónico), se concluye que el ejercicio del medio de control es oportuno.

2.5 Aptitud formal de la demanda:

El Despacho encuentra que la demanda reúne los requisitos y formalidades legales exigidos para adelantar la misma (artículos 160, 162 y siguientes de la Ley 1437 de 2011 - CPACA), esto es, contiene:

- I.) Poder debidamente otorgado (Archivo16 del expediente electrónico).
- II.) La designación de las partes y sus representantes (fls 2 y 3 Archivo01Demanda - expediente electrónico).
- III.) Los hechos y omisiones debidamente determinadas, clasificadas y enumeradas (fls. 4 a 7- del expediente electrónico - archivo01Demanda).
- IV.) Las pretensiones fueron expresadas de forma clara y por separado. (fl. 7 y 8 archivo01Demanda - expediente electrónico).
- V.) Los fundamentos de derecho en que se sustentan las pretensiones y el concepto de violación (fls. 13 a 30 Archivo01Demanda del expediente electrónico).
- VI.) Estimación razonada de la cuantía, (Fls. 10 y 11 del archivo01Demanda - 10

- y 11 archivo21Subsanacióndemanda).
- VII.) La petición de pruebas que pretende hacer valer en el proceso y las que tiene en su poder (Fls. 30 a 32- del expediente electrónico - archivo01Demanda).
- VIII.) Anexos obligatorios: pruebas en su poder, traslados y CD con el medio magnético de la demanda (Fl.31 del expediente electrónico - archivo01Demanda) VIII.) Finalmente, cumple con el numeral 7 y 8 del artículo 167 de la Ley 1437 de 2011 modificado y adicionado por el artículo 35 de la Ley 2080 de 2021.
- IX.) Lugar y dirección para recibir notificaciones judiciales, incluida la electrónica (Fl.32 - del expediente electrónico - archivo01Demanda).
- X.) Finalmente, cumple con el numeral 7 y 8 del artículo 167 de la Ley 1437 de 2011 modificado y adicionado por el artículo 35 de la Ley 2080 de 2021, pues acreditó que remitió copia completa de la demanda y sus anexos a la entidad demandada.

En esa medida, como quiera que la demanda reúne los requisitos previstos en la ley, se dispondrá la admisión de la demanda.

Finalmente, se conmina a los sujetos procesales a remitir los documentos en archivo pdf editable; igualmente se recuerda a las partes y a la Secretaría de la Sección que deben acoger los postulados de la Ley 2213 de 2022 y proceder a denominar y enumerar los archivos que hagan parte del expediente electrónico de forma individualizada, clara y separada.

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE:

PRIMERO: ADMITIR el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho instaurado por **LA FRAGATA NORTE S.A.S** en contra de la **SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN DE BOGOTÁ S.A.S** por reunir los requisitos necesarios previstos por la ley. En consecuencia, se ordenará surtir el trámite previsto para el procedimiento ordinario y contemplado en los artículos 171 y s.s., de la Ley 1437 de 2011.

SEGUNDO: NOTIFICAR en forma personal esta providencia, al igual que la demanda, a la **SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN DE BOGOTÁ S.A.S** y a la **AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO**, mediante mensaje dirigido al buzón electrónico para notificaciones judiciales, de conformidad con el art. 199 de la Ley 1437 de 2011 modificado por el artículo 48 de la Ley 2080 de 2021 y por estado al demandante en virtud de lo previsto por el N° 1 del artículo 171 y el artículo 201 del CPACA.

TERCERO: Surtidas las notificaciones, en los términos del artículo 199 de la Ley 1437 de 2011 modificado por el artículo 48 de la Ley 2080 de 2021, córrase traslado de la demanda a los sujetos procesales, por el término de treinta (30) días, de conformidad con lo establecido en el artículo 172 de la ley 1437 de 2011.

CUARTO: SEÑÁLESE la suma de cien mil pesos (\$100.000) para gastos ordinarios del proceso, según lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 171 de la ley 1437 de 2011, la cual deberá ser pagada por la parte demandante dentro de los tres (3)

días siguientes a la notificación de esta providencia y consignada al No. 3-0820-000755-4 del Banco Agrario. Código de Convenio No. 14975 denominada “CSJ-GASTOS DE PROCESOS-CUN”. El remanente que quede de esta suma al terminar el proceso deberá devolverse al interesado.

Dicho pago podrá realizarse a elección del demandante a través del portal web del Banco Agrario- PSE: <https://www.bancoagrario.gov.co/> Enlace: <https://portal.psepagos.com.co/web/banco-agrario>, luego seleccione el ícono del Consejo Superior de la Judicatura, escoja el concepto a pagar haciendo clic en la palabra pagar del convenio correspondiente, (ej: para Gastos Ordinarios del Proceso, elija el Convenio 14795) y continúe con el diligenciamiento. Lo anterior de conformidad con el Acuerdo No. 11830 del 17 de agosto de 2021 CSJ- Presidencia.

QUINTO: ADVIÉRTASE a al representante de la entidad demandada, que, durante el término para contestar la demanda, deberán allegar al expediente, copia de los antecedentes administrativos de los actos demandados, que se encuentren en su poder de conformidad con lo establecido en el parágrafo 1° del artículo 175 de la ley 1437 de 2011.

SEXTO: INSTAR a los sujetos procesales a remitir los documentos en archivo pdf editable; igualmente a las partes y a la Secretaría de la Sección acoger los postulados de la Ley 2213 de 2022 y proceder a denominar y enumerar los archivos que hagan parte del expediente electrónico de forma individualizada, clara y separada.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN

Magistrado

Firmado electrónicamente

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



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

AUTO INTERLOCUTORIO N° 2023-02-042 NYRD

Bogotá, D.C., Primero (01) de febrero del dos mil veintitrés (2023)

RADICACIÓN: 250002341000 2022 00652 00
NATURALEZA: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: MANUEL MARÍA GARCÍA LOZANO.
DEMANDADO: CONSEJO NACIONAL ELECTORAL.
TEMAS: ACTO ADMINISTRATIVO NIEGA IMPUGNACIÓN DE COMPOSICIÓN DE LISTA DE CANDIDATOS.
ASUNTO: ESTUDIO ADMISIÓN DE DEMANDA.

MAGISTRADO: MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN.

Vista la constancia secretarial que antecede, procede el Despacho en esta oportunidad a pronunciarse sobre la admisión de la demanda de la referencia.

I. ANTECEDENTES

El señor **MANUEL MARÍA GARCÍA LOZANO**, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 137 de la ley 1437 de 2011, presentó demanda en ejercicio del medio de control de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**, en contra del **CONSEJO NACIONAL ELECTORAL**.

Como consecuencia de lo anterior, invoca las siguientes pretensiones:

“PRIMERA: Se declare la NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO de la Resolución No. 1124 del 2 de febrero de 2022, proferida por el Consejo Nacional Electoral, por la cual se NIEGA la solicitud de impugnación presentada por el ciudadano Manuel María García Lozano y la ampliación de la impugnación radicada por su apoderado sobre la composición de la lista de candidatos a la Cámara de Representantes por el Departamento de Antioquia, inscrita por la coalición denominada “Pacto Histórico” para las elecciones de Congreso de la República para el periodo 2022 - 2026, realizadas el 13 de marzo de 2022.

SEGUNDA: A título de restablecimiento se declare que el señor MANUEL MARÍA GARCÍA LOZANO, identificado con cédula de ciudadanía No. 79.865.262, ocupe el renglón 103 de la lista de candidatos a la Cámara de Representantes por el Departamento de Antioquia, inscrita por la coalición denominada “Pacto Histórico” para las elecciones de Congreso de la República para el periodo 2022 - 2026.

TERCERA: Que se declare la SUSPENSIÓN PROVISIONAL de los efectos jurídicos del acto administrativo de inscripción de la lista de candidatos a la Cámara de Representantes

por el Departamento de Antioquia, inscrita por la coalición denominada “Pacto Histórico”

II. CONSIDERACIONES

La **demanda** formulada por el señor MANUEL EMILIO GARCÍA LOZANO será inadmitida de conformidad con el análisis de los siguientes elementos:

2.1 De la naturaleza de los actos administrativos demandados.

Un acto administrativo es concebido como la manifestación unilateral de la voluntad de una autoridad administrativa o un particular en ejercicio de funciones administrativas tendiente a crear, modificar o extinguir una situación jurídica a favor o en contra de los administrados, de carácter definitivo que en los términos de la Corte Constitucional “...tiene como presupuestos esenciales su sujeción al orden jurídico y el respeto por las garantías y derechos de los administrados.”¹

Desde el punto de vista material los actos administrativos pueden ser generales o particulares, definitivos, de trámite o de ejecución y adicionalmente, se ha dispuesto que los actos administrativos susceptibles de ser demandados son aquellos denominados definitivos, que en términos del artículo 43 de la Ley 1437 de 2011 “son actos definitivos los que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación”, es decir, que producen efectos jurídicos creando, reconociendo, modificando o extinguiendo situaciones jurídicas para los administrados.

Por otra parte, existen los actos de trámite o preparatorios considerados como aquellos que emite la administración para permitirle decidir posteriormente el fondo del asunto y por último, los actos de ejecución que en su esencia se limitan a dar cumplimiento a una decisión judicial o administrativa, sin que pueda afirmarse que de ellos surjan situaciones jurídicas diferentes a las de la sentencia o acto ejecutado². Sin embargo, la jurisprudencia ha dicho que es procedente el estudio de los actos de ejecución de sentencias de forma excepcional³ cuando la decisión adoptada i) va más allá de lo ordenado por el juez, y ii) crea, modifica o extingue una relación jurídica frente al particular que no fue objeto de debate judicial o de cumplimiento en estricto sentido.

En consonancia, en Auto del 16 de marzo de 2017 precisó la diferencia entre los actos de trámite y los definitivos o principales, así:

“(...) La teoría del acto administrativo ha venido decantando su clasificación, en aras de excluirlos del control jurisdiccional, distinguiendo tres tipos de actos: i) los de trámite, que son aquellos que no necesitan estar motivados y se expiden para dar continuidad con el procedimiento administrativo, es decir, son los que impulsan la

¹ Sentencia Corte Constitucional C- 1436 de 2000, proferida el veinticinco (25) de octubre del año dos mil (2000), M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Consejera Ponente: Ligia López Díaz, providencia del 30 de marzo de 2006, Radicación número: 25000-23-27-000-2005-01131-01(15784).

³ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. Consejero ponente: Alfonso Vargas Rincón. Bogotá, D.C., seis (06) de marzo de dos mil catorce (2014). Radicación número: 18001-23-33-000-2013-00054-01(2529-13)

actuación administrativa; ii) los definitivos o principales, que de acuerdo al artículo 43 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, son los que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto o hacen imposible continuar con la actuación, ya que contienen la esencia del tema a resolver y modifican la realidad con su contenido; y iii) los de ejecución, que son aquellos que se limitan a dar cumplimiento a una decisión judicial o administrativa”.

Acorde con lo anterior, es claro que “los actos susceptibles de ser demandados ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo son los actos definitivos, entendidos como toda manifestación de voluntad general o eventualmente, concreta o específica, unilateral de quienes ejercen funciones administrativas, que crean, reconocen, transmiten, modifican o extinguen derechos y obligaciones o situaciones jurídicas subjetivas” .

En suma, únicamente las decisiones de la administración que concluyen un procedimiento administrativo o aquellas que afecten derechos o intereses, o impongan cargas, sanciones y obligaciones que modifican o alteran situaciones jurídicas determinadas, son susceptibles de control de legalidad por parte de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, de ahí que los que impulsan la actuación, no procuran por solucionar de fondo las solicitudes de los administrados o se limiten a dar cumplimiento a una orden judicial o administrativa, no son cuestionables vía judicial.”⁴ (Subrayado fuera del texto).

Ahora bien, en relación al control jurisdiccional de los actos administrativos el Máximo Tribunal precisó en providencia del 10 de septiembre de 2012, lo siguiente⁵:

“(…)La naturaleza del acto administrativo, en especial, el contenido del acto, es fundamental para determinar si puede controlarse jurisdiccionalmente. Sólo los actos administrativos definitivos o que pongan fin a un procedimiento administrativo son susceptibles de demanda ante esta jurisdicción(…)

De manera que los actos administrativos de trámite que no ponen fin al proceso se encuentran excluidos de control judicial y, por ende, las irregularidades que los afecten deben discutirse cuando se cuestione judicialmente el acto administrativo definitivo(…)” (Subrayado fuera del texto).

Dicha tesis ha sido sostenida por la Alta Corporación de lo Contencioso Administrativo, de suerte que en providencia del 13 de agosto de 2020 proferida en el expediente con radicación número: 25000-23-42-000-2014-00109-01(1997-16) enfatizó lo siguiente:

“(…)Los actos preparatorios, accesorios o de trámite: Han sido definidos como aquellos que se expiden como parte del procedimiento administrativo con el fin de darle curso a este, es decir, son netamente instrumentales ya que no encierran declaraciones de la voluntad, no crean relaciones jurídicas y solo sirven de impulso a la continuidad de la actuación de la administración; ii) Los actos definitivos: De conformidad con el Artículo 43 del CPACA «Son actos definitivos los que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar con la actuación». Es decir, son los que resuelven de fondo una situación jurídica o impiden la continuación del procedimiento administrativo, en razón a que

⁴ Consejo de Estado, Sección Segunda, M.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez, Radicado No. 25000-23-42-000-2016-04052-01(4476-17), providencia del 21 de junio de 2018.

⁵ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, C.P: Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. Radicación número: 11001-03-24-000-2012-00100-00(19600).

contienen la esencia del tema a decidir y tienen la potestad para modificar la realidad con su contenido; (...)

Esta corporación ha establecido en reiteradas oportunidades que, por regla general, son los actos definitivos los únicos que son susceptibles de ser enjuiciados ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, dado que a través de estos la administración crea, modifica o extingue situaciones jurídicas a los asociados”⁶.(Subrayado fuera de texto).

Descendiendo al caso en concreto, se observa que el extremo actor pretende la nulidad de la Resolución N° 1124 del 2 de febrero de 2022 por medio del cual se niega la solicitud de impugnación presentada por el ciudadano Manuel María García Lozano y la ampliación de la impugnación radicada por su apoderado sobre la composición de la lista de candidatos a la Cámara de Representantes por el Departamento de Antioquia, inscrita por la coalición denominada “Pacto Histórico” para las elecciones de Congreso de la República para el periodo 2022 - 2026, realizadas el 13 de marzo de 2022.

Sobre el particular, es menester destacar en primera media que el acto de conformación de la lista de la coalición, es un acto de naturaleza privada que puede ser refutado a través de la controversia de actas del partido o movimiento, en tanto la inscripción que efectúa el CONSEJO NACIONAL ELECTORAL se realiza con fundamento en las disposiciones privadas adoptadas por los partidos o colectivos y se constituye en un **acto de trámite**, siendo el definitivo aquel mediante el cual se dispuso la elección, en este caso de los representantes a la Cámara de Representantes de Antioquia, una vez llevado a cabo el proceso electoral; sin embargo, **con la controversia del acto administrativo definitivo, podrían enjuiciarse los actos preparatorios.**

En otras palabras, la Resolución N° 1124 del 2 de febrero de 2022 no goza de autonomía para ser susceptible de control judicial, pudiendo discutirse está solo a través de la controversia del acto que culminó el proceso electoral, a través de los medios de control de nulidad electoral o **nulidad y restablecimiento del derecho en los eventos en que la anulación del acto representara un restablecimiento automático.**

2.2 Competencia.

En torno a la competencia en el asunto, el Tribunal se pronunciará una vez se presente el escrito de subsanación de la demanda.

2.3 Legitimación.

Las partes estarían legitimadas y con interés para interponer el presente medio de control, de conformidad con lo señalado en los artículos 138 y 159 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, toda vez que se está ante actos administrativos expedido por el **CONSEJO NACIONAL ELECTORAL** que afectaría al señor **MANUEL EMILIO GARCÍA LOZANO**, de manera que existe identidad en la relación sustancial y la relación procesal.

⁶ Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, C.P.: Rafael Francisco Suárez Vargas, Bogotá D.C., 13 de agosto de 2020. Radicación número: 25000-23-42-000-2014-00109-01(1997-16).

2.4 Requisito de procedibilidad.

La parte demandante expone que no sería aplicable en su caso el requisito de conciliación prejudicial en virtud de lo dispuesto en el numeral 1° del artículo 161 de la Ley 1437 de 2011, sin embargo, no precisa las razones de tal afirmación.

