

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



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

Bogotá, D.C., quince (15) de junio de dos mil veintitrés (2023).

**Magistrado Ponente:** OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS  
**Expediente:** No. 25899-33-33-002-2022-00247-01  
**Demandante:** CONSTRUCCIONES IBERIA SAS  
**Demandado:** MUNICIPIO DE CAJICÁ  
**Referencia:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**Asunto:** APELACIÓN DE AUTO – SE REVOCA RECHAZO DEMANDA

Visto el informe secretarial que antecede (archivo 19), decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante en contra del auto del 4 de agosto de 2022, proferido por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Zipaquirá, mediante el cual se rechazó la demanda de la referencia (archivo 13).

**I. ANTECEDENTES**

**1. La demanda**

1. Construcciones Iberia SAS, por intermedio de apoderada judicial radicó en el aplicativo de demanda en línea, el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho con el fin de obtener la declaración de nulidad de los siguientes actos administrativos proferidos en el procedimiento policivo No. CCIU-003-2020: (i) Resolución No. CCIU-003-2020 del 15 de junio de 2021 mediante la cual se impuso una multa por infracciones urbanísticas, proferido por la inspección de policía de Cajicá; (ii) Auto del 15 de junio de 2021 mediante el cual la inspección de policía de Cajicá resolvió un recurso

de reposición contra el acto anterior y (iii) Resolución No. 295 del 23 de julio de 2021, mediante la cual el secretario de planeación de Cajicá resolvió un recurso de apelación en contra de la sanción impuesta (archivo 02).

2. Sometido a reparto, le correspondió asumir el conocimiento del asunto al Juzgado 3º Administrativo de Bogotá (archivo 04), quien por auto del 30 de junio de 2022 declaró su falta de competencia para conocer del asunto en atención al factor territorial de la competencia y ordenó la remisión del expediente a los Juzgados Administrativos de Zipaquirá (archivo 06).

3. Recibido el proceso en los Juzgados de Zipaquirá y sometido a reparto, le correspondió asumir el conocimiento del asunto al Juzgado Segundo de Zipaquirá (archivo 10), quien por auto del 14 de julio de 2022 inadmitió la demanda para que se corrigiera en el sentido de, (i) aportar certificado de existencia y representación actualizado de la persona jurídica demandante, (ii) aportar poder debidamente otorgado, (iii) corregir los hechos de la demanda, (iv) aportar copia de unos planos relacionados como pruebas y (v) acreditar el traslado electrónica de la demanda al extremo pasivo (archivo 11).

4. Así las cosas, mediante escrito radicado el 26 de julio de 2022 el apoderado del extremo actor allegó la subsanación de la demanda corrigiendo la mayoría de los defectos anotados por el *a quo* (archivo12), pues, una vez verificada la subsanación y sus anexos, advirtió el Despacho de instancia que el poder allegado al expediente no cumplía con la exigencias legales del Decreto legislativo 806 de 2020, hoy en día Ley 2213 de 2022, ni las contenidas en el Código General del Proceso, razón por la cual, por auto del 4 de agosto de 2022 el Juzgado 2º Administrativo de Zipaquirá rechazó la demanda en el asunto de la referencia (archivo 13).

5. Contra el rechazo de demanda, el apoderado actor interpuso recurso de reposición en subsidio apelación al no encontrarse de acuerdo con la decisión de rechazo de la demanda, pues, a su criterio, las exigencias del despacho de instancia en relación con el otorgamiento del poder para actuar ante la jurisdicción atienden a formulismo sacramental que sacrifica el derecho de acción del demandante (archivo 14).

6. En consecuencia, el Juzgado 2º Administrativo de Zipaquirá mediante auto del 18 de agosto de 2022 desató el recurso de reposición impetrado en el sentido de no reponer la decisión de rechazo de demanda y concedió el recurso de apelación ante este Tribunal (archivo 16).

7. Recibido el asunto en el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y sometido a reparto, le correspondió asumir el conocimiento del asunto al magistrado ponente de la referencia (archivo 18).

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

El Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Zipaquirá, dispuso rechazar la demanda de la referencia, al considerar que la demandante no atendió la carga impuesta en el auto de inadmisión.

En síntesis, el *a-quo* determinó que, la parte demandante no atendió lo requerido en el auto de inadmisión, toda vez que, no aportó al proceso poder debidamente otorgado, razón por la cual, consideró como no subsanada en debida forma la demanda (archivo 13).

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

Contra la anterior decisión, la parte demandante interpuso recurso de reposición y en subsidio apelación (archivo 14), exponiendo que el

Despacho de instancia incurrió en formalismos sacramentales, por lo que debe presumirse la buena fe del otorgante y del apoderado, pues, considera que se le está rechazando la demanda "... *por minucias, pequeñeces, insignificancias, ...*" que desconocen el esfuerzo y desgaste jurídico de la parte demandante.

Adicionalmente, realizó una exposición sobre el Estado social de derecho para concluir que "... *no hay justicia en Colombia en un gran sin número de casos.*"

## II. CONSIDERACIONES

### 1. De la competencia del Tribunal y el trámite del recurso de apelación contra autos.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 153 de la Ley 1437 de 2011, este Tribunal es competente para resolver el recurso de apelación impetrado en subsidio del de reposición por la parte actora en contra del auto que rechazó la demanda, razón por la cual, se **avoca** el conocimiento del asunto.

Ahora bien, 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. <Artículo modificado por el artículo 64 de la Ley 2080 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> 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.”**  
(Destacado por la Sala)

En el caso bajo examen, la Sala advierte que el auto apelado fue proferido el 4 de agosto de 202 y, respecto de su notificación, se desconoce la fecha toda vez que en el expediente electrónico no obra prueba de la misma y, una vez consultada la plataforma de gestión judicial SAMAI, no se encontró el registro de las actuaciones adelantadas por el Despacho de instancia.

En consecuencia, el Tribunal **instará** al *a quo* para que adelante conforme los expedientes electrónicos con la totalidad de las piezas procesales y realice el registro de las actuaciones del Despacho en la plataforma SAMAI.

No obstante lo anterior, en atención a que el Juzgado 2º Administrativo de Zipaquirá resolvió el recurso de reposición impetrado contra la providencia objeto del recurso de alzada, la Sala procederá a desatar el recurso de alzada presumiendo la interposición del mismo en término.

## **2. Caso concreto.**

En el presente asunto, corresponde a la Sala determinar si el poder otorgado por el extremo actor resulta válido y eficaz para adelantar actuaciones ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Así las cosas, se debe poner de presente que la legislación nacional ha dispuesto de una ritualidad para efectos de otorgar un poder a un abogado para que, en nombre y representación de otro, actúe ante los jueces del país.

