

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**  
**SECCIÓN PRIMERA**  
**SUBSECCIÓN "A"**

Bogotá D.C., seis (6) de julio de dos mil veintitrés (2023)

<b>Magistrado Ponente:</b>	<b>Dr. LUIS MANUEL LASSO LOZANO</b>
<b>Referencia: Exp. N°.</b>	250002341000202300792-00
<b>Demandante:</b>	JUNTA DE ACCIÓN COMUNAL DE LA VEREDA BOSATAMA DE SOACHA, CUNDINAMARCA ,Y OTRO
<b>Demandado:</b>	MUNICIPIO DE SOACHA, CUNDINAMARCA
<b>Medio de Control:</b>	<b>NULIDAD</b>
<b>Asunto:</b>	Ordena remitir por competencia.

**Antecedentes**

La JUNTA DE ACCIÓN COMUNAL DE LA VEREDA BOSATAMA DE SOACHA, CUNDINAMARCA, y la CORPORACIÓN AGRUPACIÓN SOCIAL CIUDAD VERDE, a través de apoderado, presentaron demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento previsto en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en contra del Municipio de Soacha, Cundinamarca, con el fin de que se declare la nulidad de los siguientes actos.

**PRIMERO.: DECLARESE, la NULIDAD de la RESOLUCION No 1696 DEL 13 DE DICIEMBRE DE 2022, emanada por la SECRETARIA DE GOBIERNO DEL MUNICIPIO DE SOACHA CUNDINAMARCA.**

**SEGUNDO.: como consecuencia ORDENAR el RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO de la JUNTA DE ACCION DE ACCION COMUNAL DE LA VEREDA BOSATAMA, de acuerdo con el Artículo 138 del código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo, teniendo en cuenta que por medio de la RESOLUCION No 1696 DEL 13 DE DICIEMBRE DE 2022, ya mencionada se reconoció personería jurídica a la JUNTA DE ACCIÓN COMUNAL CIUDAD VERDE ETAPA II SECTOR BOSATAMA, teniendo en cuenta que se configura el incumplimiento de los procedimientos contemplados en la Ley 743 de 2002 y la Ley 2166 de 2021, en lo que es aplicable a la constitución y aceptación en la conformación y reconocimiento de una junta de acción comunal.**

**TERCERO.: ORDENAR, a la SECRETARIA DE GOBIERNO DEL MUNICIPIO DE SOACHA CUNDINAMARCA suspender los efectos dispositivos de la RESOLUCION No 1696 DEL 13 DE DICIEMBRE DE 2022, por cuanto no es conforme con los parámetros establecidos en la ley 2166 del 2021, en su artículo 13.**

Exp. No. 250002341000202300792-00

Demandante: JUNTA ACCIÓN COMUNAL DE LA VEREDA BOSATAMA DE SOACHA CUNDINAMARCA Y OTRO

M.C. Nulidad y Restablecimiento del Derecho

*CUARTO.: CONDENAR, a la entidad demandada a que de escrito cumplimiento a la sentencia conforme a lo dispuesto en los Artículos 189 del código de procedimiento administrativo y de lo contenciosos administrativo.*

### **Consideraciones del Despacho**

El presente medio de control será remitido por competencia a la Sección Primera de los Juzgados Administrativos del Circuito Judicial de Bogotá, por las razones que se pasan a exponer.

Una vez examinado el escrito de la demanda, se advierte que la parte actora pretende la nulidad de la Resolución 1696 de 13 de diciembre de 2022, *“por medio de la cual se reconoce personería jurídica a la junta de acción comunal de “ciudad verde II sector Bosatama” del corregimiento dos (2) del municipio de Soacha, Cundinamarca”*, y no formula una cuantía determinada.

El artículo 155 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 30 de la Ley 2080 de 2021, estableció la competencia de los Juzgados Administrativos en primera instancia, en los siguientes términos.

**“ARTÍCULO 155. COMPETENCIA DE LOS JUECES ADMINISTRATIVOS EN PRIMERA INSTANCIA.** Los juzgados administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:

(...)

15. De los de nulidad y restablecimiento del derecho que carezcan de cuantía contra actos administrativos expedidos por autoridades del orden distrital o municipal, o por las personas o entidades de derecho privado que cumplan funciones administrativas en el mismo orden.

(...).”.

El acto administrativo demandado fue expedido por un organismo del orden municipal.

Los Juzgados Administrativos del Circuito de Bogotá, Cundinamarca, por su parte, tienen jurisdicción en el Municipio de Soacha, Cundinamarca, según el literal a), numeral 14, artículo 1, del Acuerdo No. PSAA06-3321 de 9 de febrero de 2006 *“Por el cual se crean los Circuitos Judiciales Administrativos en el Territorio Nacional”*, expedido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

**“ARTÍCULO PRIMERO.-** Crear los siguientes Circuitos Judiciales Administrativos en el territorio nacional:

(...)

**14. EN EL DISTRITO JUDICIAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA:**

(...)

- e. **El Circuito Judicial Administrativo de Bogotá**, con cabecera en el Distrito de Bogotá y con comprensión territorial sobre los siguientes municipios:

**Soacha**

(...).”.

De acuerdo con las reglas de competencia anteriores, la demanda debe ser conocida por los Juzgados Administrativos del Circuito Judicial de Bogotá, adscritos a la Sección Primera.

En consecuencia, se ordenará la remisión correspondiente.

Por lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN PRIMERA, SUBSECCIÓN “A”**,

**RESUELVE**

**PRIMERO.- DECLARAR** que la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca carece de competencia para conocer del presente proceso en primera instancia.

**SEGUNDO.- REMITIR**, por Secretaría, a los Juzgados Administrativos del Circuito Judicial de Bogotá, Sección Primera (Reparto).

**TERCERO.-** Ejecutoriado este auto, por la Secretaría de la Sección Primera, remítase conforme al ordenamiento anterior.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Firmado electrónicamente  
**LUIS MANUEL LASSO LOZANO**  
Magistrado

Exp. No. 250002341000202300792-00

Demandante: JUNTA ACCIÓN COMUNAL DE LA VEREDA BOSATAMA DE SOACHA CUNDINAMARCA Y OTRO

M.C. Nulidad y Restablecimiento del Derecho

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.

JPP.

REPÚBLICA DE COLOMBIA



Libertad y Orden

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

Bogotá D.C., siete (7) de julio de dos mil veintitrés (2023).

PROCESO N°: 2500023410002023-00838-00  
ACCIÓN: OBSERVACIONES  
DEMANDANTE: GOBERNACION DE CUNDINAMARCA  
DEMANDADO: CONCEJO MUNICIPAL DE SAN ANTONIO DEL  
TEQUENDAMA  
ASUNTO: ADMITE DEMANDA Y FIJA EN LISTA

MAGISTRADO PONENTE:  
FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA.

Por reunir los requisitos de oportunidad y forma señalados en los artículos 118 numeral 8°, 119 y 120 del Decreto 1333 de 1986 y por ser competente esta Corporación en única instancia para conocer del asunto, de conformidad con lo previsto en el numeral 3° del artículo 151 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 27<sup>1</sup> de la Ley 2080 de 2021, el Despacho

**DISPONE:**

**PRIMERO. - ADMÍTASE** el trámite de las observaciones presentadas por el Director de Asuntos Municipales de la Secretaría de Gobierno de Cundinamarca de la Gobernación de Cundinamarca al Acuerdo Municipal No. 4 del 10 de abril de 2023 *“incorporación de los artículos 55ª, 56ª y 72ª al acuerdo 03 del 21 de julio de 2021 por medio del cual se adoptó el esquema de ordenamiento territorial-EOT, del Municipio de San Antonio del Tequendama Departamento de Cundinamarca.”*

---

<sup>1</sup> **ARTÍCULO 27.** Modifíquese el artículo [151](#) de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

**Artículo 151. Competencia de los tribunales administrativos en única instancia.** Los tribunales administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia:

(...)

3. De las observaciones que los gobernadores formulen a los actos de los alcaldes, por razones de inconstitucionalidad o ilegalidad.

PROCESO N°: 2500023410002023-00838-00  
ACCIÓN: OBSERVACIONES  
DEMANDANTE: GOBERNACION DE CUNDINAMARCA  
DEMANDADO: CONCEJO MUNICIPAL DE SAN ANTONIO DEL TEQUENDAMA  
ASUNTO: ADMITE DEMANDA Y FIJA EN LISTA

**SEGUNDO. - FÍJESE** el asunto en lista por el término de diez (10) días para los efectos previstos en el numeral 1° del artículo 121<sup>2</sup> del Decreto 1333 de 1986.

**TERCERO. -** Ejecutoriada esta decisión y cumplido lo anterior **REINGRESE** el expediente al Despacho para continuar con el trámite procesal correspondiente.

### **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

---

<sup>2</sup> **ARTICULO 121.** Al escrito de que trata el artículo anterior, en el Tribunal Administrativo se dará el siguiente trámite:

1. Si el escrito reúne los requisitos de ley, el Magistrado sustanciador ordenará que el negocio se fije en lista por el término de diez (10) días durante los cuales el fiscal de la corporación y cualquiera otra persona podrán intervenir para defender o impugnar la constitucionalidad o legalidad del acuerdo y solicitar la práctica de pruebas.

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

Bogotá, D.C., siete (7) de julio de dos mil veintitrés (2023)

**MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**

<b>Expediente:</b>	<b>25000-23-41-000-2023-00715-00</b>
<b>Accionante:</b>	<b>ERICSSON MENA GARZON E IRMA LLANOS GALINDO</b>
<b>Accionado:</b>	<b>NACION – MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE Y OTROS</b>
<b>Medio de control:</b>	<b>PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS</b>

---

**Asunto: Inadmite demanda.**

Visto el informe secretarial que antecede y revisado el expediente, procede el Despacho a avocar conocimiento y estudiar sobre la admisión de la demanda.

**I. ANTECEDENTES**

**1. La demanda**

El señor **ERICSSON MENA GARZON E IRMA LLANOS GALINDO** actuando en nombre propio, en ejercicio del medio de control de Protección de los Derechos e Intereses Colectivos, presentó demanda contra **NACION - MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, SECRETARÍA DISTRITAL DE AMBIENTE**, por la presunta vulneración de los derechos a *moralidad administrativa, defensa del patrimonio público, prevención de desastres previsibles técnicamente, medio ambiente sano*".

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2023-00715-00  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: ERICSSON MENA GARZON Y OTRO  
DEMANDADO: MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y OTRO  
ASUNTO: INADMITE DEMANDA

2

## 1.2 Solicitaron como pretensiones las siguientes:

*“[...]”*

*1. Se solicita a este despacho AMPARAR los derechos colectivos a LA SEGURIDAD Y PREVENCIÓN DE DESASTRES PREVISIBLES TÉCNICAMENTE, LA MORALIDAD ADMINISTRATIVA, DEFENSA DEL PATRIMONIO PÚBLICO de las 20 localidades de la ciudad de Bogotá D.C, conexo con los derechos fundamentales a la SALUD, VIDA, VIDA DIGNA correspondientes a:*

- 1. Usaquén*
- 2. Chapinero*
- 3. Santa Fe*
- 4. San Cristóbal*
- 5. Usme*
- 6. Tunjuelito*
- 7. Bosa*
- 8. Kennedy*
- 9. Fontibón*
- 10. Engativá*
- 11. Suba*
- 12. Barrios Unidos*
- 13. Teusaquillo*
- 14. Los Mártires*
- 15. Antonio Nariño*
- 16. Puente Aranda*
- 17. Candelaria*
- 18. Rafael Uribe Uribe*
- 19. Ciudad Bolívar*
- 20. Sumapaz*

*Donde se pretende conseguir por medio de la presente demanda constitucional de acción popular, la protección de los cuerpos de agua subterráneos compuestos por el acuífero formación sabana y acuífero Formación Guadalupe, la estructura del suelo y el subsuelo.*

*B. Se solicita a este despacho AMPARAR los derechos colectivos a LA SEGURIDAD Y PREVENCIÓN DE DESASTRES PREVISIBLES TÉCNICAMENTE, LA MORALIDAD ADMINISTRATIVA, DEFENSA DEL PATRIMONIO PÚBLICO conexo con los derechos fundamentales a la SALUD, VIDA, VIDA DIGNA de los ACUIFEROS ALUVIALES correspondientes los cuerpos de agua ubicados y en su paso por Bogotá y DECRETAR de manera oficiosa MEDIDA CAUTELAR PREVIA y de URGENCIA en las Rondas, ZMPA y áreas inundables de los cuerpos de agua correspondientes a:*

- Río Salitre*
- Río Fucha*
- Río Tunjuelo*
- Río Torca*
- Río Bogotá*
- Río arzobispo*
- Río Juan Amarillo*

*Quebradas : La Palestina, Limas, La Vieja, San Jorge, Salitrosa, San Cristobal, Chico, Rosales, Quebrada La Vieja, Zanjón Del Recuerdo, La Quebrada Güira, Quebrada Honda, La Quebrada Peña Colorada, Quebrada Zanjón De La Estrella, Quebrada Yerbabuena, Quebrada Limas, Quebrada Afluente 2 De La Quebrada Santa Librada, Quebrada Botello, Quebrada Zanjón El Cortijo, Quebrada Agua Caliente, Quebrada*

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2023-00715-00  
 MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
 DEMANDANTE: ERICSSON MENA GARZON Y OTRO  
 DEMANDADO: MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y OTRO  
 ASUNTO: INADMITE DEMANDA

*Zanjón Candelaria, Quebrada Zanjón El Rincón Y Los Canales San Carlos, San Vicente 1, San Vicente II Sector I, San Vicente II Sector II, Avenida Boyacá Sector II, Humedal Torca Guaymaral Humedal Córdoba Humedal Tibabuyes O Juan Amarillo Humedal Santa María Del Lago Humedal La Vaca Humedal Capellanía Humedal Tibanica Humedal El Tunjo Humedal La Isla Humedal El Salitre Humedal Meandro Del Say Humedal Tingua Azul Humedal El Escritorio Humedal El Burro Jaboque Humedal La Conejera Humedal Techo*

*Donde se prohibirá realizar actividades de:*

- *Extracción de aguas subterráneas*
- *Extracción de suelo por debajo del horizonte A del suelo*
- *Perforación del suelo y del subsuelo, por debajo del horizonte A del suelo*
- *Instalación de infraestructura con un peso mayor a 5.000 kilogramos*
- *Uso de maquinaria pesada con un peso superior a 1.000 kilogramos*
- *Instalación de pilotes, pilares, zapatas, elementos de cimentación por debajo del horizonte A del suelo*
- *Uso de maquinaria para estudios de suelos y geotecnia*
- *Uso de maquinarias con taladros industriales*
- *Uso de tuneladoras de todas sus características*
- *Uso de piloteadoras*
- *Uso de compactadoras de todas características*

*Estas actividades estarán restringidas en un área desde el borde del cuerpo de agua hasta los 700 metros del cuerpo al exterior y en cuanto a profundidad a partir del horizonte A del suelo hasta los 3.000 metros de profundidad.*

*Esta medida estará vigente hasta que se determine el estado actual de los acuíferos en la ciudad de Bogotá por medio de modelación hidrogeológica y análisis de la geometría de los acuíferos, de igual modo hasta tener un inventario de subsidencias y tener certeza de la geometría de estas, deberán presentar la metodología de estudios hidrogeológicos correspondientes a:*

1. *Gestión del tiempo realización.*
  2. *Acceso a datos geológicos históricos.*
  3. *Estudio de la demanda acuática.*
  4. *Aproximación de demandas actuales y futuras.*
  5. *Previsión de crecimiento de población.*
- *Usos del agua: calidad y cantidad*
- *Estudio geológico:*
1. *Reconocimiento del terreno (mapas topográficos y fotografías aéreas).*
  2. *Hipótesis sobre localización y seguimiento del movimiento de aguas subterráneas.*
  3. *Comprobación de hipótesis realizada y establecimiento de nuevas estimaciones en trabajos de campo.*
- *Estudio geofísico:*
1. *Métodos eléctricos y electromagnéticos.*
  2. *Métodos sísmicos.*
  3. *Resonancias magnéticas para el sondeo eléctrico vertical.*
- *Estudio del clima*

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2023-00715-00  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: ERICSSON MENA GARZON Y OTRO  
DEMANDADO: MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y OTRO  
ASUNTO: INADMITE DEMANDA

4

1. Precipitaciones.
2. Evaporación.
3. Infiltraciones de vertidos o sedimentos.
4. Escorrentía.
5. Determinación de los puntos de navegación de la sección sísmica.
6. Caracterización del tipo de acuífero
7. Inventario de cuerpos de agua subterráneos
8. Modelo geológico 3d del acuífero aluviales y anexos a los mismos
9. Zonas de estudio
10. Metodología de la modelización en 3d.

C. Se solicita a este despacho **DECRETAR** de manera oficiosa **MEDIDA CAUTELAR** previa y de urgencia en los 524 puntos de captación de aguas subterráneas en las 20 localidades de la ciudad de Bogotá D.C correspondientes a:

1. Usaquén
2. Chapinero
3. Santa Fe
4. San Cristóbal
5. Usme
6. Tunjuelito
7. Bosa
8. Kennedy
9. Fontibón
10. Engativá
11. Suba
12. Barrios Unidos
13. Teusaquillo
14. Los Mártires
15. Antonio Nariño
16. Puente Aranda
17. Candelaria
18. Rafael Uribe Uribe
19. Ciudad Bolívar
20. Sumapaz

Esta medida aplicara bajo las siguientes especificaciones:

- La medida aplica para cada punto de extracción de aguas subterráneas como eje central y un radio de 700 metros de este eje.
- La medida cautelar aplicara desde el horizonte A del suelo hasta una profundidad de 5.000 metros

D. Solicita a este despacho **ORDENAR** a la secretaria Distrital de ambiente restringir las siguientes actividades en las 20 localidades de Bogotá, por considerar que son una amenaza para la **VIDA** de las personas, actividades como:

- Extracción de aguas subterráneas
- Extracción de suelo por debajo del horizonte A del suelo
- Perforación del suelo y del subsuelo, por debajo del horizonte A del suelo
- Instalación de infraestructura con un peso mayor a 10.000 kilogramos
- Uso de maquinaria pesada con un peso superior a 15.000 kilogramos
- Instalación de pilotes, pilares, zapatas, elementos de cimentación por debajo del horizonte A del suelo
- Uso de maquinaria para estudios de suelos y geotecnia
- Uso de maquinarias con taladros industriales
- Uso de tuneladoras de todas sus características
- Uso de piloteadoras
- Uso de compactadoras de todas características

Esta medida estará vigente hasta que se determine el estado actual de

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2023-00715-00  
 MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
 DEMANDANTE: ERICSSON MENA GARZON Y OTRO  
 DEMANDADO: MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y OTRO  
 ASUNTO: INADMITE DEMANDA

*los acuíferos en la ciudad de Bogotá por medio de modelación hidrogeológica y análisis de la geometría de los acuíferos, de igual modo hasta tener un inventario de subsidencias y tener certeza de la geometría de estas, deberán presentar la metodología de estudios hidrogeológicos correspondientes a:*

1. *Gestión del tiempo realización*
  - . *Acceso a datos geológicos históricos.*
  3. *Estudio de la demanda acuática.*
  4. *Aproximación de demandas actuales y futuras.*
  5. *Previsión de crecimiento de población.*
  - *Usos del agua: calidad y cantidad.*
  - *Estudio geológico:*
    1. *Reconocimiento del terreno (mapas topográficos y fotografías aéreas).*
    2. *Hipótesis sobre localización y seguimiento del movimiento de aguas subterráneas.*
    3. *Comprobación de hipótesis realizada y establecimiento de nuevas estimaciones en trabajos de campo.*
  - *Estudio geofísico:*
    1. *Métodos eléctricos y electromagnéticos.*
    2. *Métodos sísmicos.*
    3. *Resonancias magnéticas para el sondeo eléctrico vertical.*
  - *Estudio del clima*
    1. *Precipitaciones.*
    2. *Evaporación.*
    3. *Infiltraciones de vertidos o sedimentos.*
    4. *Escorrentía.*
    5. *Determinación de los puntos de navegación de la sección sísmica.*
    6. *Caracterización del tipo de acuífero*
    7. *Inventario de cuerpos de agua.*
    8. *Modelo geológico 3d del acuífero*
    9. *Zonas de estudio*
    10. *Metodología de la modelización en 3d.*
  - E. *Se solicita a este despacho hacer recaer toda la CARGA DE LA RUEBA la parte accionada por sus características técnicas y económicas*
  - F. *Se solicita a este despacho CONCEDER amparo de pobreza.*
  - G. *Se solicita a este despacho vincular a las EAAB, CORPORACION AUTONOMA REGIONAL, IDIGER y al SERVICIO GEOLOGICO COLOMBIANO*
  - H. *Se Ordene a las partes accionadas a SOCIALIZAR al 90% de las comunidades ubicadas en las 20 localidades de Bogotá donde se expondrán los riesgos que resulten de los estudios acá solicitados en virtud del derecho a la VIDA y la SEGURIDAD y las MEDIDAS para mitigar los riesgos.*
  - I. *Se ORDENE a las partes accionadas EFECTUAR geometría de acuíferos aluviales de los cuerpos de agua reconocidos en la ESTRUCTURA ECOLOGICA PRINCIPLA DE BOGOTÁ y determinar la presencia de SUBSIDENCIAS en los mismos.*
- [...]"

2. La parte actora radicó la demanda ante los Juzgados Administrativos del Circuito Judicial de Bogotá, correspondiendo por reparto al Juzgado Sesenta Cuatro (64) Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial.

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2023-00715-00  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: ERICSSON MENA GARZON Y OTRO  
DEMANDADO: MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y OTRO  
ASUNTO: INADMITE DEMANDA

6

3. El juez que conocimiento al advertir la falta de competencia para conocer del asunto de la referencia al estar vinculada como demandada el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible entidad del orden nacional, ordenó remitir el expediente a esta Corporación.

En virtud de la declaración anterior, y remisión del expediente por competencia por parte del Juez Sesenta Cuatro (64) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, el Despacho avocará el conocimiento del presente medio de control y procederá al estudio de la demanda.

## II. CONSIDERACIONES

### Avoca conocimiento

Teniendo en cuenta la declaración del Juez Sesenta Cuatro (64) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, y dado que conforme a lo establecido por el numeral 14 del artículo 28 de la Ley 2080 de 2021, que modificó el artículo 152 de la Ley 1437 de 2011<sup>1</sup>, este Tribunal es competente para asumir el conocimiento del presente medio de control, se avocará su conocimiento.

### Estudio de la admisión de la demanda.

Estudiada la demanda de la referencia el Despacho identifica algunas falencias que impiden su admisión:

---

1 **ARTÍCULO 28.** Modifíquese el artículo [152](#) de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

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

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2023-00715-00  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: ERICSSON MENA GARZON Y OTRO  
DEMANDADO: MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y OTRO  
ASUNTO: INADMITE DEMANDA

7

1. Esta carece de la reclamación administrativa como requisito de procedibilidad previo para demandar dentro del presente medio control, tal como lo establece el artículo 161 numeral 4° del CPACA a saber:

[...]

**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.**

[...]

A su vez el artículo 144 ibídem dispone:

[...]

**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.** (Resaltado fuera del texto original).

La reclamación a la que se refiere el artículo 144 *ejusdem*, consiste en que antes de presentar el medio de control, el accionante debe solicitar a la autoridad o al particular en ejercicio de funciones administrativas que adopte las medidas necesarias de protección del derecho o interés

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2023-00715-00  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: ERICSSON MENA GARZON Y OTRO  
DEMANDADO: MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y OTRO  
ASUNTO: INADMITE DEMANDA

8

colectivo amenazado o violado.

Al respecto, para este Despacho, no se encuentra aportada como parte del material probatorio, copia de la reclamación administrativa de que trata el citado artículo 144, presentada por la parte accionante ante el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Presidencia de la República, entidades accionadas con el fin que adopten las medidas de protección frente a la presunta vulneración de los derechos invocados.

En esa medida, deberán acreditar el cumplimiento del requisito de procedibilidad frente a las entidades accionadas, advirtiéndole en todo caso, que tal reclamación debió haberse efectuado de manera previa a la presentación de esta demanda, y que la misma debe guardar relación con los hechos, pretensiones y los derechos e intereses colectivos que aquí se invocan.

**3.** Respecto a los requisitos de la demanda, La Ley 472 de 1998, "*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*" establece que, para promover una acción popular se presentara la demanda o petición con la indicación de los hechos, actos acciones u omisiones que motivas su petición.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Art. 18 **ARTICULO 18. REQUISITOS DE LA DEMANDA O PETICION.** 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 personas natural o jurídica, o la autoridad pública presuntamente responsable de la amenaza o del agravio, si fuere posible;

Al respecto, luego de revisar el escrito de demanda, el Despacho encuentra que, si bien la parte accionante indica los derechos colectivos que considera vulnerados y algunos hechos, no señala o especifica la acciones u omisiones de las entidades accionadas que ocasionan a su juicio tal vulneración o amenaza de los derechos e intereses colectivos que motivan la acción, por lo que se hace necesario que realice al Despacho las precisiones correspondientes sobre ese particular.

4. Sobre la indicación de la persona natural o jurídica, o la autoridad pública presuntamente responsable de la amenaza o del agravio, en el estudio del escrito de demanda presentado por la parte accionante, se observa que esta solicita sean vinculadas al medio de control las siguientes entidades, la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá EAAB, Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, IDIGER, Servicio Geológico Colombiano, al respecto el Despacho debe señalar, que con el fin de salvaguardar el derecho de defensa y contradicción, así como también integrar en debida forma el contradictorio, se requiere que la parte accionante indique, aclare y precise si considera que dichas entidades también son responsables de la presunta vulneración o amenaza de los derechos colectivos invocados y que aquí considera vulnerados con la respectiva motivación, señalando las acciones u omisiones que lo ocasionan, así

---

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

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2023-00715-00  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: ERICSSON MENA GARZON Y OTRO  
DEMANDADO: MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y OTRO  
ASUNTO: INADMITE DEMANDA

10

como la debida reclamación administrativa frente a las mismas.

Por lo anterior, el Despacho procederá a inadmitir la demanda, para que sea corregida por el accionante en el término de tres (3) días, so pena de rechazo de la misma, tal como lo prevé el inciso 2.º del artículo 20 de la Ley 472 de 1998, ”.

En mérito de lo expuesto, el Despacho

### RESUELVE

**PRIMERO: AVÓCASE** el conocimiento de la demanda presentada por el **ERICSSON MENA GARZON E IRMA LLANOS GALINDO**.

**SEGUNDO: INADMÍTASE** la demanda presentada por el **ERICSSON MENA GARZON E IRMA LLANOS GALINDO**, para que sea corregida en el término de tres (3) días, so pena de rechazo de la misma, según lo expuesto en la parte motiva.

**TERCERO: COMUNÍQUESE** esta decisión a los correos electrónicos señalados por la parte actora para efectos de notificaciones.

**CUARTO:** Vencido el término, **INGRÉSESE** el expediente al Despacho para lo pertinente.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE<sup>3</sup>**

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

---

<sup>3</sup> *CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por la Doctora Claudia Elizabeth Lozzi Moreno, Magistrada de la Sección Primera Subsección "A" 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 de la Ley 1437 de 2011 CPACA.*

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**  
**SECCIÓN PRIMERA**  
**SUBSECCIÓN "A"**

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

**Magistrado Ponente: LUIS MANUEL LASSO LOZANO**

**Referencia:** Exp. N°. 250002341000202300572-00

**Demandante:** INSTITUTO COLOMBIANO DE CRÉDITO EDUCATIVO Y ESTUDIOS EN EL EXTERIOR, ICETEX

**Demandado:** SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO  
**MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**

**Asunto:** Admite demanda

Una vez examinados los requisitos consagrados en los artículos 161 a 166 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, **SE ADMITE** para tramitar en primera instancia la demanda instaurada, mediante apoderada judicial, por el INSTITUTO COLOMBIANO DE CRÉDITO EDUCATIVO Y ESTUDIOS EN EL EXTERIOR, ICETEX., con el fin de que se acceda a las siguientes pretensiones.

**"4.1. PRETENSIONES PRINCIPALES**

**Primero:** Se declare la nulidad de las Resoluciones No. 66107 de octubre 12 de 2021, No. 68120 de septiembre 30 de 2022 y 74341 del 24 de octubre de 2022, emitidas por la Superintendencia de Industria y Comercio, en virtud de las cuales se dispuso desestimar y archivar la imputación fáctica No. 2, desestimó y archivó parcialmente la imputación fáctica No. 3 (tercer sub cargo), e impuso multa de \$1.044.804.900 equivalentes a 1.150 salarios mínimos mensuales vigentes por el resto de cargos que se consideraron demostrados dentro del proceso administrativo con radicado No. 19-19848, adelantado por dicha entidad.

**Segundo:** A título de restablecimiento del derecho, se efectúe la devolución de lo pagado por concepto de la multa impuesta correspondiente a \$1.044.804.900 equivalentes a 1.150 salarios mínimos legales mensuales vigentes, debidamente actualizados.

**4.2. PRETENSIONES SUBSIDIARIAS**

**Primero:** Se declare la nulidad de las Resoluciones No. 66107 de octubre 12 de 2021, No. 68120 de septiembre 30 de 2022 y 74341 del 24 de octubre de 2022, emitidas por la Superintendencia de Industria y Comercio, en virtud de las cuales se dispuso desestimar y archivar la imputación fáctica No. 2, desestimó y archivó parcialmente la imputación fáctica No. 3 (tercer sub cargo), e impuso multa de \$1.044.804.900 equivalentes a 1.150 salarios mínimos mensuales vigentes por el resto de cargos que se consideraron demostrados dentro del proceso administrativo con radicado No. 19-19848, adelantado por dicha entidad.

**Segundo:** A título de restablecimiento del derecho, se gradúe la multa impuesta conforme al principio de proporcionalidad hasta un ochenta y cuatro (84%) o en el porcentaje que se determine en la sentencia.

(...)"

En consecuencia, se **DISPONE**.

a) Conforme a lo previsto por el artículo 199 del Código de Procedimiento

Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 48 de la Ley 2080 de 2021, **NOTIFÍQUESE** personalmente al buzón electrónico dispuesto por la entidad demandada para recibir notificaciones judiciales el contenido de esta providencia a la Superintendente de Industria y Comercio, o al funcionario en quien haya delegado la facultad de recibir notificaciones, a la dirección de correo electrónico, así como al (a) señor (a) Agente del Ministerio Público.