2.5 Oportunidad para presentar la demanda.

Deberá el demandante exponer en su subsanación, la oportuna interposición del medio de control en los términos del artículo 164⁷ de la Ley 1437 de 2011 - CPACA.

3 Aptitud formal de la demanda:

La parte demandante cumple con algunos de los presupuestos previstos en los artículos 160, 162 y siguientes de la Ley 1437 de 2011 - CPACA modificada por el artículo 35 de la Ley 2280 de 2021, así:

- I.) Poder debidamente otorgado. (fl. 25 Archivo01 Demanda).
- II.) La designación de las partes y sus representantes. (fl. 1 Archivo01 Demanda).
- III.) La petición de pruebas. (fls. 20 y 21)
- IV.) Lugar y dirección para recibir notificaciones judiciales. (fl. 23)

Respecto de los demás, aspectos deberán ser ajustados por el demandante de conformidad con el análisis de la naturaleza de los actos demandados y la procedencia de su control jurisdiccional, esto es:

- I.) Los hechos y omisiones deberán determinarse, clasificarse y numerarse, describiendo las circunstancias de tiempo modo y lugar en que se llevó a cabo la actuación administrativa de manera sucinta.
- II.) Los fundamentos de derecho deberán precisarse a fin de sustentar las pretensiones y el concepto de violación, sin limitarse a efectuar un recuento general de los fundamentos normativos en los cuales basa su pretensión, sino establecer con claridad el cargo de nulidad al cual se refiere el concepto de violación invocado, esto es, si con el acto administrativo demandado la entidad incurrió en infracción de las normas en que debería fundarse, o actuó sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió.

⁷ Artículo 164. Oportunidad para presentar la demanda. La demanda deberá ser presentada: (...)

2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad: (...)

a) Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo electoral, el término será de treinta (30) días. Si la elección se declara en audiencia pública el término se contará a partir del día siguiente; en los demás casos de elección y en los de nombramientos se cuenta a partir del día siguiente al de su publicación efectuada en la forma prevista en el inciso 1 del artículo 65 de este Código. En las elecciones o nombramientos que requieren confirmación, el término para demandar se contará a partir del día siguiente a la confirmación;

(...)

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, según el caso, salvo las excepciones establecidas en otras disposiciones legales” (Subrayado fuera del texto normativo)

- III.) **Las pretensiones, deberán expresarse de forma clara y por separado**, en tanto, de las descritas en la demanda no resulta claro el restablecimiento del derecho pretendido como consecuencia de la pretendida modificación de renglones en la lista de candidatos a la Cámara de Representantes por el Departamento de Antioquia.
- IV.) En consonancia con el numeral anterior, deberá efectuar la **estimación razonada de la cuantía** de conformidad con el restablecimiento que pretende al ejercer el presente medio de control.
- V.) Deberán aportarse los **anexos obligatorios** descritos en el artículo 166 de la Ley 1437 de 2011.
- VI.) Finalmente, no acredita la **remisión de la demanda y sus anexos** a la entidad demandada.

En consecuencia, la demanda será inadmitida y se torna necesario conceder a la parte demandante el término de que trata el artículo 170 de la Ley 1437 de 2011, a fin de que subsane el yerro advertido, so pena de rechazo de la demanda.

Finalmente, se conmina a los sujetos procesales a remitir los documentos en archivo pdf editable; igualmente se recuerda a las partes y a la Secretaría de la Sección que deben acoger los postulados de la Ley 2213 de 2022 y proceder a denominar y enumerar los archivos que hagan parte del expediente electrónico de forma individualizada, clara y separada.

RESUELVE:

PRIMERO: INADMITIR la demanda formulada por el señor **MANUEL EMILIO GARCÍA LOZANO**, contra el **CONSEJO NACIONAL ELECTORAL**, por las razones expuestas en la parte considerativa de la presente providencia.

SEGUNDO: CONCEDER a la parte demandante el término improrrogable de diez (10) días siguientes a la notificación de esta decisión para que subsane los defectos indicados, so pena de rechazo de la demanda.

TERCERO: INSTAR a los sujetos procesales a remitir los documentos en archivo pdf editable; igualmente a las partes y a la Secretaría de la Sección acoger los postulados de la Ley 2213 de 2022 y proceder a denominar y enumerar los archivos que hagan parte del expediente electrónico de forma individualizada, clara y separada.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN
Magistrado
Firmado electrónicamente

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

REPÚBLICA DE COLOMBIA



Libertad y Orden

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

Bogotá D.C., dos (2) de febrero de dos mil veintitrés (2023).

PROCESO N°: 2500023410002022-00438-00
ACCIÓN: NULIDAD RELATIVA (PROPIEDAD INDUSTRIAL)
DEMANDANTE: SALENTEIN ARGENTINA C.V.
DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO
TERCERO: BOTTER S.P.A
INTERESADO:
ASUNTO: ADMITE DEMANDA

**MAGISTRADO PONENTE:
FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**

CUESTIÓN PREVIA

Es menester de este Despacho señalar que el caso de estudio, se adoptará la postura manejada por el H. Consejo de Estado, en el entendido que, si bien el artículo 161 de la Ley 1437 de 2011 señala que “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.”, en Sentencia N° 11001-03-24-000-2009-00021-00 de Consejo de Estado - Sala Contenciosa Administrativa - SECCIÓN PRIMERA, de 17 de Marzo de 2016 determinó que no debe agotarse en los procesos en los que se pretenda la cancelación o que se conceda un registro marcario, ya que dichos asuntos no son conciliables por no ser derechos transigibles, además de no contar con pretensiones económicas.

Así las cosas, el Despacho observa que la demanda reúne los requisitos previstos en la Ley 1437 de 2011 con las modificaciones contenidas en la Ley 2080 de 2021, por consiguiente, la misma debe ser admitida por esta Corporación.

En consecuencia,

DISPONE:

PRIMERO. - ADMÍTESE la demanda presentada por el apoderado judicial de **SALENTEIN ARGENTINA B.V**

PROCESO N°: 2500023410002022-00438-00
ACCIÓN: NULIDAD RELATIVA (PROPIEDAD INDUSTRIAL)
DEMANDANTE: SALENTEIN ARGENTINA C.V.
DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO
TERCERO INTERESADO: BOTTER S.P.A
ASUNTO: ADMITE DEMANDA

SEGUNDO. - TÉNGASE como demandante a **SALENTEIN ARGENTINA B.V.**

TERCERO. - TÉNGASE como parte demandada a la **SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO.**

CUARTO. - VINCÚLASE como tercero con interés en el proceso a **BOTTER S.P.A.**

QUINTO. - NOTIFÍQUESE personalmente este auto admisorio a la **SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO**, o al funcionario en quien se haya delegado dicha función; de conformidad con el artículo 199 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 48 de la Ley 2080 de 2021.

SEXTO. - NOTIFÍQUESE personalmente esta providencia a **BOTTER S.P.A** o a su representante en la República de Colombia de conformidad con el artículo 199 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 48 de la Ley 2080 de 2021.¹

SÉPTIMO. - NOTIFÍQUESE personalmente esta providencia al Señor Procurador Delegado en lo Judicial ante esta Corporación y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del estado, de conformidad con el artículo 199 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 48 de la Ley 2080 de 2021.

OCTAVO. - NOTIFÍQUESE esta providencia en los términos de lo previsto en el artículo 201 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 50 de la Ley 2080 de 2021.

NOVENO. - SEÑÁLESE en setenta mil pesos m/cte. (\$70.000) la suma que la parte demandante deberá consignar en la cuenta No. 3-0820-000755-4, BANCO AGRARIO, CÓDIGO DE CONVENIO No. 14975, NOMBRE DE LA CUENTA: CSJ-GASTOS DE PROCESO-CUN, registrando en la consignación el número de proceso con los 23 dígitos, identificación del demandante y demandado, en atención a lo dispuesto en el Acuerdo PCSJA18-11176 de 2018, los cuales deberán ser consignados

¹ Dirección de notificaciones visible en expediente digital, 01DEMANDA21042022_143011, pág. 56

PROCESO N°: 2500023410002022-00438-00
ACCIÓN: NULIDAD RELATIVA (PROPIEDAD INDUSTRIAL)
DEMANDANTE: SALENTIN ARGENTINA C.V.
DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO
TERCERO INTERESADO: BOTTER S.P.A
ASUNTO: ADMITE DEMANDA

dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación por estado electrónico de esta providencia. El remanente que quede de esta suma al terminar el proceso deberá devolverse al interesado.

De igual modo podrá realizar el pago de los gastos ordinarios del proceso a través de PSE en los siguientes enlaces:

1. Desde el sitio Web de la Rama Judicial: <https://www.ramajudicial.gov.co/>
2. Consejo Superior de la Judicatura – Dirección Ejecutiva – Unidad de Presupuesto <https://www.ramajudicial.gov.co/web/unidad-de-presupuesto/portal/inicio>
Fondos Especiales de la Rama Judicial – Información General <https://www.ramajudicial.gov.co/web/unidad-de-presupuesto/portal/inicio/informacion-general>
3. Desde el portal web del Banco Agrario de Colombia <https://www.bancoagrario.gov.co/>

Escoja el concepto a pagar haciendo clic en la palabra pagar del convenio correspondiente y elija el Convenio 14795.

DÉCIMO. - CÓRRASE traslado de la demanda a la entidad demandada, al tercero vinculado, al Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, por término común de treinta (30) días, según lo previsto en los artículos 172, 199 y 200 de la Ley 1437 de 2011, estas dos últimas disposiciones jurídicas modificadas por los artículos 48 y 49 de la Ley 2080 de 2021.

DÉCIMO PRIMERO. - OFÍCIESE a la **SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO** para que remita con destino al expediente de la referencia, los antecedentes administrativos que dieron origen a los actos administrativos acusados.

DÉCIMO SEGUNDO. - DÉSELE al presente asunto el trámite del proceso ordinario de primera instancia, según lo previsto en la Ley 1437 de 2011.

DÉCIMO TERCERO. - RECONÓCESE personería a la abogada CAROLINA VERA MATIZ identificada con la cédula de ciudadanía No. 52.867.352 y portadora de la tarjeta profesional No.52.867 del Consejo Superior de la Judicatura para que actúe como apoderada de la parte demandante, en los términos del poder especial otorgado.

PROCESO N°: 2500023410002022-00438-00
ACCIÓN: NULIDAD RELATIVA (PROPIEDAD INDUSTRIAL)
DEMANDANTE: SALENTIN ARGENTINA C.V.
DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO
TERCERO INTERESADO: BOTTER S.P.A
ASUNTO: ADMITE DEMANDA

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 autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA.

REPÚBLICA DE COLOMBIA



Libertad y Orden

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

Bogotá D.C., dos (2) de febrero de dos mil veintitrés (2023).

PROCESO N°: 2500023410002022-00361-00
ACCIÓN: NULIDAD ABSOLUTA (PROPIEDAD INDUSTRIAL)
DEMANDANTE: COLOMBINA S.A
DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO
TERCERO: CANEL'S, S.A. DE C.V
INTERESADO:
ASUNTO: ADMITE DEMANDA

**MAGISTRADO PONENTE:
FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**

CUESTIÓN PREVIA

Es menester de este Despacho señalar que el caso de estudio, se adoptará la postura manejada por el H. Consejo de Estado, en el entendido que, si bien el artículo 161 de la Ley 1437 de 2011 señala que “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.”, en Sentencia N° 11001-03-24-000-2009-00021-00 de Consejo de Estado - Sala Contenciosa Administrativa - SECCIÓN PRIMERA, de 17 de Marzo de 2016 determinó que no debe agotarse en los procesos en los que se pretenda la cancelación o que se conceda un registro marcario, ya que dichos asuntos no son conciliables por no ser derechos transigibles, además de no contar con pretensiones económicas.

Así las cosas, el Despacho observa que la demanda reúne los requisitos previstos en la Ley 1437 de 2011 con las modificaciones contenidas en la Ley 2080 de 2021, por consiguiente, la misma debe ser admitida por esta Corporación.

Ahora bien, de conformidad con el numeral 4° del artículo 166 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, debe allegar el certificado de existencia y representación legal de la sociedad STARLIGHT, toda vez que de la revisión de los anexos de la demanda en el expediente digital, no se observa dicho certificado y tampoco indica si la sociedad es extranjera, y si es del caso, teniendo en cuenta lo señalado en el artículo 251 del Código General del Proceso.

PROCESO N°: 2500023410002022-00361-00
ACCIÓN: NULIDAD ABSOLUTA (PROPIEDAD INDUSTRIAL)
DEMANDANTE: COLOMBINA S.A.
DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO
TERCERO INTERESADO: CANEL'S, S.A DE C.V.
ASUNTO: ADMITE DEMANDA

En el evento que la sociedad STARLIGHT sea extranjera debe allegar prueba de la designación del representante en la República de Colombia, lo anterior de conformidad con los artículos 543 y 597 del Código de Comercio.

Igualmente, la apoderada de la sociedad COLOMBINA S.A deberá aportar documento idóneo que la acredite, pues en los anexos de la demanda no se observa dicho documento.

En consecuencia,

DISPONE:

PRIMERO. - ADMÍTESE la demanda presentada por la apoderada judicial de **COLOMBINA S.A.**

SEGUNDO. - REQUIÉRASE a la demandante para que remita con destino al expediente de la referencia copia de la tarjeta profesional de la apoderada y copia del certificado de existencia y representación del tercero con interés o designación del representante en la República de Colombia, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

TERCERO. - TÉNGASE como demandante a **COLOMBINA S.A.**

CUARTO. - TÉNGASE como parte demandada a la **SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO.**

QUINTO. - VINCÚLASE como tercero con interés en el proceso **CANEL'S, S.A DE C.V.**

SEXTO. - NOTIFÍQUESE personalmente este auto admisorio a la **SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO**, o al funcionario en quien se haya delegado dicha función; de conformidad con el artículo 199 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 48 de la Ley 2080 de 2021.

PROCESO N°: 2500023410002022-00361-00
ACCIÓN: NULIDAD ABSOLUTA (PROPIEDAD INDUSTRIAL)
DEMANDANTE: COLOMBINA S.A.
DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO
TERCERO INTERESADO: CANEL'S, S.A DE C.V.
ASUNTO: ADMITE DEMANDA

SÉPTIMO. - NOTIFÍQUESE personalmente esta providencia a **CANEL'S S.A. DE C.V.**, de conformidad con el artículo 199 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 48 de la Ley 2080 de 2021.¹

OCTAVO. - NOTIFÍQUESE personalmente esta providencia al Señor Procurador Delegado en lo Judicial ante esta Corporación y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del estado, de conformidad con el artículo 199 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 48 de la Ley 2080 de 2021.

NOVENO. - NOTIFÍQUESE esta providencia en los términos de lo previsto en el artículo 201 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 50 de la Ley 2080 de 2021.

DÉCIMO. - SEÑÁLESE en setenta mil pesos m/cte. (\$70.000) la suma que la parte demandante deberá consignar en la cuenta No. 3-0820-000755-4, BANCO AGRARIO, CÓDIGO DE CONVENIO No. 14975, NOMBRE DE LA CUENTA: CSJ-GASTOS DE PROCESO-CUN, registrando en la consignación el número de proceso con los 23 dígitos, identificación del demandante y demandado, en atención a lo dispuesto en el Acuerdo PCSJA18-11176 de 2018, los cuales deberán ser consignados dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación por estado electrónico de esta providencia. El remanente que quede de esta suma al terminar el proceso deberá devolverse al interesado.

De igual modo podrá realizar el pago de los gastos ordinarios del proceso a través de PSE en los siguientes enlaces:

1. Desde el sitio Web de la Rama Judicial: <https://www.ramajudicial.gov.co/>
2. Consejo Superior de la Judicatura – Dirección Ejecutiva – Unidad de Presupuesto <https://www.ramajudicial.gov.co/web/unidad-de-presupuesto/portal/inicio>
Fondos Especiales de la Rama Judicial – Información General <https://www.ramajudicial.gov.co/web/unidad-de-presupuesto/portal/inicio/informacion-general>
3. Desde el portal web del Banco Agrario de Colombia <https://www.bancoagrario.gov.co/>

¹ Dirección de notificaciones visible en expediente digital, 01DEMANDA21042022_143011, pág. 56

PROCESO N°: 2500023410002022-00361-00
ACCIÓN: NULIDAD ABSOLUTA (PROPIEDAD INDUSTRIAL)
DEMANDANTE: COLOMBINA S.A.
DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO
TERCERO INTERESADO: CANEL'S, S.A DE C.V.
ASUNTO: ADMITE DEMANDA

Escoja el concepto a pagar haciendo clic en la palabra pagar del convenio correspondiente y elija el Convenio 14795.