En efecto, encontramos un régimen tradicional de otorgamiento de poder dado por el artículo 74 del Código General del Proceso, el cual establece que el poder especial debe determinar e identificar el objeto para el cual fue concedido el poder; además, debe ser presentado personalmente ante Juez, oficina judicial de apoyo o notario, a saber:

**"ARTÍCULO 74. PODERES.** *Los poderes generales para toda clase de procesos solo podrán conferirse por escritura pública. **El poder especial para uno o varios procesos podrá conferirse por documento privado. En los poderes especiales los asuntos deberán estar determinados y claramente identificados.***

**El poder especial puede conferirse verbalmente en audiencia o diligencia o por memorial dirigido al juez del conocimiento. El poder especial para efectos judiciales deberá ser presentado personalmente por el poderdante ante juez, oficina judicial de apoyo o notario.** *Las sustituciones de poder se presumen auténticas.*

*Los poderes podrán extenderse en el exterior, ante cónsul colombiano o el funcionario que la ley local autorice para ello; en ese último caso, su autenticación se hará en la forma establecida en el artículo [251](#).*

*Cuando quien otorga el poder fuere una sociedad, si el cónsul que lo autentica o ante quien se otorga hace constar que tuvo a la vista las pruebas de la existencia de aquella y que quien lo confiere es su representante, se tendrán por establecidas estas circunstancias. De la misma manera se procederá cuando quien confiera el poder sea apoderado de una persona.*

**Se podrá conferir poder especial por mensaje de datos con firma digital.**

*Los poderes podrán ser aceptados expresamente o por su ejercicio."*

De otra parte, se advierte que el poder especial puede ser conferido mediante mensaje de datos conforme lo señala el artículo 5º del Decreto Legislativo 806 de 2020, hoy en día artículo 5º de la Ley 2213 de 2022, el cual preceptúa:

***ARTÍCULO 5o. PODERES. Los poderes especiales para cualquier actuación judicial se podrán conferir mediante mensaje de datos, sin firma manuscrita o digital, con la sola antefirma, se presumirán auténticos y no requerirán de ninguna presentación personal o reconocimiento.***

*En el poder se indicará expresamente la dirección de correo electrónico del apoderado que deberá coincidir con la inscrita en el Registro Nacional de Abogados.*

***Los poderes otorgados por personas inscritas en el registro mercantil, deberán ser remitidos desde la dirección de correo electrónico inscrita para recibir notificaciones judiciales.***

En atención al anterior contexto normativo, se tiene que los poderes para actuar ante los jueces deben cumplir con unas exigencias determinadas por la Ley, lo que implica que dicha ritualidad deba ser cumplida como cualquier otra carga procesal, pues, se trata de un mandato de orden legal de conformidad con lo previsto por el artículo 74 del Código General del Proceso.

Sin embargo, con ocasión de la pandemia ocasionada por el Covid-19, se expidió el Decreto Legislativo 806 de 2020, cuyo objeto no era otro que *"implementar el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales y agilizar el trámite de los procesos judiciales"*, propendiendo por *"flexibilizar la atención a los usuarios del servicio de justicia y contribuir a la pronta reactivación de las actividades económicas que dependen de este"*, de conformidad con lo señalado en su artículo primero y, razón por la cual, el artículo 5º del mismo decreto dispuso que los poderes podían ser conferidos

a través de mensajes de datos, con la sola antefirma y se presumirán auténticos.

Esto traduce que debe considerarse que, a diferencia del criterio plasmado por el juzgado de primera instancia, el poder tiene un autor conocido, pues, a eso apunta la presunción de autenticidad prevista en la citada norma, y será eficaz, siempre que, además de otorgarse a un profesional del derecho, se confiera por mensaje de datos y tenga la antefirma del otorgante, sin necesidad de presentación personal, reconocimiento notarial, firma manuscrita o digital, o envío desde el correo electrónico del poderdante al del apoderado.

Al respecto, se pone de presente que los administradores de justicia tienen el deber de procurar el uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en la actividad judicial conforme lo señala el artículo 95 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia y el artículo 103 del Código General del Proceso, a saber:

**ARTÍCULO 95. TECNOLOGÍA AL SERVICIO DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA.**

*El Consejo Superior de la Judicatura debe propender por la incorporación de tecnología de avanzada al servicio de la administración de justicia. Esta acción se enfocará principalmente a mejorar la práctica de las pruebas, la formación, conservación y reproducción de los expedientes, la comunicación entre los despachos y a garantizar el funcionamiento razonable del sistema de información.*

*Los juzgados, tribunales y corporaciones judiciales podrán utilizar cualesquier medios técnicos, electrónicos, informáticos y telemáticos, para el cumplimiento de sus funciones.*

*Los documentos emitidos por los citados medios, cualquiera que sea su soporte, gozarán de la validez y eficacia de un documento original siempre que quede garantizada su autenticidad, integridad y el cumplimiento de los requisitos exigidos por las leyes procesales.*

*Los procesos que se tramiten con soporte informático garantizarán la identificación y el ejercicio de la función jurisdiccional por el órgano que la ejerce, así como la confidencialidad, privacidad, y seguridad de los datos de carácter personal que contengan en los términos que establezca la ley.*

**ARTÍCULO 103. USO DE LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y DE LAS COMUNICACIONES.**

*En todas las actuaciones judiciales deberá procurarse el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones en la gestión y trámite de los procesos judiciales, con el*

fin de facilitar y agilizar el acceso a la justicia, así como ampliar su cobertura.

**Las actuaciones judiciales se podrán realizar a través de mensajes de datos.** La autoridad judicial deberá contar con mecanismos que permitan generar, archivar y comunicar mensajes de datos.

En cuanto sean compatibles con las disposiciones de este código se aplicará lo dispuesto en la Ley [527](#) de 1999, las que lo sustituyan o modifiquen, y sus reglamentos.

**PARÁGRAFO PRIMERO.** La Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura adoptará las medidas necesarias para procurar que al entrar en vigencia este código todas las autoridades judiciales cuenten con las condiciones técnicas necesarias para generar, archivar y comunicar mensajes de datos.

El Plan de Justicia Digital estará integrado por todos los procesos y herramientas de gestión de la actividad jurisdiccional por medio de las tecnologías de la información y las comunicaciones, que permitan formar y gestionar expedientes digitales y el litigio en línea. El plan dispondrá el uso obligatorio de dichas tecnologías de manera gradual, por despachos judiciales o zonas geográficas del país, de acuerdo con la disponibilidad de condiciones técnicas para ello.

**PARÁGRAFO SEGUNDO.** No obstante lo dispuesto en la Ley [527](#) de 1999, se presumen auténticos los memoriales y demás comunicaciones cruzadas entre las autoridades judiciales y las partes o sus abogados, cuando sean originadas desde el correo electrónico suministrado en la demanda o en cualquier otro acto del proceso.

**PARÁGRAFO TERCERO.** Cuando este código se refiera al uso de correo electrónico, dirección electrónica, medios magnéticos o medios electrónicos, se entenderá que también podrán utilizarse otros sistemas de envío, transmisión, acceso y almacenamiento de mensajes de datos siempre que garanticen la autenticidad e integridad del intercambio o acceso de información. La Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura establecerá los sistemas que cumplen con los anteriores presupuestos y reglamentará su utilización. (Se destaca).