Córrase traslado de la demanda, en la forma indicada por el artículo 172 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, por el término de treinta (30) días el cual comenzará a contabilizarse a partir de los dos (2) días hábiles siguientes al del envío del mensaje y el término respectivo empezará a correr a partir del día siguiente.

Prevéngase a la entidad demandada sobre lo ordenado por el artículo 175 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, en virtud del cual deberá aportar todas las pruebas que tenga en su poder y, conforme al parágrafo 1º de esa norma, allegar el expediente administrativo que contenga los antecedentes de los actos demandados, obligación cuya inobservancia constituye falta disciplinaria gravísima del funcionario encargado de tal asunto.

Se advierte a la parte demandada que las pruebas y los antecedentes administrativos deberán allegarse de manera cronológica y organizada.

b) En atención a lo ordenado por el artículo 199 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 48 de la Ley 2080 de 2021, **NOTIFÍQUESE** a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, en la forma indicada por tales normas para la entidad demandada, junto con la entrega de los documentos que deben remitirse a ésta.

c) Notifíquese por estado a la parte demandante, tal y como lo señala el artículo 171, numeral 1º, de la misma norma.

d) Fíjase como gastos ordinarios del proceso la suma de setenta mil pesos (\$70.000,00), que la parte demandante deberá consignar en el Banco Agrario de Colombia en la Cuenta Corriente Única Nacional N°. 3-0820-000755-4 Código de Convenio N° 14975, CSJ – *GASTOS DE PROCESOS-CUN*, (artículo 171, numeral 4, del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011), para lo cual se le concede el término señalado en el artículo 178 del referido Código.

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 *click* en la palabra “pagar” del convenio correspondiente, (ej: para Gastos Ordinarios del Proceso, elija el Convenio 14795) y continúe con el diligenciamiento. Lo anterior, conforme al Acuerdo N° 11830 del 17 de agosto de 2021 CSJ- Presidencia.

Se advierte que ante la existencia de remanente, este se devolverá cuando el proceso finalice.

e) Se reconoce personería a la abogada Olga Lucia Giraldo Durán, identificada con cédula de ciudadanía No. 42.098.269 y T.P. No. 69.888 del C.S.J., para que actúe en representación judicial del INSTITUTO COLOMBIANO DE CRÉDITO EDUCATIVO Y ESTUDIOS EN EL EXTERIOR, ICETEX, conforme al poder especial otorgado.

## **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 la Ley 1437 de 2011.

Jpp

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

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

**Magistrado Ponente: Dr. LUIS MANUEL LASSO LOZANO**  
**Referencia: Exp. No. 250002341000202300534-00**  
**Demandante: ALECK REMBERTO SANTAMARÍA DE LA CRUZ**  
**Demandado: CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**  
**MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**  
**Asunto: Inadmite demanda.**

El señor ALECK REMBERTO SANTAMARÍA DE LA CRUZ, actuando a través de apoderado, interpuso demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho con el fin de que se acceda a las siguientes pretensiones.

✦ **PRETENSIONES DECLARATIVAS**

Se solicita declarar la nulidad de los siguientes actos administrativos dictados dentro del Proceso de Responsabilidad Fiscal No 2018-00038 UCC PRF 002-2018 por parte de la Contraloría Delegada Intersectorial No 6 de la Unidad de Investigaciones Especiales de la Unidad de Anticorrupción y la Sala Fiscal y Sancionatoria de la Contraloría General de la República:

- i. Auto No 1356 del 29 de julio de 2022 *“POR MEDIO DEL CUAL SE FALLA CON RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. PRF- 2018-00038 UCC PRF 002-2018”* dictado por la Contraloría Delegada Intersectorial No 6 de la Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción de la Contraloría General de la República, incluida la nulidad de los siguientes numerales:

**“PRIMERO: FALLAR CON RESPONSABILIDAD FISCAL**, en contra de las siguientes personas, en la suma de MIL CIENTO CINCUENTA Y SEIS MILLONES, CUATROCIENTOS SETENTA Y CUATRO MIL CUATROCIENTOS SESENTA Y DOS PESOS MONEDA CORRIENTE (\$1.156.474.462), valor indexado, en forma solidaria dentro del presente Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. PRF-2018-00038 UCC PRF 002-2018 de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia:

**ALECK SANTAMARIA DE LA CRUZ**, identificado con cédula de ciudadanía No. 72.191.845, Representante Legal y Gerente de Bioenergy S.A., hoy BIOENERGY S.A.S., en liquidación, a título de CULPA GRAVE.

(...)

**QUINTO: En firme y ejecutoriada la presente providencia, en el término de cinco (5) días hábiles, súntanse los siguientes traslados y comunicaciones:**

**REMITIR** copia auténtica del fallo a la dependencia que deba conocer del proceso de Jurisdicción Coactiva, de conformidad con el Artículo 58 de la ley 610 de 2000.

Solicitar a la Contraloría Delegada para Responsabilidad Fiscal, Intervención Judicial y Jurisdicción coactiva (Decreto 2037 de 2019), incluir en el Boletín de Responsables Fiscales a las personas a quienes se les falló con Responsabilidad Fiscal.

**REMITIR** copia íntegra del presente proveído a la Procuraduría General de la Nación, de conformidad con el numeral 57 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002.

**REMITIR** copia íntegra del presente proveído a la entidad afectada, para que se surtan los registros contables correspondientes”.

- ii. Auto No 1570 del 21 de septiembre de 2022 *"POR EL CUAL SE RESUELVEN LOS RECURSOS DE REPOSICION Y SE CONCEDEN LOS RECURSOS DE APELACIÓN INTERPUESTOS CONTRA EL FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL PROFERIDO DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL NÚMERO No. PRF-2018-00038 UCC- PRF-002-2018 CUN SIREF: 23597"* emitido por la Contraloría Delegada Intersectorial No 6 de la Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción de la Contraloría General de la República.
- iii. Auto No ORD- 801119-168-2022 del 25 de octubre de 2022 *"POR EL CUAL SE RESUELVEN LOS RECURSOS DE APELACIÓN INTERPUESTOS CONTRA EL FALLO CON RESPONSABILIDAD PROFERIDO DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL PRF No. - 2018 - 00038 UCC PRF 002-2018"* emitido por la Sala Fiscal y Sancionatoria de la Contraloría General de la República.
- iv. Auto No ORD-801119-167-2022 del 25 de octubre de 2022 *"POR EL CUAL SE REVISAS EN GRADO DE CONSULTA EL FALLO CON RESPONSABILIDAD PROFERIDO DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL PRF No. - 2018-00038 UCC PRF 002-2018"* dictado por la Sala Fiscal y Sancionatoria de la Contraloría General de la República.

#### ❖ PRETENSIÓN SUBDIARIA

Que se declare la nulidad parcial de los actos administrativos mencionados anteriormente, únicamente en lo que se refiere a ALECK REMBERTO SANTAMARÍA DE LA CRUZ, es decir, respecto de la decisión de hacerlo a él solidariamente responsable del presunto detrimento patrimonial por valor de MIL CIENTO CINCUENTA Y SEIS MILLONES, CUATROCIENTOS SETENTA Y CUATRO MIL CUATROCIENTOS SESENTA Y DOS PESOS MONEDA CORRIENTE (\$1.156.474.462) M/L, como consecuencia de su participación en los hechos que fueron materia de investigación por parte de la Contraloría General de

la República, dentro del proceso de responsabilidad fiscal No 2018-00038 UCC PRF 002-2018.

Como consecuencia de la prosperidad de las pretensiones declarativas anteriores, solicito se declare a título de restablecimiento del derecho lo siguiente:

- i. Declarar que ALECK REMBERTO SANTAMARÍA DE LA CRUZ no es responsable fiscalmente por las condenas económicas que le fueron impuestas en el Auto No 1356 del 29 de julio de 2022 *"POR MEDIO DEL CUAL SE FALLA CON RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. PRF-2018-00038 UCC PRF 002-2018"* dictado por la Contraloría Delegada Intersectorial No 6 de la Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción de la Contraloría General de la República, decisión confirmada a través del Auto No 1570 del 21 de septiembre de 2022 emitida por la misma Contraloría Delegada de la CGR<sup>1</sup> y, en segunda instancia, por medio del Auto No ORD- 801119-168-2022 del 25 de octubre de 2022 dictado por la Sala Fiscal y Sancionatoria de la CGR.
- ii. Declarar que ALECK REMBERTO SANTAMARÍA DE LA CRUZ no ejerció gestión fiscal en desarrollo de los pagos de unos cánones de arrendamiento y otros conceptos<sup>2</sup> sobre unos predios (Casa Verde - Casa Roja y Ruby) contratados por la empresa Bioenergy, asunto del que se ocupó los Actos Administrativos demandados, emitidos dentro del proceso de responsabilidad fiscal No 2018-00038 UCC PRF 002-2018.

#### ❖ PRETENSIONES CONSECUCIALES

Producto de la prosperidad de las pretensiones declarativas y subsidiaria expresadas con anterioridad, se solicita lo siguiente:

- i. Declarar el levantamiento o cancelación de todas las medidas cautelares decretadas sobre el patrimonio de ALECK REMBERTO SANTAMARÍA DE LA CRUZ.
- ii. Declarar que se excluya al señor ALECK REMBERTO SANTAMARÍA DE LA CRUZ del Boletín de responsables fiscales.
- iii. Declarar que se disponga todo lo que se considere necesario y pertinente para que se excluya a ALECK REMBERTO SANTAMARÍA DE LA CRUZ del Sistema de Información de registro de sanciones y causas de inhabilidad -SIRI-.

#### ❖ PRETENSIONES CONDENATORIAS

Como consecuencia de la nulidad de los actos administrativos mencionados anteriormente, a título de reparación de los daños causados a ALECK REMBERTO SANTAMARÍA DE LA CRUZ, se solicita que se condene a la Contraloría General de la República al pago de las sumas de dinero que se expresan a continuación, o las que el Tribunal Administrativo considere acreditadas probatoria y jurisprudencialmente, a saber:

- i. Perjuicios morales ocasionados a ALECK REMBERTO SANTAMARÍA DE LA CRUZ con ocasión de los actos administrativos ilegales expedidos por la Contraloría General de la República en el marco del proceso de responsabilidad fiscal No 2018-00038 UCC PRF 002-2018, la suma en dinero equivalente a CIEN (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes, o aquella suma superior que llegare a comprobarse procesalmente y considerarse por el Tribunal contencioso administrativo al momento de resolver de mérito.
- ii. Perjuicios de afectación del buen nombre o "good will" de ALECK REMBERTO SANTAMARÍA DE LA CRUZ, por tratarse de un hombre de gran reconocimiento en su ámbito laboral, por valor equivalente de CIEN (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes, o aquella suma superior que llegare a comprobarse procesalmente y considerarse por el Tribunal contencioso administrativo al momento de resolver de mérito.

Con los actos administrativos abiertamente ilegales expedidos por la Contraloría General de la República en el marco del proceso de responsabilidad fiscal No 2018-00038 UCC PRF 002-2018, se ha mostrado al señor ALECK REMBERTO SANTAMARÍA DE LA CRUZ como una persona que manejó indigna e irregularmente los asuntos públicos, lo cual ha significado una desacreditación del buen nombre que debe ser indemnizada por este concepto.

El señor ALECK REMBERTO SANTAMARÍA DE LA CRUZ se ha afectado notablemente, en tanto se colocó en tela de juicio su buen nombre y su reputación, mediante los actos administrativos absolutamente ilegales emitidos por la Contraloría General de la República, y cuando en estricto derecho a él no le asiste ningún tipo de responsabilidad fiscal.

- iii. Perjuicios por el daño a la vida de relación de ALECK REMBERTO SANTAMARÍA DE LA CRUZ, en consideración a que él no ha podido recuperar su tranquilidad respecto de su vida familiar, social y laboral, en tanto que, con los actos ilegales dictados por la Contraloría General de la República se le censuró injustamente y ha generado en él un sentimiento de apatía, frustración, intranquilidad e incertidumbre.

Por tal motivo, se solicita una indemnización por este aspecto equivalente a CIEN (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes, o aquella suma superior que llegare a comprobarse procesalmente y considerarse por el Tribunal contencioso administrativo al momento de resolver lo que en derecho corresponda.

- iv. Se condene en costas, expensas y agencias en derecho a la Contraloría General de la República en la medida en que a lo largo del proceso de responsabilidad fiscal No 2018-00038 UCC PRF 002-2018 se comportó

(...)"

### Estudio de la demanda

Del estudio de la demanda para proveer sobre su admisión, el Despacho advierte que la misma presenta el siguiente defecto.

La parte actora dentro del acápite denominado "*E. FUNDAMENTO FÁCTICO DE LAS PRETENSIONES*" expuso argumentos de defensa, los cuales deberá incluir y adecuar en el acápite "*F. NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN*",

Exp. No. 250002341000202300534-00  
Demandante: ALECK REMBERTO SANTAMARÍA DE LA CRUZ  
M.C. nulidad y restablecimiento del derecho

indicando la norma supuestamente vulnerada y su respectivo concepto de violación, en los términos que señala el numeral 4 del artículo 162 del citado Código.

En consecuencia, se inadmite la demanda y se concede a la parte demandante un término de diez (10) días para que la corrija en los defectos antes señalados, conforme al artículo 170 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011.

## **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 la Ley 1437 de 2011.

jpp

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**  
**SECCIÓN PRIMERA**  
**SUBSECCIÓN "A"**

Bogotá, D.C., seis (6) de julio de dos mil veintitrés (2023)

**Magistrado Ponente: Dr. LUIS MANUEL LASSO LOZANO**  
**Ref:** Exp. 250002341000202300374-00  
**Demandante:** EPS FAMISANAR S.A.S.  
**Demandado:** MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL Y OTRO  
**NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**  
**Asunto:** Rechaza recurso de reposición y concede apelación.

Conforme al artículo 318, inciso 5, del Código General del Proceso **se rechaza** por improcedente el recurso de reposición interpuesto contra el auto de 16 de junio de 2023, dictado por la Sala, por medio del cual se rechazó la demanda.

**SE CONCEDE**, en el efecto suspensivo, el recurso de apelación presentado en subsidio del de reposición contra el auto de 16 de junio de 2023, conforme al artículo 243, numeral 1, de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 62 de la Ley 2080 de 2021.

En firme este proveído, remítase el expediente al H. Consejo de Estado para el conocimiento del recurso.

**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.

Jpp

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**  
**-SECCIÓN PRIMERA-**  
**-SUB SECCIÓN "A"-**

Bogotá, D.C., siete (7) de julio de dos mil veintitrés (2023)

**MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**

<b>PROCESO No.:</b>	<b>25000-23-41-000-2023-00083-00</b>
<b>DEMANDANTE:</b>	<b>HENRY SILVA MECHE</b>
<b>DEMANDADA:</b>	<b>CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA</b>
<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	<b>CUMPLIMIENTO DE NORMAS CON FUERZA MATERIAL DE LEY O DE ACTOS ADMINISTRATIVOS</b>

---

**Asunto: Previene al solicitante – inadmite demanda.**

Visto el informe secretarial que antecede, procede el Despacho a estudiar sobre la admisión de la presente demanda.

**I. ANTECEDENTES**

El señor **HENRY SILVA MECHE** presentó demanda en ejercicio del medio de control de cumplimiento de normas con fuerza material de ley o de actos administrativos contra la **CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**, solicitando el cumplimiento del artículo 23.2 de la Ley 16 de 1972, "[...] Por medio de la cual se aprueba la Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica", firmado en San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969" [...]."

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2023-00083-00  
MEDIO DE CONTROL CUMPLIMIENTO DE NORMAS CON FUERZA MATERIAL DE LEY O DE ACTOS ADMINISTRATIVOS  
DEMANDANTE: HENRY SILVA MECHE  
DEMANDADA: CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
ASUNTO: INADMITE – PREVIENE AL SOLICITANTE

### **Cuestión previa**

La suscrita Magistrada, mediante auto de fecha 24 de mayo de 2023, manifestó que se encontraba incurso en la causal de impedimento prevista en el numeral 3.º del artículo 130 de la Ley 1437 de 2011, por cuanto en el presente asunto se está demandando a la Contraloría General de la República y mi hijo, desde el mes de diciembre de 2020, labora en la mencionada entidad.

La Sala Dual, conformada por los Magistrados, doctores Felipe Alirio Solarte Maya y Luis Manuel Lasso Lozano, a través de auto de fecha 5 de julio de 2023, declararon infundado el impedimento, argumentando que la causal de impedimento no tenía relación con las pretensiones del presente medio de control.

### **II. CONSIDERACIONES.**

De la revisión del escrito de demanda y los anexos, el Despacho evidencia que esta debe ser corregida en el siguiente sentido, para que pueda ser admitida:

El numeral 8.º del artículo 162 de la Ley 1437 (adicionado por el artículo 35 de la Ley 2080 de 2021), dispone:

*"[...] Artículo 162.- Contenido de la demanda. Toda demanda deberá dirigirse a quien sea competente y contendrá:*

*[...]*

**8. 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**

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2023-00083-00  
MEDIO DE CONTROL CUMPLIMIENTO DE NORMAS CON FUERZA MATERIAL DE LEY O DE ACTOS ADMINISTRATIVOS  
DEMANDANTE: HENRY SILVA MECHE  
DEMANDADA: CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
ASUNTO: INADMITE – PREVIENE AL SOLICITANTE

*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 [...] (Destacado fuera de texto original).*

De la norma transcrita *supra*, el Despacho evidencia que la parte demandante al presentar la demanda deberá, simultáneamente, enviar por medio electrónico copia de ella y de sus anexos a la parte demandada, *so pena* de inadmisión.

Revisada la presente demanda, se observa que no se acreditó que, **de manera simultánea a la presentación de esta demanda**, la parte demandante haya enviado por medio electrónico copia de la demanda y de sus anexos a la parte demandada.

Razón por la cual, de conformidad con el artículo 12 de la Ley 393 de 1997<sup>1</sup> y el artículo 162 de la Ley 1437 de 2011, el Despacho prevendrá al solicitante para que en el término de dos (2) días acredite el cumplimiento del aludido requisito, *so pena* de rechazo de la demanda.

En consecuencia, el Despacho:

## RESUELVE

**CUESTIÓN ÚNICA.- INADMÍTASE** el medio de control de cumplimiento de normas con fuerza material de ley o de actos administrativos

---

<sup>1</sup> “[...] **Artículo 12.-Corrección de la solicitud. Dentro de los tres (3) días siguientes a la presentación de la demanda el Juez de cumplimiento decidirá sobre su admisión o rechazo. Si la solicitud careciere de alguno de los requisitos señalados en el artículo 10 se prevendrá al solicitante para que la corrija en el término de dos (2) días. Si no lo hiciere dentro de este término la demanda será rechazada. En caso de que no aporte la prueba del cumplimiento del requisito de procedibilidad de que trata el inciso segundo del artículo 8, salvo que se trate de la excepción allí contemplada, el rechazo procederá de plano [...]**” (Destacado fuera de texto).

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2023-00083-00  
MEDIO DE CONTROL CUMPLIMIENTO DE NORMAS CON FUERZA MATERIAL DE LEY O DE ACTOS ADMINISTRATIVOS  
DEMANDANTE: HENRY SILVA MECHE  
DEMANDADA: CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
ASUNTO: INADMITE – PREVIENE AL SOLICITANTE

presentado por el señor **HENRY SILVA MECHE** , con el fin que se corrijan los defectos señalados en la parte motiva de esta providencia.

El tiempo concebido para tal fin es de **dos (2) días**, *so pena* de rechazo de la misma.

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

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

---

<sup>2</sup> *CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por la Magistrada Claudia Elizabeth Lozzi Moreno del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, en la plataforma electrónica SAMAI del Consejo de Estado; en consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 de la Ley 1437 de 2011.*

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



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

Bogotá D.C., veintinueve (29) de junio de dos mil veintitrés (2023)

**PROCESO No.:** 25000-23-41-000-2023-00226-00  
**MEDIO DE CONTROL:** PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES  
COLECTIVOS  
**DEMANDANTE :** JORGE ENRIQUE SÁNCHEZ MEDINA  
**DEMANDADO :** UNIDAD ADMINISTRATIVA DE AERONÁUTICA CIVIL  
Y OTROS  
**ASUNTO:** RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN

**MAGISTRADO PONENTE  
FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**

**1. ANTECEDENTES**

El señor Jorge Enrique Sánchez Medina presentó demanda en ejercicio del medio de control de protección de derechos e intereses colectivos contra la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil - UAEAC, Aerovías del Continente Americano S.A. - Avianca-, Fast Colombia S.A.S. – Viva Air-, y Viva Air Perú S.A.C. -Viva Perú- en procura de obtener la protección de los derechos e intereses colectivos a la libre competencia económica y de los derechos de los consumidores y usuarios.

**2. RECURSO DE REPOSICIÓN CONTRA EL AUTO ADMISORIO DE LA DEMANDA**

**2.1. Auto recurrido**

En auto del veinte (20) de abril de dos mil veintitrés (2023), el Despacho del Magistrado Ponente resolvió:

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2023-00226-00  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE : JORGE ENRIQUE SÁNCHEZ MEDINA  
DEMANDADO : UNIDAD ADMINISTRATIVA DE AERONÁUTICA CIVIL Y OTROS  
ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN

**“PRIMERO. - ADMÍTASE** para tramitarse en primera instancia la demanda presentada por **JORGE ENRIQUE SÁNCHEZ MEDINA**.

**SEGUNDO. - TIÉNESE** como demandante a **JORGE ENRIQUE SÁNCHEZ MEDINA**.

**TERCERO. - TIÉNESE** como demandados a la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE AERONÁUTICA CIVIL (UAEAC), AEROVÍAS DEL CONTINENTE AMERICANO S.A. (AVIANCA), FAST COLOMBIA S.A.S. (VIVA AIR) y VIVA AIRLINES PERÚ S.A.C.**

**CUARTO. - VINCÚLASE** al **MINISTERIO DE TRANSPORTE, SUPERINTENDENCIA DE TRANSPORTE, SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO, SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES, ULTRA AIR S.A.S., AEROVÍAS DE INTEGRACIÓN REGIONAL S.A. (LATAM), AEROREPUBLICA S.A., EMPRESA AEREA DE SERVICIOS Y FACILITACION LOGISTICA INTEGRAL S.A. (EASYFLY), y JESTSMART AIRLINES SPA SUCURSAL COLOMBIA.**

**QUINTO. - NOTIFÍQUESE** personalmente esta providencia al **DIRECTOR DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE AERONÁUTICA CIVIL (UAEAC)** o a la persona en quien se haya delegado dicha función, al **MINISTRO DE TRANSPORTE** a la persona en quien se haya delegado dicha función, al **SUPERINTENDENTE DE TRANSPORTE, SUPERINTENDENTE DE INDUSTRIA Y COMERCIO, y SUPERINTENDENTE DE SOCIEDADES** o a las personas en quienes se haya delegado dichas funciones, a los representantes legales de **AEROVÍAS DEL CONTINENTE AMERICANO S.A. (AVIANCA), FAST COLOMBIA S.A.S. (VIVA AIR), VIVA AIRLINES PERÚ S.A.C., ULTRA AIR S.A.S., AEROVÍAS DE INTEGRACIÓN REGIONAL S.A. (LATAM), AEROREPÚBLICA S.A., EMPRESA AÉREA DE SERVICIOS Y FACILITACIÓN LOGÍSTICA INTEGRAL S.A. (EASYFLY), y JESTSMART AIRLINES SPA SUCURSAL COLOMBIA** o a las personas en quienes se haya delegado dichas funciones, haciéndoles entrega de la copia de la demanda y de sus anexos, e informándoles que el término de traslado para que contesten la demanda es de diez (10) días, contado a partir de recibida la respectiva notificación, y que con la contestación podrán solicitar la práctica de pruebas.

**SEXTO. - NOTIFÍQUESE** personalmente esta providencia a la Defensoría del Pueblo, haciéndole entrega copia de la demanda y de sus anexos.

**SÉPTIMO. - NOTIFÍQUESE** personalmente esta providencia al Ministerio Público, haciéndole entrega de copia de la demanda y de sus anexos.

**OCTAVO. - NOTIFÍQUESE** personalmente esta providencia al representante legal de la **AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO**, o a los funcionarios en quienes hayan delegado dicha función, en los términos del artículo 3 del Decreto 1365 de 2013. **CÓRRASE** traslado por el término de diez (10) días para que conteste la demanda e infórmesele que la decisión será proferida dentro de los treinta (30) días

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2023-00226-00  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE : JORGE ENRIQUE SÁNCHEZ MEDINA  
DEMANDADO : UNIDAD ADMINISTRATIVA DE AERONÁUTICA CIVIL Y OTROS  
ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN

siguientes al vencimiento del término de traslado y que tiene derecho a solicitar la práctica de pruebas con la contestación de la demanda.

**NOVENO. - INFÓRMESE** a las partes que la decisión será proferida dentro de los treinta (30) días siguientes al vencimiento del término de traslado, tal como lo dispone el artículo 22 de la Ley 472 de 1998.

**DÉCIMO. - CÓRRASE** traslado de la **medida cautelar** solicitada por la parte actora por el término de cinco (5) días a las accionadas para que se pronuncien al respecto. Vencido el mismo, ingrese el expediente para resolver la solicitud de medida cautelar, la cual se resolverá en auto separado.

**DÉCIMO PRIMERO. -** A costa de la parte actora, **INFÓRMESE** a la comunidad en general a través de un medio escrito masivo de comunicación de amplia circulación o en una radioemisora de amplia difusión dentro del territorio nacional, lo siguiente:

“Que en el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección “A”, Magistrado Ponente: Dr. Felipe Alirio Solarte Maya, cursa acción popular promovida por JORGE ENRIQUE SÁNCHEZ MEDINA, en contra de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE AERONÁUTICA CIVIL (UAEAC), AEROVÍAS DEL CONTINENTE AMERICANO S.A. (AVIANCA), FAST COLOMBIA S.A.S. (VIVA AIR) y VIVA AIRLINES PERÚ S.A.C. trámite en el cual se dispuso la vinculación del MINISTERIO DE TRANSPORTE, SUPERINTENDENCIA DE TRANSPORTE, SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO, SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES, ULTRA AIR S.A.S., AEROVÍAS DE INTEGRACIÓN REGIONAL S.A. (LATAM), AEROREPUBLICA S.A., EMPRESA AEREA DE SERVICIOS Y FACILITACION LOGISTICA INTEGRAL S.A. (EASYFLY), y JESTSMART AIRLINES SPA SUCURSAL COLOMBIA, expediente que se identifica con el radicado N° 2500023410002023-00226-00, y que se relaciona con la presunta violación de los derechos colectivos a la libre competencia económica, y de los derechos de los consumidores y usuarios, por las presuntas acciones y omisiones de las autoridades accionadas que hubieran implicado que Aerovías del Continente Americano S.A. o sus controlantes adquirieran el 100% de los derechos económicos, así como todos los negocios jurídicos para la adquisición del control competitivo sobre Fast Colombia S.A.S y Viva Air Perú S.A.C.”.

Prueba de la anterior comunicación deberá ser allegada al expediente en el término diez (10) días, contados a partir de la notificación de esta providencia a las autoridades demandadas.”

## **2.2. Control de legalidad auto admisorio – Aclaración del nombre del demandado**

PROCESO No.:	25000-23-41-000-2023-00226-00
MEDIO DE CONTROL:	PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE :	JORGE ENRIQUE SÁNCHEZ MEDINA
DEMANDADO :	UNIDAD ADMINISTRATIVA DE AERONÁUTICA CIVIL Y OTROS
ASUNTO:	RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN

En el caso sometido a examen se tiene que, en el numeral tercero de la parte resolutive del auto admisorio de la demanda, el Despacho del magistrado sustanciador tuvo como demandada a **VIVA AIRLINES PERÚ S.A.C.**, sin embargo, encuentra la Sala que el nombre correcto de la sociedad en comento corresponde realmente a **VIVA AIR PERÚ S.A.C. -VIVA PERÚ-**, tal como se indicó en el escrito de demanda. Por lo tanto, se procederá la corrección anunciada, en los términos del artículo 286 ibídem dispone que:

**“ARTÍCULO 286. CORRECCIÓN DE ERRORES ARITMÉTICOS Y OTROS.** Toda providencia en que se haya incurrido en error puramente aritmético puede ser corregida por el juez que la dictó en cualquier tiempo, de oficio o a solicitud de parte, mediante auto. Si la corrección se hiciere luego de terminado el proceso, el auto se notificará por aviso. Lo dispuesto en los incisos anteriores **se aplica a los casos de error por omisión o cambio de palabras o alteración de estas**, siempre que estén contenidas en la parte resolutive o influyan en ella.”

**Solicitud de aclaración del auto admisorio de la demanda:** El apoderado de la Superintendencia de Transporte solicitó aclaración del auto admisorio de la demanda para que se indique la calidad en la cual se vinculan a la presente demanda al Ministerio de Transporte, Superintendencia de Transporte, Superintendencia de Industria y Comercio, Superintendencia de Sociedades, Ultra Air S.A.S., Aerovías de Integración Regional S.A. –LATAM-, Aerorepública S.A., Empresa Aérea de Servicios y Facilitación Logística Integral S.A. –EASYFLY-, y JESTSMART Airlines Spa Sucursal Colombia.

La Sala indica que la vinculación de las entidades y autoridades se deriva de la aplicación estricta de las siguientes disposiciones contenidas en el inciso final del artículo 18 de la ley 472 de 1998, que regula los requisitos de la demanda:

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.**

PROCESO No.:	25000-23-41-000-2023-00226-00
MEDIO DE CONTROL:	PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE :	JORGE ENRIQUE SÁNCHEZ MEDINA
DEMANDADO :	UNIDAD ADMINISTRATIVA DE AERONÁUTICA CIVIL Y OTROS
ASUNTO:	RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN

### **2.3. Recurso de reposición formulado por la aerolínea Fast Colombia S.A.S. – Viva Air-.**

El apoderado de Fast Colombia S.A.S. – Viva Air- mediante memorial del 5 de mayo de 2023 presentó recurso de reposición contra el auto admisorio de la demanda en el que advierte la falta de agotamiento del requisito de procedibilidad contenido en el artículo 144 del CPACA respecto de las demandadas, Aerovías del Continente Americano S.A. -Avianca-, Fast Colombia S.A.S. – Viva Air-, y Viva Air Perú S.A.C. -Viva Perú-. Así mismo, alega la falta de agotamiento del requisito de procedibilidad respecto de la Superintendencia de Industria y Comercio y las demás entidades y particulares vinculados en el auto admisorio de la demanda.