DÉCIMO PRIMERO. - CÓRRASE traslado de la demanda a la Entidad demandada, al tercero vinculado, al Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, por término común de treinta (30) días, según lo previsto en los artículos 172, 199 y 200 de la Ley 1437 de 2011, estas dos últimas disposiciones jurídicas modificadas por los artículos 48 y 49 de la Ley 2080 de 2021.

DÉCIMO SEGUNDO. - OFÍCIESE a la **SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO** para que remita con destino al expediente de la referencia, los antecedentes administrativos que dieron origen a los actos administrativos acusados.

DÉCIMO TERCERO. - DÉSELE al presente asunto el trámite del proceso ordinario de primera instancia, según lo previsto en la Ley 1437 de 2011.

DÉCIMO CUARTO. - RECONÓCESE personería a la apoderada Luz Helena Adarve Gómez identificada con cédula de Ciudadanía No. 41.575.435 de Bogotá y Tarjeta profesional No. 14.884 del Consejo Superior de la Judicatura para que actúe como apoderada de la parte demandante, en los términos del poder especial otorgado.

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 autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA.

REPÚBLICA DE COLOMBIA



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

Bogotá, D. C., primero (1) de diciembre de dos mil veintidós (2022).

Magistrado ponente: ÓSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS
Radicación: 25000-23-41-000-2020-00189-00
Parte demandante: SAMIR GREGORIO SERPA ÁLVAREZ
Parte demandada: NACIÓN, CONTRALORÍA GENERAL D ELA REPÚBLICA
Medio de control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Asunto: AUTO RESUELVE MEDIDA PROVISIONAL, DENIEGA
Tema: RESPONSABILIDAD FISCAL

Procede el Despacho a pronunciarse sobre la medida cautelar solicitada por la parte demandante.

I. ANTECEDENTES

1. Solicitud

La parte demandante, solicitó en el escrito de la demanda, se decrete medida cautelar en el siguiente sentido:

"...solicito la suspensión provisional del Acto Administrativo FALLO No. 001 del 18 de enero de 2019 - CON RESPONSABILIDAD FISCAL DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 2017-00288, proferido por CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA - GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SUCRE, en relación con la responsabilidad fiscal solidaria imputada a mi prohijado SAMIR GREGORIA SERPA ÁLVAREZ, de conformidad con lo establecido en los artículos 229 y ss., se soporta la presente solicitud en razón que notificado y conocido el fallo con responsabilidad fiscal por parte de la CGR, deben continuarse adelante con las gestiones encaminadas a la recuperación de las sumas de dinero que presuntamente por culpa de mi representado, ocasionan el detrimento al patrimonio público, lo cual

puede llevar a que dichas acciones o medidas, generen afectación patrimonial a mi prohijado, generando consigo vulneración a sus derechos fundamentales, con ocasión de un fallo que se toma con vulneración de normas fundamentales y procesales, como se indica en el capítulo II de esta demanda. En consecuencia, su señoría solicito acceder a la medida cautelar en lo pertinente.”

2. Traslado de la solicitud

Mediante providencia del 21 de enero de 2020, se corrió traslado de la medida cautelar, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 233 de la Ley 1437 de 2011¹.

3. Pronunciamiento de la parte demandada

3.1. Contraloría General de la República

La referida entidad se opuso a la prosperidad de la medida cautelar solicitada por la parte demandante, al considerar que la parte actora la fundamenta en la supuesta violación de normas superiores por los actos acusados y los supuestos perjuicios ocasionados al demandante.

Señaló que, lo anterior conlleva a advertir que hasta tanto no se alleguen al proceso contencioso el 100% de los antecedentes de los actos acusados, el despacho de conocimiento no estará en total capacidad de hacer la confrontación directa del acto administrativo impugnado con el ordenamiento jurídico invocado como vulnerado, ni de analizar los medios de pruebas que soportaron la decisión. Adujo que, es la sentencia el escenario propicio para resolver la controversia.

Refirió que, la solicitud formulada carece de sustento material y jurídico, por lo que, solicitó no decretar la medida cautelar pretendida por la parte actora, toda vez que no se encuentran los supuestos contemplados en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo para el otorgamiento de tal cautela, y con ella, de ninguna forma se garantiza el cumplimiento de la eventual sentencia anulatoria del acto demandado.

Precisó que la decisión administrativa estuvo antecedida de un trámite en el que se determinaron plenamente los elementos de la responsabilidad fiscal y se garantizaron los derechos de los

¹ Folio 8, cuaderno principal.

implicados; de manera que, el demandante está en el deber jurídico de pagar la obligación pecuniaria contenida en los actos acusados.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

El artículo 233 de la Ley 1437 de 2011, establece que la decisión de adoptar medidas cautelares debe ser emitida por el magistrado ponente, en consonancia con lo consagrado en el artículo 125 *ibídem*.

2. Generalidades acerca de las medidas cautelares

Las medidas cautelares son instrumentos con los cuales el ordenamiento jurídico protege, de manera provisional y mientras dura el proceso, la integridad de un derecho que es controvertido en ese mismo proceso.

De esa manera el ordenamiento protege preventivamente a quien acude a las autoridades judiciales a reclamar un derecho, con el fin de garantizar que la decisión adoptada sea materialmente ejecutada; esas medidas buscan asegurar el cumplimiento de la decisión que se adopte, puesto que los fallos serían ilusorios si la ley no estableciera mecanismos para asegurar sus resultados, impidiendo la destrucción o afectación del derecho controvertido².

Con la expedición de la Ley 1437 de 2011, se instituyó un amplio y novedoso sistema de medidas cautelares, aplicables en aquellos casos en que se consideren "*necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia*" (artículo 229 *ibídem*).

Así, el régimen de medidas cautelares del procedimiento contencioso administrativo es un instrumento concreto de la garantía efectiva y material de acceso a la administración de justicia que busca evitar que la duración del proceso afecte a quien acude a la jurisdicción en procura de solucionar una determinada controversia.

Ahora bien, entre los tipos de medidas cautelares desarrollada por el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso

² Corte Constitucional, sentencia C-379 de 2004, M.P. Dr. Alfredo Beltrán Sierra.

Administrativo, se encuentran las siguientes: i) preventivas³, ii) conservativas⁴, iii) anticipativas⁵ y, iv) suspensión⁶.

En cuanto a los criterios de aplicación que se debe seguir para la adopción de una medida cautelar, el Consejo de Estado, Sala Plena, en providencia del 17 de marzo de 2015, expediente 2014-03799, magistrada Sandra Lisset Ibarra Vélez, señaló:

“La doctrina también se ha ocupado de estudiar, en general, los criterios que deben tenerse en cuenta para el decreto de medidas cautelares, los cuales se sintetizan en el fumus boni iuris y periculum in mora. El primero, o apariencia de buen derecho, se configura cuando el Juez encuentra, luego de una apreciación provisional con base en un conocimiento sumario y juicios de verosimilitud o probabilidad, la posible existencia de un derecho. El segundo, o perjuicio de la mora, exige la comprobación de un daño ante el transcurso del tiempo y la no satisfacción de un derecho.”

De manera que, las medidas cauteles constituyen un importante instrumento de naturaleza temporal y accesorio, tendiente a evitar que actos contrarios al ordenamiento jurídico puedan continuar surtiendo efectos, mientras se decide de fondo su constitucionalidad o legalidad en el proceso donde se hubiere decretado la medida, como producto de una solicitud fundamentada y que en consideración del juzgador sea procedente en razón de la claridad de la infracción.

Así, es presupuesto básico de la medida que el acto esté produciendo sus efectos jurídicos. En este sentido, su finalidad no puede ser otra que la de evitar, transitoriamente, que el acto administrativo surta efectos jurídicos, en virtud de un juzgamiento provisorio del mismo, salvaguardando los intereses generales y el Estado de derecho⁷.

Ahora bien, la suspensión provisional como medida cautelar a petición de parte por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, procede cuando tal vulneración surja del análisis del acto

³ Tendientes a operar como una suerte de acción impeditiva para que no se pueda consolidar una afectación a un derecho.

⁴ Que buscan mantener o salvaguardar un *statu quo*.

⁵ En donde se pretende satisfacer por adelantado la pretensión perseguida por el demandante, mediante una decisión que propiamente correspondería al fallo que ponga fin al proceso y que se justifica en tanto que de no adoptarse se incurriría en un perjuicio irremediable para el actor.

⁶ Que corresponde a la medida tradicional en el proceso contencioso administrativo de privación temporal de los efectos de una decisión administrativa.

⁷ Consejo de Estado, providencia del 13 de mayo de 2015, expediente No. 2015-00022-00 (53057), C.P. Dr. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud (artículo 231 *ibídem*).

Por tanto, la procedencia de la suspensión provisional de los actos administrativos está determinada por la violación al ordenamiento jurídico y la necesidad de proteger provisionalmente la legalidad en sentido amplio mientras se profiere la decisión definitiva respecto del acto administrativo demandado.

En tal sentido, la suspensión provisional, como toda medida cautelar, debe estar siempre debidamente sustentada en dos pilares fundamentales sobre los cuales se edifica todo sistema cautelar, a saber: los principios del *periculum in mora* o perjuicio de la mora y del *fumus boni iuris* o apariencia de buen derecho.

A su vez, se debe precisar que para llegar a la conclusión de que el acto acusado atenta contra el orden jurídico, es necesario hacer un proceso de interpretación del derecho y materializarlo en una debida y suficiente motivación, sin romper las fronteras que implica la medida cautelar para incursionar en la decisión de fondo, pues, la decisión sobre la medida cautelar de ningún modo implica prejuzgamiento.

En consonancia con lo expuesto, cuando se pretende la nulidad de un acto administrativo y se solicita la suspensión provisional de sus efectos, ésta procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud.

Adicionalmente, si se trata del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, se deberá demostrar, aunque sea sumariamente, la existencia de perjuicios que la ejecución del acto demandado causa o podría causar al actor⁸.

Finalmente, se precisa que en situaciones de urgencia que requieren atención inmediata, dicho trámite, previsto en el artículo 233 de la Ley 1437 del 2011, no debe agotarse. Tales situaciones

⁸ Los requisitos para la procedencia de dicha medida cautelar son: i) que sea solicitada por el demandante, ii) la violación debe surgir del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud y iii) que si se trata del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, deben acreditarse, al menos de manera sumaria, los perjuicios que se alegan como causados.

están relacionadas con la i) imposibilidad de ejecutar la sentencia si no se impone una medida provisional, ii) el posible acaecimiento de un perjuicio irremediable o iii) de un peligro inminente.

De modo que, el propósito del artículo 234 de la Ley 1437 de 2011 al incluir las medidas cautelares de urgencia, es hacerle frente de manera efectiva y eficaz a circunstancias de tal inminencia y gravedad que hacen imperativa e impostergable la intervención del juez, caso en el cual, debe prescindirse del traslado previo de las mismas, so pena que por el transcurso del tiempo y las particularidades del asunto, se torne inane cualquier actuación tendiente a proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia.

Por tanto, aunque no se invoque el carácter urgente, el juez podrá determinar en cada caso si su intervención se torna expedita, con el fin de garantizar materialmente los derechos e intereses en riesgo, pues de lo contrario, deberá surtirse el traslado previo de la solicitud, conforme lo establece el artículo 233 de la Ley 1437 de 2011; como sucedió en el presente asunto.

Así las cosas, se procede a decidir sobre la medida cautelar, consistente en la suspensión provisional así:

3. Caso concreto

La parte demandante pretende que se decrete la suspensión provisional del fallo 001 del 18 de enero de 2019, expedido por Contraloría General de la República, Gerencia Departamental Colegiada de Sucre dentro del procedimiento 2017-00288 con el cual se estableció la responsabilidad fiscal solidaria del demandante, entre otras personas.

El actor hizo consistir la aludida solicitud en que, de conformidad con lo establecido en los artículos 229 y siguiente, debe continuarse con las gestiones encaminadas a la recuperación de las sumas de dinero que presuntamente por culpa de él ocasionaron el detrimento al patrimonio público, lo cual puede generar su afectación patrimonial y una vulneración de sus derechos fundamentales.

Para tal efecto, el demandante refirió que dicho fallo se adoptó con vulneración de normas fundamentales y procesales, como se indica en el capítulo II del escrito de demanda.

Por tanto, se observa que la parte demandante solicitó una medida cautelar frente al mencionado fallo de responsabilidad fiscal, por lo que, se procederá a establecer si en el presente asunto se cumplen los requisitos para su procedencia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011, así:

i) Que sea solicitada por la parte demandante:

En relación con la medida cautelar, se advierte que esta se encuentra contenida en la parte inicial del escrito de demanda y cuyo título corresponde a "medida cautelar".

En dicho acápite se observa que el actor hizo referencia a las normas invocadas en el capítulo II de la demanda, las cuales corresponden a las siguientes:

- a) El artículo 29 de la Constitución Política.
- b) Artículos 2º y 66 de la Ley 610 de 2000.
- c) Artículos 4, 11 y 14 del Código General del Proceso.
- d) Artículo 208 de la ley 1437 de 2011, en consonancia con el artículo 36 de la Ley 610 de 2000.

Así las cosas, se observa que se cumple con tal presupuesto, pues la parte demandante pidió la suspensión provisional del fallo de responsabilidad fiscal.

ii) La violación debe surgir del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud:

Al respecto, se encuentra que la parte actora sostuvo que con el fallo de responsabilidad fiscal demandado le puede ocasionar una afectación patrimonial, que conlleva también una vulneración de sus derechos fundamentales de acuerdo con las normas constitucionales y procesales descritas en el capítulo II de la demanda, frente a las que expuso su concepto de violación.

No obstante, en esta oportunidad no se observa vulneración alguna que logre de manera previa la suspensión provisional del acto acusado.

Lo anterior, por cuanto para determinar que en efecto no se cumplen los elementos de la responsabilidad fiscal y que, en esa medida, se le exonere de la obligación dineraria allí contenida, resulta necesario que se efectúe una valoración probatoria que pueda ser controvertida en el marco del desarrollo del proceso y que pueda ser analizada bajo las garantías procesales de cada etapa y bajo los presupuestos probatorios que se asignan a la sana crítica.

Por tanto, ante la falta de elementos probatorios es necesario decretar y practicar unas pruebas concretas para afirmar o desvirtuar los cargos de nulidad, tal y como la misma parte actora lo demuestra en las solicitudes probatorias contenidas en el escrito de demanda.

En efecto, se observa que, es la sentencia la oportunidad para determinar que efectivamente la Contraloría demandada vulneró el debido proceso administrativo e incurrió en la transgresión de las demás normas enlistadas en la demanda.

Así, se recuerda que según el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011 la solicitud de suspensión provisional procede por violación de las disposiciones invocadas cuando esa vulneración surja del acto acusado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud y, en este caso, que sumariamente se demuestre el perjuicio; lo cual presupone que los medios probatorios den certeza al juez de la ocurrencia de las irregularidades cuestionadas.

Por lo que, en esta oportunidad no se observa con claridad la configuración evidente y manifiesta de la transgresión de las normas invocadas respecto de los actos acusados, en la medida en que no hay plena convicción de sus elementos, ni la materialización de la conducta que reprocha la demandante.

iii) Que, si se trata del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, deben acreditarse, al menos de manera sumaria, los perjuicios que se alegan como causados:

En lo particular, se encuentra que la solicitud de suspensión provisional se sustentó en la inconformidad respecto al presunto detrimento patrimonial del actor como consecuencia de lo ordenado en el fallo de responsabilidad fiscal acusado, para lo cual, el

demandante se refirió a las normas vulneradas y su concepto de violación.

No obstante, se advierte que, con tales argumentos el actor no logró demostrar el perjuicio económico alegado constituya la razón efectiva para decretar la medida de suspensión del fallo de responsabilidad fiscal demandado.

Ello, puesto que no se encuentra acreditado en el proceso el peligro que representa el no adoptar la medida de suspensión de los actos acusados, toda vez que lo manifestado solo se sustentó en las eventuales afectaciones económicas del actor, debido a lo ordenado en el fallo de responsabilidad y en consecuencias que, sumariamente, no se encuentran demostradas.

En tal sentido, se concluye que el asunto particular requiere de un análisis probatorio integral de todas las pruebas que se recauden y decreten; por lo que, en este momento procesal no se puede acceder a la medida cautelar solicitada, máxime que también se debe garantizar el derecho de defensa y contradicción de la parte demandada y de la vinculada, frente al o los cargos de nulidad invocados por la demandante.