En cumplimiento de lo anterior, las normas procesales han permitido que el poder para actuar ante las autoridades judiciales sea conferido por mensaje de datos sin requisitos innecesarios adicionales.

Nótese como el artículo 103 del CGP antes transcrito permite que las actuaciones judiciales se surtan a través de mensaje de datos; además, el mencionado Código avaló la posibilidad de conferir poder a los abogados para los fines específicos mediante escrito presentado personalmente por el poderdante ante el Juez, oficina judicial de apoyo o notario, o por mensaje de datos con firma digital<sup>1</sup>;

---

<sup>1</sup> Artículo 74 CGP.

igualmente, permitió la radicación de demandas en mensaje de datos<sup>2</sup>.

Al respecto, resulta imperioso precisar que la noción de "mensaje de datos", hace parte de la estructura y disposiciones del Código General del Proceso para que jueces y usuarios del servicio de justicia pudieran actuar por medio de las TIC; igualmente, la noción de mensaje de datos no puede equipararse a mensaje de correo electrónico, como lo entendió el Despacho de primera instancia.

En efecto, el artículo 28 del Código Civil dispone que *"las palabras de la ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras; pero cuando el legislador las haya definido expresamente para ciertas materias, se les dará en éstas su significado legal."*

El sentido natural y obvio de la palabra "mensaje", según la definición de la Real Academia Española<sup>3</sup>, corresponde al recado que una persona envía a otra o a la información remitida a un destinatario; sin embargo, el término "mensaje de datos", además de ser empleada en varias oportunidades por el legislador, cuenta con una definición legal que debe primar y la cual esta contenida en el literal a del artículo 2º de la Ley 527 de 1999 *"Por medio de la cual se define y reglamenta el acceso y uso de los mensajes de datos, del comercio electrónico y de las firmas digitales, y se establecen las entidades de certificación y se dictan otras disposiciones."*, a saber:

**ARTÍCULO 2.** *Definiciones. Para los efectos de la presente ley se entenderá por:*

a) *Mensaje de datos. La información generada, enviada, recibida, almacenada o comunicada por medios electrónicos, ópticos o similares, como pudieran ser, entre otros, el Intercambio Electrónico de Datos (EDI), Internet, el correo electrónico, el telegrama, el télex o el telefax;*

(...)"

---

<sup>2</sup> Parágrafo 2º artículo 82 ibidem.

<sup>3</sup> <https://dle.rae.es/mensaje>

En ese contexto, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 28 del Código Civil, respecto de la noción de mensaje de datos, se debe acoger el sentido legal que le otorga el literal a del artículo 2º de la Ley 527 de 1999 antes transcrito, por lo tanto, se tiene que por mensaje de datos se entiende toda información generada, enviada, recibida, almacenada o comunicada con un soporte electrónico, digital, óptico o similar.

En consecuencia, mensaje de datos no se refiere únicamente al que se envía a un destinatario o circula por medio del uso de las tecnologías de la información y de comunicación, sino que, se trata de cualquier dato, declaración o información que repose en contenedor tecnológico.

La anterior distinción legal de mensaje de datos, atendió a implementación en la legislación nacional de la Ley Modelo de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI o UNCITRAL) sobre Comercio Electrónico de 1996<sup>4</sup>, lo que explica que, el artículo 3º de la ley 527 de 1999 ordene su interpretación atendiendo "*su origen internacional, la necesidad de promover la uniformidad de su aplicación y la observancia de la buena fe*", así como dirimir los asuntos no regulados con los principios que la inspiran, tales como la equivalencia funcional y la neutralidad tecnológica.

Al respecto, se tiene que el principio de la equivalencia funcional propende por la finalidad funcional de los documentos, lo que quiere decir que, si bien los documentos físicos no son idénticos a sus equivalentes electrónicos, si cumplen las mismas funciones por lo que

---

<sup>4</sup> Su contenido, junto con la guía de incorporación al derecho interno, pueden consultarse en [https://uncitral.un.org/sites/uncitral.un.org/files/media-documents/uncitral/es/05-89453\\_s\\_ebook.pdf](https://uncitral.un.org/sites/uncitral.un.org/files/media-documents/uncitral/es/05-89453_s_ebook.pdf).

se les debe otorgar el mismo mérito legal; por su parte, la neutralidad tecnológica admite la multiplicidad de medios tecnológicos disponibles para enviar, generar, recibir, almacenar o comunicar documentos, firmas o mensaje de datos sin que se debe adoptar alguno de los medios tecnológicos en específico, en razón a los avances tecnológicos que podrían llevar a cualquiera de los diferentes medios tecnológicos a caer en desuso.

Así lo ha entendido la jurisprudencia de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, que, en sentencia del 29 de marzo de 2023, dentro del radicado No. 47001-22-13-000-2023-00018-01, donde al estudiar una acción de tutela contra providencia judicial que rechazó una demanda por no haberse acreditado el otorgamiento de poder mediante correo electrónico, expuso lo siguiente:

(...)

*El principio de la equivalencia funcional consiste en que si bien los documentos físicos, las firmas manuscritas y el original tangible no son idénticos a sus equivalentes electrónicos, sí cumplen las mismas funciones y, por tanto, ameritan igual eficacia jurídica. La neutralidad tecnológica, por su parte, admite las diversas tecnologías disponibles para enviar, generar, recibir, almacenar o comunicar documentos, firmas, originales electrónicos o mensajes de datos y, generalmente, proscribire acoger una sola de ellas en particular, porque los avances tecnológicos pueden hacerla caduca con el paso del tiempo o que no esté disponible para todos los usuarios de la administración de justicia.*

(...)

En efecto, la Guía de la Ley Modelo de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional ya mencionada, expone que "El concepto de "mensaje de datos" no se limita a la comunicación sino que pretende también englobar cualquier información consignada sobre un soporte informático que no esté

*destinada a ser comunicada. Así pues, el concepto de "mensaje" incluye el de información meramente consignada.*"<sup>5</sup>

Así las cosas, "mensaje de datos" es el concepto legal traído de la Ley Modelo de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional, el cual hace referencia y cobija la información enviada, recibida, producida, almacenada o comunicada en formatos electrónicos, ópticos o similares; en ese sentido, el poder allegado al expediente de la referencia en formato pdf y visible a folios 1 y 2 del archivo 03 y folios 73 y 74 del archivo 12 del expediente cumple con las exigencias legales del Decreto 806 de 2020 hoy en día Ley 2213 de 2022, pues, el artículo 5º del Decreto y de la Ley en cita permite conferir poder por mensaje de datos, el cual se debe presumir auténtico.

De ahí que, solicitar requisitos adicionales como la cadena de correos electrónicos mediante el cual fue conferido, resulte excesivo y un requisito adicional a lo legalmente establecido.