Precisa que la sociedad Fast Colombia S.A.S. – Viva Air- no ha recibido requerimiento alguno de parte del demandante con el que se soliciten la adopción de medidas de mitigación de riesgos o protección de derechos colectivos, que conforme con la demanda, pudieran ser amenazados como consecuencia de una supuesta integración empresarial entre Aerovías del Continente Americano S.A. -Avianca-, Fast Colombia S.A.S. – Viva Air-, y Viva Air Perú S.A.C. -Viva Perú-.

Alega que el requisito de procedibilidad debe ser agotado no solo frente a la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil - UAEAC, sino frente a los demás particulares respecto de los cuales se alegue la violación de derechos colectivos. Como el actor no cumplió este requisito frente a Fast Colombia S.A.S. – Viva Air- y los demás demandados, esta debe ser *“inadmitida”* sin consideraciones adicionales. Asimismo, señala que el demandante debió agotar el requisito de procedibilidad respecto de la Superintendencia de Industria y Comercio y las demás entidades y particulares vinculadas a la demanda en el auto admisorio de la misma. Que para obviar el requisito de procedibilidad, el demandante debió demostrar que existía un peligro inminente de que ocurra un perjuicio irremediable en contra de los derechos colectivos supuestamente vulnerados.

PROCESO No.:	25000-23-41-000-2023-00226-00
MEDIO DE CONTROL:	PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE :	JORGE ENRIQUE SÁNCHEZ MEDINA
DEMANDADO :	UNIDAD ADMINISTRATIVA DE AERONÁUTICA CIVIL Y OTROS
ASUNTO:	RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN

Sostiene que el peligro inminente se sustenta en la desaparición de Fast Colombia S.A.S. – Viva Air- del mercado de prestación de servicios de transporte aéreo y el consecuente fortalecimiento de Aerovías del Continente Americano S.A. -Avianca- dentro del mercado.

Señala que es un hecho notorio, que debido a los hechos que han venido sucediendo alrededor de Fast Colombia S.A.S. – Viva Air-, como es de público conocimiento, la aerolínea ha salido de la operación área en Colombia, sin que se haya integrado con Aerovías del Continente Americano S.A. -Avianca-, por lo que tal declaración de urgencia contenida en la demanda, a la fecha del auto recurrido no existe y, por lo tanto, la excepción alegada por el demandante, tampoco.

### **2.3.1. Posición del actor popular**

En silencio. A pesar de que la parte que presenta el recurso corrió traslado simultaneo a través de los buzones electrónicos de los demás extremos procesales.

### **2.3.2. Posición de las accionadas y vinculadas**

En silencio. A pesar de que la parte que presenta el recurso corrió traslado simultaneo a través de los buzones electrónicos de los demás extremos procesales.

## **2.4. Recurso de reposición formulado por parte de la aerolínea Aerovías del Continente Americano S.A. -Avianca-**

Por su parte el apoderado de Aerovías del Continente Americano S.A. -Avianca- con memorial del 5 de mayo de 2023 presentó recurso de reposición contra el auto admisorio de la demanda en el que alega: (i) falta de jurisdicción; (ii) Carencia actual de

PROCESO No.:	25000-23-41-000-2023-00226-00
MEDIO DE CONTROL:	PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE :	JORGE ENRIQUE SÁNCHEZ MEDINA
DEMANDADO :	UNIDAD ADMINISTRATIVA DE AERONÁUTICA CIVIL Y OTROS
ASUNTO:	RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN

objeto por hecho superado; e, (iii) ineptitud de la demanda por falta de cumplimiento de requisitos formales.

#### **2.4.1. Falta de jurisdicción.**

Señala que lo que pretende el actor con la demanda es activar la competencia del juez de la acción popular para tramitar un asunto igual al que expresamente la ley asignó a autoridades administrativas y, por lo tanto, alega que la ley no habilita a la autoridad judicial para asumir una competencia que le asignó a una autoridad administrativa, ni habilita a una autoridad administrativa para ceder su competencia en eventos como el que propone el actor, debe prevalecer el mandato legal.

Manifiesta que la demanda que nos ocupa persigue que el juez popular declare “*que Aerovías del Continente Americano S.A., Fast Colombia S.A.S. y Viva Air Perú S.A.C. vulneraron los derechos colectivos relacionados con la libre competencia económica y los derechos de los consumidores y usuarios mediante las acciones expuestas en esta demanda*”, (con lo que el actor se refiere a la supuesta integración material sin autorización), a pesar de que este es un asunto cuya definición ha sido expresamente asignada por la ley a una autoridad administrativa.

Pone de presente que el artículo 6° de la Ley 1340 de 2009 le otorga “*de manera privativa*” a la Superintendencia de Industria y Comercio la facultad de conocer las investigaciones administrativas, imponer multas y tomar las demás decisiones por infracciones a las disposiciones sobre la protección a la competencia.

Indica que la Corte Constitucional y el Consejo de Estado han establecido que la autoridad competente para investigar las presuntas prácticas restrictivas de la competencia en el mercado aeronáutico es la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil - UAEAC. La protección a la competencia implica análisis técnicos complejos, por ejemplo, sobre los efectos económicos en un mercado, que justifica que

PROCESO No.:	25000-23-41-000-2023-00226-00
MEDIO DE CONTROL:	PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE :	JORGE ENRIQUE SÁNCHEZ MEDINA
DEMANDADO :	UNIDAD ADMINISTRATIVA DE AERONÁUTICA CIVIL Y OTROS
ASUNTO:	RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN

las autoridades competentes cuenten con una organización interna y un procedimiento específico (artículo 10 de la Ley 472 de 1998) para adelantar las respectivas investigaciones.

Advierte que las integraciones empresariales no autorizadas - comprobadas (que no es el caso que nos ocupa)- constituyen una violación al régimen de libre competencia. Por lo tanto, es claro que la autoridad administrativa, según sea el caso, en ejercicio de su función administrativa, es quien debe investigar, y eventualmente sancionar, estas integraciones no autorizadas. Que los procedimientos administrativos tendientes a averiguar si existió una integración no autorizada, tienen, esencialmente, el efecto de proteger el derecho colectivo a la libre competencia. Es por lo anterior que un ciudadano preocupado por la presunta violación al régimen de competencia por una presunta integración no autorizada debe solicitar a la autoridad que, en ejercicio de sus funciones, -y si no lo ha hecho de oficio- investigue las conductas, con el fin de garantizar la protección al derecho colectivo.

Agrega que, el ciudadano no tiene la opción o alternativa de acudir a la jurisdicción con el fin de solicitar esta misma protección, esquivando a la función administrativa, ni siquiera por la vía de la acción popular.

Continúa indicando que el artículo 144 y el numeral 4 del artículo 161 del CPACA le imponen la carga procesal a quien pretenda presentar una acción popular de solicitar, primero, a la autoridad competente que adopte las medidas necesarias para proteger el derecho colectivo invocado. Por lo tanto, el ciudadano únicamente podrá acudir a la jurisdicción por medio de la acción popular cuando, habiendo solicitado a la autoridad administrativa que inicie la investigación que conducirá a la protección del derecho colectivo, ésta, de manera injustificada, se niegue a iniciarla o no atienda la solicitud.

Que cualquier otra interpretación que conduzca a la conclusión de que el demandante puede elegir la vía judicial —incluso a pesar y en desconocimiento del efectivo ejercicio

PROCESO No.:	25000-23-41-000-2023-00226-00
MEDIO DE CONTROL:	PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE :	JORGE ENRIQUE SÁNCHEZ MEDINA
DEMANDADO :	UNIDAD ADMINISTRATIVA DE AERONÁUTICA CIVIL Y OTROS
ASUNTO:	RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN

de las funciones de las autoridades administrativas y, en particular, de la efectiva protección al derecho colectivo de libre competencia— resultará en una usurpación de funciones por parte del juez y una flagrante violación al principio de separación de poderes.

En el caso concreto, la autoridad administrativa sí ha adelantado el procedimiento administrativo tendiente a proteger el derecho colectivo a la libre competencia. De manera que, en este evento no hay jurisdicción. Tal como lo pone de presente la demanda— la SIC, mediante la Resolución No. 87164 de 2022 (prueba documental No. 1), inició una investigación y formuló pliego de cargos en contra de Aerovías del Continente Americano S.A. -Avianca-, Fast Colombia S.A.S. – Viva Air-, y Viva Air Perú S.A.C. -Viva Perú- *“para determinar si incurrieron en la conducta sancionable prevista en el artículo 25 de la Ley 1340 de 2009 (...) por haberse integrado sin la autorización previa de la autoridad competente (...)”*.

Que la misma Superintendencia de Industria y Comercio, mediante la Resolución No. 20743 de 2023 (prueba documental No. 2), aceptó una serie de garantías y ordenó terminar la investigación de manera anticipada, sobre la base de que *“el esquema de garantías ataca directamente la principal preocupación presentada por esta autoridad en la Resolución de Apertura de Investigación”*.

La autoridad administrativa que, en este caso, asumió la competencia ya estudió la supuesta integración no informada entre Aerovías del Continente Americano S.A. -Avianca-, Fast Colombia S.A.S. – Viva Air- y determinó que la aceptación e implementación de un esquema de garantías permitía dar por terminada la actuación administrativa de investigación, cosa que ocurrirá en el momento en el que la Resolución adquiera firmeza.

Que resulta evidente respecto de la pretensión segunda de la demanda que se dirige a que el juez popular ordene a Aerovías del Continente Americano S.A. -Avianca-, Fast

PROCESO No.:	25000-23-41-000-2023-00226-00
MEDIO DE CONTROL:	PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE :	JORGE ENRIQUE SÁNCHEZ MEDINA
DEMANDADO :	UNIDAD ADMINISTRATIVA DE AERONÁUTICA CIVIL Y OTROS
ASUNTO:	RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN

Colombia S.A.S. – Viva Air- a que “*reversen el o los negocios jurídicos*” con los que, supuestamente, se integraron. Sin embargo, esta es una facultad que el artículo 13 de la Ley 1340 de 2009 le asignó a la autoridad administrativa de competencia —sea cual sea en el caso en concreto—, en ejercicio de su función administrativa.

Es a la autoridad administrativa a quien le corresponde determinar si existió una integración empresarial sin la respectiva autorización previa y, en consecuencia, quien está legalmente facultada, de manera exclusiva, para ordenar la reversión de dicha operación e imponer las multas, según las reglas que trae la Ley 1340 de 2009.

Que no hay razón para que el juez de la acción popular revise las actuaciones que le corresponden a otras autoridades administrativas en esta materia, ni para que este proceso constitucional se convierta en una ruta de escape para quienes están insatisfechos con las decisiones adoptadas en el marco de las respectivas actuaciones administrativas.

El legislador ha dispuesto qué sujetos se encuentran legitimados para participar en los distintos trámites administrativos y la forma en la que pueden y deben hacerlo. En el caso que nos ocupa, el actor pretende participar en un trámite en el cual no tiene ninguna legitimación, pues no es considerado un tercero interesado, y, por el contrario, se está valiendo de otro tipo de mecanismos judiciales – obviando y burlando cada uno de dichos procedimientos reglados – para presentar inconformidades caprichosas respecto de decisiones tomadas en el marco de trámites con los que no tiene relación alguna. Y, lo mismo ocurre con las pretensiones tercera, quinta, sexta, séptima y octava (la cuarta no existe por un error de numeración de la demanda) que, por estar ligadas como consecuenciales a la prosperidad de las primeras declarativas, deben correr su misma suerte.

Las pretensiones de la demanda corresponden a asuntos que la ley le ha asignado de manera explícita a las autoridades administrativas. Además, las autoridades

PROCESO No.:	25000-23-41-000-2023-00226-00
MEDIO DE CONTROL:	PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE :	JORGE ENRIQUE SÁNCHEZ MEDINA
DEMANDADO :	UNIDAD ADMINISTRATIVA DE AERONÁUTICA CIVIL Y OTROS
ASUNTO:	RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN

administrativas competentes han desempeñado efectivamente sus funciones, y han garantizado el derecho colectivo a la libre competencia. Entonces, resulta evidente que, en virtud del principio de separación de poderes, la rama judicial no está habilitada para pronunciarse sobre ellas. Por tal motivo, solicita al Despacho, respetuosamente, que declare que no tiene jurisdicción para decidir sobre las pretensiones aludidas y, en consecuencia, rechace la demanda.

#### **2.4.1.1. Posición del actor popular**

En silencio. A pesar de que la parte que presenta el recurso corrió traslado simultaneo a través de los buzones electrónicos de los demás extremos procesales.

#### **2.4.1.2. Posición de las accionadas y vinculadas**

En silencio. A pesar de que la parte que presenta el recurso corrió traslado simultaneo a través de los buzones electrónicos de los demás extremos procesales.

#### **2.4.2. Carencia actual de objeto por hecho superado**

Existe carencia de objeto, pues, los hechos ocurridos después de la presentación de la demanda, en particular, que la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil - UAEAC haya proferido la Resolución No. 00873 de 5 mayo de 2023 (prueba documental No. 3), hace que el pronunciamiento del juez en este proceso carezca de objeto, pues, mediante tal resolución, la autoridad aeronáutica autorizó la integración solicitada por Aerovías del Continente Americano S.A. -Avianca-, Fast Colombia S.A.S. – Viva Air-, con lo que las pretensiones del actor cualquier fundamento que éste haya procurado otorgarles.

La demanda sustenta sus pretensiones sobre la base de que entre Aerovías del Continente Americano S.A. -Avianca-, Fast Colombia S.A.S. – Viva Air- existió una

PROCESO No.:	25000-23-41-000-2023-00226-00
MEDIO DE CONTROL:	PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE :	JORGE ENRIQUE SÁNCHEZ MEDINA
DEMANDADO :	UNIDAD ADMINISTRATIVA DE AERONÁUTICA CIVIL Y OTROS
ASUNTO:	RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN

integración de facto no autorizada desde abril de 2022, cosa que – supuestamente – generó la afectación a los derechos colectivos relacionados con la libre competencia. En consecuencia, el actor popular solicita al juez popular que ordene reversar las operaciones que, supuestamente, constituyeron una integración —que no ocurrió— y, además, que la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil - UAEAC termine el procedimiento administrativo. No obstante, la facultad de ordenar la reversión de una operación corresponde, por ley, exclusivamente a la Superintendencia de Industria y Comercio. Para ordenar la reversión, la administración tendría que, primero, adelantar la investigación administrativa correspondiente y, segundo, tendría que concluir que la operación efectuada por los investigados habría sido objetada por la entidad administrativa competente en un análisis de autorización de integración.

En el caso que nos ocupa la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil - UAEAC, mediante Resolución No. 00873 de 2023 confirmó, en sede de apelación, la autorización de la pretendida integración empresarial entre Aerovías del Continente Americano S.A. -Avianca-, Fast Colombia S.A.S. – Viva Air-. Este acto administrativo —que es definitivo y está en firme— es por medio del cual la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil - UAEAC resuelve autorizar la integración empresarial propuesta entre Aerovías del Continente Americano S.A. -Avianca-, Fast Colombia S.A.S. – Viva Air-. En otras palabras, la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil - UAEAC, mediante acto administrativo definitivo no objetó la integración empresarial. En tal sentido, ni siquiera la autoridad administrativa competente —ni mucho menos el juez popular— podría ordenar la reversión de una integración —supuestamente materializada—, en cuanto ya es una realidad que ésta no fue objetada. si el juez popular —eventualmente— llegara a fallar a favor de las pretensiones de la demanda, estaría desconociendo, en la práctica, la existencia y validez de la Resolución No. 00873 de 2023, asunto para el cual no tiene competencia, según el artículo 144 del CPACA.

PROCESO No.:	25000-23-41-000-2023-00226-00
MEDIO DE CONTROL:	PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE :	JORGE ENRIQUE SÁNCHEZ MEDINA
DEMANDADO :	UNIDAD ADMINISTRATIVA DE AERONÁUTICA CIVIL Y OTROS
ASUNTO:	RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN

Por otra parte, la pretensión consistente en que el juez popular ordene a la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil - UAEAC a que termine la actuación administrativa también perdió el sentido, en cuanto ya el procedimiento administrativo terminó con la decisión definitiva. La decisión administrativa resuelve, definitivamente, (i) que entre Aerovías del Continente Americano S.A. -Avianca-, Fast Colombia S.A.S. – Viva Air- no ha habido —hasta el momento— ninguna integración y (ii) autoriza la integración que Avianca y Viva habían solicitado. En consecuencia, todos los hechos que motivaron la demanda son hechos superados en virtud de la Resolución No. 00873 de 2023 de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil - UAEAC y, en consecuencia, un pronunciamiento de fondo por parte del juez popular carecería de objeto.

#### **2.4.2.1. Posición del actor popular**

En silencio. A pesar de que la parte que presenta el recurso corrió traslado simultáneo a través de los buzones electrónicos de los demás extremos procesales.

#### **2.4.2.2. Posición de las accionadas y vinculadas**

En silencio. A pesar de que la parte que presenta el recurso corrió traslado simultáneo a través de los buzones electrónicos de los demás extremos procesales.

#### **2.4.3. Ineptitud de la demanda por falta de cumplimiento de requisitos formales.**

Pone de presente que la indicación de los hechos y de las acciones u omisiones que la motivan es confusa e indeterminada que entorpece el derecho fundamental a la defensa de Avianca y le impide fijar el preciso objeto del proceso.

El artículo 18 de la Ley 472 de 1998 establece que uno de los requisitos que debe reunir la demanda de acción popular es *“la indicación de los hechos, actos, acciones u*

PROCESO No.:	25000-23-41-000-2023-00226-00
MEDIO DE CONTROL:	PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE :	JORGE ENRIQUE SÁNCHEZ MEDINA
DEMANDADO :	UNIDAD ADMINISTRATIVA DE AERONÁUTICA CIVIL Y OTROS
ASUNTO:	RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN

*omisiones que motivan su petición*". Dicho requisito no se entiende satisfecho con la incorporación de un capítulo que lleve este título, independientemente de su contenido; en efecto, los numerales 3 del artículo 162 del CPACA y 5 del artículo 82 del CGP, aplicables en virtud del artículo 44 de la Ley 472 de 1998, coinciden en señalar que los hechos u omisiones deben presentarse "*debidamente determinados, clasificados y numerados*".

La exigencia de "*precisar*" y "*determinar*" los hechos no es un mero capricho del legislador y, por el contrario, responde a la necesidad de que, tanto para el juez, como para los demandados, quede absolutamente claro cuál es el objeto del litigio, es decir, sobre qué se basa la controversia propuesta. En consecuencia, se traduce en una garantía para la defensa del demandado, quien debería poder identificar – con algún grado de tranquilidad y certeza – cuáles son los hechos de la demanda sobre los cuales se debe pronunciar para evitar una eventual condena en su contra.

Tales consideraciones, que parecieran ser apenas formales, tienen efectos sustanciales al interior de un proceso. Por ejemplo, alguno de los hechos, expuestos en debida forma, puede ser una confesión del demandante, o servir para que el demandado confiese, si lo desea, algún hecho que, en principio, lo perjudique. Y para que la confesión procesal tenga valor, se requiere, naturalmente, que los hechos sobre los que recae la eventual confesión tengan un carácter inequívoco, tal como lo consagra el numeral 2 del artículo 96 y artículo 97 del CGP. Por lo demás, el cumplimiento estricto de ese requisito es necesario para poder cumplir con el deber de congruencia de la sentencia, al que se refiere el artículo 305 del CGP.

Si bien la acción popular es de naturaleza constitucional, no puede desconocerse la exigibilidad de los más básicos y elementales requisitos procesales, más aún cuando éstos inciden directamente en la garantía de derechos sustanciales

PROCESO No.:	25000-23-41-000-2023-00226-00
MEDIO DE CONTROL:	PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE :	JORGE ENRIQUE SÁNCHEZ MEDINA
DEMANDADO :	UNIDAD ADMINISTRATIVA DE AERONÁUTICA CIVIL Y OTROS
ASUNTO:	RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN

La demanda es inepta pues carece de un requisito formal esencial, como lo es la presentación de los hechos que motivan su pretensión, “*debidamente determinados, clasificados y numerados*”. Sin cumplir tal requisito, el actor estaría iniciando una actuación que vulnera el derecho al debido proceso de todas las partes involucradas y, por supuesto, del derecho de defensa de Aerovías del Continente Americano S.A. - Avianca-.

Que, en el eventual y remoto caso que considere que la demanda no debe ser rechazada, la inadmita por incumplir con los requisitos del artículo 18 de la Ley 472 de 1998.

#### **2.4.3.1. Posición del actor popular**

En silencio. A pesar de que la parte que presenta el recurso corrió traslado simultaneo a través de los buzones electrónicos de los demás extremos procesales.

#### **2.4.3.2. Posición de las accionadas y vinculadas**

En silencio. A pesar de que la parte que presenta el recurso corrió traslado simultaneo a través de los buzones electrónicos de los demás extremos procesales.

### **3. CONSIDERACIONES DE LA SALA:**

#### **3.1. LA RECLAMACIÓN PREVIA FRENTE A PARTICULARES QUE CUMPLEN FUNCIONES ADMINISTRATIVAS:**

El artículo 161 numeral 4° de la Ley 1437 de 2011 establece que “[...] cuando se pretenda la protección de derechos e intereses colectivos se deberá efectuar la reclamación prevista en el artículo 144 de este Código [...]”.

PROCESO No.:	25000-23-41-000-2023-00226-00
MEDIO DE CONTROL:	PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE :	JORGE ENRIQUE SÁNCHEZ MEDINA
DEMANDADO :	UNIDAD ADMINISTRATIVA DE AERONÁUTICA CIVIL Y OTROS
ASUNTO:	RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN

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 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. 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 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”.**

PROCESO No.:	25000-23-41-000-2023-00226-00
MEDIO DE CONTROL:	PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE :	JORGE ENRIQUE SÁNCHEZ MEDINA
DEMANDADO :	UNIDAD ADMINISTRATIVA DE AERONÁUTICA CIVIL Y OTROS
ASUNTO:	RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN

Como se puede apreciar, a partir de la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011, el actor popular debe dar cumplimiento al agotamiento del requisito previo de procedibilidad antes reseñado, conforme al cual se le deberá solicitar a la autoridad administrativa o particular que ejerce funciones administrativas, que adopte las medidas necesarias para proteger el derecho o interés colectivo amenazado o violado, so pena de resultar improcedente el ejercicio de la acción.

Para el efecto, la entidad o el particular cuentan con los 15 días siguientes a la presentación de la solicitud, para adoptar las medidas que sean necesarias para hacer cesar la amenaza o violación del derecho o interés colectivo. Al imponérsele esta obligación al actor, el legislador pretendió que la reclamación ante la Administración fuese el primer escenario en el que se solicite la protección de los derechos colectivos presuntamente violados, en aras a que, de ser posible, cese de manera inmediata la vulneración a tales derechos, de suerte que al juez constitucional se acuda, solamente, cuando la autoridad administrativa a quien se le imputa la vulneración no conteste o se niegue a ello.

Ahora bien, la reclamación previa podrá omitirse en caso de que exista un inminente peligro de ocurrir un perjuicio irremediable en contra de los derechos e intereses colectivos, siempre que haya sido expresado y sustentado en la demanda y, desde luego, acompañado del acervo probatorio idóneo y suficiente para acreditar esa especialísima situación.

Sobre el alcance de la existencia de inminente peligro de ocurrir un perjuicio irremediable en contra de los derechos e intereses colectivos, el Honorable Consejo de Estado se pronunció en proveído de 28 de agosto de 2014, en el siguiente sentido:

[...] Siendo ello así, le corresponde a la Sala determinar el alcance de la expresión “cuando exista inminente peligro de ocurrir un perjuicio irremediable en contra de los derechos e intereses colectivos”, contenida en el inciso tercero del artículo 144 del CPCA, en aras de verificar si la situación planteada por el actor, da lugar a eximirlo del requerimiento a las entidades demandadas impuesto por la disposición en comento.

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2023-00226-00  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE : JORGE ENRIQUE SÁNCHEZ MEDINA  
DEMANDADO : UNIDAD ADMINISTRATIVA DE AERONÁUTICA CIVIL Y OTROS  
ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN

La Corte Constitucional ha precisado de manera reiterada el alcance del concepto de perjuicio irremediable, el cual fue definido, entre otras, en la Sentencia T-293 de 2011, de la siguiente manera:

“[...] Ahora bien, con relación a la configuración de un perjuicio irremediable, esta Corte ha entendido por tal, aquel que sólo puede ser reparado en su integridad mediante una indemnización, porque no se puede remediar ni ser recuperado en su integridad[43]. Así mismo, se ha dicho en variada jurisprudencia, que para poder determinar si existe o no un perjuicio irremediable en un caso concreto, se deben tener en cuenta ciertos elementos, como son:

A). El perjuicio ha de ser inminente: que amenaza o está por suceder prontamente, esto es, tiende a un resultado cierto derivado de una causa que está produciendo la inminencia; B). Las medidas que se requieren para conjurar el perjuicio irremediable han de ser urgentes, es decir, se debe precisar una medida o remedio de forma rápida que evite la configuración de la lesión; C) se requiere que éste sea grave, lo que equivale a la gran intensidad del daño o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona; y D).La urgencia y la gravedad determinan que la acción de tutela sea impostergable, ya que tiene que ser adecuada para restablecer el orden social justo en toda su integridad. Si hay postergabilidad de la acción, ésta corre el riesgo de ser ineficaz por inoportuna [44].” (Negritillas fuera del texto)

La Sala considera que tal concepto y presupuestos resultan aplicables a las acciones populares, toda vez que lo pretendido por el Legislador al establecer esta excepción a la regla de requerimiento a la autoridad administrativa, es que ante la gravedad e inminencia de un hecho que pueda ocasionar un perjuicio irreparable a los derechos colectivos, se pueda acudir directamente ante la autoridad judicial, para que ésta adopte las medidas necesarias para que cese la vulneración o amenaza de los mismos [...].”

En el caso bajo estudio, el actor popular NO solicitó que se diera aplicación a la excepción de no agotar el requisito de procedibilidad establecido por el legislador, en tanto que, allega como cumplimiento del requisito de procedibilidad una solicitud – con fecha 11 de octubre de 2022- dirigida a la autoridad en ejercicio de funciones administrativas - Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil - UAEAC - que adopte las medidas necesarias de protección del derecho o interés colectivo amenazado o violado.

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2023-00226-00  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE : JORGE ENRIQUE SÁNCHEZ MEDINA  
DEMANDADO : UNIDAD ADMINISTRATIVA DE AERONÁUTICA CIVIL Y OTROS  
ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN

La solicitud en comento reza lo siguiente:

Bogotá D.C., 11 de octubre de 2022

Señores

**UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE AERONÁUTICA CIVIL**

Dirección de Transporte Aéreo y Asuntos Aerocomerciales

Ciudad

Vía correo electrónico

Radicación: 2022078486

Referencia: Solicitud de protección de los derechos colectivos de usuarios y de la libre competencia económica

JORGE ENRIQUE SÁNCHEZ MEDINA, abogado en ejercicio con domicilio en la ciudad de Bogotá D.C., identificado con cédula de ciudadanía número 79.942.242 de Bogotá D.C., portador de la Tarjeta Profesional número 132.404 expedida por el Consejo Superior de la Judicatura, actuando en nombre propio solicito se protejan los derechos colectivos de usuarios y de la libre competencia económica y en consecuencia se ordene la terminación del proceso administrativo de la referencia en el que se está analizando la solicitud de preevaluación entre Aerovías del Continente Americano S.A. (Avianca), Fast Colombia S.A.S. (Viva) y Viva Airlines Perú S.A.C. (Viva Perú) por falta de competencia. Así mismo, que se ordene el traslado a la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) para que en el marco de sus funciones y competencia adelante un procedimiento administrativo sancionatorio por la configuración de la práctica restrictiva de la competencia consistente en el incumplimiento del deber de información previa de una integración empresarial, con base en las siguientes consideraciones:

## I. Consideraciones

1. Desde el mes de abril de 2022, Avianca y Viva anunciaron que habían firmado un acuerdo para ser parte de un mismo grupo empresarial consistente en la adquisición por parte de Avianca del 100% de los derechos económicos de Viva en Colombia y en Perú.

No obstante, en los comunicados de prensa emitidos afirmaron que esta adquisición no implicaría la configuración de control por cuanto, según estas compañías, el capital de Viva no se había incorporado en el patrimonio de la matriz de Avianca sino en un patrimonio autónomo que tendría una administración independiente. Así mismo, en los comunicados afirmaron que Avianca y Viva permanecerían en el mercado compitiendo entre sí, razón por la cual, no se configuraba control alguno.

2. El 8 de agosto de 2022 Avianca y Viva presentaron ante la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil (Aerocivil) solicitud de preevaluación de la operación de integración entre estas compañías, alegando que Viva cumple con los presupuestos de la figura de empresa en crisis desarrollados por la SIC en sus precedentes y que por tal razón existe urgencia en la obtención de un pronunciamiento por parte de la Aerocivil sobre esta operación.

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2023-00226-00  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE : JORGE ENRIQUE SÁNCHEZ MEDINA  
DEMANDADO : UNIDAD ADMINISTRATIVA DE AERONÁUTICA CIVIL Y OTROS  
ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN

3. La operación de integración empresarial entre Avianca y Viva se encuentra materializada desde abril de 2022 por cuanto el negocio jurídico atribuyó a la matriz de Avianca una influencia material sobre el desempeño competitivo de Viva. Esta circunstancia no se desvirtúa porque un patrimonio autónomo sea formalmente el titular del capital de Viva -pues la gestión del patrimonio autónomo está determinada por las instrucciones y la finalidad que habría fijado la matriz de Avianca- ni porque Avianca y Viva se mantengan en el mercado-aun permaneciendo ambas aerolíneas en el mercado atienden a un controlante común-, de manera que en lugar de competir tienen todos los incentivos para actuar de manera coordinada o estratégica al servicio de su controlante común.

4. Además, no cabe duda que adquirir el 100% de los derechos económicos sobre una persona jurídica otorga al adquirente una influencia material sobre la persona jurídica adquirida. Esto fue lo que ocurrió en el caso: Avianca adquirió el 100% de los derechos económicos de Viva, una competidora de su subordinada (Avianca).