A su vez, se precisa que esta decisión no implica prejuzgamiento, en virtud de lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 229 de la Ley 1437 de 2011.

En consecuencia, se denegará la solicitud de medida cautelar de suspensión provisional presentada por la parte demandante.

Finalmente, se reconocerá personería al abogado del demandante, conforme al poder y anexos visibles a folios 108 a 110 del cuaderno principal.

En mérito de lo expuesto, se **dispone:**

1°) DENEGAR la solicitud de medida cautelar presentada por la parte demandante, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

2°) Se reconoce personería como apoderado del demandante al abogado Pedro Manuel Puentes Torres, identificado con la cédula de ciudadanía 79.246.357 expedida en Bogotá y tarjeta profesional

169.554 del CSJ, conforme al poder y anexos visibles a folios 108 a 110 del cuaderno principal.

3°) Ejecutoriado el presente auto, regrese el expediente al despacho para lo pertinente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

ÓSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS
Magistrado
Firmado electrónicamente

Nota: La presente providencia fue firmada electrónicamente por el Magistrado Ponente que conforma la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la plataforma denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el 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., dos (2) de enero de dos mil veintitrés (2023).

EXPEDIENTE: 2500023410002020-00016-00
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: FLOR DEL CARMEN ALFÉREZ VELASCO Y OTRO
DEMANDADA: ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTA D.C.
**ASUNTO: AUTO COVOCA A SENTENCIA ANTICIPADA – CORRE
TRASLADO PARA ALEGAR DE CONCLUSIÓN**

**MAGISTRADO PONENTE:
FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**

Pasa el expediente al Despacho para proveer sobre la posibilidad de convocar a sentencia anticipada.

1. INEXISTENCIA DE FORMULACIÓN DE EXCEPCIONES PREVIAS.

En consideración a que en el escrito de contestación de la demanda no se formularon excepciones previas descritas por el artículo 100 del Código General del Proceso, que sea del caso resolver antes de la audiencia inicial, el Despacho a continuación convoca a sentencia anticipada.

2. DE LA POSIBILIDAD DE SENTENCIA ANTICIPADA.

2.1. Requisitos para proferir sentencia anticipada.

De la revisión del expediente se evidencia que el asunto objeto del presente medio de control es de puro derecho y verificados los anexos de la demanda, no es necesario practicar pruebas, el Despacho entonces recurre a dar aplicación al artículo 182A de la Ley 2080 de 2021, que a su tenor literal dispone:

EXPEDIENTE: 2500023410002020-00016-00
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: FLOR DEL CARMEN ALFÉREZ VELASCO Y OTRO
DEMANDADA: ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.
ASUNTO: AUTO COVOCA A SENTENCIA ANTICIPADA –CORRE TRASLADO PARA ALEGAR DE CONCLUSIÓN

“Artículo 42. Adiciónese a la Ley 1437 de 2011 el artículo 182A, el cual será del siguiente tenor:

Artículo 182A. Sentencia anticipada. Se podrá dictar sentencia anticipada:

1. Antes de la audiencia inicial:

a) Cuando se trate de asuntos de puro derecho;

b) Cuando no haya que practicar pruebas;

c) Cuando solo se solicite tener como pruebas las documentales aportadas con la demanda y la contestación, y sobre ellas no se hubiese formulado tacha o desconocimiento;

d) Cuando las pruebas solicitadas por las partes sean impertinentes, inconducentes o inútiles.

El juez o magistrado ponente, mediante auto, se pronunciará sobre las pruebas cuando a ello haya lugar, dando aplicación a lo dispuesto en el artículo 173 del Código General del Proceso y fijará el litigio u objeto de controversia. Cumplido lo anterior, se correrá traslado para alegar en la forma prevista en el inciso final del artículo 181 de este código y la sentencia se expedirá por escrito.

No obstante estar cumplidos los presupuestos para proferir sentencia anticipada con base en este numeral, si el juez o magistrado ponente considera necesario realizar la audiencia inicial podrá hacerlo, para lo cual se aplicará lo dispuesto en los artículos 179 y 180 de este código.

(...)

Parágrafo. En la providencia que corra traslado para alegar, se indicará la razón por la cual dictará sentencia anticipada. Si se trata de la causal del numeral 3 de este artículo, precisará sobre cuál o cuáles de las excepciones se pronunciará. Surtido el traslado mencionado se proferirá sentencia oral o escrita, según se considere. No obstante, escuchados los alegatos, se podrá reconsiderar la decisión de proferir sentencia anticipada. En este caso continuará el trámite del proceso.” (Negritas y subrayas del Despacho)

En conclusión, al tratarse de un asunto de puro derecho, en tanto que las partes aportaron los medios de prueba necesarios y suficientes para proferir la decisión, sin que sea necesaria la práctica de nuevos medios de prueba, se anuncia entonces por el Despacho que se proferirá sentencia anticipada en virtud de los literales a, b, c y d del numeral 1° del precitado artículo 182A.

Así pues, de conformidad con la norma transcrita con anterioridad, el numeral primero del artículo 182A de la Ley 2080 de 2021 señala que, antes de la decisión de dictar sentencia anticipada el Despacho deberá pronunciarse sobre las pruebas y fijar el litigio

EXPEDIENTE: 2500023410002020-00016-00
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: FLOR DEL CARMEN ALFÉREZ VELASCO Y OTRO
DEMANDADA: ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.
ASUNTO: AUTO COVOCA A SENTENCIA ANTICIPADA –CORRE TRASLADO PARA ALEGAR DE CONCLUSIÓN

objeto de controversia. De manera que, este Despacho judicial, procederá de conformidad.

3. FIJACIÓN DEL LITIGIO

Se anuncia entonces que la Sala de Decisión se pronunciará sobre la legalidad de los siguientes actos administrativos:

- Auto de primera instancia radicado N°2018603880100552E, de 22 de mayo de 2019 *“declaro infractor al propietario del establecimiento de comercio ubicado en la Carrera 73ª N°77-82 (Taller de mecánica automotriz) por incumplir las normas referentes al uso reglamentario del suelo y las disposiciones de ubicación, destinación o finalidad para la que fue construida”* proferido por el Inspector 10G Distrital de Policía, dentro del proceso Verbal Abreviado No. 018603880100552E, por medio del cual se ordenó el cierre definitivo de los establecimientos comerciales.
- Auto de segunda instancia de 4 de julio de 2019, mediante el cual la Subsecretaria de Gestión local de la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C. confirmó la decisión del 22 de mayo de 2019, proferida por el Inspector 10G Distrital de Policía.

Le Corresponderá entonces a este Tribunal determinar con fundamento en el principio de justicia rogada al que se encuentra sometido el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, determinar si los actos administrativos demandados son nulos al haber sido expedidos con violación de las normas en que debería fundarse y con violación del debido proceso; defensa y contradicción.

Para ese propósito la Sala de Decisión al momento de proferir sentencia tomará en consideración:

- Los hechos de la demanda.

EXPEDIENTE: 2500023410002020-00016-00
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: FLOR DEL CARMEN ALFÉREZ VELASCO Y OTRO
DEMANDADA: ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.
ASUNTO: AUTO COVOCA A SENTENCIA ANTICIPADA –CORRE TRASLADO PARA ALEGAR DE CONCLUSIÓN

- Las pretensiones de la demanda que comporta no solamente las pretensiones de nulidad de los actos administrativos demandados; sino que, adicionalmente, la Sala se pronunciará sobre todas y cada una de las pretensiones consecuenciales de restablecimiento del derecho que serán valoradas ante la prosperidad de las pretensiones de nulidad como siempre lo ha hecho la Sala de Decisión en este tipo de casos.
- Los medios de prueba.
- Las normas invocadas en la demanda y el concepto de la violación.

De la misma manera, tomará en cuenta los fundamentos fácticos, normativos y probatorios en los que se sustenta el escrito de contestación de la demanda.

Así las cosas, en los términos señalados por el Despacho queda fijado el litigio.

4. PRUEBAS QUE SE DECRETAN

4.1. Pruebas solicitadas por la parte demandante

1° RECONÓCESE como pruebas todos y cada uno de los documentos señalados en los numerales 1 a 3, literal a, correspondientes al acápite de pruebas del escrito de la demanda, a los que se les dará el valor que en derecho corresponda.

2° NIÉGASE la prueba testimonial de los señores Flor del Carmen Alférez Velasco, José Antoni Bernal Bernal, Andrés Camilo Bernal Alférez, José Hilario Benavides Benavides, José Ignacio alférez Velasco y Fernanda Bernal Alférez, para que depongan sobre los hechos de la demanda. Lo anterior, en tanto que los antecedentes administrativos constituyen prueba suficiente para el estudio de legalidad de los actos demandados.

EXPEDIENTE: 2500023410002020-00016-00
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: FLOR DEL CARMEN ALFÉREZ VELASCO Y OTRO
DEMANDADA: ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.
ASUNTO: AUTO COVOCA A SENTENCIA ANTICIPADA –CORRE TRASLADO PARA ALEGAR DE CONCLUSIÓN

4.2. Pruebas solicitadas por la Alcaldía Mayor de Bogotá.

4º RECONÓCESE como pruebas los antecedentes administrativos que fueron aportados por la parte demandada en su escrito de contestación, mismos que se encuentran contenidos en un CD visible a folio 71 del expediente, a los que se les dará el valor que en derecho corresponda.

5. TRASLADO A LAS PARTES PARA ALEGAR DE CONCLUSIÓN:

Conforme a lo expuesto en precedencia, se ordenará que por Secretaría se corra traslado a las partes para presentar alegatos de conclusión por el término de diez (10) días hábiles. En el mismo término, el señor Agente del Ministerio Público podrá presentar concepto de considerarlo necesario.

Cumplido lo anterior, se proferirá sentencia anticipada.

En mérito de lo expuesto, el Despacho,

RESUELVE

PRIMERO. - Por tratarse de un asunto de puro derecho y no evidenciarse que sea necesaria la práctica de nuevos medios de prueba, se anuncia entonces que **SE PROFERIRÁ SENTENCIA ANTICIPADA** en los términos del artículo 182A de la Ley 2080 de 2021.

SEGUNDO. - **DECLARÁSE** fijado el litigio en la forma señalada en el numeral 3º de esta providencia.

TERCERO. - **TÉNGANSE** como pruebas los medios de prueba decretados en el numeral 4º de esta providencia.

EXPEDIENTE: 2500023410002020-00016-00
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: FLOR DEL CARMEN ALFÉREZ VELASCO Y OTRO
DEMANDADA: ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.
ASUNTO: AUTO COVOCA A SENTENCIA ANTICIPADA –CORRE TRASLADO PARA ALEGAR DE CONCLUSIÓN

CUARTO.- Por Secretaría, **CÓRRASE** traslado a las partes para presentar alegatos de conclusión por el término de diez (10) días hábiles. En el mismo término, el señor Agente del Ministerio Público podrá presentar concepto de considerarlo necesario. Cumplido lo anterior, se proferirá sentencia anticipada. Para ese efecto, se librarán las comunicaciones correspondientes y se dejará constancia de la fecha en la cual se corre traslado para la presentación de alegatos de conclusión.

QUINTO.- RECONÓCESE personería al abogado **JULIO ANDRÉS GARCÍA BARCO**, identificado con cedula de ciudadanía No. 1.020.735.909 y con Tarjeta Profesional No. 229.699 del C.S. de la J, para que actúe como apoderado de la Alcaldía Mayor de Bogotá, conforme al poder visible a folio 84 del expediente.

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 autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 de la Ley 1437 de 2011.

Autor: Miguel Rosero
Revisó: Cristian Ordóñez

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN PRIMERA
SUBSECCIÓN “A”

Bogotá D.C., tres (03) de febrero de dos mil veintitrés (2023)

Magistrado Ponente: Dr. LUIS MANUEL LASSO LOZANO

Ref.: Exp. N° 25000234100020170159000

Demandante: NOHORA ESTELLA CIFUENTES

Demandado: ALCALDÍA LOCAL DE SUBA Y OTROS

ACCIÓN POPULAR

Asunto: Tiene en cuenta informe de cumplimiento y requiere.

Mediante auto del 5 de diciembre de 2022, se requirió a la Alcaldía Local de Suba para que allegara un informe en el que se indique el estado en el que se encuentran las siguientes actuaciones administrativas.

29685; 29679;010/2015;057/2010;27574; 29675; 26667 acumulada 29245-2016; 27569-2016;27558; 29664 acumulada 29243-2016; 29661 acumulada 29241-2016; 29984; y 034/2013.

Lo anterior, con el fin de dar cumplimiento a la orden impartida por esta Corporación en sentencia del 14 de marzo de 2019¹.

Mediante oficio del 9 de diciembre de 2022, la accionada allegó un informe en el que se observa que las siguientes actuaciones administrativas se encuentran vigentes, a diciembre de 2022.

27574; 27569-2016; y 29661 acumulada 29241-2016; las cuales se encuentran en etapa de formulación de cargos.

Con respecto a las demás actuaciones administrativas, se observa que las mismas fueron terminadas y archivadas; y, en otros casos, se ordenó el cierre definitivo del establecimiento de comercio.

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

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

Por lo tanto, a fin de continuar con la verificación del cumplimiento del fallo, el Despacho requiere a la Alcaldía Local de Suba para que arrime un informe en el que indique el estado en el que se encuentran las siguientes actuaciones administrativas: 27574; 27569-2016; y 29661 acumulada 29241-2016.

El informe deberá allegarse a más tardar el 31 de marzo de 2023, en ese lapso el proceso permanecerá en la Secretaría del Despacho.

Una vez allegado el informe, el expediente deberá ingresar al Despacho.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado electrónicamente
LUIS MANUEL LASSO LOZANO
Magistrado

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



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

AUTO DE SUSTANCIACIÓN N° 2022-11-277 AG

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

EXP. RADICACIÓN: 25-000-2341-000-2015-01386-00
MEDIO DE CONTROL: ACCIÓN DE GRUPO
ACCIONANTE: CAROLINA RAMIREZ LÓPEZ Y OTROS
ACCIONADO: MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL
TEMAS: Omisión de inspección y vigilancia del servicio de educación superior brindado por la Fundación Universitaria San Martín durante los años 2010 y 2014-estudiantes que cursaron programas sin registro calificado vigente o cuyos registros fueron suspendidos o cancelados
ASUNTO: Requerimiento al apoderado de La Fundación Universitaria San Martín

MAGISTRADO PONENTE MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN.

En auto No. 2018-04-208 AG de 13 de abril de 2018, se dio apertura al periodo probatorio y se decretaron entre otras, documentales tendientes a obtener mediante oficio.

Con el fin de recaudar el material probatorio, esta Magistratura en autos Nos. 2018-11598 del 2 de noviembre de 2018, 2018-11-375 de 23 de noviembre de 2018, 2018-11-374 del 20 de julio de 2019 y 2020-11-149 del 18 de noviembre de 2020, se requirió a la entidad demandada (Ministerio de Educación Nacional) y al tercero interesado (Fundación Universitaria San Martín) para que allegaran las pruebas documentales que se solicitaron con fines de prueba y los respectivos informes.

A pesar de lo anterior, el acervo probatorio no se encontraba recaudado en su totalidad, por lo que mediante auto de sustanciación No. 2022-09-200 AG de 6 de septiembre de 2022, se dispuso, entre otras, requerir a la Fundación Universitaria San Martín para que diera cumplimiento a las solicitudes probatorias decretadas por este despacho e informara quien es el funcionario competente para atender los requerimientos judiciales.

En escrito de 26 de septiembre de 2022, la Fundación Universitaria de San Martín, presentó recurso de reposición contra los numerales 2 y 3 del auto de sustanciación No. 2022-09-200 AG. (fls. 611 a 614), el cual se fijó en lista el 10 de octubre de esta anualidad.

De esta forma, sería el caso que esta Magistratura se pronunciara sobre el recurso interpuesto, de no ser porque al revisar el expediente no obra el poder que le fue conferido al doctor Ariel José Miranda Castillo para representar los intereses de la Fundación Universitaria San Martín, lo que impide reconocerle personería para que actúe en representación de los intereses de la institución superior y con ello las facultades establecidas en el artículo 77 del C.G.P, entre ellas, controvertir las

decisiones emitidas por este Tribunal por intermedio de los recursos, tal y como se evidencia a continuación:

“ARTÍCULO 77. FACULTADES DEL APODERADA. <sic> Salvo estipulación en contrario, el poder para litigar se entiende conferido para solicitar medidas cautelares extraprocesales, pruebas extraprocesales y demás actos preparatorios del proceso, adelantar todo el trámite de este, solicitar medidas cautelares, interponer recursos ordinarios, de casación y de anulación y realizar las actuaciones posteriores que sean consecuencia de la sentencia y se cumplan en el mismo expediente, y cobrar ejecutivamente las condenas impuestas en aquella.