La anterior interpretación, se da con base en el postulado del artículo 3º de la Ley 527 de 1999 antes reseñado, pues determina que la aplicación de la definición o noción contenida en la mentada Ley ya explicada, se debe hacer de acuerdo a su origen internacional comoquiera que se acoge de un- modelo de Ley de la Organización de Naciones Unidas, en procura de una aplicación uniforme y atendiendo al postulado de buena fe contenido en el artículo 83 de la Carta Magna.

En consecuencia, el Despacho de conocimiento del asunto al considerar insuficiente el poder conferido por mensaje de datos y exigir la trazabilidad del poder otorgado mediante la cadena de envío del documento desde la cuenta de correo electrónico del poderdante

---

<sup>5</sup> Página 24, numeral 30 de la Guía de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional.

a la del apoderado para establecer su autenticidad, desatendió la definición de origen internacional e incluida en el ordenamiento jurídico colombiano de lo que se entiende por "mensaje de datos" contenida en la Ley 527 de 1999.

Igualmente, dejó de lado el principio de buena fe que orienta al ordenamiento jurídico colombiano, particularmente el postulado de buena fe del poderdante y del abogado que acudió ante la autoridad judicial con fundamento en un poder en formato PDF.

De otra parte, desconoció la presunción de autenticidad de que trata el mismo artículo 5º del Decreto 806 de 2020, hoy Ley 2213 de 2022, aplicable al caso concreto y; asimismo, desconoció el deber previsto en la parte final del artículo 11 del Código General del Proceso, que propende porque los jueces se abstengan de exigir formalidades innecesarias.

En conclusión, en el presente asunto no le era dado al Despacho de primera instancia rechazar la demanda so pretexto de verificar la autenticidad del poder otorgado mediante mensaje de datos con la cadena de envíos del documento mediante correo electrónicos toda vez que se debe presumir autentico el poder conferido por mensaje de datos conforme a lo aquí expuesto y la presunción de autenticidad contenida en el artículo 5º del Decreto 806 de 2020, hoy Ley 2213 de 2022.

Por lo tanto, la Sala **revocará** el auto apelado del 4 de agosto de 2022, proferido por el Juzgado Segundo Administrativo de Zipaquirá, para que en su lugar provea sobre la admisión de la demanda previa verificación de los requisitos de admisibilidad, pero con atención a lo explicado en esta providencia.

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

**RESUELVE:**

**Primero: Revócase** el auto del 4 de agosto de 2022 proferido por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Zipaquirá, mediante el cual se rechazó la demanda de la referencia, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**Segundo: Ordénase** al Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Zipaquirá que provea sobre la admisión de la demanda en el asunto de la referencia con atención a las consideraciones expuestas en esta providencia.

**Tercero:** Ejecutoriado este auto, por Secretaría **devuélvase** el expediente al juzgado de origen.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

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

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

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

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

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



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

Bogotá, D.C., quince (15) de junio de dos mil veintitrés (2023)

**Magistrado Ponente: OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS**  
**Radicación: No. 25000-23-41-000-2023-00758-00**  
**Demandante: PEDRO ANTONIO HERRERA MIRANDA**  
**Demandado: LA NACIÓN - MINISTERIO DE HACIENDA Y  
CRÉDITO PÚBLICO, DEPARTAMENTO  
ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA  
Y OTROS**  
**Referencia: ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO**  
**Tema: RECHAZA DEMANDA – CONSTITUCIÓN EN  
RENUENCIA**

Decide la Sala sobre la admisión del medio de control jurisdiccional de cumplimiento de normas con fuerza material de ley o de actos administrativos presentada por el señor Pedro Antonio Herrera Miranda con el fin de obtener el cumplimiento por parte de la Nación – Ministerio de Hacienda, el Departamento Administrativo de la Función Pública y otros, de lo establecido en el artículo 4º de la Ley 4 de 1992, la Ley 923 de 2004 y en el artículo 122 de la Constitución Política.

**I. ANTECEDENTES**

1) Mediante escrito radicado el 6 de junio de 2023, el señor Pedro Antonio Herrera Miranda, demandó en ejercicio de la acción de cumplimiento a la Nación, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Administrativo de la Función Pública y otros (archivo 01).

2) Efectuado el reparto le correspondió asumir el conocimiento del asunto, al magistrado ponente de la referencia el día 14 de junio de 2023 (archivo 02).

## II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Es importante señalar que de conformidad con lo establecido en el numeral 14) del artículo 152 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, corresponde a los tribunales administrativos conocer, en primera instancia, de las acciones de cumplimiento que se interpongan contra autoridades del nivel nacional.

En efecto, toda vez que, la Nación - Ministerio de Hacienda y Crédito Público, es un organismo del sector central de la administración pública nacional, perteneciente a la rama ejecutiva del poder público en el orden nacional, esta Corporación es competente para asumir el conocimiento de esta clase de acciones constitucionales presentadas en contra de ese preciso tipo de entidades.

Una vez hechas las anteriores precisiones, la Sala rechazará la demanda interpuesta, por las siguientes razones:

1) A términos de lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley 393 de 1997, los requisitos formales de la demanda presentada en ejercicio de la acción de cumplimiento son los siguientes:

**"Artículo 10.- Contenido de la Solicitud.** La solicitud deberá contener:

1. El nombre, identificación y lugar de residencia de la persona que instaura la acción.

2. La determinación de la norma con fuerza material de ley o acto administrativo incumplido. Si la Acción recae sobre Acto Administrativo, deberá adjuntarse copia del mismo. Tratándose de Acto Administrativo verbal, deberá anexarse prueba siquiera sumaria de su existencia.

3. Una narración de los hechos constitutivos del incumplimiento.

4. Determinación de la autoridad o particular incumplido.

**5. Prueba de la renuencia, salvo lo contemplado en la excepción del inciso segundo del artículo 8º de la presente ley, y que consistirá en la demostración de haberle pedido directamente su cumplimiento a la autoridad respectiva.**

6. *Solicitud de pruebas y enunciación de las que pretendan hacer valer.*

7. *La manifestación, que se entiende presentada bajo la gravedad del juramento, de no haber presentado otra solicitud respecto a los mismos hechos o derechos ante ninguna otra autoridad.*

**Parágrafo.-** *La solicitud también podrá ser presentada en forma verbal cuando el solicitante no sepa leer ni escribir, sea menor de edad o se encuentre en situación de extrema urgencia.” (negritas adicionales).*

Bajo esa óptica legal, se tiene que uno de los requisitos de la demanda de acción de cumplimiento es la presentación de la prueba de constitución en renuencia de la autoridad demandada a cumplir la norma con fuerza material de ley o un acto administrativo.

Adicionalmente, es claro que para que se entienda presentada la prueba de constitución en renuencia se debe haber solicitado directa y previamente dicho cumplimiento a la autoridad pública o particular supuestamente incumplido.