5. Las anteriores consideraciones son demostrativas que en la actualidad la operación de integración entre Avianca y Viva ya se materializó y ello ocurrió sin la previa autorización de la autoridad competente, en este caso, de la Aerocivil. Comportamiento expresamente calificado por el legislador como anticompetitivo porque impide que la autoridad competente evalúe que la integración proyectada en realidad no afectará la dinámica de competencia en el mercado.

6. Lo anterior implica que la Aerocivil se encuentra adelantando un trámite para el que carece de competencia. Ello en la medida en que el artículo 1866 del Código de Comercio y el parágrafo del artículo 8 de la Ley 1340 de 2009, la faculta para decidir sobre las solicitudes de autorización de integraciones empresariales que los explotadores de aeronaves pretendan llevar a cabo más no para analizar operaciones de integración empresarial que ya se hubieran materializado en incumplimiento de la obligación de obtener la necesaria autorización previa.

7. En consecuencia, no es posible agotar el procedimiento administrativo para ejercer el control previo sobre integraciones empresariales en estas circunstancias. Lo que sí corresponde adelantar en este caso es un procedimiento administrativo sancionatorio a cargo de la SIC para determinar si se configuró la práctica restrictiva de la libre competencia económica consistente en “el incumplimiento de las obligaciones de informar una operación de integración empresarial”, prevista en el artículo 25 de la Ley 1340 de 2009.

## II. Solicitudes

Con base en todo lo expuesto, se solicita respetuosamente a la Aerocivil:

**i. Ampare los derechos colectivos de los usuarios y de la libre competencia económica**

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2023-00226-00  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE : JORGE ENRIQUE SÁNCHEZ MEDINA  
DEMANDADO : UNIDAD ADMINISTRATIVA DE AERONÁUTICA CIVIL Y OTROS  
ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN

ii. **Ordene la terminación del procedimiento administrativo que se adelanta en el expediente No. 2022078486 en el que se está analizando la solicitud de preevaluación presentada por Avianca y Viva, por falta de competencia de la Aerocivil.** Esto en la medida en que la operación de integración informada ya se materializó en el mercado desde abril de 2022 de forma que la Aerocivil no tiene competencia para conocer del trámite.

iii. Como consecuencia de lo anterior, **dé traslado a la SIC del expediente para que esta autoridad, en ejercicio de sus funciones, adelante un procedimiento administrativo sancionatorio en contra de Avianca y Viva por la infracción de las normas de libre competencia,** particularmente, por haber perfeccionado una operación de integración empresarial sin contar con la autorización previa de la autoridad competente, esto es, de la Aerocivil.

### III. Anexos

i. Comunicado de prensa de Avianca de 29 de abril de 2022 “Accionistas de Avianca y Viva firman acuerdo para ser parte de un mismo grupo empresarial, unificando derechos económicos”. Disponible en web: <https://www.avianca.com/co/es/sobre-nosotros/centronoticias/noticias-avianca/accionistas-de-avianca-y-viva-firman-acuerdo-para-ser-parte-demismo-grupo-empresarial/>

ii. Comunicado de prensa de Avianca de 8 de agosto de 2022 “Avianca y Viva solicitan su integración ante la Aeronáutica Civil de Colombia”. Disponible en web: <https://www.avianca.com/co/es/sobre-nosotros/centronoticias/noticias-avianca/avianca-yviva-solicitan-su-integracion-ante-la-aeronautica-civil-de-colombia/>

iii. Comunicado de prensa de Avianca de 20 de octubre de 2021 “El esquema tarifario de Avianca se adapta a las necesidades del cliente de hoy”. Disponible en web: <https://www.avianca.com/co/es/sobre-nosotros/centronoticias/noticias-avianca/adaptamosnuestro-esquema-tarifario/>

iv. Comunicado de prensa de Avianca de 1 de diciembre de 2021 “Avianca emerge del capítulo 11”. Disponible en web: <https://www.avianca.com/co/es/sobre-nosotros/centronoticias/noticias-avianca/avianca-emerge-capitulo-11/>

v. Comunicado de prensa de Viva de 29 de abril de 2022 “Accionistas de Viva y Avianca firman acuerdo para ser parte de un mismo grupo empresarial, unificando derechos económicos”. Disponible en web: <https://www.vivaair.com/co/es/comunicado>

vi. Nota publicada en la página web de Valora Analitik de 16 de agosto de 2022 “Avianca y Viva ponen en marcha acceso biométrico en aeropuerto El Dorado”. Disponible en web: <https://www.valoraanalitik.com/2022/08/16/avianca-viva-habilitan-acceso-biometricoaeropuerto-el-dorado/>

vii. Nota publicada en la página web de El Tiempo de 1 de agosto de 2022 “Las rutas que cerrará Viva Air y Cuánto han subido sus tiquetes”. Disponible

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2023-00226-00  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE : JORGE ENRIQUE SÁNCHEZ MEDINA  
DEMANDADO : UNIDAD ADMINISTRATIVA DE AERONÁUTICA CIVIL Y OTROS  
ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN

en web: <https://www.eltiempo.com/economia/empresas/viva-air-las-rutas-que-cerrara-y-por-quehan-subido-sus-tiquetes-690943>

viii. Publicación Aviación Online de 24 de abril de 2022 “Colombia: Viva solicitó 27 nuevas rutas a Aerocivil”. Disponible en web: <https://www.aviacionline.com/2022/04/colombiaviva-solicito-27-nuevas-rutas-a-aerocivil/>

ix. Bloomberg en línea, 18 de marzo de 2022 “La subida del petróleo y una mayor demanda empujan el precio de los pasajes aéreos”. Disponible en web: <https://www.bloomberglia.com/2022/03/18/la-suba-del-petroleo-y-una-mayor-demandaempujan-el-precio-de-los-pasajes-aereos/>

x. Banco de la República. Informe de política monetaria. Julio de 2022. Disponible en web: <https://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/10467/informe-politicamonetaria-julio-2022.pdf>

#### IV. Notificaciones

Recibiré notificaciones en la Carrera 13 No. 97 – 76, oficina 503 en la ciudad de Bogotá D.C. o en el correo electrónico [Jorge.sanchez@jsmabogados.com](mailto:Jorge.sanchez@jsmabogados.com).

Atentamente,

JORGE ENRIQUE SÁNCHEZ MEDINA  
C.C. 79.942.242 de Bogotá D.C.  
T.P. 132.404

Ahora bien, revisado el escrito de la demanda, la Sala encuentra que el actor manifestó, en igual sentido, haber agotado el requisito de procedibilidad de constitución en renuencia únicamente frente a la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil - UAEAC, tal como se indica a continuación:

#### “(…) II. REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD

1. Cumplimiento del requisito de procedibilidad **Aporto la copia de la solicitud que el 11 de octubre de 2022 presenté ante la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil (Aerocivil) en los términos del artículo 144 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA). Mediante esa solicitud requerí a la entidad para que adoptara la única medida legal que tiene disponible con el fin de proteger los derechos colectivos invocados: terminar su actuación administrativa porque carece de competencia**

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2023-00226-00  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE : JORGE ENRIQUE SÁNCHEZ MEDINA  
DEMANDADO : UNIDAD ADMINISTRATIVA DE AERONÁUTICA CIVIL Y OTROS  
ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN

**para adelantarla y denunciar el comportamiento ilegal de las aerolíneas demandadas ante la Superintendencia de Industria y Comercio.**

La Aerocivil se negó a atender mi solicitud mediante la Resolución No. 02473 de 4 de noviembre de 2022, que hace parte del expediente de la actuación administrativa. Como se puede apreciar en la página 32 ese acto administrativo, la Aerocivil se negó a atender mi solicitud con los mismos argumentos que empleó para negar una solicitud idéntica que otro interviniente en la actuación administrativa había formulado.

2. Están presentes las condiciones para prescindir del requisito de procedibilidad

Sin perjuicio de lo anterior, como surge de lo que se expondrá a continuación, las acciones y omisiones de los demandados reúnen las condiciones que determinan la existencia de un peligro inminente de que ocurra un perjuicio irremediable a los derechos colectivos relacionados con la libre competencia económica y los derechos de los consumidores y usuarios. Ese peligro consiste en la desaparición de Fast Colombia S.A.S. (Viva) del mercado de prestación de servicios de transporte aéreo, el fortalecimiento de la dominancia de Aerovías del Continente Americano S.A. -Avianca- y la consecuente pérdida irrecuperable de bienestar para los consumidores del servicio y para la economía colombiana en general. Esas serían circunstancias sustancialmente graves para todo el mercado que, además, son irreparables porque no es posible "resucitar" a Viva una vez que haya sido eliminada.

De otra parte, es importante considerar lo ocurrido en el curso de la actuación administrativa que la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil (Aerocivil) **está adelantando para decidir la solicitud de autorización de la integración empresarial entre Avianca, Viva y Viva Air Perú S.A.C. (Viva Perú). En esa actuación varios de los intervinientes han advertido a la Aerocivil que esa integración empresarial ya se habría materializado** y, sobre esa base, han solicitado que se termine la actuación administrativa porque la Aerocivil carece de competencia para pronunciarse sobre una integración empresarial que ya ocurrió.

Como se expondrá en esta demanda, esa es precisamente la medida que debe adoptar la Aerocivil para proteger los derechos colectivos relacionados con la libre competencia económica y los derechos de los consumidores. Por lo tanto, volver a solicitar a la Aerocivil lo que varios intervinientes han pedido sin obtener respuesta de fondo de la entidad es en este caso una formalidad innecesaria que comprometería la protección efectiva de los derechos colectivos que invoco. En consecuencia, con fundamento en los artículos 103 del CPACA, 11 del Código General del Proceso y 5 de la Ley 472 de 1998, esa formalidad no es exigible en este caso.

Está plenamente acreditado que en la actuación ante la Aerocivil varios interesados formularon la solicitud en cuestión. Así se aprecia en los documentos del expediente correspondiente a la actuación administrativa. A manera de ejemplo, mediante documento radicado el 26 de agosto de 2022 ante la Aerocivil, Ultra Air S.A.S. formuló la siguiente solicitud:

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2023-00226-00  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE : JORGE ENRIQUE SÁNCHEZ MEDINA  
DEMANDADO : UNIDAD ADMINISTRATIVA DE AERONÁUTICA CIVIL Y OTROS  
ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN

“Cuarta petición de debido proceso. Declarar que la Aerocivil no es competente para conocer de (...) La integración que se dio en el mes de abril de 2022 por parte de Avianca y Viva Air.

Como consecuencia, que se remita a la Superintendencia de Industria y Comercio el expediente para que avoque el conocimiento de la integración que omitió informarse”<sup>1</sup>

Como sustento de su petición, Ultra Air S.A.S. afirmó lo siguiente:

#### **“4.2 Avianca y viva Air ya se integraron**

Como lo hemos repetido en este documento, la misma Avianca informó que había adquirido a Viva Air y no informó a ninguna autoridad.

Afirmó Avianca que en abril pasado, los accionistas mayoritarios de Avianca y Viva firmaron un acuerdo para ser parte de un mismo grupo empresarial, unificando derechos económicos. En ese proceso se adquirió el 100% de los derechos económicos de Viva en Colombia y en Perú, sin que, según su afirmación, esto implicara control ni administración.

Aerocivil no tiene facultad para investigar este hecho, por lo que debe informar a la SIC de tal situación para que surta el trámite de su competencia”<sup>2</sup>

En el mismo sentido, Aerovías de Integración Regional S.A., mediante documento radicado el 26 de agosto de 2022 ante la Aerocivil, manifestó:

“En esta medida, consideramos importante que la Aerocivil y las demás autoridades competentes constaten si el mecanismo de aislamiento de control que las Intervinientes afirman tener hoy en día asegura el manejo independiente de las compañías o, si por el contrario, estas últimas incurrieron en una violación al régimen de integraciones empresariales y libre competencia, al materializar una operación sin previamente haber sido informada y aprobada por parte de la Aerocivil”<sup>3</sup>

Como se puede apreciar, en la actuación administrativa ante la Aerocivil ya se ha informado a la entidad acerca de que la integración empresarial entre Avianca, Viva y Viva Perú ya se materializó y, por tanto, que la entidad carece de competencia para analizar una solicitud de autorización de esa operación. La Aerocivil ha hecho caso omiso a estas solicitudes, con el pretexto de que no tienen impacto sobre el ejercicio de sus competencias, absteniéndose de adoptar medida alguna orientada a la salvaguarda de los derechos colectivos que acá se invocan.

Tanto más grave y aguda es la omisión de la Aerocivil, que ya no son solo los particulares que participan del procedimiento administrativo que porfiadamente insiste en conducir quienes le han puesto de presente esta circunstancia -que la operación de integración empresarial ya está perfeccionada- sino la propia Superintendencia de Industria y Comercio que

PROCESO No.:	25000-23-41-000-2023-00226-00
MEDIO DE CONTROL:	PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE :	JORGE ENRIQUE SÁNCHEZ MEDINA
DEMANDADO :	UNIDAD ADMINISTRATIVA DE AERONÁUTICA CIVIL Y OTROS
ASUNTO:	RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN

le comunicó la Resolución No. 87164 de 9 de diciembre de 2022 mediante la cual dispuso formular pliego de cargos contra las mencionadas aerolíneas “por haberse integrado sin la autorización previa de la autoridad competente en incumplimiento del deber legal establecido en los artículos 8, 9 y 25 de la Ley 1340 de 2009 y 1866 del Código de Comercio.”<sup>4</sup>

En consecuencia, constituiría una formalidad innecesaria exigir que el actor popular reitere una petición ya formulada, que la autoridad demandada ha decidido eludir, sobre todo si se tiene en cuenta el peligro inminente de que su actuar materialice un perjuicio irremediable a los derechos colectivos invocados.

Así las cosas, aunque el actor manifestó haber acreditado la excepción señalada en la parte final del artículo 144 del CPACA, al revisar el caso concreto, la Sala advierte que, dicha reclamación se produjo únicamente frente a la Unidad Administrativa de Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil - UAEAC, y no frente a los particulares contra quienes se formuló la presente demanda, esto es, Aerovías del Continente Americano S.A. -Avianca-, Fast Colombia S.A.S. – Viva Air-, y Viva Air Perú S.A.C. - Viva Perú-, incumpléndose entonces lo preceptuado por el legislador en la norma en cita.

Efectivamente, en el caso sometido a examen nos encontramos en presencia de la regla prevista en la ley, en tanto que, a los demandantes les correspondía, en ejercicio del derecho de petición, solicitar a los demandados el amparo a los derechos colectivos presuntamente vulnerados por ellos, en tanto que, son particulares que prestan un servicio público como forma de expresión de la función administrativa.

En este caso dada la trascendencia de los hechos imputados a los particulares, se requería que el actor popular agote la reclamación previa a que se refiere la ley, en tanto que, son ellos los principales llamados a garantizar la protección de la libre competencia y la protección de los consumidores y usuarios.

En consideración de lo expuesto, la Sala repondrá el auto admisorio de la demanda y rechazará la misma al comprobarse la falta de cumplimiento del requisito de

PROCESO No.:	25000-23-41-000-2023-00226-00
MEDIO DE CONTROL:	PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE :	JORGE ENRIQUE SÁNCHEZ MEDINA
DEMANDADO :	UNIDAD ADMINISTRATIVA DE AERONÁUTICA CIVIL Y OTROS
ASUNTO:	RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN

procedibilidad consistente en la constitución en renuencia respecto de todas las autoridades sobre las cuales se formuló la demanda.

### **3.2. LA FALTA DE JURISDICCIÓN Y EL HECHO SUPERADO.- RECURSO DE REPOSICIÓN FORMULADO POR AVIANCA.**

La falta de jurisdicción y el hecho superado constituyen aspectos de fondo que solo podrían ser resueltos a través de sentencia.

De manera que resulta improcedente el recurso de reposición para revisar los temas propuestos por parte de Avianca, relacionados con la (i) falta de jurisdicción; y (ii) la carencia actual de objeto por hecho superado.

La falta de jurisdicción, constituye causal de nulidad procesal, y el recurso de reposición no constituye el medio procesal para declararla. Por su parte, la carencia actual de objeto por hecho superado, solo puede ser declarada mediante sentencia, y en el caso sometido a examen, la decisión de revocar el auto admisorio de la demanda, para rechazarla por falta de agotamiento de un requisito de procedibilidad, impide un pronunciamiento de fondo.

### **3.3. LA INEPTA DEMANDA.- RECURSO DE REPOSICIÓN FORMULADO POR AVIANCA.**

La revisión de los requisitos formales de la demanda sería procedente, siempre que se hubiesen cumplido con los presupuestos procesales para su presentación. La inexistencia de reclamación previa frente a los particulares demandados, en tanto prestan un servicio público como una de las manifestaciones de la función administrativa, da lugar al rechazo de la demanda, razón por la que por sustracción de materia no es del caso realizar un pronunciamiento de fondo frente al recurso de reposición formulado por AVIANCA.

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2023-00226-00  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE : JORGE ENRIQUE SÁNCHEZ MEDINA  
DEMANDADO : UNIDAD ADMINISTRATIVA DE AERONÁUTICA CIVIL Y OTROS  
ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN

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

## RESUELVE

**PRIMERO. - CORRÍJASE** el numeral tercero del auto del veinte (20) de abril de dos mil veintitrés (2023), el cual quedará así:

**“TERCERO. - TIÉNESE** como demandados a la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE AERONÁUTICA CIVIL (UAEAC), AEROVÍAS DEL CONTINENTE AMERICANO S.A. (AVIANCA), FAST COLOMBIA S.A.S. – VIVA AIR- Y VIVA AIR PERÚ S.A.C. -VIVA PERÚ-”**

**SEGUNDO. - REPONER** el auto admisorio de la demanda, por las razones expuestas en la presente providencia.

**TERCERO. - RECHÁZASE** la demanda de la referencia, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**CUARTO. - ARCHÍVASE** el expediente previas las anotaciones del caso.

## NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Discutido y aprobado en sesión de la fecha.

*Firmado electrónicamente*

**FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**

**Magistrado**

*Firmado electrónicamente*

**CLAUDIA ELÍZABETH LOZZI MORENO**

**Magistrada**

*Firmado electrónicamente*

**LUIS MANUEL LASSO LOZANO**

**Magistrado**

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

C.A.O.C.

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA  
SUB-SECCIÓN B**

Bogotá, D.C., cinco (5) de julio de dos mil veintitrés (2023)

**Magistrado Ponente:** OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS  
**Expediente:** No.25000-23-41-000-2020-00245-00  
**Demandante:** SEGUROS DEL ESTADO S.A.  
**Demandado:** MINISTERIO DEL TRABAJO  
**Referencia:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**Asunto:** NIEGA ACUMULACIÓN

Visto el informe secretarial que antecede<sup>1</sup>, procede el Despacho a pronunciarse sobre la solicitud de acumulación de procesos, solicitada por el tercero interesado, Aseguradora la Equidad Seguros Generales O.C., previo los siguientes:

**I ANTECEDENTES**

1. Seguros del Estado S.A., por intermedio de apoderado, instauró demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, con el fin de que se declare la nulidad de las Resoluciones Nos. **0496 del 7 de noviembre de 2018, 023 del 4 de febrero de 2019 y 204 del 15 de julio de 2019**, por medio de las cuales el Ministerio de Trabajo declaró el siniestro de iliquidez de la Empresa de Servicios Temporales, Temporalmente S.A.S., y le resolvió los recursos de reposición y de apelación respectivamente.

2. Efectuado el respectivo reparto, correspondió el asunto de la referencia al suscrito magistrado<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Folio 101

<sup>2</sup> Folio 60

3. Por auto del 25 de septiembre de 2020 se admitió la demanda<sup>3</sup> y fue notificada al Ministerio de Trabajo, a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, al Agente del Ministerio Público y a la Aseguradora la Equidad Seguros Generales O.C., el 27 de enero de 2021.<sup>4</sup>

4. Dentro del término de traslado, el tercero con interés, Aseguradora la Equidad Seguros Generales O.C., solicitó la acumulación de procesos y contestó la demanda<sup>5</sup>.

5. A través de providencias del 30 de agosto de 2021 y 14 de febrero de 2022 se fijaron fechas para audiencia inicial<sup>6</sup>, sin que se llevaran a cabo.

6. Mediante auto del 23 de mayo de 2022 se dispuso que previo a realizar audiencia inicial se oficiara al Despacho del magistrado Moisés Rodrigo Mazabel Pinzón, para que informara las pretensiones y el trámite del proceso con radicado 25000-23-41-000-2020-00246-00 para realizar el estudio de acumulación del proceso solicitado por el tercero vinculado.<sup>7</sup>

7. El referido magistrado mediante oficio del 29 de junio de 2022, manifestó el estado del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho No. 25000-23-41-000-2020-00246-00, indicando que se persigue la nulidad de las mismas pretensiones que se discuten en este proceso, y que, para esa fecha se encontraba en trámite de proferir auto admisorio de la demanda<sup>8</sup>.

8. Revisada las actuaciones se evidencia que el Ministerio de Trabajo guardó silencio respecto de la admisión de la demanda; y, a la fecha

---

<sup>3</sup> Folio 62-63

<sup>4</sup> Folio 72

<sup>5</sup> Folio 74-75

<sup>6</sup> Folio 77-y 91

<sup>7</sup> Folio 96

<sup>8</sup> Folio 100

de proferido este auto no ha aportado el expediente administrativo que dio origen a los actos administrativos acusados.

## II. CONSIDERACIONES

Por remisión expresa del artículo 306 del C.P.A.C.A., la procedencia y trámite de la acumulación de procesos y demandas, se debe dar aplicación a los artículos 148 y 149 del C.G.P., así:

**"Artículo 148. Procedencia de la acumulación en los procesos declarativos.** Para la acumulación de procesos y demandas se aplicarán las siguientes reglas:

1. *Acumulación de procesos. De oficio o a petición de parte podrán acumularse dos (2) o más procesos que se encuentren en la misma instancia, aunque no se haya notificado el auto admisorio de la demanda, siempre que deban tramitarse por el mismo procedimiento, en cualquiera de los siguientes casos:*

a) *Cuando las pretensiones formuladas habrían podido acumularse en la misma demanda.*

b) *Cuando se trate de pretensiones conexas y las partes sean demandantes y demandados recíprocos.*

c) *Cuando el demandado sea el mismo y las excepciones de mérito propuestas se fundamenten en los mismos hechos.*

(...)

3. *Disposiciones comunes. **Las acumulaciones en los procesos declarativos procederán hasta antes de señalarse fecha y hora para la audiencia inicial.***

*Si en alguno de los procesos ya se hubiere notificado al demandado el auto admisorio de la demanda, al decretarse la acumulación de procesos se dispondrá la notificación por estado del auto admisorio que estuviere pendiente de notificación.*

*De la misma manera se notificará el auto admisorio de la nueva demanda acumulada, cuando el demandado ya esté notificado en el proceso donde se presenta la acumulación.*

*En estos casos el demandado podrá solicitar en la secretaría que se le suministre la reproducción de la demanda y de sus anexos dentro de los tres (3) días siguientes, vencidos los cuales comenzará a correr el término de ejecutoria y el de traslado de la demanda que estaba pendiente de notificación al momento de la acumulación.*

*Cuando un demandado no se hubiere notificado personalmente en ninguno de los procesos, se aplicarán las reglas generales.*

*La acumulación de demandas y de procesos ejecutivos se regirá por lo dispuesto en los artículos 463 y 464 de este código.*

**Artículo 149. Competencia.** *Cuando alguno de los procesos o demandas objeto de acumulación corresponda a un juez de superior categoría, se le remitirá el expediente para que resuelva y continúe conociendo del proceso. **En los demás casos asumirá la competencia el juez que adelante el proceso más antiguo, lo cual se determinará por la fecha de la notificación del auto admisorio de la demanda o del mandamiento ejecutivo al demandado, o de la práctica de medidas cautelares.*** (Negrilla fuera de texto)

En ese orden, se evidencia que tanto en el proceso que cursa en el Despacho del magistrado doctor Moisés Rodrigo Mazabel Pinzón como el que es objeto de estudio en el presente asunto se están demandando las Resoluciones Nos. **0496 del 7 de noviembre de 2018, 023 del 4 de febrero de 2019 y 204 del 15 de julio de 2019**, por medio de las cuales el Ministerio de Trabajo declaró el siniestro de iliquidez de la Empresa de Servicios Temporales, Temporalmente S.A.S. e hizo efectivas las pólizas expedidas por Seguros del Estado S.A. y Equidad Seguros Generales O.C., para el pago de salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones de los trabajadores en misión del Empresa de Servicios Temporales referida y les resolvió los recursos de reposición y de apelación interpuestos por las mismas aseguradoras, respectivamente.

No obstante, si bien el tercero con interés en este proceso, La Equidad Seguros Generales O.C, es la parte demandante en el medio de control que cursa en el despacho mencionado, y la autoridad demandada en ambos procesos es el Ministerio de Trabajo, correspondería verificar los requisitos señalados en las citadas normas, de no ser porque se advierte que este Despacho no tiene competencia para asumir el conocimiento del proceso 25000-23-41-000-2020-00246-00, tal como se entra a explicar.

Para el efecto, a continuación, se relacionan las principales actuaciones proferidas dentro de ambos procesos<sup>9</sup>:

<b>ACTUACIÓN</b>	<b>Exp. 2020-00245-00 (Magistrado Óscar Armando Dimaté Cárdenas)</b>	<b>Exp. 2020-00246- 00 (Magistrado Moisés Rodrigo Mazabel Pinzón)</b>
Presentación demanda	21/02/2020	21/02/2020
Auto rechazo demanda	N/A	26/03/2021
Auto repone providencia	N/A	16/02/2022
Auto admisorio demanda	<b>25/09/2020</b>	18/07/2022
Notificación auto admisorio	<b>27/01/2021</b>	27/07/2022
Auto fija fecha Audiencia Inicial	<b>30/08/2021; 14/02/2022</b>	N/A
Auto prescinde audiencia inicial y anuncia sentencia anticipada	N/A	<b>24/02/2023</b>

Nótese que, aunque este Despacho profirió y notificó primero el auto admisorio de la demanda, el medio de control que cursa en el Despacho del magistrado Moisés Rodrigo Mazabel Pinzón inicialmente había sido rechazado, por lo que para el 30 de agosto de 2021 se dispuso fijar fecha para celebrar audiencia inicial; luego, en dicha oportunidad no procedía tal acumulación.

Igualmente, se evidencia que actualmente el proceso 2020-00246-00 se encuentra con la actuación correspondiente para proferir sentencia anticipada, en atención a que luego de admitida la demanda y presentadas las contestaciones respectivas, mediante providencia del 24 de febrero de 2023 el referido Despacho, en virtud de lo dispuesto en el artículo 182 A del C.P.A.C.A. prescindió

<sup>9</sup> Las actuaciones del proceso 25000234100020200024600 corresponden a las anotaciones que obran en SAMAI

de celebrar audiencia inicial y dar curso a la sentencia anticipada, y en el presente proceso aun cuando se fijó primero fecha para celebrar de audiencia inicial, ésta no se ha llevado a cabo, evidenciándose entonces que están más adelantadas la actuaciones en ese proceso.

Así las cosas, se concluye que no es procedente en este estado del proceso aceptar la acumulación de los procesos 2020-00245-00 y 2020-00246-00, en atención a que la oportunidad para ello ya precluyó, pues no cumple los requisitos establecidos los artículos 148.3 y 149 del C.P.A.C.A. Por lo tanto, se negará la acumulación de los procesos **25000234100020200024500** y **25000234100020200024600**.

De otro lado, se evidencia que el Ministerio de Trabajo no ha dado cumplimiento a lo ordenado en el numeral 8º del auto admisorio del 25 de septiembre de 2020, en concordancia con lo dispuesto en el párrafo 1º del artículo 175 del C.P.A.C.A., esto es, allegar el expediente administrativo que dio origen a los actos acusados, por lo que se le requerirá en tal sentido.

Finalmente, se evidencia que el apoderado judicial del Ministerio de Trabajo, a quien se le reconocerá personería para actuar en este auto conforme al poder que obra en el folio 86, solicitó se acepte renuncia al poder otorgado, o en su defecto, se le conceda suspensión temporal al mandato, en atención al permiso sindical otorgado entre el 1 de noviembre y 31 de diciembre de 2022<sup>10</sup>.

Sobre el particular se advierte que no es procedente aceptar la renuncia ni suspensión solicitadas, como quiera que la primera no reúne los requisitos dispuestos en el artículo 76 del C.G.P., puesto que no se acreditó la comunicación en tal sentido al poderdante; y, la

---

<sup>10</sup> Folio 103-105

segunda, el término de suspensión requerido ya expiró. En consecuencia, se negará lo solicitado.

En mérito de lo expuesto, se

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

**PRIMERO. NIÉGASE** la acumulación de los procesos **25000234100020200024500 y 25000234100020200024600**, solicitada por La Equidad Seguros Generales O.C., conforme lo expuesto en este auto.

**SEGUNDO. REQUIÉRESE** al apoderado judicial del Ministerio de Trabajo para que en el término de cinco (5) días, allegue con destino a este proceso el expediente administrativo que dio origen a los actos acusado, conforme lo señalado en el numeral 8º del auto admisorio del 25 de septiembre de 2020, en concordancia con lo dispuesto en el párrafo 1º del artículo 175 del C.P.A.C.A.

**TERCERO. RECONÓCESE** personería como apoderado del Ministerio de Trabajo, al abogado Eleázar Falla López, identificado con la cédula de ciudadanía 6.024.015 y tarjeta profesional 99.271 del CSJ, conforme al poder y anexos visibles en las páginas 85-86 del expediente físico.

**CUARTO. NIÉGASE** la solicitud de aceptación de renuncia al poder o suspensión del mandato, pedido por el apoderado judicial del Ministerio de Trabajo, conforme lo expuesto en este auto.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS**  
Magistrado

Expediente No. 25000-23-41-000-2020-00245-00  
Demandante: Seguros del Estado S.A.  
Nulidad y restablecimiento del derecho

### **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., cuatro (4) de julio de dos mil veintitrés (2023)

**Magistrado Ponente: LUIS MANUEL LASSO LOZANO**  
**Referencia:** Exp. N°. 250002341000202200627-00  
**Demandante:** SODIMAC COLOMBIA S.A.  
**Demandado:** SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO  
**Tercero con interés:** BLANCA MAGDALENA MARTÍNEZ MARTÍNEZ  
**NULIDAD RELATIVA (DECISIÓN 486 DE 2000). PROPIEDAD INDUSTRIAL**  
**Asunto.** Concede apelación.