El apoderado podrá formular todas las pretensiones que estime conveniente para beneficio del poderdante.

El poder para actuar en un proceso habilita al apoderado para recibir la notificación del auto admisorio de la demanda o del mandamiento ejecutivo, prestar juramento estimatorio y confesar espontáneamente. Cualquier restricción sobre tales facultades se tendrá por no escrita. El poder también habilita al apoderado para reconvenir y representar al poderdante en todo lo relacionado con la reconvenición y la intervención de otras partes o de terceros.

El apoderado no podrá realizar actos reservados por la ley a la parte misma; tampoco recibir, allanarse, ni disponer del derecho en litigio, salvo que el poderdante lo haya autorizado de manera expresa.

Cuando se confiera poder a una persona jurídica para que designe o reemplace apoderados judiciales, aquella indicará las facultades que tendrá el apoderado sin exceder las otorgadas por el poderdante a la persona jurídica.”

Por lo anterior, con el fin de evitar una indebida representación por parte del tercero con interés, se requerirá al doctor Ariel José Miranda Castillo para que en el término de dos (02) días, remita el poder que le fue otorgado por la Fundación Universitaria San Martín para representarla en la presente causa.

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE:

PRIMERO: PRIMERO: REQUERIR al doctor Ariel José Miranda Castillo para que en el término de dos (02) días, remita el poder que le fue otorgado por la Fundación Universitaria San Martín para representarla en la presente causa.

SEGUNDO: Una vencido el término anterior, por Secretaría se procederá con el **INGRESO** del expediente al Despacho para continuar con la etapa correspondiente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN
Magistrado
(Firmado electrónicamente)

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

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN PRIMERA
SUBSECCIÓN “A”

Bogotá D.C., dos (2) de febrero de dos mil veintitrés (2023)

Magistrado Ponente: Dr. LUIS MANUEL LASSO LOZANO

Referencia: Exp. No. 110013341045202100282-01

Demandante: MARÍA FERNANDA AMAYA MARTÍNEZ

Demandado: DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES,
DIAN

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

Asunto: Resuelve apelación contra auto de 6 de mayo de 2022.

Antecedentes

La señora María Fernanda Amaya Martínez, por conducto de apoderada judicial, instauró demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN, con el fin de que se declare la nulidad de los siguientes actos.

Resolución No. 601-240-001720 de 6 de junio de 2020 “*POR LA CUAL SE IMPONE UNA SANCIÓN CAMBIARIA*”, proferida por el Funcionario Delegado del GIT Fallo de Investigaciones Cambiarias de la División Gestión de Liquidación de la DIAN.

Resolución No. 610-003890 de 30 de noviembre de 2020 “*por la cual se resuelve el recurso de reconsideración interpuesto contra la Resolución No. 601-240-001720 del 16 de junio de 2020.*”, proferida por el Abogado Delegado del GIT de Vía Gubernativa de la División de Gestión Jurídica de la Dirección Seccional de Aduanas de Bogotá D.C.

Mediante auto de 27 de agosto de 2021, el Juzgado 45 Administrativo del Circuito de Bogotá D.C., admitió la demanda.

En escrito radicado a través de correo electrónico de 3 de febrero de 2022, la DIAN contestó la demanda.

Providencia apelada

El Juzgado 45 Administrativo del Circuito de Bogotá D.C., profirió el 6 de mayo de 2022 auto de sentencia anticipada en el que dispuso negar la prueba solicitada por la parte demandante, consistente en oficiar a la sociedad de Servicios Postales Nacionales, para que certifique el nombre y documento del funcionario que llevó la guía PC012160265CO a la carrera 11 No. 86-35 apto 701 de Bogotá D.C, el 2 de septiembre de 2019, y el motivo de devolución de la misma.

Lo anterior, por cuanto la demandante no acreditó el cumplimiento del deber dispuesto en el numeral 10 del artículo 78 del Código General del Proceso (C.G.P.). Además, el informe de notificación del acto de formulación de cargos, aportado por la demandada, establecía la trazabilidad de la guía No. PC012160265CO, por lo que era innecesario decretar la prueba solicitada.

Argumentos de la parte recurrente

La prueba solicitada, efectivamente, es necesaria, conducente y pertinente, pues lo que se ha discutido en la demanda es la indebida notificación.

Como consta en las pruebas aportadas, la actora sí residía en la Carrera 12 No. 86-35 Apto 701 de Bogotá, D.C., el 2 de septiembre de 2019, fecha de la discutida notificación por parte de la demandada y reside en la Carrera 12 No. 86-35 Apto 701 de Bogotá, D.C., desde el 1º de julio de 2008.

Consideraciones

El Despacho confirmará la providencia de 6 de mayo de 2022, proferida por el Juzgado 45 Administrativo del Circuito de Bogotá D.C., por las razones que se exponen a continuación.

Del escrito de la demanda, se observa que la parte demandante solicitó la siguiente prueba.

“

SOLICITUD DECRETO DE PRUEBAS

Con todo respeto, solicito al señor juez decretar -en relación con la guía No. PC012160265CO expedida por la sociedad Servicios Postales

Nacionales- que esta sociedad certifique el nombre y documento del funcionario que entregó la guía en la dirección de la señora MARIA FERNANDA AMAYA MARTÍNEZ junto con declaración juramentada de este funcionario de la entrega de esta guía en la Carrera 11 No. 86-35 Apto 701 - Bogotá, D.C. el 2 de septiembre de 2019 y la razón de devolución de la misma.”.

En consecuencia, como se trata de una prueba que pudo haber sido pedida por la parte demandante ante la sociedad Servicios Postales Nacionales, en ejercicio del derecho de petición, conforme a lo dispuesto por el numeral 10 del artículo 78 del C.G.P., fue acertada la decisión del juez de primera instancia en el sentido de negarla.

De otro lado, se aprecia que la prueba era superflua o innecesaria, por los siguientes motivos.

Verificados los anexos de la demanda, así como la contestación de la misma, el Despacho observa.

Según el documento aportado por la parte demandante como *“Prueba.8.pdf”*, esto es, el correspondiente a la Guía No. PC012160265CO, se observa que el motivo de devolución de la notificación del acto de formulación de cargos es: *“No reside - dev a remitente”*.

Así mismo, de acuerdo con el documento aportado por la DIAN, denominado *“Informe Acto Administrativo”*, se observa que el motivo por el cual se devolvió la notificación del acto de formulación de cargos fue porque el destinatario no residía en el lugar.

En conclusión, el Despacho estima que dentro del expediente se encuentran dos documentos en los que se indica la razón de devolución de la notificación, por lo que resultaba superfluo o innecesario el decreto de la prueba solicitada por la parte demandante.

Por las razones expuestas, se confirmará la decisión consistente en negar la prueba solicitada por la parte demandante, adoptada en el auto de 6 de mayo de 2022, proferido por el Juzgado 45 Administrativo del Circuito de Bogotá D.C.

Decisión

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

RESUELVE

PRIMERO.- CONFIRMAR el auto de 6 de mayo de 2022, proferido por el Juzgado 45 Administrativo del Circuito de Bogotá D.C., específicamente el ordenamiento cuarto objeto de apelación.

SEGUNDO.- Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Juzgado de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmada 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 la Ley 1437 de 2011.

REPÚBLICA DE COLOMBIA



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN PRIMERA
SUB-SECCIÓN B**

Bogotá, D.C., tres (3) de febrero de dos mil veintitrés (2023)

Magistrado Ponente: OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS
Expediente: No.11001-33-41-045-2020-00050-01
Demandante: DUBAN SNEYDER OLARTE ALDANA
Demandado: DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA –
SECRETARÍA DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE
Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL
DERECHO - APELACIÓN DE SENTENCIA.

Visto el informe secretarial que antecede¹, el Despacho observa lo siguiente:

- 1) El Juzgado Cuarenta y cinco Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, mediante sentencia proferida el 31 de octubre de 2022², negó las pretensiones de la demanda.
- 2) Contra dicha decisión, el apoderado judicial de la parte demandante presentó recurso de apelación el 18 de noviembre de 2022³, el cual fue concedido por el juez de primera instancia el 15 de diciembre siguiente⁴.

En consecuencia, conforme con lo establecido en el artículo 247 del C.P.A.C.A., modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021⁵, el Despacho:

¹ Archivo 41 del expediente digital de segunda instancia

² Archivo 32 del expediente digital de segunda instancia

³ Archivo 35 del expediente digital de segunda instancia

⁴ Archivo 37 del expediente digital de segunda instancia

⁵ Artículo 67 Ley 2080 de 2021 (...) "5. Si fuere necesario decretar pruebas, una vez practicadas, el superior autorizará la presentación de alegatos por escrito, para lo cual concederá un término de diez (10) días. En caso contrario, no habrá lugar a dar traslado para alegar. El secretario pasará el expediente al despacho para dictar sentencia dentro de los diez (10) días siguientes de concluido el término para alegar o de ejecutoria del auto que admite el recurso.6. El Ministerio Público podrá emitir concepto desde que se admite el recurso y hasta antes de que ingrese el proceso al despacho para sentencia" (...).

RESUELVE

1º) Admítase el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de 31 de octubre de 2022, proferida por el Juzgado Cuarenta y cinco Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá.

2º) Notifíquese esta providencia al Ministerio Público, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3º del artículo 198 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

3º) Ejecutoriado este auto, **vuelva** al despacho para lo pertinente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS
Magistrado
Firma electrónica

Nota: La presente providencia fue firmada electrónicamente por el Magistrado Ponente de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la plataforma denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 de CPACA

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA

SECCIÓN PRIMERA

SUBSECCIÓN "A"

Bogotá D.C., dos (02) de febrero de dos mil veintitrés (2023)

Magistrado Ponente: Dr. LUIS MANUEL LASSO LOZANO

Ref: Exp.No. 11001334104520190014301

Demandante: LUIS ERNESTO CORTÉS MORENO

Demandado: DISTRITO CAPITAL, SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD

NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Asunto: Admite recurso de apelación contra sentencia

Conforme a lo establecido en el numeral 3 del artículo 67 de la Ley 2080 de 2021, que modificó el artículo 247 de la Ley 1437 de 2011, **SE ADMITE** el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte demandante contra la sentencia del 31 de octubre de 2022, proferida por el Juzgado Cuarenta y Cinco Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá D.C., mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda.

Se advierte que en este asunto no se requiere decretar pruebas en segunda instancia, por lo que en aplicación de lo previsto por el numeral 5 del artículo 67 de la Ley 2080 de 2021, no habrá lugar a correr traslado para alegar de conclusión.

Así mismo, de acuerdo con lo dispuesto por el numeral 6 del artículo 67 de la Ley 2080 de 2021, el Ministerio Público podrá emitir concepto desde la admisión de este recurso hasta antes de que ingrese el proceso al Despacho para dictar sentencia.

Por Secretaría, en atención a lo consagrado por el artículo 198, numeral 3, del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, notifíquese personalmente la presente providencia al Ministerio Público.

Transcurrido y vencido el término aludido en el numeral 5 del artículo 67 de la Ley 2080 de 2021, ingrese el expediente al Despacho para emitir fallo.

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



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN PRIMERA
SUB-SECCIÓN B

Bogotá, D.C., tres (3) de febrero de dos mil veintitrés (2023)

Magistrado Ponente: OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS
Expediente: 11001-33-41-045-2018-00458-01
Demandante: MAR EXPRESS S.A.
Demandado: DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS
NACIONALES - DIAN
Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL
DERECHO - APELACIÓN SENTENCIA

Visto el informe secretarial que antecede¹, el Despacho considera que no es necesario señalar fecha y hora para audiencia de alegaciones, en consecuencia, **dispone:**

Por el término común de diez (10) días, **córrese** traslado a las partes para que por escrito presenten sus alegatos de conclusión y vencido dicho término, **córrese** igualmente traslado de diez (10) días, para el mismo efecto al agente del Ministerio Público, de conformidad con lo establecido en el artículo 247 de la ley 1437 de 2011.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS
Magistrado
Firmado electrónicamente

Nota: La presente providencia fue firmada electrónicamente por el Magistrado Ponente de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la plataforma denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 de CPACA.

¹ Folio 23 del cuaderno de apelación de sentencia

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN PRIMERA
SUB-SECCIÓN B

Bogotá, D.C., tres (3) de febrero de dos mil veintitrés (2023)

Magistrado Ponente: OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS
Expediente: 11001-33-41-045-2018-00436-01
Demandante: AEROVIAS DEL CONTINENTE AMERICANO
S.A. - AVIANCA
Demandado: DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS
NACIONALES - DIAN
Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL
DERECHO - APELACIÓN SENTENCIA

Visto el informe secretarial que antecede¹, el Despacho considera que no es necesario señalar fecha y hora para audiencia de alegaciones, en consecuencia, **dispone**:

Por el término común de diez (10) días, **córrese** traslado a las partes para que por escrito presenten sus alegatos de conclusión y vencido dicho término, **córrese** igualmente traslado de diez (10) días, para el mismo efecto al agente del Ministerio Público, de conformidad con lo establecido en el artículo 247 de la ley 1437 de 2011.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS
Magistrado
Firmado electrónicamente

Nota: La presente providencia fue firmada electrónicamente por el Magistrado Ponente de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la plataforma denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 de CPACA.

¹ Folio 16 del cuaderno de apelación de sentencia

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN PRIMERA
SUB-SECCIÓN B

Bogotá, D.C., tres (3) de febrero de dos mil veintitrés (2023)

Magistrado Ponente: OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS
Expediente: 11001-33-41-045-2018-00191-01
Demandante: MASTER BUILDING S.A.S.
Demandado: BOGOTÁ, D.C. – SECRETARÍA DISTRITAL DE HÁBITAT
Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - APELACIÓN SENTENCIA

Visto el informe secretarial que antecede¹, el Despacho considera que no es necesario señalar fecha y hora para audiencia de alegaciones, en consecuencia, **dispone:**

1º) Por el término común de diez (10) días, **córrese** traslado a las partes para que por escrito presenten sus alegatos de conclusión y vencido dicho término, **córrese** igualmente traslado de diez (10) días, para el mismo efecto al agente del Ministerio Público, de conformidad con lo establecido en el artículo 247 de la ley 1437 de 2011.

2º) Se **reconoce personería** a la profesional del Derecho Clara Patricia Cáceres Quintero, identificada con la cédula de ciudadanía No. 51.931.232 y Tarjeta Profesional No. 164.556 del Consejo Superior de la Judicatura, para que represente los intereses de Bogotá, D.C. – Secretaría Distrital de Hábitat, de conformidad con el poder y anexos visibles en el documento denominado “21Poder-anexos-habitat”, del expediente digital.

3º) Se **reconoce personería** a la profesional del Derecho José Alejandro García García, identificado con la cédula de ciudadanía No. 80.087.618 y Tarjeta Profesional No. 194.282 del Consejo Superior de la Judicatura, para que represente los intereses de Bogotá, D.C. – Secretaría Distrital de Hábitat, de conformidad con el poder y anexos visibles en el documento denominado “22Otorgamiento-poder-habitat”, del expediente digital. Por tanto, se tiene por terminado el otorgado a la doctora Clara Patricia Cáceres Quintero.

¹ Folio 23 del cuaderno de apelación de sentencia

4°) Cumplido este auto, vuelva al despacho para lo pertinente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS
Magistrado
Firmado electrónicamente

Nota: La presente providencia fue firmada electrónicamente por el Magistrado Ponente de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la plataforma denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 de CPACA.

REPÚBLICA DE COLOMBIA



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN PRIMERA
SUB-SECCIÓN B**

Bogotá, D.C., tres (3) de febrero de dos mil veintitrés (2023)

Magistrado Ponente: OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS
Expediente: No.11001-33-41-045-2018-00013-01
Demandante: LILIANA DE JESUS GNZALEZ FAYAD
Demandado: SALUDCOOP EPS EN LIQUIDACIÓN
Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - APELACIÓN DE SENTENCIA.