2) Por su parte, el artículo 12 de la disposición legal que regula este tipo de acciones constitucionales establece que si no se aporta la prueba de constitución en renuencia la demanda será rechazada de plano, salvo que el cumplimiento del requisito de procedibilidad genere el inminente peligro de sufrir un perjuicio irremediable, caso en el cual el demandante deberá sustentar tal situación en el *petitum*, como lo consagra el inciso segundo del artículo 8º de la misma Ley 393 de 1997. Las normas en cita son textualmente como siguen:

**"Artículo 8o.- Procedibilidad.** *La acción de Cumplimiento procederá contra toda acción u omisión de la autoridad que incumpla o ejecute actos o hechos que permitan deducir inminente incumplimiento de normas con fuerza material de ley o actos administrativos. También procederá contra acciones u omisiones de los particulares, de conformidad con lo establecido en la presente ley.*

**Con el propósito de constituir en renuencia, la procedencia de la acción requerirá que el accionante previamente haya**

**reclamado el cumplimiento del deber legal o administrativo y la autoridad se haya ratificado en su incumplimiento o no contestado dentro de los diez (10) días siguientes a la presentación de la solicitud. Excepcionalmente se podrá prescindir de este requisito, cuando el cumplirlo a cabalidad genere el inminente peligro de sufrir un perjuicio irremediable, caso en el cual deberá ser sustentado en la demanda.**

*También procederá para el cumplimiento de normas con fuerza de ley y actos administrativos, lo cual no excluirá el ejercicio de la acción popular para la reparación del derecho.*

(...)

**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 8o., salvo que se trata de la excepción allí contemplada, el rechazo procederá de plano.**

*Si la solicitud fuere verbal, el Juez procederá a corregirla en el acto con la información adicional que le proporcione el solicitante.”*  
(resalta la Sala).

Así las cosas, es evidente que la constitución en renuencia no sólo es un requisito formal de la demanda sino, al propio tiempo, un requisito de procedibilidad de la acción de cumplimiento.

Igualmente, según los apartes normativos antes transcritos, el requisito de constitución en renuencia consiste en la obligación o carga que tiene la parte actora de que previamente a la presentación de la acción de cumplimiento, se eleve ante la autoridad o entidad presuntamente incumplida una solicitud con el propósito específico y concreto de que cumpla el mandato legal o acto administrativo incumplido, circunstancia ante la cual bien pueden presentarse hipótesis como las siguientes:

- a) Que la autoridad ratifique el incumplimiento.
- b) Que la autoridad guarde silencio dentro de los diez (10) días siguientes a la presentación de la petición.

3) Sin embargo, como ya se indicó, este requisito no es exigible cuando el cumplirlo genere un inminente peligro de sufrir un perjuicio irremediable pero, se impone a la parte demandante la carga de sustentar ese preciso hecho en la demanda, y además, deberá probar la inminencia del perjuicio que se causaría, lineamiento jurisprudencial trazado por el órgano de cierre de la jurisdicción contencioso administrativo<sup>1</sup> en los siguiente términos:

*"No obstante, cabe recordar que, de acuerdo con el artículo 8º de la Ley 393 de 1997, solamente puede prescindirse del requisito de constitución de renuencia en aquellos casos en que el incumplimiento de la norma o acto administrativo cuya observancia se reclama genera el inminente peligro de sufrir un perjuicio irremediable para el accionante, situaciones en las cuales debe, de un lado, sustentarse en la demanda y, de otro, demostrarse la inminencia del perjuicio irremediable".*

Acerca de los requisitos que debe reunir el escrito con el que se reclama el cumplimiento del deber legal o administrativo ante la autoridad o entidad incumplida, la jurisprudencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado<sup>2</sup> ha señalado lo siguiente:

*"El requisito de la renuencia para la procedencia de la acción contempla el estudio de dos aspectos: De un lado, la reclamación del cumplimiento y, de otro, la renuencia. El primero, se refiere a la solicitud dirigida a la autoridad o al particular que incumple la norma, la cual constituye la base de la renuencia. Pese a que la Ley 393 de 1997 no señala cómo debe efectuarse la reclamación, es lógico inferir que no está sometida a formalidades especiales. Sin embargo, del objetivo mismo de la reclamación, que no es otro que exigir el cumplimiento de una norma, es posible concluir que la solicitud debe contener: **i) la petición de cumplimiento de una norma con fuerza material de ley o de un acto administrativo, ii) el señalamiento preciso de la disposición que consagra una obligación, y iii) la explicación del sustento en el que se funda el incumplimiento**". (resalta la Sala).*

Bajo esa directriz jurisprudencial se tiene que tal escrito debe contener los siguientes requisitos:

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta providencia de 13 de noviembre de 2003, expediente número 25000-23-27-000-2003-1877-01(ACU), Magistrado Ponente Darío Quiñones Pinilla.

<sup>2</sup> Providencia de 31 de marzo de 2006, expediente No. 15001-23-31-000-2005-01232-01(ACU), Magistrado Ponente Daría Quiñones Pinilla.

a) Se debe solicitar el cumplimiento de una norma con fuerza material de ley o de un acto administrativo.

b) El señalamiento preciso de la disposición que consagra la obligación incumplida.

c) Los argumentos en los que se funda el incumplimiento.

En ese sentido, la Sección Quinta de esa misma Corporación, en sentencia del 14 de abril de 2005 proferida dentro del proceso número 19001-23-31-000-2004-02248-01(ACU), Magistrada Ponente María Nohemí Hernández Pinzón, puso de presente lo siguiente:

*"Se trata, entonces, de un requisito de procedibilidad de la acción de cumplimiento, que se satisface siempre que en los escritos de solicitud del interesado y de respuesta de la autoridad -o el sólo escrito de solicitud, cuando la autoridad no contestó-, se observen los siguientes presupuestos:*

*a) que coincidan claramente en el escrito de renuencia y en la demanda, las normas o actos administrativos calificados como incumplidos,*

*b) que sea idéntico el contenido de lo pretendido ante la administración, a lo planteado ante la jurisdicción en ejercicio de la acción de cumplimiento,*

*c) que quien suscribe la petición de renuencia sea el actor del proceso,*

*d) que la entidad a la cual va dirigida la petición previa sea la misma que se demanda en la acción de cumplimiento y,*

*e) que la autoridad a quien va dirigido el escrito se haya ratificado en el incumplimiento del deber legal o administrativo reclamado o haya guardado silencio frente a la solicitud."<sup>3</sup> (Se destaca).*

Según el aparte jurisprudencial antes transcrito debe existir coincidencia entre: a) el contenido de la petición de cumplimiento y la demanda; b) la entidad ante la que se eleva la solicitud y contra la que se dirige la

---

<sup>3</sup> Véanse, entre muchas otras providencias: Consejo de Estado, Sección Quinta. Exp. 17001-23-33-00-2021-00020-01 ACU, sentencia del 19 de agosto de 2021.

acción y; c) quien promueve la acción y presenta la petición; además, la autoridad incumplida debe haberse ratificado en el incumplimiento o haber guardado silencio frente a la solicitud, cuestiones estas que más que consistir en requisitos que debe contener el escrito mediante el cual se pide el cumplimiento de un mandato legal o de un acto administrativo, constituyen elementos de verificación en el análisis de fondo de la providencia que ponga fin a la controversia.