Conforme a lo dispuesto por el artículo 243 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 62 de la Ley 2080 de 2021, **CONCÉDESE** en el efecto suspensivo el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la sociedad Sodimac Colombia S.A., contra la sentencia anticipada de 1 de junio de 2023, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda.

En firme este proveído, remítase el expediente al H. Consejo de Estado para el conocimiento del recurso.

**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 la Ley 1437 de 2011.

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

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

**Magistrado Ponente: Dr. LUIS MANUEL LASSO LOZANO**  
**Ref:** Exp. 25000234100020210074100  
**Demandante:** RUBEN DARIO COLMENARES COLMENARES  
**Demandado:** SOCIEDAD DE ACTIVOS ESPECIALES S.A.S.  
**NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**  
**Asunto:** Obedézcase y cúmplase.

Obedézcase y cúmplase lo resuelto por el H. Consejo de Estado, Sección Primera, en auto de 1° de junio de 2023, mediante el cual confirmó la providencia de 12 de mayo de 2022, proferida por esta Corporación, en el sentido de rechazar la demanda.

29. Del análisis del documento aportado por el demandante se puede inferir que la parte considerativa de la resolución acusada se encuentra recortada, debido a que, de las justificaciones contenidas en la primera página se pasa a la parte resolutive de la decisión, sin encontrarse, por ejemplo, el ordinal primero de la decisión administrativa.

30. Del mismo modo, se observa que la parte demandante no aportó las constancias de notificación de los actos acusados. Frente a este último aspecto -y aunque el apelante manifestó que no le estaba dado al juez de primera instancia exigirle este requisito, por cuanto los actos demandados no le fueron debidamente notificados-, lo cierto es que debió controvertir tal asunto al interponer el recurso de reposición en contra del auto inadmisorio, y no proceder a hacerlo cuando dicha providencia se encuentra ejecutoriada y era su obligación acatar la misma.

31. Adicionalmente, y conforme lo precisó el *a quo*, las constancias de notificación de los actos acusados pudieron haber sido solicitadas a la entidad pública demandada, en ejercicio del derecho de petición o, en su defecto, solicitarle al tribunal de primera instancia que, en caso de serle negada la anterior petición, requiriese a la demandada sobre el particular; sin embargo, ninguno de estos supuestos fue acreditado por el demandante.

32. Por otra parte, la Sala también encuentra que el impugnante desatendió el orden de allegar al plenario la constancia o certificación de haberse agotado el requisito de procedibilidad de la conciliación extrajudicial y, si bien es cierto que cuestiona, en sede de apelación, que en el asunto de la referencia dicho requisito no era exigible, la realidad es que era su obligación controvertir el auto inadmisorio de la demanda –proveído en el que se estableció esta obligación-, decisión que, se insiste, quedó debidamente ejecutoriada y era de obligatorio acatamiento.

33. La desatención de las anteriores cargas impuestas al demandante en el auto inadmisorio del libelo introductorio, resultan suficientes para considerar que la demanda no fue subsanada en debida forma y que, por consiguiente, se configuró el supuesto de rechazo del medio de control de que tratan el numeral 2° del artículo 169 del CPACA y el inciso final del artículo 170 *ibidem*.

**“RESUELVE**

**PRIMERO: CONFIRMAR** el auto de 12 de mayo de 2022, proferido por la Subsección “A” de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por medio del cual rechazó la demanda y ordenó el archivo

del proceso, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** En firme este proveído, por Secretaría, **DEVOLVER** el expediente al Tribunal de origen, previas las anotaciones de rigor.

(...).”

En consecuencia, por Secretaría, **ARCHÍVESE** el expediente previas las constancias del caso.

## **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 la Ley 1437 de 2011.

Jpp

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



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

Bogotá, DC, treinta (30) de junio de dos mil veintitrés (2023)

**Magistrado Ponente:** OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS  
**Expediente:** No. 25000-23-41-000-2018-00307-00  
**Demandante:** IRMA LUCILA SANDOVAL SÁNCHEZ y OTRA  
**Demandado:** MUNICIPIO DE COTA Y CONCEJO MUNICIPAL DE COTA  
**Referencia:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**Asunto:** RECHAZA LA DEMANDA POR NO SUBSANAR

Visto el informe secretarial que antecede<sup>1</sup>, procede la Sala a emitir pronunciamiento sobre la admisión de la demanda, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, teniendo en cuenta lo siguiente:

**I. ANTECEDENTES**

1) Irma Lucila Sandoval Sánchez y Rosa Matilde Sandoval, actuando mediante apoderada judicial, formularon demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho consagrado en el artículo 138 del C.P.A.C.A., formulando las siguientes pretensiones:

*"PRIMERA: DECLARAR PARCIALMENTE NULO y sin efectos el ACUERDO 12 del año 2000, expedido por EL CONCEJO MUNICIPAL DE COTA, mediante el cual fue adoptado el P.B.O.T del Municipio de COTA CUNDINAMARCA, respecto del acápite mediante el cual EL PBOT dispuso el trazo de la carrera 2A del municipio de acuerdo con el Plan Vial Municipal adoptado por el P.B.O.T, y se dispuso la Afectación del bien inmueble ubicado en la calle Octava (8a) número dos noventa y siete (2-97) de la actual nomenclatura del perímetro urbano del Municipio de Cota-Cundinamarca, con área de 198.75 mts<sup>2</sup>, y distinguido con el folio de matrícula Inmobiliaria No. 50N-20342764 de la oficina de registro de instrumentos públicos de Bogotá D.C., y ficha catastral 01 00 0058 0160 000,*

---

<sup>1</sup> Archivo 11

*para restringir el USO DEL SUELO, sin que mediante actos administrativos relacionados con la afectación del lote tal como lo certificaron en las mismas respuestas de los derechos de petición.*

*SEGUNDA: ORDENAR a la Alcaldía Municipal de Cota Cundinamarca y CONCEJO MUNICIPAL del mismo ente territorial, proceder a la modificación del P.B.O.T Aprobado mediante ACUERDO 12 del año 2000 del EL CONCEJO MUNICIPAL DE COTA, con respecto al PLAN VIAL y en lo que refiere AL ARTICULO 83 IBIDEM, de conformidad con los parámetros de la ley 9 de 1989 y la Ley 388 de 1997, Decreto nacional 1420 de 1998 la ley 1742 de 2014, en aras de desafectar el inmueble de la calle Octava (8a) número dos noventa y siete (2-97) de la actual nomenclatura del perímetro urbano del Municipio de Cota-Cundinamarca, con área de 198.75 mts<sup>2</sup>, y distinguido con el folio de matrícula Inmobiliaria No. 50N.-20342764 de la oficina de registro de instrumentos públicos de Bogotá D.C., y ficha catastral 0100 0058 0160 000.*

*TERCERA: DECLARAR NULA la afectación contenida en la Escritura Pública Nro. 98 del 16 de febrero de 2007 Notaria Única de Cota Cundinamarca y que afecta el predio de la calle Octava (8a) número dos noventa y siete (2-97) de la actual nomenclatura del perímetro urbano del Municipio de Cota-Cundinamarca, con área de 198.75 mts<sup>2</sup>, y distinguido con el folio de matrícula inmobiliaria No. 50N-20342764 de la oficina de registro de instrumentos públicos de Bogotá D.C., y ficha catastral 01 00 0058 0160 000, según información de Planeación, toda vez que el IGAC manifiesta que este número de predio pertenece a la división material de LA PAZ y no del Predio San Lucas.*

***CUARTA: DECLARAR Prescrita e inejecutable el acápite correspondiente y denominado "PLAN VIAL MUNICIPAL" del Municipio de Cota Cundinamarca, con relación a la ampliación de la Calle 2 A del mismo municipio e inserta en el P.B.O.T, con relación a la afectación del predio de la calle octava (8a) número dos noventa y siete (2-97) de la actual nomenclatura del perímetro urbano del Municipio de Cota-Cundinamarca, con área de 198.75 mts<sup>2</sup>, y distinguido con el folio de matrícula Inmobiliaria No. 50N-20342764 de la oficina de registro de instrumentos públicos de Bogotá D.C., y ficha catastral 01 00 0058 0160 000, de conformidad con lo previsto en el Artículo 28 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 2 de la Ley 902 de 2004.***

***QUINTA: ORDENAR a la Alcaldía Municipal de Cota, y el Concejo Municipal de Cota, en un término no mayor a Treinta (30) días a partir de la ejecutoria de la sentencia, iniciar el proceso de desafectación vial, con respecto del uso del suelo del predio identificado con la matrícula Inmobiliaria No. 50N 20342764 con cédula catastral No 01-00-00-58-0160-000 de conformidad con la Ley 9 de 1989 y la Ley 388, el artículo 37 de la Ley 9 de 1989, el Artículo 19 del Decreto Nacional 2400, ley 1682 de 2013 artículo 22 inciso 2.***

**SEXTA: CONDENAR a los demandados ALCALDIA MUNICIPAL DEL MUNICIPIO DE COTA CUNDINAIVARCA y CONCEJO MUNICIPAL DEL MISMO ENTE TERRITORIAL al pago de los daños y Perjuicios ocasionados por la afectación del bien inmueble de la calle Octava (8a) número dos noventa y siete (2-97) de la actual nomenclatura del perímetro urbano del Municipio de Cota-Cundinamarca, con área de 198.75 mts<sup>2</sup>, y distinguido con el folio de matrícula inmobiliaria No. 50N-20342764 de la oficina de registro de instrumentos públicos de Bogotá D.C., y ficha catastral 0100 0058 0160 000, así:**

**Lucro Cesante: EI interés dejado de percibir desde el Día 08 de agosto de 2014 a la tasa máxima bancaria sobre la suma de ciento sesenta y cuatro millones de pesos (164.000.000) suma En La Cual Se Encontraba Negociado El Lote Como Se Demuestra Documentalmente, y que en su oportunidad se realizar la liquidación correspondiente.**

**SÉPTIMA: CONDENAR en costas y gastos del proceso a las entidades demandadas ALCALDIA MUNICIPAL y CONCEJO MUNICIPAL DE COTA CUNDINAMARCA.” (Negrilla fuera de texto)**

2) Mediante auto de 15 de febrero de 2018, el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Facatativá declaró la falta de competencia para conocer del asunto debido a la cuantía, y remitió el expediente al Tribunal Administrativo de Cundinamarca<sup>2</sup>, correspondiendo el asunto de la referencia al Despacho del Doctor Oscar Armando Dimaté Cárdenas.

3) A través del auto de 16 de marzo de 2018, se inadmitió la demanda, con el fin de que la parte actora allegará; i) copia de los actos demandados, con sus correspondientes constancias de notificación, comunicación, publicación y/o ejecución; y, ii) copia de la demanda y de su subsanación en medio magnético de conformidad con el artículo 199 del CPACA.<sup>3</sup>

4) Subsana la demanda, por auto de 21 de mayo de 2018 se rechazó la misma, al considerar que, frente a las pretensiones dirigidas a declarar la nulidad parcial del Acuerdo 12 del año 2000, operó la caducidad; y que,

<sup>2</sup> Folios 228 a 230 del cuaderno principal

<sup>3</sup> Folios 235 a 236 del cuaderno principal

con relación a la nulidad de la Escritura Pública No. 98 del 16 de febrero de 2007, este acto no es susceptible de control judicial<sup>4</sup>.

5) Contra el auto anterior a parte demandante presentó recurso de apelación, el cual fue resuelto por el Consejo de estado en providencia del 11 de agosto de 2022, a través del cual: i) confirmó parcialmente, respecto al rechazo de la demanda en relación a las pretensiones de nulidad parcial del Acuerdo No. 12 de 2000 y de la Escritura Pública No. 98 del 16 de febrero de 2007; y, ii) revocó parcialmente en lo referente, a que esta corporación se pronunciara sobre las pretensiones principales cuarta y subsiguientes de restablecimiento del derecho<sup>5</sup>.

6) Por auto del 24 de marzo de 2023, se ordenó obedecer y cumplir lo resuelto por el Consejo de Estado en providencia del 11 de agosto de 2022 y se inadmitió la demanda para que la parte demandante, indicara e individualizara las pretensiones de la demanda, al no existir claridad sobre las pretensiones cuarta a séptima. Para el efecto, se concedió el término dispuesto en el artículo 170 del C.P.A.C.A., so pena del rechazo de la misma<sup>6</sup>.

## II. CONSIDERACIONES

Revisado el expediente, la Sala procederá a analizar si la parte actora subsanó los defectos advertidos en el auto de inadmisión proferido por el Despacho del Magistrado Ponente dentro del presente medio de control.

Con respecto a la inadmisión de la demanda, el artículo 170 del C.P.A.C.A., establece:

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

<sup>4</sup> Folios 334 a 346 del cuaderno principal

<sup>5</sup> Folios 5 a 16 del cuaderno de apelación

<sup>6</sup> Folios 361-362 del cuaderno principal

Por su parte, el artículo 169 de la misma normativa, dispone:

**"Artículo 169. Rechazo de la Demanda.** *Se rechazará la demanda y se ordenará la devolución de los anexos en los siguientes casos:*

1. *Cuando hubiere operado la caducidad.*
- 2. Cuando habiendo sido inadmitida no se hubiere corregido la demanda dentro de la oportunidad legalmente establecida.**
3. *Cuando el asunto no sea susceptible de control judicial."*  
(Negrilla y subrayado fuera de texto)

Ahora bien, es preciso recordar que mediante auto de 21 de mayo de 2018 la Sala dispuso el rechazo de la demanda, al considerar que, frente a las pretensiones dirigidas a declarar la nulidad parcial del Acuerdo 12 del año 2000, operó la caducidad; y que, con relación a la nulidad de la Escritura Pública No. 98 del 16 de febrero de 2007, este acto no era susceptible de control judicial<sup>7</sup>.

Recurrida la providencia, el Consejo de Estado en auto del 11 de agosto de 2022, la confirmó parcialmente. En primer lugar, rechazó las pretensiones de nulidad, esto es, el Acuerdo No. 12 de 2000 y la Escritura Pública No. 98 del 16 de febrero de 2007, al encontrar probada la caducidad del medio de control respecto de estas; y, en segundo lugar, revocó lo referente, a que esta corporación se pronunciara sobre las pretensiones principales cuarta y subsiguientes de restablecimiento del derecho<sup>8</sup>, sobre el particular sostuvo:

**"5.3.3. De las pretensiones cuarta, quinta y sexta de la demanda.**

*La Sala observa que, el a quo limitó el estudio de admisión del medio de control a las pretensiones dirigidas a declarar la nulidad parcial del Acuerdo 12 del año 2000 y de la Escritura Pública No. 98 del 16 de febrero de 2007, dejando de lado el análisis de la cuarta pretensión principal de la demanda, la cual trata de una petición sustentada en un supuesto diferente a la nulidad del Acuerdo 12 de 2000 y respecto de la que el Tribunal no se refirió en la providencia recurrida.*

<sup>7</sup> Folios 334 a 346 del cuaderno principal

<sup>8</sup> Folios 5 a 16 del cuaderno de apelación

*En ese orden de ideas, con el fin de garantizar los derechos de acceso a la administración de justicia y debido proceso, así como los principios de doble instancia y congruencia, la Sala procederá a revocar la decisión del 21 de mayo de 2018 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección "B", **y ordenar la devolución del expediente al Tribunal de origen para que se pronuncie sobre la pretensión principal cuarta y las subsiguientes de restablecimiento del derecho.***  
(...)” (Negrilla fuera de texto).

Así, por auto del 24 de marzo de 2023, se ordenó obedecer y cumplir lo resuelto por el Superior; en consecuencia, se dispuso la inadmisión de la demanda, pues se consideró que una vez advertido que lo solicitado por el actor en las pretensiones cuarta, quinta, sexta y séptima, pareciera un restablecimiento del derecho, lo cierto es que tales pretensiones carecían de claridad, pues no se observa que se persiga nulidad de acto administrativo alguno, por lo que se ordenó **indicar e individualizar las pretensiones de la demanda en los términos del artículo 162.2 del C.P.A.C.A.**

Así, se tiene que dicha providencia se notificó por estado el 27 de marzo siguiente<sup>9</sup>, por lo que la oportunidad para presentar el escrito de subsanación vencía el 17 de abril siguiente. Pese a lo anterior, conforme el informe secretarial que obra en el folio 366 y las anotaciones del aplicativo SAMAI, se evidencia que la parte demandante, guardó silencio sobre la subsanación de la demanda.

Adicionalmente, se precisa que con la referida inadmisión no se exigió una carga desproporcionada, pues se dio una nueva oportunidad para que la demanda fuera subsanada en aras de proteger el debido proceso y el derecho al acceso a la administración de justicia que le asiste a los demandantes. Del mismo modo, es necesario indicar que tratándose de otros tipos de acciones el término de subsanación es más corto, incluso en los procesos que cursan ante la jurisdicción ordinaria es de 5 días, lo

---

<sup>9</sup> Índice 21 del aplicativo SAMAI y en el micrositio de la Secretaría de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la Página web de la Rama Judicial, ver link: <https://www.ramajudicial.gov.co/web/secretaria-tribunal-administrativo-de-cundinamarca-seccion-primera/444>

que hace al procedimiento de lo contencioso administrativo más garantista otorgándole el de 10 días<sup>10</sup>.

Así las cosas, se tiene que la parte demandante no cumplió con la carga procesal que le correspondía, es decir, no subsanó la demanda dentro del término concedido para tal fin; y, por tanto, lo que procede es dar aplicación al numeral 2º del artículo 169 del C.P.A.C.A. y rechazar la demanda de la referencia.

En gracia de discusión, se advierte que las pretensiones que deben ser objeto de estudio según lo indicado por el Consejo de Estado son las siguientes: **i) cuarta** de la demanda pide que se declare prescrita e inejecutable el acápite denominado "Plan Vial Municipal" de Cota - Cundinamarca, con relación al inmueble ubicado en la calle 2 A de ese municipio, e inserta en el PBOT (**Acuerdo 12 de 2000**) la afectación del inmueble de la **Calle 8 no. 2-97**, distinguido con la matrícula inmobiliaria **50N-20342764**; **ii) quinta** solicita se ordene a las autoridades demandadas que en un término de 30 días se inicie el proceso de desafectación vial que recae en el mismo inmueble; **iii) sexta** solicita se ordene a las entidades demandadas el pago de daños y perjuicios ocasionados con la afectación de dicho inmueble; y, **iv) séptima** pide se condene en costas y gastos procesales a la parte demandada.

De lo anterior, se evidencia que tales pretensiones devienen de la declaratoria de nulidad de los actos acusados, Acuerdo No. 12 de 2000, por el cual se adoptó el Plan Básico de Ordenamiento Territorial Municipal del municipio de Cota - Cundinamarca y la Escritura Pública No. 98 del 16 de febrero de 2007, con los que se afectó el uso del suelo respecto de los predios en los que aplicaba el trazo de la carrera 2 A de ese municipio, entre los cuales afectó el inmueble mencionado, cuyo medio de control para declarar su nulidad y restablecimiento del derecho, se encuentra caducado.

---

<sup>10</sup> Art. 170 del C.P.A.C.A.

Ahora bien, tratándose de la pretensión **cuarta** se evidencia que, si bien la parte demandante está solicitando se **declare prescrita e inejecutable** el acápite denominado "Plan Vial Municipal" de Cota – Cundinamarca, con relación al inmueble ubicado en la calle 2 A de ese municipio, e inserta en el PBOT, no es menos cierto, que está atacando la **prescripción y ejecutividad** del mencionado Plan Básico de Ordenamiento Territorial en virtud de lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley 388 de 1997<sup>11</sup>, modificado por el artículo 2 de la Ley 902 de 2004<sup>12</sup>, el cual tiene presunción de legalidad, pues no fue declarado nulo.

Así, tal pretensión, por sí sola, no es admisible en el presente medio de control, por lo que: i) muestra una indebida acumulación de pretensiones; y, ii) no fue aclarada ni corregida con la inadmisión mencionada.

Aunado a lo anterior, se tiene que, **tampoco se demandó otro acto administrativo**, pues si bien nos remitimos a lo señalado en el artículo 28 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 2 de la Ley 902 de 2004<sup>13</sup>, este trata de la vigencia y revisión del plan de ordenamiento territorial.

---

<sup>11</sup> Por la cual se modifican la Ley 9ª de 1989 y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones

<sup>12</sup> Por la cual se adicionan algunos artículos de la Ley 388 de 1997 y se dictan otras disposiciones.

<sup>13</sup> **Artículo 2º.** El artículo 28 de la Ley 388 de 1997 quedará así:

**Artículo 28. Vigencia y revisión del plan de ordenamiento.** Los planes de ordenamiento territorial deberán definir la vigencia de sus diferentes contenidos y las condiciones que ameritan su revisión en concordancia con los siguientes parámetros:

1. El contenido estructural del plan tendrá una vigencia de largo plazo, que para este efecto se entenderá como mínimo el correspondiente a tres (3) períodos constitucionales de las administraciones municipales y distritales, teniendo cuidado en todo caso de que el momento previsto para su revisión coincida con el inicio de un nuevo período para estas administraciones.

2. Como contenido urbano de mediano plazo se entenderá una vigencia mínima correspondiente al término de dos (2) períodos constitucionales de las administraciones municipales y distritales, siendo entendido en todo caso que puede ser mayor si ello se requiere para que coincida con el inicio de un nuevo período de la administración.

3. Los contenidos urbanos de corto plazo y los programas de ejecución regirán como mínimo durante un (1) período constitucional de la administración municipal y distrital, habida cuenta de las excepciones que resulten lógicas en razón de la propia naturaleza de las actuaciones contempladas o de sus propios efectos.

4. Las revisiones estarán sometidas al mismo procedimiento previsto para su aprobación y deberán sustentarse en parámetros e indicadores de seguimiento relacionados con cambios significativos en las previsiones sobre población urbana; la dinámica de ajustes en usos o intensidad de los usos del suelo; la necesidad o conveniencia de ejecutar proyectos de impacto en materia de transporte masivo, infraestructuras, expansión de servicios públicos o proyectos de renovación urbana; la ejecución de macroproyectos de infraestructura regional o metropolitana que generen impactos sobre el ordenamiento del territorio municipal o distrital, así como en la evaluación de sus objetivos y metas del respectivo plan.

No obstante lo anterior, si al finalizar el plazo de vigencia establecido no se ha adoptado un nuevo plan de ordenamiento territorial, seguirá vigente el ya adoptado.

5. Las autoridades municipales y distritales podrán revisar y ajustar los Planes de Ordenamiento Territorial o sus componentes una vez vencido el período constitucional inmediatamente anterior.

Sobre el particular, el Consejo de Estado – Sección Primera, en providencia del 14 de septiembre de 2020, destacó:

*"De la lectura del citado precepto se puede inferir: (i) que el contenido estructural de los planes de ordenamiento tiene una vigencia de largo plazo, que corresponde a tres períodos constitucionales de las administraciones municipales; (ii) que el contenido urbano de mediano plazo por su parte tiene una vigencia mínima de dos períodos constitucionales; y, finalmente (iii) que el contenido urbano de corto plazo regirá por lo menos por un período constitucional.*

*(...)*

*Por otra parte, la revisión de los planes de ordenamiento territorial procede **por el vencimiento de los contenidos de largo, mediano o corto plazo**; revisión que puede emprenderse por iniciativa del alcalde y en el inicio de su período, teniendo cuidado en todo caso de que el momento previsto para su revisión coincida con el inicio de un nuevo período para estas administraciones"<sup>14</sup>*

Así, teniendo en cuenta que correspondía, en caso dado, a la administración municipal de Cota – Cundinamarca, proferir otro acto administrativo, con el cual se efectuara la revisión de la vigencia de los contenidos del Acuerdo 12 de 2000, que estableció el Plan Básico del Ordenamiento Territorial de dicho municipio. De manera que, no es posible que los demandantes acudan directamente a demandar la prescripción y inejecutividad del mencionado acuerdo, pues para ello el municipio cuenta con el mecanismo de revisión de los contenidos del mismo, dado para cada periodo constitucional de sus alcaldes, el cual se emitirá a través de otro u otros actos administrativos. Luego, se evidencia que en el presente asunto, los demandantes, ni siquiera hicieron mención a la existencia de los mismos, por demás que no los demandaron.

En el mismo sentido, se tiene que las pretensiones quinta (desafectación del bien inmueble dentro del Plan Básico del Ordenamiento Territorial – Acuerdo 12 de 2000), sexta (daños y perjuicios ocasionados) y séptima (costas procesales) enunciadas en precedencia, constituyen también el restablecimiento del derecho derivado de la declaratoria de nulidad de los

---

En las revisiones de los Planes de Ordenamiento se evaluará por los respectivos Alcaldes los avances o retrocesos y se proyectarán nuevos programas para el reordenamiento de los usos de servicios de alto impacto referidos a la prostitución y su incompatibilidad con usos residenciales y dotacionales educativos.

<sup>14</sup> MP Roberto Augusto Serrato Valdés. Exp. 2012-00079-01.

actos administrativos, Acuerdo No. 12 de 2000 y Escritura Pública No. 98 del 16 de febrero de 2007, que no pueden ser demandados por encontrarse caducado el medio de control, según lo expuesto con anterioridad; pretensiones que debían ser ajustadas conforme el auto de inadmisión, lo cual no sucedió, pues dada la oportunidad de su corrección, la parte demandante guardó silencio. Nótese que hasta la fecha de expedido el presente auto los demandantes no han efectuado manifestación alguna.

Además de lo anterior, se advierte que de estudiarse las pretensiones como fueron inicialmente solicitadas, esto es de restablecimiento del derecho, estaríamos frente a una inepta demanda, toda vez que, se presentó una indebida acumulación de pretensiones y con mayor relevancia, no buscan la nulidad de algún acto administrativo.

En consecuencia, como la demanda no fue subsanada y la parte demandante guardó silencio sobre su inadmisión, se reitera que la demanda debe ser rechazada en los términos del numeral 2º del artículo 169 del C.P.A.C.A.

Por lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN PRIMERA, SUB-SECCIÓN "B",**

### **RESUELVE**

**PRIMERO.:** **RECHAZAR** la demanda interpuesta por Irma Lucila Sandoval Sánchez y Rosa Matilde Sandoval, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO.:** **DEVUÉLVASE** a la parte interesada los anexos sin necesidad de desglose.

**TERCERO.:** En firme esta providencia archívese el expediente.

## **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

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

**CÉSAR GIOVANNI CHAPARRO RINCÓN**  
**Magistrado**  
**Firmado electrónicamente**

**MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZON**  
**Magistrado**  
**Firmado electrónicamente**

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

REPÚBLICA DE COLOMBIA



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

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

**PROCESO No.:** 25000234100020180118800  
**MEDIO DE CONTROL:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**DEMANDANTE:** SAC SEGURIDAD AUTOMATIZACIÓN Y CONTROL S.A.S  
**DEMANDADO:** DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES- DIAN  
**ASUNTO:** NO FIJA AGENCIAS EN DERECHO

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

Pasa el proceso al Despacho con el fin de fijar agencias en derecho, sin embargo, no se observa en el expediente prueba alguna de que éstas se hubiesen causado, razón por la cual no hay lugar a fijarlas.

En consecuencia, el Despacho:

**DISPONE**

**PRIMERO.- SIN LUGAR A FIJAR AGENCIAS EN DERECHO** por las razones anotadas en la presente providencia.

**SEGUNDO.-** Por Secretaría **LIQUÍDENSE** las costas procesales en los términos del artículo 366 del C.G.P. Para la liquidación entonces se señalará el siguiente ítem

Agencias en Derecho: Cero

**TERCERO.-** Una vez realizada la liquidación de agencias en derecho, se procederá a devolver el expediente, para su aprobación.

**CUARTO.-** El interesado deberá tramitar la solicitud de devolución de remanente de gastos del proceso cuya liquidación se evidencia a folio 205 del cuaderno principal del expediente por valor de \$ 57.300 ante la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial- División de Fondos Especiales y Cobro Coactivo o quien haga sus veces, indicando la dirección física y/o electrónica de notificación y número telefónico de contacto, en atención a lo dispuesto en el numeral cuarto de la Resolución 4179 de 22

PROCESO No.: 25000234100020180118800  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: SAC SEGURIDAD AUTOMATIZACIÓN Y CONTROL S.A.S  
DEMANDADO: DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES- DIAN  
ASUNTO: NO FIJA AGENCIAS EN DERECHO

de mayo de 2019 proferida por el Consejo Superior de la Judicatura “*Por medio de la cual la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial establece los requisitos para atender las solicitudes de devolución de sumas de dinero*”.

**QUINTO.-** **TRAMÍTESE** la solicitud realizada por la FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN visible a folio 193 vuelto y 194 del cuaderno principal del expediente, respecto al estado del proceso y envíese a la dirección electrónica aportada, la demanda, contestación, escritos de excepciones y alegatos si los hubiere y de la sentencia de este proceso.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

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

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

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA  
SUB-SECCIÓN B**

Bogotá, D.C., cinco (5) de julio de dos mil veintitrés (2023)

**Magistrado Ponente:** OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS  
**Radicación:** No. 250002341000201701661-00  
**Demandante:** OTRANSA S.A.  
**Demandado:** MINISTERIO DE TRANSPORTE  
**Referencia:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**Asunto:** CORRE TRASLADO

Visto el informe secretarial que obra a folio 209 del cuaderno principal, se observa lo siguiente:

1. Mediante auto proferido en audiencia inicial celebrada el 20 de septiembre de 2022, se ordenó oficiar al Ministerio de Transporte para que remitiera certificación en la que se indicara sí a la sociedad Otransa S.A. se remitió alguna notificación en los términos del parágrafo 3 del artículo 2 del Decreto 153 de 2017 posterior a la publicación del listado respecto a las medidas sancionatorias de los vehículos con placas SSW730, SSW889, y TGN225. Igualmente, que informara sí los organismos de Tránsito de Girardot y Ricaurte surtieron la verificación de los vehículos a ser listados de que trata el artículo 2 del mencionado decreto<sup>1</sup>, para el efecto, se concedió el término de 10 días.