Visto el informe secretarial que antecede¹, el Despacho observa lo siguiente:

- 1) El Juzgado Cuarenta y cinco del Circuito Judicial de Bogotá, mediante sentencia proferida el 28 de septiembre de 2020², negó las pretensiones de la demanda.
- 2) Contra dicha decisión, el apoderado judicial de la parte demandante presentó recurso de apelación el 14 de octubre de 2020³, el cual fue concedido por la juez de primera instancia el 26 de mayo de 2021⁴.
- 3) Mediante providencia del 14 de diciembre de 2021, previo a dar trámite el recurso en mención, se ordenó requerir al citado Juzgado para que aportara las piezas procesales correspondientes a la sentencia y recurso de apelación impetrado, como quiera que no habían sido allegados con el expediente digital⁵.
- 4) El referido Juzgado atendió requerimiento el 17 de enero de 2022⁶.

¹ Archivo 12 del expediente digital de segunda instancia

² Archivo 9 del expediente digital de segunda instancia, pág. 1-22

³ Archivo 9 del expediente digital de segunda instancia, pág. 28

⁴ Archivo 4 del expediente digital de segunda instancia

⁵ Archivo 11 del expediente digital de segunda instancia

⁶ Archivo 9 del expediente digital de segunda instancia

En consecuencia, conforme con lo establecido en el artículo 247 del C.P.A.C.A., el Despacho:

R E S U E L V E

1º) Admítase el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de 28 de septiembre de 2020, proferida por el Juzgado Cuarenta y cinco Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá.

2º) Notifíquese esta providencia al Ministerio Público, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3º del artículo 198 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

3º) Se Reconoce personería a la profesional del Derecho Paola Romero Camacho, identificada con la cédula de ciudadanía No. 53.907.456 y Tarjeta Profesional No. 210.774 del Consejo Superior de la Judicatura, para que represente los intereses de Saludcoop E.P.S. en Liquidación, de conformidad con el poder y anexos visibles en el documento denominado "10Poder-anexos-solicitud-Ddo", del expediente digital.

4º) Ejecutoriado este auto, **vuelva** al despacho para lo pertinente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS
Magistrado
Firma electrónica

Nota: La presente providencia fue firmada electrónicamente por el Magistrado Ponente de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la plataforma denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 de CPACA

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN PRIMERA
SUB-SECCIÓN B

Bogotá, D.C., tres (3) de febrero de dos mil veintitrés (2023)

Magistrado Ponente: OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS
Expediente: 11001-33-41-045-2016-00109-01
Demandante: BANCO AGRARIO DE COLOMBIA S.A.
Demandado: SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA
Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - APELACIÓN SENTENCIA

Visto el informe secretarial que antecede¹, el Despacho considera que no es necesario señalar fecha y hora para audiencia de alegaciones, en consecuencia, **dispone:**

Por el término común de diez (10) días, **córrese** traslado a las partes para que por escrito presenten sus alegatos de conclusión y vencido dicho término, **córrese** igualmente traslado de diez (10) días, para el mismo efecto al agente del Ministerio Público, de conformidad con lo establecido en el artículo 247 de la ley 1437 de 2011.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS
Magistrado
Firmado electrónicamente

Nota: La presente providencia fue firmada electrónicamente por el Magistrado Ponente de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la plataforma denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 de CPACA.

¹ Folio 58 del cuaderno de apelación de sentencia



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

AUTO INTERLOCUTORIO N°2023-01-045NYRD

Bogotá D.C., Dos (02) de enero de dos mil veintitrés (2023)

EXP. RADICACIÓN: 11001333400520220003701
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: JUAN JOSÉ SILVA MATIZ
DEMANDADO: SECRETARIA DISTRITAL DE MOVILIDAD DE BOGOTÁ.
TEMAS: ACTOS ADMINISTRATIVOS DECLARAN CONTRAVENTOR NORMAS DE TRANSITO.
ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN AUTO QUE NIEGA MEDIDA CAUTELAR

MAGISTRADO PONENTE: MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN

Vista la constancia secretarial que antecede procede el Tribunal a resolver de fondo el recurso de apelación interpuesto contra Auto del 02 de junio del 2022 que negó la solicitud de medida cautelar, proferido por el Juzgado Quinto (5) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá D.C.

I. ANTECEDENTES

1.1. Demanda y solicitud de medida cautelar.

El señor JUAN JOSÉ SILVA MATIZ por conducto de apoderado interpuso demanda de NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO contra la Resolución No. 12231 de 21 de diciembre de 2020 “Por medio del cual se declara como contraventor de la infracción D-12 al señor JUAN JOSÉ SILVA MATIZ” y Resolución No. 1184-02 del 13 de abril de 2021, que resolvió el recurso de apelación contra la anterior decisión; actos administrativos expedidos por la Secretaría Distrital de Movilidad.

Adicionalmente, solicita como medida cautelar la suspensión provisional de los actos demandados en tanto a juicio de la parte demandante la violación en que se incurrió en su expedición surge del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud.

1.2. Pronunciamiento de las entidades accionadas en el traslado de la medida.

Mediante providencias del 28 de marzo de 2022, se admitió la demanda y se corrió traslado a la entidad demandada, quien manifestó su oposición a la solicitud indicando que la parte demandante se limita a efectuar una mera enunciación normativa, sin fundamentar ni sustentar la violación en la cual aduce se incurrió en los actos administrativos demandados, es decir, desvirtuar la presunción de legalidad que sobre estos se ciñe; además, argumenta que la parte accionante no logró demostrar, de manera siquiera sumaria la forma en que la aplicación de los actos administrativos, que gozan de la presunción de legalidad, podría afectar los fines de una sentencia en su favor.

De otra parte, expone que el demandante tampoco acredita la configuración de un perjuicio irremediable que sobre el se ciña y denote en precedente la medida de suspensión que solicita.

1.3. Decisión susceptible de recurso

Se trata del Auto del 2 de junio de 2022, proferido por el el Juzgado Quinto (5) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá D.C., a través del cual se negó la solicitud de medida cautelar presentada por la parte demandante, tras considerar que la solicitud de suspensión provisional se limitó a enunciar algunas normas sin precisar como el acto incurrió en desconocimiento de las mismas.

Expone que la sola confrontación de los actos administrativos acusados frente a las normas presuntamente contrariadas, no son suficientes en este caso para conceder la medida provisional solicitada, pues el análisis que pretende el actor va indefectiblemente al estudio del material probatorio y de un razonamiento preciso en lo que concierne a la confrontación de todos los elementos tomados en consideración por la autoridad administrativa al momento de decidir sobre la imposición de la sanción de tránsito, lo cual no es viable en esta etapa procesal, sino que deberá efectuarse al momento de emitir el correspondiente fallo, y una vez incorporados al expediente los antecedentes administrativos de la actuación.

De otra parte, no fue probado que ante la negativa del decreto de la medida cautelar se cause un perjuicio irremediable frente al derecho que se pretende restablecer y tampoco se aportaron elementos de prueba contundentes que demuestren que, de no otorgarse la medida provisional, se cause el daño que se pretende evitar con la solicitud de cautela, específicamente, porque se persigue el restablecimiento de derecho que significaría el no pago de la multa y la eliminación de la sanción impuesta en el Registro Único Nacional de Tránsito, máxime ante la suma por la cual se impuso la multa.

Aduce además que, no se acreditó la existencia de un perjuicio, pues expresa de manera escueta que el pago de la suma que se ordena restituir afectaría la prestación del servicio de la entidad, sin brindar mayor elucubración sobre el particular.

1.4 Sustento fáctico y jurídico del recurso:

La parte demandante plantea su inconformidad respecto de la decisión adoptada en Auto del 2 de junio de 2022, indicando que contrario a lo precisado por el *a quo* la vulneración en que se incurrió en la expedición del acto administrativo surge del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud.

Sostiene que el agente de tránsito al momento de imponer comparendo realizó una intromisión en la intimidad del accionante, pues se fundó en establecer una relación de parentesco entre éste y su acompañante aun cuando se encontraban satisfaciendo una necesidad personal, para imponer la multa prevista en el literal D12 del artículo 131 de la Ley 769 de 2002 que reza *“Conducir un vehículo que, sin la debida autorización, se destine a un servicio diferente de aquel para el cual tiene licencia de tránsito. Además, el vehículo será inmovilizado por primera vez, por el término de cinco días, por segunda vez veinte días y por tercera vez cuarenta días”*

En virtud de lo anterior, afirma que la sanción de tránsito fue producto de una indebida valoración probatoria, pues no existía elemento alguno que demostrara de manera contundente, concluyente y definitiva la comisión de la conducta sancionada; destacando que ni lo manifestado por un testigo de oídas, ni la orden de comparendo, únicos documentos que soportan las decisiones contenidas en los actos administrativos hoy acusados, cumplen los requisitos cardinales de derecho probatorio para establecer una responsabilidad contravencional.

Finalmente, argumenta que se estaría ante un perjuicio irremediable que se constituye en el pago de un comparendo sustentado en una conducta indebidamente acreditada o en su defecto esperar a que se realice el cobro coactivo de que trata el artículo 823 del Estatuto Tributario donde la entidad puede incluso imponer medidas sobre los bienes y cuentas bancarias del demandante.

II. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia

Al tratarse del recurso de apelación en contra del auto que negó la solicitud de medida cautelar, proferido por el Juzgado Quinto (5) Administrativo de Bogotá, D.C., que pertenece al Distrito Judicial Administrativo que preside este Tribunal, se reúnen los factores para determinar que esta Corporación es funcional y territorialmente competente para conocer del recurso de alzada de la referencia.

2.2. Presupuestos de procedencia y oportunidad del recurso:

De conformidad con el N° 5 del artículo 243 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 62 de la Ley 2080 de 2021, procede el recurso de apelación contra la providencia que deniegue una medida cautelar y en los términos de que trata el

Nº 3 del artículo 244 de la Ley 1437 de 2011, dicho recurso debía ser formulado y sustentado ante el Juez que profirió la providencia, dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación.

En tal virtud, descendiendo al caso concreto se tiene que el Auto del 02 de junio de 2022 fue notificado por estado del 03 de junio de 2022 y como quiera que la parte demandante radicó recurso de reposición y en subsidio apelación el 06 de junio de 2022 (Archivo09 cuaderno medida cautelar), se encuentra acreditada la oportunidad en su interposición y sustentación.

2.3. Consideraciones de fondo en torno al recurso de apelación:

Es pertinente señalar como primera medida los requisitos para el decreto de la medida cautelar que se encuentran taxativamente en la Ley 1437 de 2011, el artículo 229 que dispone:

“ARTÍCULO 229. PROCEDENCIA DE MEDIDAS CAUTELARES. En todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado, el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada, podrá el Juez o Magistrado Ponente decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, de acuerdo con lo regulado en el presente capítulo.

La decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento.”

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

“Artículo 231. Requisitos para decretar las medidas cautelares. Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos.”.

Sobre el particular, en pronunciamiento del Consejo de Estado, se explicó que de la norma transcrita se deducen como requisitos para la procedencia de la suspensión provisional, que: i) sea solicitada por el demandante; ii) exista una violación que “surja del análisis del acto demandado y su confrontación las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud” y iii) se acrediten al menos de manera sumaria, los perjuicios que se alegan como causados.¹

De otro lado, la Sala Plena del Consejo de Estado, en providencia de 17 de marzo de 2015, precisó cuáles son los criterios que con la entrada en vigor de la Ley 1437 de 2011 debe tener en cuenta el juez para el decreto de medidas cautelares, así:

¹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera - Subsección A. Consejero Ponente Dr. Carlos Alberto Zambrano Barrera providencia del 25 de noviembre de 2015 por medio del cual se decidió sobre recurso de súplica en el expediente con radicado N° 1100102600020130016200.

“La doctrina también se ha ocupado de estudiar, en general, los criterios que deben tenerse en cuenta para el decreto de medidas cautelares, los cuales se sintetizan en el fumus boni iuris y periculum in mora. El primero, o apariencia de buen derecho, se configura cuando el Juez encuentra, luego de una apreciación provisional con base en un conocimiento sumario y juicios de verosimilitud o probabilidad, la posible existencia de un derecho. El segundo, o perjuicio de la mora, exige la comprobación de un daño ante el transcurso del tiempo y la no satisfacción de un derecho.”
(Destacado por la Sala).

Así las cosas, de lo descrito se pueden extraer los siguientes requisitos o condiciones para el decreto de la medida:

1. La medida debe buscar proteger y garantizar, provisionalmente el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, es decir, que lo discutido en el proceso este en juego o se amenace el derecho, no de forma hipotética, sino con fundamentos razonables de donde se pueda inferir.
2. La violación de las disposiciones se evidencia con la confrontación entre el acto, la norma superior y las pruebas arrojadas al proceso.
3. Cuando se introduzcan en la demanda pretensiones de restablecimiento u indemnización, quien solicita la medida debe probar sumariamente la existencia del perjuicio o del derecho vulnerado que se pretende restablecer, es decir, que de no accederse a la suspensión se causaría un perjuicio irremediable.

En virtud de lo anterior, es claro que la parte que pretenda la suspensión provisional de un acto administrativo, tiene la responsabilidad de fundamentar su solicitud, con la suficiente carga argumentativa y fuerza probatoria para convencer a la autoridad judicial de la contrariedad del acto acusado frente al ordenamiento jurídico superior en el que debía fundarse.

Descendiendo al caso concreto, se tiene que el demandante aduce que a su consideración la SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD DE BOGOTÁ en la Resolución No. 12231 de 21 de diciembre de 2020 “*Por medio del cual se declara como contraventor de la infracción D-12 al señor JUAN JOSÉ SILVA MATIZ*” y la Resolución No. 1184-02 del 13 de abril de 2021 que confirmó la declaratoria de contraventor del demandante, incurrió en violación del debido proceso y falsa motivación.

En esa medida, al verificar los actos controvertidos, vislumbra la Sala que se llevó a cabo el procedimiento de impugnación de comparendo ante la autoridad demandada, en donde la parte demandante contó con la posibilidad de ser escuchada, aportar pruebas y recurrir las decisiones allí adoptadas, para lo cual incluso contó con la asistencia de su apoderado de confianza; además, se denota que la autoridad se pronunció respecto a los argumentos planteados por el apoderado del señor SILVA MATIZ, de modo que lo que se tiene en el asunto es una inconformidad en torno al análisis que la autoridad realiza para adoptar la decisión administrativa y no ante el desconocimiento de las garantías propias del debido proceso.

En este punto, es menester destacar que el acatamiento del debido proceso

administrativo constituye la aplicación de los procedimientos legalmente establecidos por parte de las entidades del Estado, en el curso de cualquier actuación administrativa, con el propósito de garantizar los derechos de las personas que puedan resultar afectadas por las decisiones de la administración, circunstancia que implica: i) la notificación oportuna de las actuaciones; ii) ser oído durante la actuación; iii) que la actuación se surta sin dilaciones injustificadas y iv) se adelante por la autoridad competente.

Dichos elementos se reitera, en este análisis preliminar no se aprecian conculcados a la parte demandante, pues una vez revisados los antecedentes, se evidencia que el señor JUAN JOSÉ SILVA MATIZ, hizo parte del proceso administrativo, se surtieron todas las etapas establecidas brindándosele la oportunidad de aportar, solicitar y contradecir pruebas, ejerció su derecho de defensa, e interpuso recursos; en consecuencia, se entraña en el asunto una controversia de respecto del análisis probatorio y legal efectuado por la administración en el caso particular que le llevó a la determinación de declarar contraventor al demandante por incurrir en la conducta prevista en el artículo 131 literal d de la Ley 769 de 2002, circunstancia que deberá ser resuelta en el fondo del asunto, una vez sean escuchadas las partes y practicadas las pruebas correspondientes.

Además, es menester precisar que la parte demandante no acredita la concurrencia de un perjuicio irremediable pues si bien indica que podría estarse ante un eventual cobro coactivo de la multa que le fue impuesta en los actos demandados, ello se constituye en una conjetura de ocurrencia y no la evidencia de que ello acontezca materialmente; de otra parte, en caso de realizarse el pago del valor de la multa que le fue impuesta y determinarse que el acto administrativo debe ser retirado del ordenamiento jurídico, se procedería a ordenar el reintegro del valor pagado, de modo que no se vería afectado el objeto de la actuación judicial, máxime cuando el artículo 187 de la Ley 1437 de 2011 prevé que *“las condenas al pago o devolución de una cantidad líquida de dinero se ajustarán tomando como base el Índice de Precios al Consumidor”*.