4) Ahora bien, revisado el expediente de la referencia encuentra la Sala que, la parte actora no cumplió con el requisito de procedibilidad de que trata el artículo 8º de la Ley 393 de 1997. Pues, se advierte que la parte actora no aportó el escrito de constitución en renuencia respectivo junto con la demanda. En efecto, en el escrito de demanda únicamente indica en el acápite de pruebas que se tenga en cuenta lo siguiente:

"(...)

F. PRUEBAS

Se tenga en cuenta las señaladas en el literal B de la demanda y el decreto 466 del 29 de marzo de 2022 para que se observe quiénes lo firman

Nótese cómo el demandante omitió el deber de constituir en renuencia a la entidad, esto es, solicitar el cumplimiento de una norma con fuerza material de ley o acto administrativo, previo a la interposición de la demanda; de conformidad con lo establecido en el artículo 8º de la Ley 393 de 1997.

5) En ese orden de ideas, comoquiera que no se cumplió con el requisito de procedibilidad de la acción, por no constituir en renuencia a la autoridad pública presuntamente incumplida, se impone rechazar la demanda presentada.

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

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

**1º) Recházase** la demanda presentada por el señor Pedro Antonio Herrera Miranda, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**2º) Ejecutoriada** esta decisión, por tratarse de un expediente digital **archívese** el proceso de la referencia.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Discutido y aprobado en sesión de Sala de la fecha. Acta

**OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS**  
**Magistrado**

Firmado electrónicamente

**MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN**  
**Magistrado**

Firmado electrónicamente

**CÉSAR GIOVANNI CHAPARRO RINCÓN**  
**Magistrado**

Firmado electrónicamente

**Constancia:** 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 1487 de 2011.

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

Bogotá D.C., veinte (20) de junio de dos mil veintitrés (2023)

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

**Referencia:** Exp. No. 250002341000202300693-00

**Demandante:** GARCÍA RÍOS CONSTRUCTORES S.A.S.

**Demandado:** CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

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

**Asunto:** Inadmite demanda.

La sociedad GARCÍA RÍOS CONSTRUCTORES S.A.S., 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.

"1.- Que se declare la nulidad del PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL UCC-PRF 015-2017 - SIREF: 15053, tramitado en contra de los integrantes de la UNIÓN TEMPORAL CHIRIGUANA 2009, dentro de los cuales participo como parte integrante la firma GARCIA RIOS CONSTRUCTORES S.A. hoy GARCIA RIOS COSNSTRUCTORES S.A.S., nulidad que debe declararse desde el Auto 1076 del 16 de junio de 2017 por medio de la cual "SE DIO APERTURA AL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL UCC-PRF-015-2017", además de declarar la nulidad de los siguientes actos administrativos procesales surtidos dentro del proceso de responsabilidad fiscal aquí suplicado:

1.1.- Auto 1584 del 29 de noviembre de 2018, por medio del cual la CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA, procedió a IMPUTAR RESPONSABILIDAD FISCAL.

1.2.- Auto 0891 del 24 de mayo de 2021 emitido por la CONTRALORÍA DELEGADA INTERSECTORIAL No. 14 de la CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA, por medio del cual "SE FALLA CON RESPONSABILIDAD FISCAL EN PRIMERA INSTANCIA EN EL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. UCCPRF 015-2017"

1.3.- Auto 1355 del 26 de agosto de 2021 fulminado por CONTRALORÍA DELEGADA INTERSECTORIAL No. 14 de la CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA, por medio del cual "SE CONCEDE RECURSO DE APELACION SOBRE SOLICITUD DE NULIDAD POSTERIOR AL FALLO DE RESPONSABILIDAD FISCAL, SE RECHAZAN UNAS SOLICITUDES DE NULIDAD, SE RESUELVEN RECURSOS DE REPOSICIÓN Y SE CONCEDEN APELACIONES DEL FALLO DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL NÚMERO UCC-PRF015-2017"

1.4.- Auto ORD-801119-232-2021 del 27 de septiembre de 2021, proferido por la SALA FISCAL Y SANCIONATORIA de la CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA por medio del cual "SE RESUELVE RECURSOS DE APELACIÓN Y GRADO DE CONSULTA CONTRA FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL NO PRF UCCPRF 015-2017"

2.- A título de restablecimiento del derecho se solicita se proceda a dejar sin efectos la sanción fiscal impuesta dentro del proceso de responsabilidad fiscal objeto esta demanda, así como también se deje sin efecto las medidas fiscales que derivan de la sanción fiscal suplicada como es el decreto de inhabilidad para contratar con el estado en virtud del fallo de responsabilidad fiscal instaurada en contra de la sociedad que aquí represento.

3.- De igual forma y a título de restablecimiento del derecho se solicita se condene a la parte pasiva a ordenar a quien corresponda proceda a retirar a la sociedad GARCIA RIOS CONSTRUCTORES SAS del reporte de antecedentes fiscales que para el efecto lleva la parte demandada.

4.- De igual manera y a título de restablecimiento del derecho, se procede a solicitar se deje sin efecto toda acción de cobro coactivo que la pasiva pueda adelantar o este adelantando emanada de los actos administrativos objeto de esta demanda, ordenando de paso a que se levanten todas las medidas cautelares aplicadas en contra de la sociedad GARCIA RIOS CONSTRUCTORES SAS fruto de la sanción fiscal objeto de este trámite judicial.

(...)"

### **Estudio de la demanda**

Del estudio de la demanda para proveer sobre su admisión, el Despacho advierte que la misma presenta los siguientes defectos.

#### **1. Pretensiones**

La parte actora deberá adecuar las pretensiones de la demanda, en el sentido de limitar los actos administrativos demandados a los que son susceptibles de control judicial, pues los Autos 1076 del 16 de junio de 2017 por medio de la cual "*SE DIO APERTURA AL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL UCC-PRF-015-2017*" y 1584 de 29 de noviembre de 2018 que imputó responsabilidad fiscal a la demandante, no son susceptibles de control en los términos del artículo 43 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

De acuerdo con la norma referida, son actos definitivos y, en consecuencia, susceptibles de control judicial los que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación.

Según puede advertirse, en dichos actos administrativos no se resolvió una situación de fondo, sino que se dio apertura y se imputaron cargos a la parte actora dentro de un proceso de responsabilidad fiscal, respectivamente.

En consecuencia, la parte actora deberá excluir de la demanda la pretensión de nulidad de los Autos 1076 del 16 de junio de 2017 y 1584 de 29 de noviembre de 2018 y la solicitud de nulidad del “*PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL UCC-PRF 015-2017*”

## **2. Constancias de notificación y/o ejecutoria**

No se aportaron las constancias de notificación de los actos administrativos demandados, en los términos del numeral 1 del artículo 166 de la Ley 1437 de 2011, requisito indispensable para determinar la oportunidad del medio de control (artículo 164 *ibídem*).