2. A través del oficio MTAS 22-440 del 3 de octubre de 2022, se requirió al Ministerio de Transporte tales documentales<sup>2</sup>. Quien mediante escrito presentado el 20 de octubre siguiente, solicitó ampliación del término para contestar.<sup>3</sup>

3. No obstante, la referida autoridad mediante comunicación visible en los folios 211 a 213, emitió respuesta. Por tanto, no hay lugar a conceder plazo adicional.

---

<sup>1</sup> Folio 200 del cuaderno principal

<sup>2</sup> Folio 205-207 del cuaderno principal

<sup>3</sup> Folio 208 del cuaderno principal

En consecuencia, el Despacho **dispone:**

**1) Córrese** traslado por el término de tres (3) días a la parte demandante, de la respuesta emitida por el Ministerio de Transporte visible en los folios 211 a 213 del cuaderno principal, para que se pronuncie sobre el particular si a bien lo tiene.

**2) Réconocese** personería jurídica para actuar en el proceso de la referencia al profesional del derecho Germán León Castañeda identificado con la C.C No. 10.173.129 y T.P No. 134.235 del C. S de la J, como apoderad del Ministerio de Transporte, conforme al poder y anexos visibles en los folios 215 a 217 del cuaderno principal. Por lo tanto, se tiene por terminado el otorgado al abogado Alvin Robin Ramírez Rodríguez.

**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., cinco (5) de julio de dos mil veintitrés (2023)

**Magistrado Ponente:** OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS  
**Radicación:** No. 250002341000201701562-00  
**Demandante:** FERNANDO MEJÍA VIGOYA  
**Demandado:** MINISTERIO DE TRANSPORTE  
**Referencia:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**Asunto:** CORRER TRASLADO

Encontrándose el expediente para fijar fecha para la realización de la audiencia inicial de que trata el artículo 180 del C.P.A.C.A. o prescindir de ella si a ello hubiere lugar, se advierte que no se ha corrido traslado de la excepción de "*falta de legitimación en la causa por pasiva*", propuesta por el Ministerio de Transporte visible en las páginas 45 a 59 del archivo contenido en el cd obrante en el folio 271 del cuaderno principal.

En consecuencia, el Despacho **dispone:**

**1)** De conformidad con el inciso primero del párrafo 2 del artículo 175 del C.P.A.C.A., se ordena que por Secretaría se corra traslado de la excepción de "*falta de legitimación en la causa por pasiva*", propuesta por el Ministerio de Transporte visible en las páginas 45 a 59 del archivo contenido en el cd obrante en el folio 271 del cuaderno principal.

**2) Réconocese** personería jurídica para actuar en el proceso de la referencia al profesional del derecho Ricardo Rodríguez Correa identificado con la C.C No. 19.330.706 y T.P No. 30.217 del C. S de la J, como apoderado del Ministerio de Transporte, conforme al poder y anexos visibles en las páginas 4 a 8 del archivo contenido en el cd obrante en el folio 12 del cuaderno de medida cautelar.

**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.

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**  
**-SECCION PRIMERA-**  
**-SUBSECCION "A"-**

Bogotá, D.C., veintinueve (29) de junio de dos mil veintitrés (2023)

**MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**

**PROCESO No.:** 11001-33-41-045-2016-0372-01  
**DEMANDANTE:** MARIA BELISA CARDENAS Y OTROS  
**DEMANDADA:** ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ Y OTROS  
**MEDIO DE CONTROL:** PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS

---

**Asunto: Resuelve recurso de apelación**

Visto el informe secretarial que antecede, procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por el apoderado judicial del Distrito Capital, contra la decisión del Juzgado Cuarenta y Cinco (45) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, mediante el cual decretó una medida cautelar<sup>1</sup>.

## **I. ANTECEDENTES**

### **1. Demanda**

1.1. La señora María Belisa Cárdenas de Cárdenas y otros actuando a través de apoderado judicial, en ejercicio del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos, presentaron demanda contra la Alcaldía Mayor de Bogotá y otros solicitando como pretensiones:

“[...]”

1. *DECLARAR que la ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C ALCADÍA DE MÁRTIRES, LA SECRETARÍA DISTRITAL DE GOBIERNO, SECRETARÍA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL, SECRETARÍA DE SALUD, SECRETARÍA DE SEGURIDAD, SECRETARÍA DE AMBIENTE, como consecuencia de sus actuaciones y/o omisiones en el*

---

<sup>1</sup> Ver folio 57 exp digital

PROCESO No.: 11001-33-41-045-2016-00372-02  
 MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
 DEMANDANTE: MARIA BELISA CÁRDENAS Y OTROS  
 DEMANDADO: ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.- Y OTROS.  
 ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

*cumplimiento de sus funciones, han vulnerado los siguientes derechos o intereses colectivos, sociales económicos y culturales, a saber:*

- a. *El goce de un ambiente sano de conformidad con lo establecido en la Constitución, la Ley y las disposiciones reglamentarias por conexidad con la vida y la salud.*
- b. *El goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público;*
- c. *La seguridad y salubridad públicas:*  
*Por conexidad se vulneran los siguientes derechos:*
  - e) *Al trabajo y libre competencia*

2. *ORDENAR a la, LA SECRETARÍA DISTRITAL DE GOBIERNO, SECRETARÍA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL, SECRETARÍA DE SALUD, SECRETARÍA DE SEGURIDAD, SECRETARÍA DE AMBIENTE ejecutar un control social claro y un programa integral de reubicación eficaz y efectivo, dada la necesidad de establecer un lugar y/o espacio para la permanencia de estas personas habitantes de calle acompañadas de un grupo de especialistas que realicen el acompañamiento adecuado de rehabilitación y resocialización con elementos preventivos y reparadores, inspirados en criterios de integralidad y atención temprana, y procurar la cooperación y coordinación entre los sectores públicos y privados capaz de abarcar a toda población pues gran parte de ella no desea acogerse a estos programas.*

3. *IMPLEMENTAR operativos y soluciones constantes de vigilancia y control por parte de las autoridades competentes con el fin de evitar que se presenten situaciones tales como:*

- *Escarbamiento de basuras*
- *Realización de necesidades fisiológicas en la calle*
- *Consumo de sustancias psicoactivas*
- *Crecimiento de microtráfico en territorios, narcotráfico en el país y violencia social*
- *Ampliación de actividad migratoria de las personas habitantes de calle a través de recoger objetos reciclables, retacar mendigar, pedir limosna, por medio de la prestación de servicios no cualificados y delinquiendo....*
- *Evitar situaciones de violencia y delitos tales como: Hurto, Estafa. Exacción, Secuestro, violación golpiza, heridas de gravedad....*

*[...]*

4. *ORDENAR a las autoridades distritales y ambientales competentes desarrollar, concluir y tomarse en serio el impacto que de las personas habitantes de la calle le están ocasionando a nuestro ambiente de la ciudad solicitando que actúen conforme a políticas serias y claras de desarrollo compatibles con y obligación que ha sido olvidada por los accionados.*

5. *ORDENAR a las autoridades distritales la recuperación de los espacios físicos, sociales y culturales de la Localidad de los Mártires con el fin que los niños, niñas, adolescentes.... Puedan sin temor transitar libremente por las calles, los comerciantes de la localidad de los mártires no se vean avocados a tener que cerrar sus establecimientos de comercio toda vez que la llegada a sus locales es interrumpida por la presencia y permanencia de estas personas habitantes de calle.*

6. *ORDENAR que se disponga las gestiones tendientes a lograr un desmantelamiento real de las redes de tráfico que operan en la zona y frente a los habitantes de calle; pues si bien se ha iniciado un proceso de intervención que ofrece un programa de rehabilitación, este no es claro aún sobre los mecanismos que aplicará a largo plazo para evitar reincidencias, ni es capaz de abarcar a toda la población pues gran parte de ella no desea acogerse a estos programas.*

PROCESO No.: 11001-33-41-045-2016-00372-02  
 MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
 DEMANDANTE: MARIA BELISA CÁRDENAS Y OTROS  
 DEMANDADO: ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.- Y OTROS.  
 ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

Y solicitaron como medida cautelar:

[...]  
 Acudo de manera respetuosa a su despacho para solicitarle decretar **MEDIDA CAUTELAR DE URGENCIA PARA HACER CESAR DE INMEDIATO LOS DAÑOS FISICOS, MORALES Y MATERIALES**, que viene sufriendo la comunidad de Los Mártires, en razón del actuar delictivo de los habitantes de calle, específicamente los asentados en el **CANAL COMUNEROS**, y el desinterés del estado y las instituciones para proteger los derechos fundamentales colectivos de esta comunidad y encontrar una solución pronta para poner fin a esta problemática social y así **EVITAR UN DAÑO IRREPARABLE** para esta comunidad.  
 (...) solicito se decreten las medidas cautelares de que trata el literal b) del artículo 25 de la ley 472 de 1998, imponiendo a la Alcaldía Mayor de Bogotá, Policía Metropolitana de Bogotá o a la Estación de Policía de los mártires la obligación de prestar vigilancia permanentemente en el Canal Comuneros hasta tanto el Estado solucione la problemática de habitabilidad en la calle o esta población sea trasladada a otro lugar.  
 De decretar la medida, imponer la medida cautelar señalada en el literal d) *ibidem* o las que si despacho considere pertinentes para que cesen de inmediato los daños causados a la comunidad.  
 [...]"

## 2. La providencia recurrida

El Juzgado Cuarenta y Cinco (45) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá mediante providencia visible a folio 57 del expediente digital, decidió:

[...]

**PRIMERO: VINCÚLASE** a este proceso a la Nación - Ministerio de Defensa – Policía Nacional – Policía Metropolitana de Bogotá, en calidad de demandada.

[...]

**TERCERO: CONCÉDASE** la solicitud de medida cautelar deprecada por los accionantes, en consecuencia:

1. Ordenase al Distrito Capital de Bogotá, directamente o por conducto de la Alcaldía Menor de los Mártires, de las Secretarías Distritales de Gobierno, de Integración Social, de Salud, Seguridad y Medio Ambiente, según el caso, dentro del término de un (1) mes siguiente a la notificación de esta providencia, diseñe una política pública cierta y efectiva acerca del manejo de los habitantes de calle que se encuentran ubicados en el Canal Comuneros de la Localidad de Los Mártires. La misma deberá contar con las siguientes características: i) medidas concretas; ii) tiempos de ejecución, iii) entidades encargadas de ejecutarlas, iv) entidades encargadas del presupuesto; vigilancia y seguimiento; y todas aquellas medidas con las que el Distrito Capital de Bogotá considere que pueda darse una solución cierta y efectiva a la

PROCESO No.: 11001-33-41-045-2016-00372-02  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: MARIA BELISA CÁRDENAS Y OTROS  
DEMANDADO: ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.- Y OTROS.  
ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

*situación de habitabilidad de la calle, que pone en riesgo a los ciudadanos.*

*Una vez sea allegado el informe contentivo de la política pública que debe diseñar el Distrito Capital de Bogotá, este Despacho tomará las decisiones correspondientes para vigilar su ejecución y, por tanto, esta medida decretada no es la única que se adoptará en la materia dentro de este expediente.*

*Cabe recordar que, frente al informe presentado por el Distrito Capital, este despacho adelantará audiencias de seguimiento a las medidas que adopten con ocasión del decreto de la presente medida cuartelar.*

2. *ORDÉNASE a la Policía Nacional – Policía Metropolitana de Bogotá – Estación de Policía de Los Mártires, que ejecute los actos necesarios, tendientes a hacer un seguimiento constante y permanente en relación con las medidas adoptadas en la presente decisión, así como efectuar presencia policial, para lo cual deberá presentar informes de su gestión con una periodicidad bimensual, los que serán de responsabilidad del Comandante de la Policía Metropolitana de Bogotá*

*Con ocasión de las anteriores órdenes, las entidades demandadas presentaran informes a este Despacho cada dos meses sobre las actividades, medidas, programas y avances en el sector.*

Como argumentos de la decisión, se esgrimieron los que se sintetizan a continuación:

En primer lugar, consideró que no se trataba de una medida cautelar de urgencia por lo que le daría trámite de medida ordinaria, evidenciando en síntesis que la problemática en el sector del canal los comuneros de la localidad de los Mártires, había aumentado pese a los esfuerzos de la Policía Nacional y demás entidades pro superarlos.

Que de acuerdo a las pruebas aportadas se daba cuenta de las medidas, controles, planes, estrategias de atención integral actividades y proyectos ejecutados, que de todas maneras no eran suficientes lo que hacía procedente la medida cautelar con el fin de conjurar el peligro en el que se encontraba la comunidad en general, comoquiera que era de público conocimiento que después del desalojo de los habitantes de la calle del Bronx, se había producido su traslado a diferentes zonas de la ciudad constituyendo asentamientos especialmente en dicha localidad, generando inseguridad por los hechos delincuenciales y la invasión del espacio público donde

PROCESO No.: 11001-33-41-045-2016-00372-02  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: MARIA BELISA CÁRDENAS Y OTROS  
DEMANDADO: ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.- Y OTROS.  
ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

pernoctaban presentando peligro para los residentes y transeúntes de la vecindad. Lo cual sin duda exigía al Estado en cabeza del Distrito Capital, adelantar actuaciones tendientes a garantizar el goce de los derechos de ambos grupos poblacionales, ya que, si bien eran una comunidad en situación de vulnerabilidad, las medidas a adoptar eran para ayudarlos.

Por lo anterior, y las pruebas aportadas, era clara la procedencia y necesidad de propender por la protección de los derechos e intereses colectivos de la comunidad a través de medidas cautelares que previnieran o evitaran la configuración de perjuicios irremediables.

### **3. El recurso de apelación**

A través de apoderado judicial el Distrito Capital, interpuso recurso de apelación contra la decisión del Juzgado Cuarenta y Cinco (45) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá de decretar la medida cautelar en los siguientes términos:

Señala que en la providencia impugnada en varios apartes se dejaba sentado que lo largo del proceso se evidenciaba que el distrito capital a través de sus entidades ha adelantado diversos planes de contingencia, y que en la actualidad existían medidas, controles y estrategias de atención integral, a los habitantes de calle localizados en el Canal de los Comuneros de la Localidad de los Mártires.

Sin embargo, a pesar de tal reconocimiento, se ordenaba a la entidad, y a las entidades involucradas diseñar una política pública para el manejo de los habitantes de calle ubicados en el mencionado canal.

Resaltó que las entidades del orden distrital habían obrado conforme a lo preceptuado por la Constitución y la Ley, para el ofrecimiento, intervención y sensibilización de la política pública para los ciudadanos habitantes de calle.

PROCESO No.: 11001-33-41-045-2016-00372-02  
MEDIO DE CONTROL PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: MARIA BELISA CÁRDENAS Y OTROS  
DEMANDADO: ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.- Y OTROS.  
ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

Precisó que en efecto, mediante el Decreto Distrital 560 de 2015, fue adoptada la Política Pública Distrital para el Fenómeno de Habitabilidad en Calle, orientada a "Resignificar el Fenómeno de la Habitabilidad en Calle en Bogotá, por medio de la implementación de acciones estratégicas integrales, diferenciales, territoriales y transectoriales, orientadas al mejoramiento de la convivencia ciudadana y la dignificación de los ciudadanos y ciudadanas habitantes de calle, en el marco de la promoción, protección, restablecimiento y realización de sus derechos, que contribuyan a su inclusión social, económica, política y cultural.

Anotó que el Distrito Capital contaba con entidades que de acuerdo a su misión, visión, objetivos, fines y funciones les era permitido intervenir de forma integral a las personas habitantes de calle, como lo son: la Secretaría Distrital de Integración Social, la Secretaría Distrital de Salud y el Instituto Distrital para la protección de la niñez y la juventud-IDIPRON, las cuales habían atendido especialmente, de forma constante, reiterada e incansablemente a este grupo poblacional.

Que la administración Distrital había establecido una ruta de atención al habitante de calle con el propósito de generar condiciones de igualdad material y goce efectivo de los derechos fundamentales de estos grupos vulnerables, velando por los intereses, los valores supremos de los tratados internacionales, la Constitución Política y el ordenamiento jurídico colombiano como suprema autoridad distrital, en razón a la instrumentalización y abuso de esta población por parte del crimen organizado en la ciudad de Bogotá, toda vez que se aprovechaban del estado de vulnerabilidad manifiesta y de la inmensa e incontrolada dependencia hacia las sustancias psicoactivas, para obligarlos a cometer delitos y ser los escudos humanos de dichos delincuentes.

Adicionalmente, esta política pública generaba una necesaria división de la población habitante de calle, permitiendo así al Distrito Capital tratar de manera más específica y especializada a cada individuo de

PROCESO No.: 11001-33-41-045-2016-00372-02  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: MARIA BELISA CÁRDENAS Y OTROS  
DEMANDADO: ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.- Y OTROS.  
ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

acuerdo a su estado mental, necesidades básicas y tratamientos individuales de acuerdo a las circunstancias de cada uno de ellos.

Señaló que dicha estrategia estaba encaminada a una articulación interinstitucional en cabeza de la Secretaría de Integración Social, con el acompañamiento de la Secretaría de Salud y el Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud - IDIPRON, para brindar a la población habitante de calle una atención integral con el propósito de generar una pronta identificación, tratamiento, educación, pos tratamiento, rehabilitación y readaptación social de este grupo poblacional.

Puntualizó que en efecto, la Secretaría Distrital de Integración Social - SDIS, tenía como objeto: "...orientar y liderar la formulación y el desarrollo de políticas de promoción, prevención, protección, restablecimiento y garantía de los derechos de los distintos grupos poblacionales, familias y comunidades, con especial énfasis en la prestación de servicios sociales básicos para quienes enfrentan una mayor situación de pobreza y vulnerabilidad. Así como, prestar servicios sociales básicos de atención a aquellos grupos poblacionales que además de sus condiciones de pobreza se encuentran en riesgo social, vulneración manifiesta o en situación de exclusión social.

Enfatizó que en lo que respecta a la actual administración, en el marco del "Plan de Desarrollo Bogotá Mejor para Todos", inició su período de gobierno con la intervención de El Bronx uno de los ejes transversales del Plan de Desarrollo Distrital era la "Igualdad de Calidad de Vida", de tal forma, la Secretaría Distrital de Integración Social, a partir del proyecto de inversión "Prevención y atención integral del fenómeno de habitabilidad en calle", desarrollaba acciones significativas en el territorio, a través del componente denominado "Contacto Activo y Permanente", mediante el cual se desarrollan acciones orientadas hacia la dignificación de la vida los y las ciudadanas habitantes de calle y la resignificación de fenómeno de habitabilidad en calle.

PROCESO No.: 11001-33-41-045-2016-00372-02  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: MARIA BELISA CÁRDENAS Y OTROS  
DEMANDADO: ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.- Y OTROS.  
ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

Que las acciones que se desarrollaron en el sector estuvieron orientadas a recuperar el territorio y posteriormente revitalizar el sector, para el beneficio de toda la ciudadanía, incluyendo las personas habitantes de calle que transitaban por el sector. En ese sentido, señaló el trabajo con la Alcaldía Local y otras entidades del Distrito para desarrollar acciones en los siguientes frentes:

*Diseño e implementación de la Estrategia de Prevención del Fenómeno de Habitabilidad en calle:* Proceso que fue desarrollado en el sector de El Bronx, después de la intervención realizada entre junio de 2016 y mayo de 2017, donde se llevó a cabo un ejercicio piloto de la estrategia de prevención en la localidad de Los Mártires con la Fundación Cenasel. En el marco de dicho convenio, se logró la atención a mil seiscientos noventa y un (1.691) personas en riesgo de habitabilidad en calle, organizados en tres zonas de la localidad: ciudadela humanidad, norte y sur.

Que la estrategia contó con guías metodológicas para cada uno de los módulos de ampliación de capacidades, así como una caja de herramientas que permitió orientar paso a paso a las personas o instituciones que deseaban reproducir la estrategia en sus entornos, sin necesidad de ser una actividad exclusiva de la Secretaría Distrital de Integración Social; lo anterior permitiendo su apropiación por diversos actores para su sostenimiento y multiplicación.

Adicionalmente, precisó que, entre enero y noviembre del año 2017, los equipos territoriales de la Subdirección para la Adulthood de la SDIS, lograron elevar la participación de personas en riesgo de habitar calle, en talleres de ampliación de capacidades para la prevención del fenómeno de habitabilidad en calle.

*Fortalecimiento de los servicios sociales en el territorio:* Con la desestructuración de El Bronx, la demanda potencial disminuyó ostensiblemente, por lo tanto, se orientó la atención del Centro Bacatá al de un hogar de paso día y noche para trescientas (300) personas, en

PROCESO No.: 11001-33-41-045-2016-00372-02  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: MARIA BELISA CÁRDENAS Y OTROS  
DEMANDADO: ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.- Y OTROS.  
ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

el cual las personas atendidas realizan actividades de desarrollo de capacidades en el transcurso de mínimo seis (6) horas de permanencia.

Aseveró que el servicio social de contacto activo y permanente de promotores Sociales (Ángeles Azules) promoviendo los servicios, motivando a la población a la transformación de su proyecto de vida y llevando la formación en calle a los espacios donde permanecen los ciudadanos habitantes de calle, logró que muchas de las personas que no accedían de forma habitual a los servicios, pudiesen ser trasladados y atendidos, mejorando su calidad de vida y teniendo de primera mano la posibilidad de experimentar mejores formas de vivir y compartir en el espacio público.

Que sumado a lo anterior, se presentaban las actividades realizadas por el equipo en el canal comuneros (calle 6 entre carreras 24 y 36) en el periodo que comprendía entre el 01 enero de 2018 y el 10 de marzo de 2019.

Que diariamente el equipo realizaba recorridos con un grupo de 20 Ángeles Azules, quienes realizaban el abordaje a la población Habitante de Calle, invitándolos a aceptar la oferta distrital e iniciar un proceso de desarrollo personal, asistiendo a los diferentes centros de atención. En dicho periodo, fueron realizados en total 1485 recorridos por el cuerpo de agua, durante los recorridos, el equipo dialogaba con los diferentes actores sociales del fenómeno, entre los que se destacaban los transeúntes, los residentes, los comerciantes, funcionarios de otras instituciones, entre otros. En total se habían realizado 2882 sensibilizaciones comunitarias. En estos espacios de interlocución se informaba sobre la oferta que tenía la Secretaría Distrital de Integración Social para la población Habitante de Calle y se promueven espacios de reflexión sobre cómo "ayudamos de verdad, usando piezas comunicativas de la campaña institucional.

PROCESO No.: 11001-33-41-045-2016-00372-02  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: MARIA BELISA CÁRDENAS Y OTROS  
DEMANDADO: ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.- Y OTROS.  
ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

Anotó que adicionalmente, el equipo recorría de forma constante en los barrios aledaños al Canal, como Veraguas y Pensilvania (Puente Aranda), Ricaurte y Veraguas Central (Los Mártires), realizando estos ejercicios de sensibilización.

Como son evidentes los conflictos asociados al fenómeno social, alrededor de la concentración de ciudadanos y ciudadanas habitantes de calle que suelen transitar y permanecer en el canal, el equipo desarrollaba una propuesta de "Educación en Calle" con el fin de promover escenarios de convivencia entre los actores sociales. Durante dicho periodo el equipo asignado al Canal Comuneros desarrolló las siguientes acciones pedagógicas en el canal entre el 01 de enero de 2018 y el 10 de marzo de 2019.

Relacionó que el equipo de la Secretaria Distrital de Integración Social había adelantado acciones articuladas con otras entidades de orden Local y Distrital, las cuales buscan coordinar estrategias para la intervención del fenómeno social en el canal y sus alrededores destacando:

1. Operativos de recuperación de espacio público en el Canal Comuneros, llevados a cabo los días 31 de enero, 13, 19 y 27 de febrero de 2019, 7, 12 y 21 de marzo de 2019, operativos en los que participaban diversas entidades de orden local y distrital.
2. El día 14 de febrero de 2019, el equipo de ángeles azules realizó una toma pedagógica denominada "de toma en el canal comuneros", en jornada en la que el equipo realizó junto a funcionarios de las alcaldías locales de Puente Aranda y Mártires, funcionarios de la Sub Red Suroccidente y Sub Red Centro Oriente de la Secretaria de Salud, ejercicios de sensibilización comunitaria y de educación en calle. Así mismo, el día 20 de marzo de 2019, fue realizada una jornada junto al IDIPRON de abordaje a la población y sensibilización comunitaria en el canal.

PROCESO No.: 11001-33-41-045-2016-00372-02  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: MARIA BELISA CÁRDENAS Y OTROS  
DEMANDADO: ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.- Y OTROS.  
ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

3. El 08 de marzo de 2019, el equipo de Ángeles Azules en compañía de ciudadanas y ciudadanos habitantes de calle incluidas(os) en la ruta individual de Derechos, realizó en los alrededores del Canal y en el parque Central del barrio Veraguas, una jornada especial de sensibilización sobre la conmemoración del día internacional de la mujer, haciendo énfasis en las condiciones en que habitan la calle las mujeres.
4. Desarrolló la estrategia de prevención de la habitabilidad en calle en la localidad de Los Mártires, se implementaron durante el año 2018 las tres líneas de acción (difusión, ampliación de capacidades y agentes movilizados), en las principales instituciones educativas de la localidad (IED Panamericano, IED Antonia Santos, IED Eduardo Santos, IED Menorah e IED San Francisco de Asís).
5. El 10 de abril se tenía proyectado la realización de una jornada de formación de agentes movilizados para la prevención de la habitabilidad en calle en la localidad de los Mártires, así mismo, a partir del mes de mayo se implementaría la estrategia de prevención en Puente Aranda.
6. De forma constante, la Secretaría Social había participado de los encuentros comunitarios y juntas zonales de seguridad convocadas por la Alcaldía Local, dando respuesta a las inquietudes y solicitudes de la ciudadanía ubicada en los barrios aledaños al canal.
7. El día 21 de marzo de 2019, se construyó el Plan de Acción en la Mesa de Entorno Escolares Seguros de la localidad de los Mártires, continuando con el trabajo adelantado interinstitucionalmente desde el año 2018.

## II. CONSIDERACIONES

### 1. Procedencia del recurso de apelación:

Para resolver sobre la procedencia del recurso de apelación, el Despacho atiende lo regulado por el artículo 243 la Ley 1437 de 2011

PROCESO No.: 11001-33-41-045-2016-00372-02  
 MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
 DEMANDANTE: MARIA BELISA CÁRDENAS Y OTROS  
 DEMANDADO: ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.- Y OTROS.  
 ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

modificado por el artículo 62 de la Ley 2080 de 2021, que señala lo siguiente:

[...]

**ARTÍCULO 243. APELACIÓN.** <Artículo. El nuevo texto es el siguiente:> Son apelables las sentencias de primera instancia y los siguientes autos proferidos en la misma instancia:

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

[...]" (Resaltado fuera del texto)

Así las cosas, de conformidad con el artículo transcrito y como quiera que el auto impugnado decretó una medida cautelar, resulta ser procedente el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada, siendo esta autoridad judicial competente para resolverlo, conforme a lo establecido en el artículo 125 de la Ley 1437 de 2011<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> **ARTÍCULO 125. DE LA EXPEDICIÓN DE PROVIDENCIAS.** <Artículo modificado por el artículo 20 de la Ley 2080 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> La expedición de las providencias judiciales se sujetará a las siguientes reglas:

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

PROCESO No.: 11001-33-41-045-2016-00372-02  
 MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
 DEMANDANTE: MARIA BELISA CÁRDENAS Y OTROS  
 DEMANDADO: ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.- Y OTROS.  
 ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

## 2. Problema jurídico

El problema jurídico se centra en determinar si la decisión del Juzgado Cuarenta y Cinco (45) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, mediante la cual decretó una medida cautelar se ajustó en derecho.

## 3. Procedencia de las medidas cautelares en el medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos

Las medidas cautelares en el medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos se encuentran reguladas por el artículo 25 de la Ley 472 de 1998, según el cual se le concede al juez constitucional la facultad de decretar o no las medidas que considere pertinentes para prevenir un daño inminente o para hacer cesar el que se hubiere causado, en los siguientes términos:

[...]

**Artículo 25. Medidas cautelares.** *Antes de ser notificada la demanda y en cualquier estado del proceso podrá el juez, de oficio o a petición de parte, decretar, debidamente motivadas, las medidas previas que estime pertinentes para prevenir un daño inminente o para hacer cesar el que se hubiere causado.*

*En particular, podrá decretar las siguientes:*

- a) Ordenar la inmediata cesación de las actividades que puedan originar el daño, que lo hayan causado o lo sigan ocasionando;*
- b) Ordenar que se ejecuten los actos necesarios, cuando la conducta potencialmente perjudicial o dañina sea consecuencia de la omisión del demandado;*
- c) Obligar al demandado a prestar caución para garantizar el cumplimiento de cualquiera de las anteriores medidas previas;*
- d) Ordenar con cargo al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos los estudios necesarios para establecer la naturaleza del daño y las medidas urgentes a tomar para mitigarlo.*

**PARÁGRAFO 1°.** *El decreto y práctica de las medidas previas no suspenderá el curso del proceso.*

---

h) El que resuelve la apelación del auto que decreta, deniega o modifica una medida cautelar. En primera instancia esta decisión será de ponente.

3. Será competencia del magistrado ponente dictar las demás providencias interlocutorias y de sustanciación en el curso de cualquier instancia, incluida la que resuelva el recurso de queja.

PROCESO No.: 11001-33-41-045-2016-00372-02  
 MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
 DEMANDANTE: MARIA BELISA CÁRDENAS Y OTROS  
 DEMANDADO: ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.- Y OTROS.  
 ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

**PARÁGRAFO 2°.** *Cuando se trate de una amenaza por razón de una omisión atribuida a una autoridad o persona particular, el juez deberá ordenar el cumplimiento inmediato de la acción que fuere necesaria, para lo cual otorgará un término perentorio. Si el peligro es inminente podrá ordenar que el acto, la obra o la acción la ejecute el actor o la comunidad amenazada, a costa del demandado. (Resaltado fuera del texto original).*

A su turno el artículo 26 establece los eventos en los que se debe fundamentar la oposición de las medidas cautelares así:

“[...]

**ARTICULO 26. OPOSICIÓN A LAS MEDIDAS CAUTELARES.** *El auto que decrete las medidas previas será notificado al demandado simultáneamente con la admisión de la demanda y podrá ser objeto de los recursos de reposición y de apelación; los recursos se concederán en el efecto devolutivo y deberán ser resueltos en el término de cinco días. La oposición a las medidas previas sólo podrá fundamentarse en los siguientes casos:*

- a) *Evitar mayores perjuicios al derecho o interés colectivo que se pretende proteger;*
- b) *Evitar perjuicios ciertos e inminentes al interés público;*
- c) *Evitar al demandado perjuicios cuya gravedad sea tal que le haga prácticamente imposible cumplir un eventual fallo desfavorable.*

*Corresponde a quien alegue estas causales demostrarlas.*

[...]”