Por lo anterior, se concluye que en el preciso momento procesal en que nos encontramos, el actor no cumplió con la carga argumentativa y probatoria suficientes para concluir en la necesidad e inminencia de decretar la medida cautelar de suspensión provisional de los actos acusados, es decir, que para acreditar o verificar lo señalado, debe desplegarse como mínimo un escenario probatorio más amplio, puesto que de la confrontación de los actos demandados con las normas superiores invocadas no emerge con claridad la violación alegada por el señor SILVA MATIZ por conducto de apoderado, de ahí que, es menester efectuar una evaluación con mayores elementos de juicio en el trámite del presente medio de control para así verificar la legalidad de los actos acusados.

En consonancia, resulta pertinente traer a colación lo dispuesto en el auto de 21 de octubre de 2013 proferido por la Sección Primera del Consejo de Estado en el proceso N° 11001-03-24-000-2012-00317-00, CP Guillermo Vargas Ayala, el cual determinó en torno al requisito de la sustentación de las medidas cautelares, lo siguiente:

“(…)debe ponerse de relieve que la sustentación de la solicitud de suspensión provisional no constituye un exceso ritual, se trata de la observancia de una

carga procesal en cabeza de la actora cuyo cumplimiento es el deber constitucional de colaboración para el buen funcionamiento de la administración de justicia y a su vez la carga que exige la ley para que, entre otras, se garantice el derecho de defensa de la entidad que expidió el acto.
(negritas adicionales).²

Finalmente, es claro que, para que la solicitud de suspensión provisional proceda es indispensable que las argumentaciones, documentos o informaciones allegados por el interesado lleven a concluir al Juzgador, que se desconoce o infringe de manera evidente, las normas superiores y las garantías que representan o que las pruebas aportadas permitan inferir una transgresión de esa naturaleza, circunstancias que tal como quedó visto no se encuentra acreditado.

En consecuencia, la Sala confirmará el Auto proferido el 02 de junio de 2022 por el Juzgado Quinto (5) Administrativo de Bogotá, D.C.

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

II. RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR la decisión adoptada por el por el Juzgado Quinto (5) Administrativo de Bogotá, D.C., en Auto del 2 de junio de 2022, a través del cual negó la solicitud de medida cautelar, por las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia.

SEGUNDO: En firme esta providencia, vuelva el expediente a su Despacho de origen, a fin de que se adopten las medidas que sean necesarias para garantizar su cumplimiento.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN

Magistrado

(Firmado electrónicamente)

CÉSAR GIOVANNI CHAPARRO RINCÓN

Magistrado

(Firmado electrónicamente)

OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS

Magistrado

(Firmado electrónicamente)

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

^{2 2} También véase el auto de 23 de febrero de 2021 proferido por la Sección Primera de esa misma Corporación, CP Roberto Augusto Serrato Valdés, proceso no. 11001-03-24-000-2019-00167-00.

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN PRIMERA
SUBSECCIÓN "A"

Bogotá D.C., dos (02) de febrero de dos mil veintitrés (2023)

Magistrado Ponente: Dr. LUIS MANUEL LASSO LOZANO
Referencia: Exp. No. 11001333400520210040601
Demandante: GIOVANI VARGAS JIMÉNEZ
Demandado: BOGOTÁ D.C., SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD
MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Asunto: Resuelve recurso de apelación medida cautelar.
Cuaderno de medida cautelar.

En virtud de lo dispuesto por el literal h), numeral 2, del artículo 125 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la Sala procede a resolver el recurso de apelación interpuesto en contra del auto del 5 de abril de 2022, proferido por el Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Bogotá D.C.

Mediante la providencia recurrida, se negó la solicitud de medida cautelar formulada por la parte demandante, consistente en la suspensión provisional de las resoluciones Nos. 9783 del 26 de febrero de 2020 y 749 del 23 de febrero de 2021, expedidas por la Secretaría Distrital de Movilidad, así como de la suspensión de las acciones de cobro coactivo correspondientes.

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

Sustento de la medida cautelar

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

“Igualmente, el demandante demostró sumariamente, la falta de claridad y certeza acerca de lo que motivó al policial para establecer el cambio de la modalidad del servicio de la licencia de tránsito, de servicio particular de transporte a servicio público de transporte para imponer la infracción D12,

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

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

En ese orden en aras de salvaguardar ese orden constitucional establecido por principios estructurales del Estado Social de Derecho, relativos al pro administrado, presunción de inocencia y buena fe, luego de un juicio de ponderación de intereses, resultaría más gravoso para el orden constitucional, negar la medida cautelar que concederla pues la limitación de los derechos civiles, económicos y fundamentales de mi prohijado no podrá restaurarse ulteriormente.

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

Providencia recurrida

Por auto de 5 de abril de 2022, el juzgado de primera instancia resolvió.

“PRIMERO: NEGAR la medida cautelar de suspensión provisional solicitada por GIOVANNI VARGAS JIMENEZ, por lo expuesto en esta providencia.

(...).”.

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

“2.2.2. El Despacho advierte que del análisis y/o confrontación de estos argumentos con los actos demandados y las normas superiores invocadas, hasta el momento no se evidencia la violación alegada, pues no se han acreditado los requisitos señalados en los numerales 3º y 4º del artículo 231 de la Ley 1437 de 2011, en tanto no fue probado que ante la negativa del decreto de la medida cautelar se cause un perjuicio irremediable frente al derecho que se pretende restablecer y tampoco se aportaron elementos de prueba contundentes que demuestren que de no otorgarse la medida provisional, se cause el daño que se pretende evitar con la solicitud de cautela.

2.2.3. El artículo 231 de la Ley 1437 de 2011, establece que la solicitud de suspensión provisional procede por violación de las disposiciones invocadas en la demanda cuando esa vulneración surja del acto acusado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud, bajo el entendido de que esos medios probatorios den certeza al Juez de la ocurrencia de las irregularidades alegadas.

2.2.4. Estima esta Judicatura, que los motivos expuestos por el demandante respecto a la necesidad de la medida cautelar no permiten considerar que de no suspenderse el acto administrativo acusado se configuraría un perjuicio irremediable o que se harían nugatorios los efectos de una sentencia a favor, específicamente, porque se persigue el restablecimiento de derecho que significaría el no pago de la multa y la eliminación de la sanción impuesta en el Registro Único Nacional de Tránsito.

2.2.5. En todo caso, se observa que no existe grave amenaza a las finanzas del actor, considerando la suma por la que se impuso la multa.

2.2.6. De lo anterior se colige que, la sola confrontación de los actos administrativos acusados frente a las normas presuntamente contrariadas, no son suficientes en este caso para conceder la medida provisional solicitada, pues el análisis que pretende el actor va indefectiblemente al estudio del material probatorio y de un razonamiento preciso en lo que concierne a la confrontación de todos los elementos tomados en consideración por la autoridad administrativa al momento de decidir sobre la imposición de la sanción de tránsito, lo cual no es viable en esta etapa procesal, sino que deberá efectuarse al momento de emitir el correspondiente fallo, y una vez incorporados al expediente los antecedentes administrativos de la actuación.

(...).”

Recurso de reposición y en subsidio apelación

El demandante, mediante apoderada, interpuso los recursos de reposición y, en subsidio, apelación contra el auto del 5 de abril de 2022, en los siguientes términos.

“ (...)

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

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

En conclusión, en el caso bajo estudio se cumple con lo adocinado por el Consejo de Estado, en providencia de 26 de junio de 20206 , en donde aclaró que cuando se trata de medidas cautelares de suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo y se acredita prima facie que el acto acusado contraviene el ordenamiento jurídico superior (En este caso, de forma mayúscula el artículo 29 C.P.), de manera implícita se satisfacen los requisitos del perjuicio por la mora periculum in mora, y apariencia de buen derecho fumus boni iuris; dado que, en el sublite los actos administrativos objeto de nulidad, al declarar una responsabilidad administrativa sin pruebas⁷ , se advierte de forma nítida, una alta posibilidad de éxito del presente libelo, razón por la cual, resulta razonable que el Despacho conceda la medida cautelar deprecada, para la protección del derecho objeto del litigio y evitar las consecuencias derivadas de la actuación administrativa censurada, prevenir las afectaciones a mi prohijado enunciados en el párrafo anterior.”.

Por su parte, el Distrito Capital, Secretaría Distrital de Movilidad, se pronunció con respecto a los recursos de reposición y, en subsidio, apelación.

Señaló que cuando la solicitud de medida cautelar, tiene como finalidad la suspensión provisional del acto administrativo demandado, ésta solo procede cuando producto del análisis del acto acusado, las normas invocadas como

vulneradas y las pruebas allegadas con la solicitud en escrito separado o en la demanda, se pueda establecer que en verdad existe una violación al ordenamiento jurídico superior, lo cual no sustenta de manera alguna el actor, pues brillan por su ausencia en el escrito de la solicitud de medida cautelar, los supuestos fácticos y jurídicos que sustenten el otorgamiento de una medida cautelar.

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

Mediante auto del 11 de noviembre de 2022, el *a quo*, resolvió no reponer el auto del 5 de abril de 2022, bajo los siguientes fundamentos.

“3.2.1. En el presente asunto, las razones por las cuales este Despacho negó la solicitud de medida cautelar, en suma, corresponden a las siguientes: i) No se acreditaron los requisitos señalados en los numerales 3º y 4º del artículo 231 de la Ley 1437 de 2011, por cuanto no se aportaron pruebas que acreditaran que el abstenerse de decretar la medida, causará un perjuicio irremediable. ii) No se evidenció el supuesto desconocimiento de las normas jurídicas superiores invocadas como vulneradas en la demanda, ni la afectación al interés público alegado. iii) De la confrontación de su contenido con las normas que se consideran vulneradas, no se evidencian de manera clara, precisa y concreta aspectos y circunstancias que ameriten su suspensión provisional y menos aún, que su negativa haga nugatorios los efectos de la sentencia que se emita en la correspondiente etapa procesal.

3.2.2. Ahora bien, la parte actora fundamenta el recurso de reposición, en el sentido de establecer que dentro del proceso se configuran los requisitos previstos en el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011, para decretar la medida cautelar solicitada, por cuanto existe un perjuicio irremediable al no poder ejercer sus derechos civiles y existir el riesgo de un cobro coactivo. Así como declararlo responsable de la infracción de tránsito por la cual fue sancionado, vulnerándose el principio de legalidad, así como el derecho de defensa y contradicción, por cuanto al momento de proferirse la sentencia sus efectos serían nugatorios.

3.2.3. A partir de lo anterior, el Despacho advierte que la parte demandante en el presente asunto funda su solicitud únicamente en los cargos de nulidad planteados en la demanda, sin que aporte prueba alguna, a partir de la cual, se pueda establecer una apariencia de ilegalidad de los actos administrativos demandados, que permitan acceder a la cautela.

3.2.4. La parte actora en el escrito del recurso se limitó a establecer que se configura en el presente caso un perjuicio irremediable sin aportar prueba alguna que lo acredite, por lo que, no es posible determinar la procedencia de la medida cautelar solicitada, en atención a lo previsto en el inciso 1º del artículo 231 del CPACA.

3.2.5. En consecuencia, reitera el Despacho que no se evidencia en este momento procesal a partir de la simple confrontación entre las normas invocadas como vulneradas y las que le sirvieron de sustento, la vulneración alegada, por lo cual, dicha situación amerita, de un estudio jurídico y fáctico riguroso, a partir del cual se desvirtúe la presunción de legalidad de la que

están provistos, lo que solo podrá realizarse en la sentencia una vez incorporados y valorados las pruebas que reposen en el expediente (...).”.

En consecuencia, negó el recurso de reposición y concedió el de apelación, en el efecto devolutivo, ante esta Corporación.

Consideraciones

Los requisitos para el decreto de una medida cautelar.

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

“ARTÍCULO 229. PROCEDENCIA DE MEDIDAS CAUTELARES. En todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado, el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada, podrá el Juez o Magistrado Ponente decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, de acuerdo con lo regulado en el presente capítulo.

La decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento.”

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

“Artículo 231. Requisitos para decretar las medidas cautelares. Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos.”.

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

La Sala Plena del H. Consejo de Estado, providencia de 17 de marzo de 2015¹,

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

precisó cuáles son los criterios que con la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011 debe tener en cuenta el juez para el decreto de medidas cautelares.

“La doctrina también se ha ocupado de estudiar, en general, los criterios que deben tenerse en cuenta para el decreto de medidas cautelares, los cuales se sintetizan en **el fumus boni iuris** y **periculum in mora**. **El primero**, o apariencia de buen derecho, se configura cuando el Juez encuentra, luego de una apreciación provisional con base en un conocimiento sumario y juicios de verosimilitud o probabilidad, la **posible existencia de un derecho**. **El segundo**, o perjuicio de la mora, exige la comprobación de **un daño ante el transcurso del tiempo y la no satisfacción de un derecho**.” (Destacado por la Sala).

El criterio jurisprudencial anterior fue desarrollado, así mismo, en auto de 13 de mayo de 2015, en el cual la alta Corporación sostuvo².

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

La segunda parte del artículo 231 del CPACA, dispone.

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

1. Que la demanda esté razonablemente fundada en derecho.
2. Que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados.
3. Que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla.
4. Que, adicionalmente, se cumpla las siguientes condiciones:
 - a) Que de no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o
 - b) Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios.”.

Estudio del caso.

² Expediente No. 2015.00022, Consejero ponente: doctor Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

La parte actora pretende la suspensión de las resoluciones demandadas. La sanción respectiva se impuso por el cambio en la modalidad de servicio indicado en la licencia de tránsito de un vehículo automotor conducido por el solicitante de la medida cautelar, de servicio particular a transporte público (infracción D12).

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

El artículo 231 de la Ley 1437 de 2011, dispone que la suspensión provisional de los efectos de los actos acusados procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud.

Cuando, adicionalmente, se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos.

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

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

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

Exp. No. 11001334104520210040601
Demandante: GIOVANNI VARGAS JIMÉNEZ
Demandado: BOGOTÁ D.C., SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD
MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Asunto: Resuelve recurso de apelación medida cautelar.

En atención a lo indicado, se confirmará la decisión de primera instancia mediante la cual se negó el decreto de la medida cautelar solicitada por el demandante.

Decisión

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

RESUELVE

PRIMERO. CONFÍRMASE el auto de 5 de abril de 2022, proferido por el Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Bogotá, D.C., por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

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

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Discutido y aprobado en la Sala de la fecha.

Firmado electrónicamente
LUIS MANUEL LASSO LOZANO
Magistrado

Firmado electrónicamente
CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO
Magistrada

Firmado electrónicamente
FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA
Magistrado

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

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN PRIMERA
SUB-SECCIÓN B

Bogotá D.C., tres (3) de febrero de dos mil veintitrés (2023)

Magistrado Ponente: OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS
Expediente: No.11001-33-34-005-2017-00324-01
Demandante: RAFAEL ENRIQUE MANJARRÉS
MENDOZA
Demandado: NACIÓN – UNIDAD ADMINISTRATIVA
ESPECIAL DIRECCIÓN NACIONAL DE
DERECHOS DE AUTOR
Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL
DERECHO - APELACIÓN DE SENTENCIA.

Encontrándose el expediente en turno para dictar sentencia desde el 29 de julio de 2022¹, la parte demandante mediante memorial del 28 de octubre siguiente, solicitó la suspensión del proceso con fundamento en numeral 2º del artículo 161 del C.G.P.². Solicitud que fue coadyuvada por el apoderado judicial de la autoridad demandada³.

En ese orden, se tiene que el numeral 2º del artículo 161 del C.G.P., dispone:

"ARTÍCULO 161. SUSPENSIÓN DEL PROCESO. El juez, a solicitud de parte, formulada antes de la sentencia, decretará la suspensión del proceso en los siguientes casos:

(...)

2. Cuando las partes la pidan de común acuerdo, por tiempo determinado. La presentación verbal o escrita de la solicitud suspende inmediatamente el proceso, salvo que las partes hayan convenido otra cosa." (Resaltado fuera de texto)

En el presente caso, se observa que las partes solicitaron de común acuerdo la suspensión del proceso por el término de un (1) mes,

¹ Folio 27 del cuaderno de apelación

² Folio 29-30 del cuaderno de apelación

³ Folio 31-34 del cuaderno de apelación

contado a partir del momento en que se expida el auto correspondiente.

De tal manera que, al cumplirse con los presupuestos legales para la suspensión del proceso, de conformidad con lo señalado en la mencionada norma, el Despacho accederá a ella.

Ahora, es preciso señalar que, el artículo 162 del C.G.P.⁴ estipula que los efectos de la suspensión del proceso se surten a partir de la ejecutoria del auto que la decreta.