De igual forma, deberá allegarse la constancia de ejecutoria de la providencia del 21 de febrero de 2021, proferida por el H. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión No. 16 que resolvió no avocar el conocimiento del control automático de legalidad del Auto 891 de 24 de mayo de 2021 (demandado en el presente asunto) y además dispuso lo referente a la caducidad:

“(…) 5. Disponer que el término para que opere la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento que procede contra el acto administrativo que declaró la responsabilidad fiscal proferido durante la vigencia de los artículos 23 y 45 de la Ley 2080 de 2021, tal como lo es el Auto Nro. 891 del 24 de mayo de 2021, solamente empezará a contar a partir del momento en el que quede en firme el presente auto.”

## **3. Envío de la demanda y de sus anexos a la parte demandada**

No se acreditó el cumplimiento del requisito al que se refiere el numeral 8 del artículo 162 del C.P.A.C.A., concerniente al envío de la demanda y de sus anexos a la parte demandada en forma simultánea con la presentación de la demanda.

En consecuencia, se inadmite la presente demanda y se le 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

Exp. No. 250002341000202300693-00  
Demandante: GARCÍA RÍOS CONSTRUCTORES S.A.S.  
M.C. nulidad y restablecimiento del derecho

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., dieciséis (16) de junio de dos mil veintitrés (2023)

**Magistrado Ponente: LUIS MANUEL LASSO LOZANO**

**Referencia:** Exp. N°. 250002341000202300733-00

**Demandante:** MEDIMÁS EPS S.A.S. EN LIQUIDACIÓN

**Demandado:** ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD, ADRES

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

**Asunto:** Remite por competencia

La sociedad MEDIMAS EPS S.A.S. EN LIQUIDACIÓN, a través de apoderada judicial, 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.

“Declarativa: Se declare la nulidad de los actos administrativos Resolución No. 0071983 del 07 de octubre de 2022, por medio de las cuales se ordenó reintegrar a favor de la ADRES la suma de MIL DOSCIENTOS CINCUENTA Y SEIS MILLONES OCHOCIENTOS SETENTA Y NUEVE MIL QUINIENTOS VEINTISIETE PESOS CON DIECIOCHO CENTAVOS (\$1.256.879.527,18) por concepto de capital y la suma de CIENTO SESENTA TRES MILLONES SEISCIENTOS NOVENTA Y UN MIL CUARENTA PESOS CON OCHENTA Y NUEVE CENTAVOS (\$163.691.040,89) por concepto del IPC, para un total de MIL CUATROCIENTOS VEINTE MILLONES QUINIENTOS SETENTA MIL QUINIENTOS SESENTA Y OCHO PESOS CON SIETE CENTAVOS (\$1.420.570.568,07), derivados de la auditoría al pago de UPC efectuados en el proceso de auditoría ARCON011 y la Resolución 72415 del 23 de noviembre de 2022, por la cual repuso lo señalado en la Resolución 71983 del 07 de octubre de 2022, determinando los siguientes valores a reintegrar MIL DOSCIENTOS CINCUENTA Y TRES MILLONES SETECIENTOS SESENTA Y TRES MIL CIENTO SETENTA Y CUATRO PESOS CON OCHO CENTAVOS (\$1.253.763.174,08) por concepto de capital y el valor de CIENTO OCHENTA Y SEIS MILLONES OCHOCIENTOS VEINTISIETE MIL VEINTIUN PESOS CON CUARENTA Y UN CENTAVOS (\$186.827.021,41) para un total de MIL CUATROCIENTOS CUARENTA MILLONES QUINIENTOS NOVENTA MIL CIENTO NOVENTA Y CINCO PESOS CON CUARENTA Y NUEVE MILLONES (\$1.440.590.195,49).

Primera de Restablecimiento: Que, como consecuencia de la prosperidad de la pretensión anterior, y a título de restablecimiento del derecho, se ordene a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud -ADRES-, a cesar toda y cualquier clase de acción o descuento de recursos en contra de mi representada MEDIMÁS EPS hoy en LIQUIDACIÓN, y que tenga como origen los actos administrativos enunciados como son: Abstenerse de ejercer el cobro en contra.

Segunda de Restablecimiento: Que, a título de restablecimiento, y en caso de que MEDIMAS EPS S.A.S. hoy en LIQUIDACIÓN, haya cancelado valores con ocasión al proceso de auditoría, se ordene a la Administradora De Los Recursos Del Sistema General De Seguridad Social En Salud-Adres el reintegro de los valores que hayan sido efectivamente pagados por MEDIMAS EPS a la Administradora, suma que deberá ser indexada a la fecha efectiva de la restitución del pago.

Primera de Condena: Se condene a la Administradora Colombiana de recursos del Sistema General de Seguridad social en Salud -Adres-, al pago de las costas

y agencias en derecho que se causen“.

### **Consideraciones**

El presente asunto será remitido a la Sección Cuarta de este Tribunal, por las razones que se exponen a continuación.

El artículo 18 del Decreto Ley 2288 de 1989, dispuso.

“**Artículo 18.**

(...)

**SECCIÓN CUARTA.** Le corresponde el conocimiento de los siguientes procesos de competencia del Tribunal:

**1. Nulidad y restablecimiento del derecho relativos a impuestos, tasas y contribuciones.**

(...).”

(Destacado por la Sala).

Conforme a los hechos narrados en la demanda, la controversia surge con motivo de la orden impartida por la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, ADRES dirigida a Medimás EPS S.A.S. con el fin de que esta reintegre unos recursos a esa entidad, por concepto de capital e IPC “*derivados de la auditoría al pago de UPV efectuados en el proceso de auditoria ARCON011.*”

Esta Sala estima que los procesos en los que se cuestionan los actos administrativos relacionados con el reintegro de recursos a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud por parte de las EPS corresponden a la Sección Cuarta de esta Corporación por su naturaleza parafiscal.

Al respecto, la Sección Segunda del H. Consejo de Estado, en providencia del 19 de febrero de 2015<sup>1</sup>, expresó.

“(...) Ha sido reiterada la jurisprudencia constitucional en manifestar que los **recursos de la seguridad social en salud**, en particular las cotizaciones que se recaudan entre los afiliados al régimen contributivo, son contribuciones parafiscales y, por tanto, tienen naturaleza pública y una destinación específica

(...).” (Destacado por la Sala).

En este sentido cabe señalar que a juicio de la referida sección del H. Consejo de Estado participan de esta naturaleza, es decir, de la de recursos de naturaleza

---

<sup>1</sup> H. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. Consejero Ponente: Luis Rafael Vergara Quintero. Providencia del 19 de febrero de 2015. Radicación número: 25000.23-25-000-2003-01047-01 (0983-10)

parafiscal los de la “seguridad social”, no sólo las cotizaciones que se recaudan entre los afiliados.

En otro pronunciamiento, la Sala de Consulta y Servicio Civil de la misma Corporación<sup>2</sup>, indicó.