El artículo 229 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), establece:

“[...]

**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 registrarán por lo dispuesto en este capítulo y podrán ser decretadas de oficio.*

[...]”

PROCESO No.: 11001-33-41-045-2016-00372-02  
 MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
 DEMANDANTE: MARIA BELISA CÁRDENAS Y OTROS  
 DEMANDADO: ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.- Y OTROS.  
 ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

En razón al contenido y alcance de las medidas cautelares, el artículo 230 *ibídem*, expresa:

[...]

**Artículo 230.- Contenido y Alcance de las Medidas Cautelares.** *Las medidas cautelares podrán ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión, y deberán tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda. Para el efecto, el Juez o Magistrado Ponente podrá decretar una o varias de las siguientes medidas:*

1. Ordenar que se mantenga la situación, o que se restablezca al estado en que se encontraba antes de la conducta vulnerante o amenazante, cuando fuere posible.
2. Suspender un procedimiento o actuación administrativa, inclusive de carácter contractual. A esta medida solo acudirá el Juez o Magistrado Ponente cuando no exista otra posibilidad de conjurar o superar la situación que dé lugar a su adopción y, en todo caso, en cuanto ello fuere posible el Juez o Magistrado Ponente indicará las condiciones o señalará las pautas que deba observar la parte demandada para que pueda reanudar el procedimiento o actuación sobre la cual recaiga la medida.
3. Suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo.
4. Ordenar la adopción de una decisión administrativa, o la realización o demolición de una obra con el objeto de evitar o prevenir un perjuicio o la agravación de sus efectos.
5. Impartir órdenes o imponerle a cualquiera de las partes del proceso obligaciones de hacer o no hacer.

*PARÁGRAFO. Si la medida cautelar implica el ejercicio de una facultad que comporte elementos de índole discrecional, el Juez o Magistrado Ponente no podrá sustituir a la autoridad competente en la adopción de la decisión correspondiente, sino que deberá limitarse a ordenar su adopción dentro del plazo que fije para el efecto en atención a la urgencia o necesidad de la medida y siempre con arreglo a los límites y criterios establecidos para ello en el ordenamiento vigente.*

[...]"

A su vez, el artículo 231 *eiusdem*, dispone los requisitos para decretar las 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.*

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

PROCESO No.: 11001-33-41-045-2016-00372-02  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: MARIA BELISA CÁRDENAS Y OTROS  
DEMANDADO: ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.- Y OTROS.  
ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

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.» (Resaltado fuera del texto original).

### **Caso en concreto**

En el presente asunto, la parte actora en razón a la presunta vulneración a los derechos colectivos y los hechos notorios que daban cuenta de la vulneración de los mismos en síntesis por las acciones y omisiones de las entidades accionadas para contrarrestar el fenómeno de habitabilidad de calle en la localidad de los mártires atendiendo que a raíz del desplazamiento de dicha población a la misma se han ocasionado a los residentes, comerciantes, transeúntes, daños y perjuicios irreparables a raíz de los hechos y actividades delincuenciales (atracos a mano armada a cualquier hora del día, robo de bicicletas y automotores, consumo y expendio de sustancias psicoactivas, transeúntes apuñalados entre otros) sin que las autoridades adelanten acciones contundentes y efectivas para la protección de los derechos fundamentales proporcionando seguridad.

El juzgado Cuarenta y Cinco (45) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, resolvió decretar la medida cautelar solicitada en la demanda ordenando en síntesis, el diseño de una política pública dirigida a los habitantes de calle y en ese marco realizar las actividades transcritas en el acápite de la providencia recurrida.

Lo anterior, por considerar demostrado en el proceso la ocurrencia de la inminencia de un presunto daño a los derechos colectivos invocados

PROCESO No.: 11001-33-41-045-2016-00372-02  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: MARIA BELISA CÁRDENAS Y OTROS  
DEMANDADO: ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.- Y OTROS.  
ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

de los habitantes de la localidad de los mártires y habida cuenta de que controles, planes, estrategias de atención integral actividades y proyectos ejecutados, no eran suficientes para contrarrestar la problemática expuesta por los accionantes, lo que hacía procedente la medida cautelar con el fin de conjurar el peligro en el que se encontraba la comunidad en general, después del desalojo de los habitantes de la calle del Bronx, y el desplazamiento de dicha población a varios sectores de la ciudad.

La entidad demandada presentó recurso de apelación contra la decisión del *aquo*, centrando su argumento en la existencia de una política pública respecto al fenómeno de habitabilidad de calle y las actividades desplegadas en el curso de la implementación de la misma, las cuales fueron descritas con anterioridad.

De la revisión del escrito de demanda, las pruebas allegadas con la solicitud de medida cautelar presentada por el actor popular, y demás documentales remitidos en esta instancia se puede advertir:

1.La problemática expuesta por los actores populares, resultan para esta Corporación ser hechos notorios, los cuales se encuentran probados en este proceso en particular

2.Se puede afirmar que las acciones descritas tanto en la solicitud de la medida cautelar, como en la demanda, en tanto no se adopten medidas efectivas por parte de las entidades involucradas en las políticas públicas dirigidas a la población habitante de calle, permiten darle la connotación de un riesgo inminente que se causa sin lugar a dudas para aquellos que lo padecen (comunidad de la localidad de los Mártires, Puente Aranda y Localidades circunvecinas, comerciantes, residentes, transeúntes entre otros) y un perjuicio irremediable que requiere la adopción de medidas urgentes, en tanto que está demostrado que no sólo se está afectando los derechos colectivos de los ciudadanos, sino atentando contra la integridad física y emocional de la población afectada.

PROCESO No.: 11001-33-41-045-2016-00372-02  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: MARIA BELISA CÁRDENAS Y OTROS  
DEMANDADO: ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.- Y OTROS.  
ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

Ahora bien, en cuanto a lo ordenado por el juez de conocimiento, esto es, entre otros el diseño de una política pública para la población habitante de calle, se debe advertir que en efecto, la administración distrital expidió el Decreto Distrital 560 de 2015 “*Por medio del cual se adopta la Política Pública Distrital para el Fenómeno de Habitabilidad en Calle y se derogan los Decretos Distritales Nos 136 de 2005 y 170 de 2007*”, la cual se aplicaría en el territorio urbano y rural de Bogotá Distrito Capital, y tendría alcance en la región capital, en el marco de los convenios existentes o aquellos que se hubieren firmado para el fortalecimiento de la gestión en los territorios. La política pública adoptada mediante el citado Decreto, está orientada a resignificar el Fenómeno de la Habitabilidad en Calle en Bogotá, por medio de la implementación de acciones estratégicas integrales, diferenciales, territoriales y transectoriales, orientadas al mejoramiento de la convivencia ciudadana y la dignificación de los ciudadanos y ciudadanas habitantes de calle, en el marco de la promoción, protección, restablecimiento y realización de sus derechos, que contribuyan a su inclusión social, económica, política y cultural, así como a la protección integral de las poblaciones en riesgo de habitar la calle; fundamentado en los principios<sup>3</sup> i) interés superior de los niños, niñas y adolescentes, ii) igualdad, iii) titularidad de derechos, iv) efectividad de derechos v) diversidad, vi) equidad vii) participación social, viii) universalidad, ix) x) Progresividad xi) Gradualidad xii) Autonomía Personal, xiii) Intersectorialidad, xiv) Transectorial y xv) Corresponsabilidad de los ciudadanos y ciudadanas habitantes de calle<sup>4</sup>.

La Política Pública Distrital para el Fenómeno de Habitabilidad en Calle se estructuró a partir de 6 Componentes: 1) el Desarrollo Humano y Atención Social Integral, 2) Atención Integral e Integrada en Salud 3) Seguridad Humana y Convivencia Ciudadana 4) Generación de Ingresos, Responsabilidad Social Empresarial y Formación para el

---

<sup>3</sup> Art 5 del Decreto 560 de 2015

<sup>4</sup> Art 6 del Decreto 560 de 2015

PROCESO No.: 11001-33-41-045-2016-00372-02  
 MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
 DEMANDANTE: MARIA BELISA CÁRDENAS Y OTROS  
 DEMANDADO: ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.- Y OTROS.  
 ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

Trabajo. 5) Movilización Ciudadana y Redes de Apoyo Social, 6.)  
 Desarrollo Urbano Incluyente.

En el artículo 7 del Decreto sobre los componentes de seguridad humana y convivencia ciudadana y desarrollo urbano incluyente se precisó:

*[...] Componente Tres. Seguridad Humana y Convivencia Ciudadana. Tiene como objetivo propiciar entornos seguros y protectores, por medio del reconocimiento y transformación de los conflictos relacionados con el fenómeno, disminuyendo su impacto en la integridad física, psicológica y moral tanto de los ciudadanos y ciudadanas habitantes de calle, como de las poblaciones en riesgo y de la comunidad en general. Para el desarrollo del Componente Tres, se adelantarán las siguientes líneas de acción: \* Generación de conocimiento para la comprensión de los conflictos relacionados con el fenómeno de la habitabilidad en calle.*

*\* Acciones de convivencia pacífica entre los habitantes de calle y la comunidad en general \* Acciones para la protección de la vida y el acceso a la justicia de las Ciudadanas y los Ciudadanos Habitantes de Calle. \* Pacto Distrital de Convivencia el fenómeno de la habitabilidad en calle para la resolución de conflictos. \* Fortalecimiento de actores locales para la garantía de los derechos de las Ciudadanas y los Ciudadanos Habitantes de Calle en el Distrito Capital. [...] 6. Componente Seis. Desarrollo Urbano Incluyente. Su objetivo es definir e implementar estrategias integrales dirigidas a las personas en riesgo de habitar calle y habitantes de calle, en los procesos Ordenamiento Territorial y de Desarrollo Urbano de la Ciudad y en los procesos de reasentamiento integral de población que contribuyan a la dignificación y resignificación de la habitabilidad en calle. Para el desarrollo del Componente Seis, se adelantarán las siguientes líneas de acción: \* Plan Pedagógico sobre Espacio Público y Convivencia. \* Revisión del plan maestro de Equipamientos para la habitabilidad de calle. \* Reasentamiento integral de personas en riesgo de habitar calle y de las Ciudadanas y los Ciudadanos Habitantes de Calle. \* Modelo de regulación para garantizar la habitabilidad de hospedajes, inquilinatos y paga diarios. \* Ordenamiento territorial sensible al fenómeno de la habitabilidad de calle*

Es así, que conforme a los componentes relacionados, se destaca y permiten inferir, que las autoridades distritales y locales, deben adelantar en las diferentes líneas de acción, estrategias encaminadas a la convivencia pacífica entre los habitantes de calle y la comunidad en general, a partir del reconocimiento de los conflictos relacionados con el fenómeno de habitabilidad de calle, así mismo, es su deber adoptar estrategias integrales que permitan adelantar de manera efectiva, los procesos de reasentamiento integral de la población, planes

PROCESO No.: 11001-33-41-045-2016-00372-02  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: MARIA BELISA CÁRDENAS Y OTROS  
DEMANDADO: ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.- Y OTROS.  
ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

pedagógicos sobre los espacios públicos, que permitan garantizar la habitabilidad de la misma en entornos diferentes a los originarios.

Lo estudiado en precedencia, aunado con el material probatorio obrante en el proceso, permiten afirmar entonces, que si bien existe, se da cuenta de acciones adelantadas por las entidades accionadas, (recorridos, sensibilización, reuniones interinstitucionales, entre otros) éstas no han resultado suficientes para mitigar la problemática expuesta por los actores populares la cual abarca distintas localidades de la ciudad en especial en el sector de la Localidad de los Mártires, la cual es continua y reiterada, en tal sentido para esta Sala se demuestran las falencias de las políticas públicas, ya que evidentemente la comunidad no cuenta con entorno seguro estando en riesgo inminente a causa de los hechos y acciones delictivas que se han originado en el sector a raíz del asentamientos de la población referenciada.

En ese orden de ideas, lo considerado y ordenado por el juez de primera instancia se ajusta a derecho, sin embargo, como quiera que el Distrito ya cuenta con una Política Pública, las órdenes emitidas deben ser modificadas en el siguiente sentido:

**TERCERO: CONCÉDASE** la solicitud de medida cautelar deprecada por los accionantes, en consecuencia:

3. Ordenase al Distrito Capital de Bogotá, directamente o por conducto de la Alcaldía Menor de los Mártires, de las Secretarías Distritales de Gobierno, de Integración Social, de Salud, Seguridad y Medio Ambiente, según el caso, dentro del término de un (1) mes siguiente a la notificación de esta providencia, revise y evalúe la política pública existente sobre el fenómeno de habitabilidad de calle en especial de aquella población que se encuentra ubicada en el Canal Comuneros de la Localidad de Los Mártires, y adoptar las acciones efectivas que permitan de acuerdo a los componentes de la misma superar y o mitigar la problemática descrita por los actores populares
4. ORDÉNASE a la Policía Nacional – Policía Metropolitana de Bogotá – Estación de Policía de Los Mártires, que ejecute los actos necesarios, tendientes a hacer un seguimiento constante y permanente en relación con las medidas adoptadas en la

PROCESO No.: 11001-33-41-045-2016-00372-02  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: MARIA BELISA CÁRDENAS Y OTROS  
DEMANDADO: ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.- Y OTROS.  
ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

*presente decisión, así como efectuar presencia policial, para lo cual deberá presentar informes de su gestión con una periodicidad bimensual, los que serán de responsabilidad del Comandante de la Policía Metropolitana de Bogotá.*

*Con ocasión de las anteriores órdenes, las entidades demandadas presentaran informes a este Despacho cada dos meses sobre las actividades, medidas, programas y avances en el sector.*

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

### **RESUELVE**

**PRIMERO.- MODIFICASE**, la providencia proferida por el Juzgado Cuarenta y Cinco (45) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, que decretó las medidas cautelares en el siguiente sentido:

**TERCERO: CONCÉDASE** la solicitud de medida cautelar deprecada por los accionantes, en consecuencia:

5. *Ordenase al Distrito Capital de Bogotá, directamente o por conducto de la Alcaldía Menor de los Mártires, de las Secretarías Distritales de Gobierno, de Integración Social, de Salud, Seguridad y Medio Ambiente, según el caso, dentro del término de un (1) mes siguiente a la notificación de esta providencia, revise y evalúe la política pública existente sobre el fenómeno de habitabilidad de calle en especial de aquella población que se encuentra ubicada en el Canal Comuneros de la Localidad de Los Mártires, y adoptar las acciones efectivas que permitan de acuerdo a los componentes de la misma superar y o mitigar la problemática descrita por los actores populares*
6. **ORDÉNASE** a la Policía Nacional – Policía Metropolitana de Bogotá – Estación de Policía de Los Mártires, que ejecute los actos necesarios, tendientes a hacer un seguimiento constante y permanente en relación con las medidas adoptadas en la presente decisión, así como efectuar presencia policial, para lo cual deberá presentar informes de su gestión con una periodicidad bimensual, los que serán de responsabilidad del Comandante de la Policía Metropolitana de Bogotá.

PROCESO No.: 11001-33-41-045-2016-00372-02  
MEDIO DE CONTROL PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: MARIA BELISA CÁRDENAS Y OTROS  
DEMANDADO: ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.- Y OTROS.  
ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

*Con ocasión de las anteriores órdenes, las entidades demandadas presentaran informes a este Despacho cada dos meses sobre las actividades, medidas, programas y avances en el sector.*

**SEGUNDO.-** Ejecutoriado este auto, por secretaría de la Sección **DEVUÉLVASE** de manera inmediata el expediente al juzgado de origen.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE<sup>5</sup>**

Aprobado y discutido en sesión de la fecha. Acta No. ( )

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

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

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

---

<sup>5</sup> CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por los Magistrados que integran la Subsección "A" 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 de la Ley 1437 de 2011 CPACA.

REPÚBLICA DE COLOMBIA



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

Bogotá D.C., siete (7) de julio de dos mil veintitrés (2023)

**PROCESO N°:** 2500023410002015-00582-00  
**MEDIO DE CONTROL:** PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES  
COLECTIVOS  
**DEMANDANTE:** HEIDY ELIZABETH RODRÍGUEZ Y OTROS  
**DEMANDADO:** CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y OTROS  
**ASUNTO:** RESUELVE REPOSICIÓN Y NIEGA NULIDAD

**Magistrado Ponente**  
**FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**

Procede el Despacho a pronunciarse sobre el recurso de reposición y la nulidad propuesta por el apoderado de la Aeronáutica Civil.

## 1. ANTECEDENTES

1° Mediante sentencia proferida el 22 de mayo de 2020 proferida por esta Corporación y modificada por el H. Consejo de Estado mediante sentencia de segunda instancia el 3 de junio de 2022 se dispuso:

(...)

QUINTO. – En consecuencia, ORDENAR al MUNICIPIO de BARBOSA la ejecución de las siguientes actividades, en aras de superar la violación de los derechos colectivos amparados, para lo cual se le concederá un término de seis (6) meses, contados a partir de la notificación de esta providencia:

- 1). Efectuar todas las acciones administrativas, contractuales, presupuestales y jurídicas que sean necesarias para garantizar la seguridad en la operación área del aeródromo La Esperanza, para lo cual deberá llevar a cabo las actividades descritas por la AEROCIVIL en el oficio 4401-085.250.1-2012031704 de 23 julio de 2013 y en la inspección técnica de 22 de septiembre de 2021 que se relacionan a continuación:
  - a) Garantizar la franja de pista de por lo menos 30 metros a cada lado del eje, realizar obras de nivelación, acondicionamiento de la franja, poda y mantenimiento. Controlar el ingreso de personas y animales en las áreas de maniobra.
  - b) Realizar mantenimiento y repavimentación de pista, calle de rodaje y plataforma, obras que se requieren con urgencia para garantizar la seguridad en las operaciones del aeródromo.
  - c) Efectuar la señalización horizontal de la pista, rodaje y plataforma, pues no cuenta con ningún tipo de señalización.
  - d) Emplazar las mangaveletas en las dos cabeceras de la pista y las balizas de umbral (triángulos) cumpliendo con la norma en cuanto a distancias y características

PROCESO N°: 2500023410002015-00582-00  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: HEIDY ELIZABETH RODRÍGUEZ Y OTROS  
DEMANDADO: CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y OTROS  
ASUNTO: RESUELVE REPOSICIÓN Y NIEGA NULIDAD

- e) Realzar el mantenimiento cerramiento perimetral en los tramos donde se encuentra rota la misma, para garantizar que terceras personas y/o animales penetren áreas restringidas.
- f) Remover los obstáculos ubicados en las zonas de seguridad.

2). Para efectos de controlar el desarrollo urbanístico en las áreas de influencia del aeródromo, el MUNICIPIO de BARBOSA, con la colaboración de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE AERONAUTICA CIVIL, deberá adelantar las actuaciones tendientes a determinar si las construcciones aledañas al aeródromo La Esperanza cumplen con lo previsto en los artículos 1823, 1824, 1825 y 1826 del Capítulo V del Código de Comercio y los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia- RAC en su parte 14.3.4 Restricción y eliminación de obstáculos y, en caso de hallar edificaciones o actividades que representen un riesgo para la operación aérea deberán, en el marco de sus competencias, realizar las actuaciones a que haya lugar para controlar dicha situación.

3). ORDENAR al MUNICIPIO de BARBOSA que, de manera inmediata, se abstenga otorgar licencias de construcción o autorizar actividades en el área de influencia del aeródromo La Esperanza que representen un riesgo para la operación aérea.

2. Posteriormente, se dispuso realizar la respectiva audiencia de verificación de cumplimiento de la sentencia referida, diligencia que se suspendió para que las partes obligadas a su cumplimiento aportaran informes donde se evidenciara la ejecución de actividades tendientes al cumplimiento.

3. A pesar de lo anterior, las partes no rindieron informe alguno, razón por la cual mediante Auto del 5 de junio de 2023 se determinó dar apertura al incidente de desacato contra el Alcalde Municipal de Barbosa- Santander y el Director de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil.

4. Contra la anterior decisión el apoderado de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil interpuso recurso de reposición y solicitud de nulidad.

## **1.2. Recurso de reposición y solicitud de nulidad**

El apoderado de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, mediante memorial interpone recurso de reposición e incidente de nulidad manifestando que el Auto no fue notificado de manera personal al señor Sergio París Mendoza- Director General de la entidad, razón por la cual de conformidad con lo dispuesto en el numeral 8 del artículo 133 del CGP se ha configurado una causal de nulidad.

PROCESO N°:	2500023410002015-00582-00
MEDIO DE CONTROL:	PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE:	HEIDY ELIZABETH RODRÍGUEZ Y OTROS
DEMANDADO:	CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y OTROS
ASUNTO:	RESUELVE REPOSICIÓN Y NIEGA NULIDAD

Adicionalmente informa que en la audiencia celebrada el 5 de junio de 2023 no se fijó un plazo máximo para que se presentara el informe en donde se determinarían las actuaciones concretas en aras de dar cumplimiento a la sentencia proferida por esta corporación y modificada por el H: Consejo de Estado.

## **2. CONSIDERACIONES**

### **2.1. Recurso de reposición**

De conformidad con lo expuesto por la Ley 472 de 1998 es preciso indicar que el artículo 36 establece la procedencia del recurso de reposición:

ARTICULO 36. RECURSO DE REPOSICION. Contra los autos dictados durante el trámite de la Acción Popular procede el recurso de reposición, el cual será interpuesto en los términos del Código de Procedimiento Civil.

Aunado a lo anterior, remite el artículo 44 de la misma ley al Código Contencioso Administrativo, hoy Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo:

ARTICULO 44. ASPECTOS NO REGULADOS. En los procesos por acciones populares se aplicarán las disposiciones del Código de Procedimiento Civil y del Código Contencioso Administrativo dependiendo de la jurisdicción que le corresponda, en los aspectos no regulados en la presente ley, mientras no se opongan a la naturaleza y la finalidad de tales acciones.

Esto es, como la acción que se estudia se está conociendo en la jurisdicción contenciosa, es el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo el aplicable como norma complementaria.

Así las cosas en el caso que ocupa la atención del Despacho se evidencia que el apoderado de la Aeronáutica Civil manifiesta inconformidad con el numeral 3 del Auto de 5 de junio de 2023 mediante el cual se dispuso abrir incidente de Desacato contra el Director de la entidad al considerar que de los informes rendidos se observa el cumplimiento de los requerimientos y ordenes proferidas por esta corporación.

PROCESO N°:	2500023410002015-00582-00
MEDIO DE CONTROL:	PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE:	HEIDY ELIZABETH RODRÍGUEZ Y OTROS
DEMANDADO:	CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y OTROS
ASUNTO:	RESUELVE REPOSICIÓN Y NIEGA NULIDAD

El Despacho no repondrá su decisión con base en los siguientes argumentos:

En primera medida, se reitera que las órdenes emitidas en la sentencia de la cual se pretende el cumplimiento fueron claras y enunciadas en reiteradas ocasiones, y si bien es cierto la entidad aportó informes, es claro que los mismos no detallan el cumplimiento efectivo de la orden, pues únicamente reitera lo expuesto desde el informe rendido el 28 de noviembre de 2022.

Con base en lo anteriormente expuesto resulta evidente que si bien la entidad ha rendido informes, los mismos no han resultado suficientes para evidenciar el cumplimiento de la sentencia proferida el 22 de mayo de 2020 modificada por el H. Consejo de Estado el 3 de junio de 2022, y adicionalmente el estudio de cumplimiento de dichas hará parte del análisis efectuado al momento de decidir el desacato, razón por la cual el Auto no se repondrá.

## **2.2. La solicitud de nulidad**

En primera medida se indica que de conformidad con lo establecido en el artículo 41 de la Ley 472 de 1998 establece sobre el incidente de desacato:

**ARTICULO 41. DESACATO.** La persona que incumpliere una orden judicial proferida por la autoridad competente en los procesos que se adelanten por acciones populares, incurrirá en multa hasta de cincuenta (50) salarios mínimos mensuales con destino al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, conmutables en arresto hasta de seis (6) meses, sin perjuicio de las sanciones penales a que hubiere lugar.

La sanción será impuesta por la misma autoridad que profirió la orden judicial, mediante trámite incidental y será consultada al superior jerárquico, quien decidirá en el término de tres (3) días si debe revocarse o no la sanción. La consulta se hará en efecto devolutivo.

El Despacho reitera que la ley 472 de 1998 no consagra trámite de nulidad procesal, pero de conformidad con lo expuesto en el artículo 44 ya referenciado será el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo la norma aplicable, la cual a su vez permite remitirse al Código General del Proceso en donde se establecen las causales de nulidad así:

PROCESO N°: 2500023410002015-00582-00  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: HEIDY ELIZABETH RODRÍGUEZ Y OTROS  
DEMANDADO: CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y OTROS  
ASUNTO: RESUELVE REPOSICIÓN Y NIEGA NULIDAD

**ARTÍCULO 133. CAUSALES DE NULIDAD.** El proceso es nulo, en todo o en parte, solamente en los siguientes casos:

1. Cuando el juez actúe en el proceso después de declarar la falta de jurisdicción o de competencia.
2. Cuando el juez procede contra providencia ejecutoriada del superior, revive un proceso legalmente concluido o pretermite íntegramente la respectiva instancia.
3. Cuando se adelanta después de ocurrida cualquiera de las causales legales de interrupción o de suspensión, o si, en estos casos, se reanuda antes de la oportunidad debida.
4. Cuando es indebida la representación de alguna de las partes, o cuando quien actúa como su apoderado judicial carece íntegramente de poder.
5. Cuando se omiten las oportunidades para solicitar, decretar o practicar pruebas, o cuando se omite la práctica de una prueba que de acuerdo con la ley sea obligatoria.
6. Cuando se omita la oportunidad para alegar de conclusión o para sustentar un recurso o descorrer su traslado.
7. Cuando la sentencia se profiera por un juez distinto del que escuchó los alegatos de conclusión o la sustentación del recurso de apelación.

**8. Cuando no se practica en legal forma la notificación del auto admisorio de la demanda a personas determinadas, o el emplazamiento de las demás personas aunque sean indeterminadas, que deban ser citadas como partes, o de aquellas que deban suceder en el proceso a cualquiera de las partes, cuando la ley así lo ordena, o no se cita en debida forma al Ministerio Público o a cualquier otra persona o entidad que de acuerdo con la ley debió ser citado.**

Cuando en el curso del proceso se advierta que se ha dejado de notificar una providencia distinta del auto admisorio de la demanda o del mandamiento de pago, el defecto se corregirá practicando la notificación omitida, pero será nula la actuación posterior que dependa de dicha providencia, salvo que se haya saneado en la forma establecida en este código.

**PARÁGRAFO. Las demás irregularidades del proceso se tendrán por subsanadas si no se impugnan oportunamente por los mecanismos que este código establece.**

En el caso que se estudia, alega el apoderado de la Aeronáutica Civil nulidad derivada de la indebida notificación realizada al Director de la Entidad, pues considera debió notificársele personalmente la misma al señor Sergio París Mendoza.

Se pone de presente que esta corporación siempre ha sido clara en ordenarle a la Secretaría de este Tribunal que la notificación de las providencias proferidas dentro de las acciones populares y sus correspondientes incidentes se efectúen por el medio mas eficaz.

Así las cosas se resalta el hecho de que cumplir con el requisito de notificación constituye un trámite bastante demorado, pues usualmente se deben hacer varias visitas a la entidad con el fin de ubicar al funcionario correspondiente, sin que finalmente se pudiera cumplir con la notificación.

PROCESO N°:	2500023410002015-00582-00
MEDIO DE CONTROL:	PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE:	HEIDY ELIZABETH RODRÍGUEZ Y OTROS
DEMANDADO:	CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y OTROS
ASUNTO:	RESUELVE REPOSICIÓN Y NIEGA NULIDAD

Pues bien, de conformidad con lo expuesto en el artículo 197 de la Ley 1437 de 2011 se toma como válida la notificación personal realizada por medios electrónicos, por ser este el medio más eficaz, pues se encuentra que la Secretaría envió la notificación del Auto de 5 de junio de 2023 a las direcciones [silvia.ramirez@aerocivil.gov.co](mailto:silvia.ramirez@aerocivil.gov.co) ; [olga.navarro@aerocivil.gov.co](mailto:olga.navarro@aerocivil.gov.co) ; [notificaciones\\_judic@aerocivil.gov.co](mailto:notificaciones_judic@aerocivil.gov.co).

De conformidad con lo antes expuesto para este Despacho es perfectamente válida la notificación realizada dentro del proceso de la referencia, pues se entiende que el mensaje fue conocido por la entidad, y que en virtud de ello la misma efectuó los trámites internos correspondientes con la finalidad de poner en conocimiento del funcionario competente del documento mediante el cual se dio apertura al presente incidente de desacato razón por la cual se concluye que en el caso objeto de estudio, la Secretaría de la Sección Primera de este Tribunal notificó en debida forma al Director de la Aeronáutica Civil del Auto de 5 de junio de 2023.

Ahora bien, sobre el término otorgado en la audiencia de verificación de cumplimiento celebrada el 25 de mayo de 2023, para este Despacho no resultan de recibo dichos argumentos pues de estar inconforme con dicha decisión estaba en la obligación de manifestarlo en el transcurso de la diligencia y adicionalmente queda claro que se concedieron 10 días para rendir un nuevo informe de cumplimiento y no como ocurrió en el asunto de reiterar lo expuesto desde el mes de noviembre de 2022 sin que se evidencie cambio alguno.

Con base en lo anteriormente expuesto, no está demostrada ninguna de las nulidades relacionadas en el artículo transcrito, por cuanto la misma se negará.

Por lo anterior, el Despacho dispone:

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO. - NO REPONER** el Auto del 5 de junio de 2023, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

PROCESO N°:	2500023410002015-00582-00
MEDIO DE CONTROL:	PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE:	HEIDY ELIZABETH RODRÍGUEZ Y OTROS
DEMANDADO:	CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y OTROS
ASUNTO:	RESUELVE REPOSICIÓN Y NIEGA NULIDAD

**SEGUNDO. -** **NEGAR** la solicitud de nulidad presentada por el apoderado de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil.