Por lo tanto, el mes durante el cual se suspenderá el proceso, empezará a contar a partir del día siguiente a que esta providencia quede en firme. Cumplido dicho plazo, las actuaciones del proceso se reanudarán automáticamente, sin necesidad de auto que lo disponga, conforme lo dispone el inciso 2º del artículo 163 del C.G.P.⁵

En consecuencia, el Despacho

R E S U E L V E

1º) SUSPENDER por un (1) mes el proceso de la referencia, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

⁴**Artículo 162. Decreto de la suspensión y sus efectos.** Corresponderá al juez que conoce del proceso resolver sobre la procedencia de la suspensión.

La suspensión a que se refiere el numeral 1 del artículo precedente solo se decretará mediante la prueba de la existencia del proceso que la determina y una vez que el proceso que debe suspenderse se encuentre en estado de dictar sentencia de segunda o de única instancia.

La suspensión del proceso producirá los mismos efectos de la interrupción a partir de la ejecutoria del auto que la decreta.

El curso de los incidentes no se afectará si la suspensión recae únicamente sobre el trámite principal. (Subrayas del Despacho)

⁵**Artículo 163. Reanudación del proceso.** (...)

Vencido el término de la suspensión solicitada por las partes se reanuda de oficio el proceso. También se reanuda cuando las partes de común acuerdo lo soliciten.

(...)

2º) Cumplido el anterior plazo y en los términos del inciso segundo del artículo 163 del C.G.P., las actuaciones del proceso se reanudarán automáticamente, sin necesidad de auto que lo disponga.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS

Magistrado

Firma electrónica

Nota: La presente providencia fue firmada electrónicamente por el Magistrado Ponente de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la plataforma denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 de CPACA

REPÚBLICA DE COLOMBIA



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN PRIMERA
SUB-SECCIÓN B**

Bogotá, D.C., tres (3) de febrero de dos mil veintitrés (2023)

Magistrado Ponente: OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS
Expediente: No.11001-33-34-005-2013-00127-02
Demandante: ALFONSO CORTÉS BALLÉN
Demandado: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA - CAR
Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - APELACIÓN DE SENTENCIA.

Visto el informe secretarial que antecede¹, el Despacho observa lo siguiente:

- 1) El Juzgado Quinto Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, mediante sentencia proferida el 30 de septiembre de 2022², negó las pretensiones de la demanda.
- 2) El apoderado de la parte demandante interpuso recurso de apelación; sin embargo, no se establece con claridad cuándo fue radicado el mismo. Si bien en el auto que concedió el recurso se manifestó que aquel fue radicado el 24 de julio de 2022, lo cierto es que para esa fecha aún no se había proferido la sentencia en mención.
- 3) Del mismo modo, si bien se aportó un cd en el que presuntamente se anexó en el archivo denominado "03CorreoRecursoApelacionContraSentencia" la constancia de remisión por correo de la apelación citada, este no permite su lectura pues no deja abrir el archivo.
- 4) Así mismo, el Despacho efectuó revisión a través del link de consulta de procesos de la página de la Rama Judicial, en el que se

¹ Folio 3 del cuaderno de apelación de sentencia

² Archivo 01 del CD obrante en el folio 304 del cuaderno de primera instancia

evidencia solo la radicación de un memorial el 28 de octubre de 2022³, fecha para lo cual ya había fenecido el término para interponer el recurso de apelación (26 de octubre de 2022).

5) De acuerdo con lo anterior, como quiera que no existe certeza de la fecha de radicación del recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, el Despacho;

RESUELVE

1º) Por Secretaría **Requíerese** al Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito Judicial de Bogotá, D.C., para que en el término de **cinco (5) días**, allegue a este Despacho y con destino al presente proceso, certificación en la que conste la fecha de radicación del recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte demandante, contra la sentencia del 30 de septiembre de 2022, conforme lo expuesto en este auto

2º) Cumplido lo anterior, **vuelva** al despacho para lo pertinente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS
Magistrado
Firma electrónica

Nota: La presente providencia fue firmada electrónicamente por el Magistrado Ponente de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la plataforma denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 de CPACA

³ <https://consultaprocesos.ramajudicial.gov.co/Procesos/NumeroRadicacion>

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN PRIMERA
SUB-SECCIÓN B

Bogotá, D.C., tres (3) de febrero de dos mil veintitrés (2023)

Magistrado Ponente: OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS
Expediente: 11001-33-34-004-2016-00238-01
Demandante: LONDOÑO Y ORDOÑEZ SOCIEDAD LTDA.
Demandado: BOGOTÀ D.C. - ALCALDÌA LOCAL DE TEUSAQUILLO
Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - APELACIÓN SENTENCIA

Visto el informe secretarial que antecede¹, el Despacho considera que no es necesario señalar fecha y hora para audiencia de alegaciones, en consecuencia, **dispone:**

Por el término común de diez (10) días, **córrese** traslado a las partes para que por escrito presenten sus alegatos de conclusión y vencido dicho término, **córrese** igualmente traslado de diez (10) días, para el mismo efecto al agente del Ministerio Público, de conformidad con lo establecido en el artículo 247 de la ley 1437 de 2011.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS
Magistrado
Firmado electrónicamente

Nota: La presente providencia fue firmada electrónicamente por el Magistrado Ponente de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la plataforma denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 de CPACA.

¹ Folio 59 del cuaderno de apelación de sentencia

REPÚBLICA DE COLOMBIA



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN PRIMERA
SUB-SECCIÓN B**

Bogotá, D.C., tres (3) de febrero de dos mil veintitrés (2023)

Magistrado Ponente: OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS
Expediente: No.11001-33-34-003-2018-00065-01
Demandante: JOSÉ JACINTO CASTRO MÉNDEZ
Demandado: UNIDAD DE GESTIÓN PENSIONAL Y PARAFISCALES
Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - APELACIÓN DE SENTENCIA.

Visto el informe secretarial que antecede¹, el Despacho observa lo siguiente:

1) El Juzgado Tercero Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, mediante sentencia proferida el 30 de junio de 2022², declaró la nulidad de las resoluciones demandadas.

2) Contra dicha decisión, los apoderados judiciales de las partes demandante y demandada presentaron recurso de apelación el 21 y 18 de julio de 2022 respectivamente³, los cuales fueron concedidos por el juez de primera instancia el 3 de agosto siguiente⁴.

En consecuencia, conforme con lo establecido en el artículo 247 del C.P.A.C.A., modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021⁵, el Despacho:

¹ Folio 3 del cuaderno de apelación de sentencia

² Folio 300 del cuaderno de primera instancia

³ Folios 316-319 y 320-325 del cuaderno de primera instancia

⁴ Folio 327 del cuaderno de primera instancia

⁵ Artículo 67 Ley 2080 de 2021 (...) "5. Si fuere necesario decretar pruebas, una vez practicadas, el superior autorizará la presentación de alegatos por escrito, para lo cual concederá un término de diez (10) días. En caso contrario, no habrá lugar a dar traslado para alegar. El secretario pasará el expediente al despacho para dictar sentencia dentro de los diez (10) días siguientes de concluido el término para alegar o de ejecutoria del auto que admite el recurso.6. El Ministerio Público podrá emitir concepto desde que se admite el recurso y hasta antes de que ingrese el proceso al despacho para sentencia" (...).

RESUELVE

1º) Admítanse los recursos de apelación interpuestos contra la sentencia de 30 de junio de 2022, proferida por el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá.

2º) Notifíquese esta providencia al Ministerio Público, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3º del artículo 198 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

3º) Ejecutoriado este auto, **vuelva** al despacho para lo pertinente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS
Magistrado
Firma electrónica

Nota: La presente providencia fue firmada electrónicamente por el Magistrado Ponente de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la plataforma denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 de CPACA

REPÚBLICA DE COLOMBIA



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN PRIMERA
SUB-SECCIÓN B**

Bogotá, D.C., tres (3) de febrero de dos mil veintitrés (2023)

Magistrado Ponente: OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS
Expediente: No.11001-33-34-002-2019-00278-01
Demandante: EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE BOGOTÁ S.A. E.S.P.
Demandado: SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO
Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - APELACIÓN DE SENTENCIA.

Visto el informe secretarial que antecede¹, el Despacho observa lo siguiente:

- 1) El Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, mediante sentencia proferida el 15 de junio de 2022², negó las pretensiones de la demanda.
- 2) Contra dicha decisión, el apoderado judicial de la parte demandante presentó recurso de apelación el 29 de junio 2022³, el cual fue concedido por el juez de primera instancia el 11 de octubre siguiente⁴.

En consecuencia, conforme con lo establecido en el artículo 247 del C.P.A.C.A., modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021⁵, el Despacho:

¹ Folio 3 del cuaderno de apelación

² Folio 144-152 del cuaderno principal

³ Folio 154-158 del cuaderno principal

⁴ Folio 160 del cuaderno principal

⁵ Artículo 67 Ley 2080 de 2021 (...) "5. Si fuere necesario decretar pruebas, una vez practicadas, el superior autorizará la presentación de alegatos por escrito, para lo cual concederá un término de diez (10) días. En caso contrario, no habrá lugar a dar traslado para alegar. El secretario pasará el expediente al despacho para dictar sentencia dentro de los diez (10) días siguientes de concluido el término para alegar o de ejecutoria del auto que admite el recurso.6. El Ministerio Público podrá emitir concepto desde que se admite el recurso y hasta antes de que ingrese el proceso al despacho para sentencia" (...).

RESUELVE

1°) Admítase el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de 15 de junio de 2022, proferida por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá.

2°) Notifíquese esta providencia al Ministerio Público, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3° del artículo 198 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

3°) Ejecutoriado este auto, **vuelva** al despacho para lo pertinente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS
Magistrado
Firma electrónica

Nota: La presente providencia fue firmada electrónicamente por el Magistrado Ponente de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la plataforma denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 de CPACA

REPÚBLICA DE COLOMBIA



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN PRIMERA
SUB-SECCIÓN B**

Bogotá, D.C., tres (3) de febrero de dos mil veintitrés (2023)

Magistrado Ponente: OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS
Expediente: No.11001-33-34-002-2019-00214-01
Demandante: GAS NATURAL S.A. E.S.P.
Demandado: SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS
Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - APELACIÓN DE SENTENCIA.

Visto el informe secretarial que antecede¹, el Despacho observa lo siguiente:

1) El Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, mediante sentencia proferida el 20 de octubre de 2022², negó las pretensiones de la demanda.

2) Contra dicha decisión, el apoderado judicial de la parte demandante presentó recurso de apelación el 3 de noviembre de 2022³, el cual fue concedido por la juez de primera instancia el 29 de noviembre siguiente⁴.

En consecuencia, conforme con lo establecido en el artículo 247 del C.P.A.C.A., modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021⁵, el Despacho:

¹ Folio 3 del cuaderno de apelación de sentencia

² Folio 242-246 del cuaderno de primera instancia

³ Folios 250-267 del cuaderno de primera instancia

⁴ Folio 269 del cuaderno de primera instancia

⁵ Artículo 67 Ley 2080 de 2021 (...) "5. Si fuere necesario decretar pruebas, una vez practicadas, el superior autorizará la presentación de alegatos por escrito, para lo cual concederá un término de diez (10) días. En caso contrario, no habrá lugar a dar traslado para alegar. El secretario pasará el expediente al despacho para dictar sentencia dentro de los diez (10) días siguientes de concluido el término para alegar o de ejecutoria del auto que admite el recurso.6. El Ministerio Público podrá emitir concepto desde que se admite el recurso y hasta antes de que ingrese el proceso al despacho para sentencia" (...).

RESUELVE

1°) Admítase el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de 20 de octubre de 2022, proferida por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá.

2°) Notifíquese esta providencia al Ministerio Público, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3° del artículo 198 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

3°) Ejecutoriado este auto, **vuelva** al despacho para lo pertinente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS
Magistrado
Firma electrónica

Nota: La presente providencia fue firmada electrónicamente por el Magistrado Ponente de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la plataforma denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 de CPACA

REPÚBLICA DE COLOMBIA



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN PRIMERA
SUB-SECCIÓN B**

Bogotá, D.C., tres (3) de febrero de dos mil veintitrés (2023)

Magistrado Ponente: OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS
Expediente: No.11001-33-34-002-2019-00056-01
Demandante: ABRAHAM CORREA PEDRAZA
Demandado: BOGOTÁ D.C. – SECRETARÍA DISTRIAL DE MOVILIDAD
Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - APELACIÓN DE SENTENCIA.

Visto el informe secretarial que antecede¹, el Despacho observa lo siguiente:

1) El Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, mediante sentencia proferida el 12 de agosto de 2022², negó las pretensiones de la demanda.

2) Contra dicha decisión, el apoderado judicial de la parte demandante presentó recurso de apelación el 2 de septiembre de 2022³, el cual fue concedido por la juez de primera instancia el 11 de octubre siguiente⁴.

En consecuencia, conforme con lo establecido en el artículo 247 del C.P.A.C.A., modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021⁵, el Despacho:

¹ Folio 3 del cuaderno de apelación de sentencia

² Folio 270-277 del cuaderno de primera instancia

³ Folios 279-285 del cuaderno de primera instancia

⁴ Folio 269 del cuaderno de primera instancia

⁵ Artículo 67 Ley 2080 de 2021 (...) "5. Si fuere necesario decretar pruebas, una vez practicadas, el superior autorizará la presentación de alegatos por escrito, para lo cual concederá un término de diez (10) días. En caso contrario, no habrá lugar a dar traslado para alegar. El secretario pasará el expediente al despacho para dictar sentencia dentro de los diez (10) días siguientes de concluido el término para alegar o de ejecutoria del auto que admite el recurso.6. El Ministerio Público podrá emitir concepto desde que se admite el recurso y hasta antes de que ingrese el proceso al despacho para sentencia" (...).

RESUELVE

1°) Admítase el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de 12 de agosto de 2022, proferida por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá.

2°) Notifíquese esta providencia al Ministerio Público, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3° del artículo 198 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

3°) Ejecutoriado este auto, **vuelva** al despacho para lo pertinente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS
Magistrado
Firma electrónica

Nota: La presente providencia fue firmada electrónicamente por el Magistrado Ponente de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la plataforma denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 de CPACA

REPÚBLICA DE COLOMBIA



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN PRIMERA
SUB-SECCIÓN B**

Bogotá, D.C., tres (3) de febrero de dos mil veintitrés (2023)

Magistrado Ponente: OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS
Expediente: No.11001-33-31-005-2011-00189-02
Demandante: DENNIS GÓMEZ VARGAS
Demandado: BOGOTÁ, D.C. – SECRETARÍA DE GOBIERNO – ALCALDÍA LOCAL DE SANTAFÉ
Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - APELACIÓN DE SENTENCIA.

Visto el informe secretarial que antecede¹, el Despacho observa lo siguiente:

- 1) El Juzgado Cuarenta y cinco Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, mediante sentencia proferida el 10 diciembre de 2021², negó las pretensiones de la demanda.
- 2) Contra dicha decisión, el apoderado judicial de la parte demandante presentó recurso de apelación el 11 de enero de 2022³, el cual fue concedido por el juez de primera instancia el 11 de febrero siguiente⁴.

En consecuencia, conforme con lo establecido en el artículo 247 del C.P.A.C.A., modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021⁵, el Despacho:

¹ Archivo 02 del expediente digital de segunda instancia

² Archivo 10 del expediente digital de segunda instancia

³ Archivo 13 del expediente digital de segunda instancia

⁴ Archivo 15 del expediente digital de segunda instancia

⁵ Artículo 67 Ley 2080 de 2021 (...) "5. Si fuere necesario decretar pruebas, una vez practicadas, el superior autorizará la presentación de alegatos por escrito, para lo cual concederá un término de diez (10) días. En caso contrario, no habrá lugar a dar traslado para alegar. El secretario pasará el expediente al despacho para dictar sentencia dentro de los diez (10) días siguientes de concluido el término para alegar o de ejecutoria del auto que admite el recurso.6. El Ministerio Público podrá emitir concepto desde que se admite el recurso y hasta antes de que ingrese el proceso al despacho para sentencia" (...).

RESUELVE

1°) Admítase el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de 10 diciembre de 2021, proferida por el Juzgado Cuarenta y cinco Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá.

2°) Notifíquese esta providencia al Ministerio Público, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3° del artículo 198 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

3°) Ejecutoriado este auto, **vuelva** al despacho para lo pertinente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS
Magistrado
Firma electrónica

Nota: La presente providencia fue firmada electrónicamente por el Magistrado Ponente de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la plataforma denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 de CPACA