**TERCERO. -** En firme esta providencia, **DESE** cumplimiento a lo ordenado en la providencia recurrida.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

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

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

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**

**-SECCIÓN PRIMERA-**

**-SUB SECCIÓN "A"-**

Bogotá, D.C. siete (7) de julio de dos mil veintitrés (2023)

**MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**

<b>PROCESO No.:</b>	<b>11001334306320190033702</b>
<b>DEMANDANTE:</b>	<b>JAVIER ARMANDO SUAREZ Y OTROS</b>
<b>DEMANDANDO:</b>	<b>BOGOTÁ - DISTRITO CAPITAL Y OTROS.</b>
<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	<b>PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS</b>

---

**Asunto: Admite recursos de apelación.**

Visto el informe secretarial que antecede, el Despacho **dispone**:

1. De conformidad con lo establecido en el artículo 327 del Código General del Proceso, por remisión expresa del artículo 37 de la Ley 472 de 1998, admítanse los recursos de apelación interpuestos por la parte demandante, por el coadyuvante de la parte demandante Ericsson Mena, por el apoderado del Jardín Botánico de Bogotá "José Celestino Mutis" y por el apoderado de la sociedad Pavimentos Colombia S.A.S., contra la sentencia de primera instancia proferida por Juzgado Sesenta y Tres (63) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, el día quince (15) de abril de dos mil veintiuno (2021), visible a folio 179 del expediente digital.

2. **NOTIFÍQUESE** personalmente esta providencia al Agente del Ministerio Público delegado ante la Corporación en los términos del numeral 3º del artículo 198 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo contencioso Administrativo y a los demás partes por estado.

3. Como quiera que los sujetos procesales no solicitaron la práctica de pruebas, ni hay pruebas de oficio que decretar, de conformidad con lo establecido en el artículo 247 de la Ley 1437 de 2011, norma aplicable en virtud de la remisión legal contenida en el artículo 44 de la Ley 472 de

PROCESO No.: 11001-33-43063-2019-00337-02  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: JAVIER ARMANDO SUAREZ Y OTROS  
DEMANDADO: BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL Y OTROS.  
ASUNTO: ADMITE RECURSOS

1998, por el término común de diez (10) días, **córrase** traslado a las partes para que por escrito presenten sus alegatos de conclusión y vencido dicho término, **córrase** igualmente traslado de diez (10) días al agente del Ministerio Público para que si a bien lo tiene presente concepto.

Ejecutoriado este auto, **INGRÉSESE** al Despacho para lo pertinente.

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

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

---

<sup>1</sup> CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente en la plataforma electrónica SAMAI por la doctora Claudia Elizabeth Lozzi Moreno Magistrada de la 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 de la Ley 1437 de 2011 CPACA.

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



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

Bogotá, D. C., Veintidós (22) de junio de dos mil veintitrés (2023)

**Magistrado ponente:** ÓSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS  
**Expediente:** 11001-33-41-045-2022-00332-01  
**Parte demandante:** SANITAS EPS  
**Parte demandada:** ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS  
DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD  
SOCIAL EN SALUD (ADRES)  
**Referencia:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL  
DERECHO

**Asunto:** Rechaza recurso de apelación contra  
auto que niega nulidad

Visto el informe secretarial que antecede<sup>1</sup>, se decide sobre la procedencia el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante en contra del auto del 11 de noviembre de 2022, por el cual el Juzgado Cuarenta y Cinco Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, resolvió:

*"PRIMERO: NEGAR el incidente de nulidad invocado por el actor por la causal de nulidad prevista en el numeral 2 del artículo 133 del C.G.P, conforme las consideraciones*

*SEGUNDO: DECLARAR la falta de competencia para conocer del presente asunto, conforme la parte motiva de este auto.*

*TERCERO: REMITIR el expediente de la referencia a los Juzgados Administrativos de Bogotá – Sección Tercera, para lo de su competencia.*

---

<sup>1</sup> Archivo 22 del expediente digital

*CUARTO: Por Secretaría déjese las constancias respectivas y dese cumplimiento a la mayor brevedad a lo aquí resuelto.”*

## **I. ANTECEDENTES**

### **1. La demanda**

La sociedad SANITAS EPS inicialmente promovió una demanda ordinaria laboral radicada en contra de la ADRES, con la finalidad que se condenara a la demandada al pago de las cuentas de recobro identificadas por la suma de ciento setenta y ocho millones seiscientos ochenta y ocho mil doscientos nueve pesos (\$178.688.209), que corresponde al valor que se encuentra pendiente de pago por concepto de recobros por servicios no POS suministrados por la EPS actora en favor de los afiliados, cuyas cuentas fueron glosadas.

### **2. La providencia objeto del recurso**

Con auto del 11 de noviembre de 2022, el Juzgado Cuarenta y Cinco Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá: i) negó la nulidad propuesta, ii) declaró su falta de competencia y, iii) remitió el expediente a la sección tercera de los juzgados administrativos (documento 17).

### **3. Recurso de reposición en subsidio apelación**

La parte demandante sostuvo que se desconoció la orden emitida por el superior jerárquico, esto es, el Consejo Superior de la Judicatura que en su momento tenía la competencia para dirimir los conflictos de competencia, conforme al numeral 2 del artículo 112 de la Ley 270 de 1997 que se entabló entre la jurisdicción ordinaria laboral y la contencioso administrativa dentro del presente proceso.

Reiteró que la nulidad persiste, toda vez que considera que el juez laboral no podía volver a interponer nuevamente el conflicto de competencia, ya que, cuando estos son decididos, son de obligatorio cumplimiento.

#### **4. Trámite**

Mediante auto del 21 de enero de 2019, el Juzgado Diecinueve Laboral del Circuito de Bogotá rechazó la presente demanda y ordenó remitir a los juzgados administrativos (páginas 242 a 245 del archivo 01 de la carpeta 02 cuaderno).

El proceso le correspondió por reparto al Juzgado Sesenta y Cinco Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, el cual por providencia del 27 de mayo de 2019 (páginas 245 a 256 del archivo 01 de la carpeta 02 cuaderno) declaró falta de jurisdicción y ordenó remitir al Consejo Superior de la Judicatura - Sala Jurisdiccional Disciplinaria, para efectos de que resolviera conflicto negativo de competencia.

El Consejo Superior de la Judicatura, a través de providencia del 5 de febrero de 2020, en el expediente 110010102000201902729 00, dirimió conflicto, asignando competencia al Juzgado Diecinueve Laboral del Circuito de Bogotá (páginas 6 a 17 del archivo 03 del cuaderno principal).

No obstante, el Juzgado Diecinueve Laboral del Circuito de Bogotá, a través de providencia del 24 de mayo de 2022, con fundamento en el auto 389 del 22 de julio de 2021 emitido por la Corte Constitucional, declaró nuevamente la falta de jurisdicción y remitió las diligencias a los juzgados administrativos (archivo 08 del cuaderno 02).

Efectuado un nuevo reparto, le correspondió el conocimiento del asunto al Juzgado Cuarenta y Cinco Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, con acta del 18 de julio de 2022 (documento 01).

Este último despacho judicial advirtió que la demanda fue presentada inicialmente con la intención de tramitarse como un proceso ordinario laboral; por lo que, con auto del 7 de octubre de 2022 inadmitió la demanda para que se adecuara a un medio de control de los que conoce la jurisdicción contenciosa administrativa (documento 09).

Dentro del término concedido, el extremo actor indicó que el presente asunto debe ventilarse mediante el medio de control de reparación directa, en tanto no se pretende la nulidad y restablecimiento del derecho de una decisión de la administración, materializado en un acto administrativo, se trata de un conflicto declarativo derivado de una relación jurídica surgida en la seguridad social (documento 14).

Esto, pues el demandante pretende a través del presente litigio se declare administrativamente responsable a las demandadas por los perjuicios ocasionados por la falta de reconocimiento y pago de 423 recobros con 505 ítems, que ascienden a la suma de \$178.688.209, por concepto del suministro o provisión de los servicios, insumos, medicamentos y/o procedimientos (tecnologías) no incluidos en el Plan Obligatorio de Salud (POS) y, por consiguiente, no costeados por las Unidades de Pago por Capitalización (UPC).

A su vez, la parte demandante solicitó la nulidad por violación al debido proceso porque consideró que se está desconociendo la orden emitida por el Consejo Superior de la Judicatura, órgano de cierre que tenía la competencia entre jurisdicciones, quien profirió decisión, dentro del trámite de conflicto de competencia suscitado entre el Juzgado 31 Laboral del Circuito de Bogotá (11001310503120190021700) y el juzgados 37 Administrativo Oral de Bogotá (11001333603720190019400), asignando la misma al

Juzgado Laboral de Bogotá (documento 11). Esto, bajo la causal 2ª del artículo 133 del CGP, cuando el juez procede contra providencia ejecutoriada del superior.

Con auto del 11 de noviembre de 2022, el Juzgado Cuarenta y Cinco Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá: i) negó la nulidad propuesta, ii) declaró su falta de competencia y, iii) remitió el expediente a la sección tercera de los juzgados administrativos (documento 17).

La parte actora presentó un recurso de reposición en subsidio el de apelación en contra de la providencia anterior pues se pretende desconocer la decisión que dirimió el conflicto de competencias por parte del Consejo Superior de la Judicatura (documento 18).

Con auto del 2 de diciembre de 2022, el Juzgado Cuarenta y Cinco Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá decidió: i) no reponer el auto del 11 de noviembre de 2022 y, ii) concedió en el efecto suspensivo el recurso de apelación formulado por la parte actora (documento 20).

Mediante informe secretarial del 15 de diciembre de 2022, en segunda instancia, ingresó el expediente de la referencia al despacho (documento 22 ib.).

## **II. CONSIDERACIONES**

**2.1.** Frente al trámite del recurso de apelación contra autos, el artículo 244 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 64 de la Ley 2080 de 2021, dispone:

*"ARTÍCULO 244. TRÁMITE DEL RECURSO DE APELACIÓN CONTRA AUTOS. La interposición y decisión del recurso de apelación contra autos se sujetará a las siguientes reglas:*

1. La apelación podrá interponerse directamente o en subsidio de la reposición. Cuando se acceda total o parcialmente a la reposición interpuesta por una de las partes, la otra podrá apelar el nuevo auto, si fuere susceptible de este recurso.

...

3. Si el auto se notifica por estado, el recurso deberá interponerse y sustentarse por escrito ante quien lo profirió, dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación o a la del auto que niega total o parcialmente la reposición. En el medio de control electoral, este término será de dos (2) días.

De la sustentación se dará traslado por secretaría a los demás sujetos procesales por igual término, sin necesidad de auto que así lo ordene. Los términos serán comunes si ambas partes apelaron. Este traslado no procederá cuando se apele el auto que rechaza la demanda o niega total o parcialmente el mandamiento ejecutivo.

Surtido el traslado, el secretario pasará el expediente a despacho y el juez o magistrado ponente concederá el recurso en caso de que sea procedente y haya sido sustentado.

4. Una vez concedido el recurso, se remitirá el expediente al superior para que lo decida de plano."

**2.2.** El artículo 243 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, dispone que, además de las sentencias dictadas en primera instancia, los autos susceptibles de apelación en dicha instancia son:

"1. El que rechace la demanda o su reforma, y el que niegue total o parcialmente el mandamiento ejecutivo.

2. El que por cualquier causa le ponga fin al proceso.

3. El que apruebe o impruebe conciliaciones extrajudiciales o judiciales. El auto que aprueba una conciliación solo podrá ser apelado por el Ministerio Público.

4. El que resuelva el incidente de liquidación de la condena en abstracto o de los perjuicios.

5. El que decrete, deniegue o modifique una medida cautelar.

6. El que niegue la intervención de terceros.

7. El que niegue el decreto o la práctica de pruebas.

*8. Los demás expresamente previstos como apelables en este código o en norma especial."*

A su vez, el artículo 242 ibidem, establece que el recurso de reposición procede, entre otros, contra los autos que no sean susceptibles de recurso de apelación.

En el caso bajo estudio el auto reprochado solo es susceptible del recurso de reposición, comoquiera que no está enlistado dentro de aquellas providencias que son objeto del recurso de apelación.

Así, no existe otra disposición dentro de dicha normativa, en la que el legislador haya dado viabilidad al recurso de apelación contra la providencia que niega una nulidad y, a su vez, declara la falta de competencia y ordena la remisión del expediente al competente.

El Juzgado Cuarenta y Cinco Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá decidió no reponer la decisión del 11 de noviembre de 2022 y concedió en el efecto suspensivo el recurso de apelación "de conformidad con el numeral 6º del artículo 321 del C.G.P., el cual se concederá ante el Superior en el efecto suspensivo".

Al respecto, resulta importante precisar que los autos que son susceptibles del recurso de apelación vienen expresamente enunciados en la normativa aplicable a esta jurisdicción –Ley 1437 de 2011, artículo 243-, lo que impide cualquier clase de interpretación extensivas o analógicas a casos no comprendidos en ellas.

De manera que, tratándose de procedimientos y actuaciones de competencia de la jurisdicción contencioso administrativa, las normas contenidas en la Ley 1437 de 2011 son de aplicación prevalente, y la posibilidad de aplicar las reglas del Código General

del Proceso según lo ordena el contenido del artículo 306, queda condicionada doblemente, a saber:

- a) Que el asunto de que se trate no esté contemplado en la Ley 1437 de 2011.
- b) Que la norma del compendio procesal, de cuya apelación se trate, resulte "compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo".

En tal sentido, el principio de prelación normativa basado en el criterio de la especialidad, según el cual la disposición relativa a un asunto especial se prefiere a la que tenga carácter general (numeral 1° del artículo 5° de la Ley 57 de 1887).

El criterio que imperaba antes de la modificación introducida por la Ley 2080 de 2021, era el de la especialidad, pues tan era así que, en el párrafo del artículo 243 señalaba lo siguiente: "La apelación solo procederá de conformidad con las normas del presente Código, incluso en aquellos trámites e incidentes que se rijan por el procedimiento civil."

Con la Ley 2080 de 2021 tal criterio varió de manera relativa, puesto que, se estableció en el párrafo segundo del mencionado artículo, lo siguiente: "En los procesos e incidentes regulados por otros estatutos procesales y en el proceso ejecutivo, la apelación procederá y se tramitará conforme a las normas especiales que lo regulan. En estos casos el recurso siempre deberá sustentarse ante el juez de primera instancia dentro del término previsto para recurrir."

En consonancia con lo anterior, se debe precisar que, en el artículo 208 de la Ley 1437 de 2011 se reguló lo atinente a las nulidades del proceso, y en la misma norma se señaló: "Serán causales de nulidad en todos los procesos las señaladas en el Código de Procedimiento

Civil y se tramitarán como incidente.” También dicha ley estableció los asuntos que se tramitarían como incidentes en su artículo 209, así como la oportunidad, trámite y efecto de los incidentes y de otras cuestiones accesorias en su artículo 210.

Por tanto, en la Ley 1437 de 2011 existe una regulación especial acerca de las nulidades y su trámite incidental; de modo que, la remisión al compendio procesal solo lo fue para referirse a las causales de nulidad del proceso.

En tal sentido, lo señalado en el párrafo segundo del artículo 243 ibidem, en cuanto a la procedencia del recurso de apelación solo aplica para los procesos e incidentes regulados por otros estatutos procesales, lo cual, como ya se indicó, no aplica para el caso bajo análisis.

De manera que, no resultaba procedente aplicar el numeral 6° del artículo 321 del Código General del Proceso que prevé que es apelable el auto: “... que niegue el trámite de una nulidad procesal y el que la resuelva”, tal y como lo hizo el *a quo*, para conceder la alzada promovida en contra del mencionado auto.

Por consiguiente, el Despacho rechazará por improcedente el recurso de apelación formulado contra el auto del 11 de noviembre de 2022, del Juzgado Cuarenta y Cinco Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá que: i) negó la nulidad propuesta, ii) declaró su falta de competencia y, iii) remitió el expediente a la sección tercera de los juzgados administrativos.

Por lo expuesto, el **Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B,**

### **III. RESUELVE**

**PRIMERO: RECHAZAR** por improcedente el recurso de apelación formulado contra el auto del 11 de noviembre de 2022, por el cual el Juzgado Cuarenta y Cinco Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá i) negó la nulidad propuesta, ii) declaró su falta de competencia y, iii) remitió el expediente a la sección tercera de los juzgados administrativos, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** Ejecutoriado este auto, por Secretaría **DEVUÉLVASE** el expediente al juzgado de origen.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**ÓSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS**  
**Magistrado**  
**Firmado electrónicamente**

**Nota:** La presente providencia fue firmada electrónicamente 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**



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

Bogotá, D. C., veintidós (22) de junio de dos mil veintitrés (2023).

**Magistrado ponente:** ÓSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS  
**Expediente:** 11001-33-34-001-2022-00588-01  
**Demandante:** EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE BOGOTÁ SA ESP  
**Demandado:** SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO  
**Referencia:** EJECUTIVO, RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN CONTRA AUTO QUE NO LIBRA MANDAMIENTO DE PAGO

Se decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante en contra del auto del 10 de marzo de 2023 (documento 16 expediente electrónico), mediante el cual el Juzgado Primero Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, no libró mandamiento de pago.

**I. ANTECEDENTES**

**1. Proceso ordinario**

En el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho identificado con el radicado 11001-33-34-001-2015-00113-00, se dictó sentencia de segunda instancia el 23 de marzo de 2017, por la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, con la que se declaró la nulidad de los actos administrativos atacados, expedidos por la entidad demandada y, adicionalmente ordenó la devolución de los dineros pagados por la entidad demandante debidamente indexada.

**2. Proceso ejecutivo**

La apoderada de la parte actora allegó solicitud de ejecución de sentencia, al sostener que la Superintendencia de Industria y Comercio reintegró la suma de \$11.473.028 COP, en cumplimiento de la aludida providencia, pero existe un valor faltante por \$46.972 COP, que, de acuerdo a lo informado por la misma entidad demandada, dicho valor corresponde al cuatro por mil.

Mediante auto del 16 de diciembre de 2022, el a quo requirió tanto a la demandante como a la superintendencia demandada con el fin de que aclaran el valor debido pues "...revisada la sentencia del superior funcional se constató que en realidad ordenó el reintegro de 13.583.197,63 COP".

La parte demandante reiteró que, del valor señalado en la sentencia ordinaria, se reintegró la suma de \$11.743.028 con un faltante de \$46.972 COP. Por su parte la Superintendencia de Industria y Comercio, informó que la entidad ya había efectuado el pago total de la orden impuesta y en cuanto al descuento del gravamen a los movimientos financieros, manifestó que es un impuesto indirecto del orden nacional.

### **3. La providencia objeto del recurso**

Con providencia del 10 de marzo de 2023, el juzgado de primera instancia no libró mandamiento de pago, al considerar que la Superintendencia de Industria y Comercio efectivamente cumplió cabalmente la orden impuesta por el superior funcional en sentencia del 23 de marzo de 2017 (\$13.583.197,63) y que, por tanto, la obligación no es exigible, pues la misma como se demostró ya fue cancelada en su totalidad, correspondiente a \$13.806.908.

Indicó que, el pago se realizó en dos partes, la primera por valor de \$11.790.000 COP, que corresponde a la sanción impuesta y cancelada por la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá, para lo cual aportó la prueba del pago.

Agregó que, el segundo pago de las siguientes sumas: (i) \$1.793.198, por concepto de indexación; y (ii) \$223.710, intereses causados entre el momento de que quedó ejecutoriada la sentencia de segunda instancia y el pago efectivo de está, para un total de 2.016.908 COP, para lo cual aportó la correspondiente constancia.

Por otro lado, destacó que no se determinó que la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá estuviese exento del cobro del

impuesto del gravamen a los movimientos financieros en virtud del artículo 879 del Estatuto Tributario, de ahí que haya sido sujeto pasivo del mismo y se haya descontado lo que por ley ordena.

Adujo que, se estableció igualmente que la Superintendencia de Industria y Comercio no es un agente retenedor del gravamen a los movimientos financieros de acuerdo con lo establecido en el artículo 876 del citado estatuto, de ahí que no está quien deba reintegrar suma alguna a la entidad demandante.

Advirtió que la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá, no está facultada para solicitar la devolución del dicho impuesto en razón del artículo 881 *ibidem*.

#### **4. La apelación**

La parte demandante sustentó su alzada en que debido a que el tributo del cuatro por mil, que fue descontado del valor de la sanción a favor de ETB, es un tributo de orden nacional y, al no haberse ordenado en la sentencia el pago a favor de la compañía del valor correspondiente a ese gravamen -por no haber sido incluido en las pretensiones de condena, debía ser asumido por ella, pues el hecho generador de dicho impuesto es la disposición de recursos dentro de cuentas de ahorro, corrientes y de depósito, y ello opera de forma automática.

Refirió que, la ETB procedió entonces a impulsar el inicio del proceso ejecutivo a continuación de sentencia, ya que en la realidad recibió un pago parcial de la sanción cuya devolución completa ordenó la sentencia, y para ello allegó el certificado expedido por el área de recaudos de la compañía, donde consta que en realidad recibió un pago parcial por la suma de siendo que la SIC desembolsó fue de \$11.743.028. y no el valor \$11.790.000. establecido en la decisión judicial, dejando la suma **faltante de \$46.972**, para completar el valor ordenado en la sentencia.

Resaltó que, contrario a lo afirmado por el auto que negó el mandamiento de pago, sí se logró demostrar que la SIC transfirió en su momento un valor inferior al señalado dentro del título ejecutivo (la sentencia), por lo que el proceso ejecutivo a continuación de sentencia cuenta con los presupuestos necesarios para ser adelantado y librar mandamiento de pago. En consecuencia, es procedente analizar lo señalado por la providencia objeto de

reproche, en relación al impuesto del cuatro por mil, que fue la suma debitada del total del pago de la sentencia, a favor de ETB.

Recordó que los agentes retenedores responsables por el recaudo y el pago del cuatro por mil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 876 del Estatuto Tributario son las entidades financieras vigiladas y el Banco de la República; en las cuales se encuentren las respectivas cuentas corrientes, de ahorros, de depósito, derechos sobre carteras colectivas o donde se realicen los movimientos contables que impliquen el traslado o la disposición de recursos, como actos jurídicos que constituyen el hecho generador del impuesto, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 871 del mismo enunciado normativo.

Afirmó que los bancos que realizan la retención, son aquellos donde se encuentran las cuentas, desde donde se realizan los movimientos que impliquen el traslado o disposición de recursos, lo que claramente no incluye las cuentas a donde llegan recursos por pago de sentencias, y que por tal razón termine en detrimento el patrimonio de la parte activa de la relación obligacional.

Precisó que, lo anterior es lo que naturalmente sucede en el momento en que ETB cancela a la SIC las sanciones de multas que le son impuestas, donde no le es dable restar de los montos que debe reconocer a favor de esa autoridad por concepto alguno y mucho menos por el cuatro por mil, ya que sería un total desacato a una providencia judicial, teniendo el deber de consignar exactamente el valor de esas multas que le han sido impuestas.

Mencionó que, según el artículo 873 del Estatuto Tributario el impuesto del cuatro por mil se causa de forma instantánea en el momento de la disposición y/o traslado de los recursos, lo cual quiere decir que, lógicamente, se causó dentro de la cuenta de la SIC, al haber dispuesto el traslado de dinero hacia la cuenta de ETB.

Agrego que, en materia judicial se encuentra la institución de las costas procesales, que tiene como principio básico que quien es derrotado en un proceso debe sufragar los gastos que tal implica, al respecto el CGP, indica que su artículo 365, numeral 1; dicho parámetro de justicia, da cuenta de cómo el derecho al acceso a la justicia de la parte que vence, no puede verse afectada en el patrimonio, en razón al proceso y el tiempo que este dure, por lo cual el pago del cuatro por mil resulta en una afectación flagrante al debido proceso, para esta empresa, teniendo en cuenta que quien

tiene la obligación clara y expresa, es la SIC, que debe cumplirla a cabalidad.

Afirmo que, la SIC realmente retuvo de manera consciente la suma correspondiente al cuatro por mil, pues no se encuentra otra explicación más que esta para lo ocurrido, en tanto la entidad financiera procede en todos los casos a debitar el cuatro por mil de la cuenta que traslada los fondos, en este caso, la de la demandada.

## **II. CONSIDERACIONES**

El artículo 297 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, señala lo siguiente:

*"ARTÍCULO 297. TÍTULO EJECUTIVO. Para los efectos de este Código, constituyen título ejecutivo:*

*1. Las sentencias debidamente ejecutoriadas proferidas por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, mediante las cuales se condene a una entidad pública al pago de sumas dinerarias.*

*..."*

En el asunto bajo examen se observa que la sentencia dictada en el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho se ordenó lo siguiente:

*"PRIMERO. - REVÓCASE la sentencia de 18 de diciembre de 2015, proferida por el Juzgado Primero Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá, D.C. mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda interpuesta por la sociedad Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A. E.S.P. contra la Superintendencia de Industria y Comercio; en su lugar.*

*SEGUNDO.- DECLÁRASE la nulidad de la Resolución No. 63741 de 27 de octubre de 2014 "por la cual se resuelve un recurso de apelación", proferida por el Superintendente Delegado, para la Protección del Consumidor de la Superintendencia de Industria y Comercio; y en consecuencia entiéndanse revocadas en sus efectos las resoluciones Nos. 56302 de 26 de septiembre de 2013 "Por la cual se impone una sanción administrativa" y 30865 de 9 de mayo de 2014 "Por la cual se resuelve un recurso de reposición y se concede el de apelación", ambas expedidas por la Directora de Investigaciones de Protección de Usuarios de Servicios de Comunicaciones de la Superintendencia de Industria y Comercio.*

*TERCERO. - A título de restablecimiento del derecho ORDENASE a la Superintendencia de Industria y Comercio pagar a favor de la Empresa de*

*Telecomunicaciones de Bogotá S.A. E.S.P. la suma de TRECE MILLONES QUINIENTOS OCHENTA Y TRES MIL CIENTO NOVENTA Y SIETE PESOS CON SESENTA Y TRES CENTAVOS (\$13.583.197,63) por concepto de devolución de la multa impuesta y pagada con ocasión de los actos acusados.*

..."

El *a quo* consideró que la orden de la sentencia del 23 de marzo de 2017 por valor de \$13.583.197,63 fue cancelada en su totalidad, correspondiente a lo pagado por la superintendencia demandada por la suma de \$13.806.908.

Indicó que, el pago se realizó en dos partes: a) la primera por valor de \$11.790.000 COP, que corresponde a la sanción impuesta y, b) un total de \$2.016.908 COP, correspondientes a la suma de \$1.793.198, por concepto de indexación y \$223.710, por los intereses causados.

La parte demandante apeló pues considera que debía librarse mandamiento de pago, puesto que existe un faltante de \$46.972, para completar el valor ordenado en la sentencia, pues dicha suma le fue debitada en su cuenta por concepto del cuatro por mil, pese a que considera que ese valor debía asumirlo la superintendencia demandada y la entidad bancaria debía debitarlo al momento del traslado o la disposición de recursos.

Para resolver, se considera que el proceso ejecutivo no tiene por objeto resolver cuestiones, sino realizar actos jurídicos pues a dicho proceso se concurre para someter a decisión judicial derechos indiscutibles debido al incumplimiento del deudor, de modo que él "no ha sido creado para juzgar quien tenga y quien no tenga la razón, sino para satisfacer el interés de quien tiene la razón".

Es así, como en los procesos ejecutivos no se discuten derechos, ni se reconocen obligaciones, pues se trata del cumplimiento forzado de una acreencia impagada; de allí que en esta clase de procesos no es admisible el debate de temas de orden sustancial y legal, como lo es lo relacionado con el pago del impuesto cuatro por mil con ocasión del cumplimiento del valor debido por orden judicial.

En esta clase de procesos, se parte de la existencia real, expresa, clara, y exigible de una obligación, por lo tanto, no procede ni esta es la oportunidad para debates de orden sustancial y legal en torno

a la obligación, o de la legalidad del acto que da cumplimiento a las sentencias proferidas por esta jurisdicción y de su materialización.

Ahora bien, se indica que el Estatuto Tributario en sus artículos 870 a 881 establece el marco legal en relación con el gravamen a los movimientos financieros en adelante GMF, así:

*"El hecho generador del Gravamen a los Movimientos Financieros lo constituye la realización de las transacciones financieras, mediante las cuales se disponga de recursos depositados en cuentas corrientes o de ahorros, así como en cuentas de depósito en el Banco de la República, y los giros de cheques de gerencia."*

El artículo 873 dispone la causación de este así:

*"El Gravamen a los Movimientos Financieros es un impuesto instantáneo y se causa en el momento en que se produzca la disposición de los recursos objeto de la transacción financiera."*

El artículo 875 establece el sujeto pasivo de dicho impuesto, de la siguiente manera:

*"Serán sujetos pasivos del gravamen a los movimientos financieros los usuarios y clientes de las entidades vigiladas por las Superintendencias Bancaria\*, de Valores\* o de Economía Solidaria; así como las entidades vigiladas por estas mismas superintendencias, incluido el Banco de la República."*

El artículo 879 dispone 31 casos de excepciones al GMF. El artículo 881 establece el procedimiento excepcional para la devolución del GMF, únicamente para las sociedades titularizadoras, los establecimientos de crédito que administren cartera hipotecaria movilizadora, las sociedades fiduciarias y las entidades autorizadas para realizar titularizaciones de activos no hipotecarios a que se refiere el artículo 72 de la Ley 1328 de 2009.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 879 ibidem, la ETB no se encuentra exenta del cobro del impuesto del gravamen a los movimientos financieros por lo que procedía el descuento de lo que ahora reclama como faltante en cuando al pago de lo ordenado judicialmente y, como la superintendencia demandada tampoco funge como agente retenedor de dicho gravamen conforme el artículo 876, no le corresponde reintegrar suma alguna a la demandante, ni el pago de un valor adicional a lo ya cancelado.

En consecuencia, se confirmará la providencia apelada.

Por lo expuesto, el **Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B,**

### **III. RESUELVE**

**1º) Confírmase** el auto del 10 de marzo de 2023, mediante el cual el Juzgado Primero Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, no libró mandamiento de pago, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**2º)** Ejecutoriado este auto, por Secretaría, **devuélvase** el expediente al juzgado de origen, previas las constancias secretariales de rigor.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**ÓSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS**  
**Magistrado**  
**Firmado electrónicamente**

***Nota:** La presente providencia fue firmada electrónicamente por el ponente o 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.*