“(…) A este respecto, vale la pena recordar, en primer lugar, que los aportes o cotizaciones al Sistema General de Seguridad Social constituyen contribuciones parafiscales y, por lo tanto, tributos, como se explicará más adelante, naturaleza jurídica que también comparten las contribuciones efectuadas a otros sistemas de salud permitidos por la ley (pues tienen las mismas características, aunque distinto destinatarios). También debe advertirse que, al señalar el Legislador la persona (natural o jurídica) que tendrá a su cargo el pago de determinada contribución, o parte de ella, está indicando el deudor o sujeto pasivo de la respectiva obligación, que es uno de los elementos esenciales de los tributos, como también se expondrá.

(…)”.

En el presente caso, como puede advertirse en los términos de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, se pretende por parte de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud la recuperación de unos recursos que no pierden su naturaleza parafiscal porque ingresaron a las cuentas de una EPS.

Sostener lo contrario, sería tanto como afirmar que los dineros que recibe un contratista para la ejecución de un contrato estatal pierden su naturaleza de dineros públicos por la circunstancia de que han ingresado a las cuentas bancarias del contratista privado, para la ejecución de lo pactado con la entidad pública respectiva.

Del mismo modo, los dineros de la seguridad social, que son fruto de los aportes de empleadores y trabajadores, no pierden su condición de dineros de la seguridad social por el hecho de que en su momento hayan ingresado a las EPS y ahora se reclamen por el administrador original de tales recursos, el Estado, para que regresen bajo la forma de reintegros.

No se desdibuja dicha condición de recursos parafiscales por la operación financiera aludida. Sostener dicha tesis, implicaría establecer un precedente con complejas repercusiones en ámbitos como la titularidad de tales recursos y la capacidad de fiscalización de los órganos de control sobre los mismos.

De otro lado, cabe destacar que el principio de especialidad que gobierna el Decreto Ley 2288 de 1989, con el fin de dividir esta corporación en secciones especializadas

---

<sup>2</sup> H. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Consejera Ponente: Ana María Charry Gaitán. Providencia del 23 de agosto de 2021. Radicación número: 11001-03-06-000-2021-00018-00 (2460)

y en una residual, tiene el cometido de asegurar el juez especializado para el conocimiento de las causas que llegan al Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

Por lo tanto, como el elemento destacable de la materia controvertida es la naturaleza parafiscal de los recursos en disputa, el conocimiento corresponde a la Sección Cuarta de la corporación, porque el Decreto Ley 2288 de 1989, artículo 18, dispone que dicha sección conocerá de los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho "*relativos a impuestos, tasas y contribuciones.*".

En consecuencia, se remitirá el expediente a la Secretaría de la Sección Cuarta de este Tribunal (reparto), para que sea distribuido entre los Despachos que conforman dicha Sección.

### **RESUELVE**

**PRIMERO.- DECLARAR** que la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca carece de competencia para conocer sobre el presente asunto.

**SEGUNDO.- REMITIR**, por competencia, el expediente a la Sección Cuarta de esta Corporación (Reparto).

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Aprobado en Sala realizada en la fecha.

Firmado electrónicamente  
**LUIS MANUEL LASSO LOZANO**  
Magistrado

Firmado electrónicamente  
**CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**  
Magistrada

Firmado electrónicamente  
**FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**  
Magistrado

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

Jpp

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



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

Bogotá D.C., veinte (20) de junio de dos mil veintitrés (2023)

**Magistrado Ponente:** OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS  
**Expediente:** No.25269-33-33-003-2018-00247-01  
**Demandante:** COMERCIALIZADORA LIU FENPING COLOMBIA S.A.S.  
**Demandado:** INSTITUTO NACIONAL DE VIGILANCIA DE MEDICAMENTOS Y ALIMENTOS - INVIMA  
**Referencia:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - APELACIÓN DE SENTENCIA.

Visto el informe secretarial que antecede<sup>1</sup>, el Despacho observa lo siguiente:

- 1) El Juzgado Tercero Administrativo del Circuito Judicial de Facatativá, mediante sentencia proferida el 29 de marzo de 2023<sup>2</sup>, negó las pretensiones de la demanda.
- 2) Contra dicha decisión, el apoderado judicial de la parte demandante presentó recurso de apelación el 21 de abril de 2023<sup>3</sup>, el cual fue concedido por la juez de primera instancia el 19 de mayo siguiente<sup>4</sup>.

En consecuencia, conforme con lo establecido en el artículo 247 del C.P.A.C.A., modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021<sup>5</sup>, el Despacho:

---

<sup>1</sup> Archivo 56

<sup>2</sup> Archivo 38

<sup>3</sup> Archivo 47-48

<sup>4</sup> Archivo 50

<sup>5</sup> Artículo 67 Ley 2080 de 2021 (...) "5. Si fuere necesario decretar pruebas, una vez practicadas, el superior autorizará la presentación de alegatos por escrito, para lo cual concederá un término de diez (10) días. En caso contrario, no habrá lugar a dar traslado para alegar. El secretario pasará el expediente al despacho para dictar sentencia dentro de los diez (10) días siguientes de concluido el término para alegar o de ejecutoria del auto que admite el recurso.6. El Ministerio Público podrá emitir concepto desde que se admite el recurso y hasta antes de que ingrese el proceso al despacho para sentencia" (...).

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

**1°) Admítese** el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de 29 de marzo de 2023, proferida por el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito Judicial de Facatativá.

**2°) Notifíquese** esta providencia al Ministerio Público, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3° del artículo 198 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

**3°) Ejecutoriado** este auto, **vuelva** al despacho para lo pertinente.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS**  
**Magistrado**  
**Firma electrónica**

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

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



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

Bogotá DC, quince (15) de junio de dos mil veintitrés (2023)

**Magistrado Ponente:** CÉSAR GIOVANNI CHAPARRO RINCÓN  
**Radicación:** 25000-23-41-000-2023-00688-00  
**Demandante:** COMISARIA DE FAMILIA DE BOGOTÁ  
**Demandado:** COMISARIA DE FAMILIA DE LA CALERA  
**Referencia:** CONFLICTO DE COMPETENCIA ADMINISTRATIVA  
**Asunto:** PROCESO DE MEDIDA DE PROTECCIÓN

La Sala decide el conflicto negativo de competencia administrativa suscitado entre la Comisaría de Familia de Bogotá<sup>1</sup> y la Comisaría de Familia de La Calera, para conocer el proceso de medida de protección a favor de la señora María Paula Oliveros Ortiz y de sus hijos A.C.O. y F.C.O.<sup>2</sup>

## **I. ANTECEDENTES**

El 14 de marzo de 2023, la señora María Paula Oliveros Ortiz solicitó a la Comisaría de Familia de La Calera su intervención como autoridad competente por la presunta violencia intrafamiliar ejercida contra ella y sus hijos menores de edad A.C.O. y F.C.O., por parte del señor Leonardo Coral Triviño. En consecuencia, la referida autoridad dictó medida de protección provisional a favor de estos, ordenó al presunto agresor que se abstenga de ejecutar cualquier acto de violencia física, sexual, verbal, entre otras, y ordenó al equipo psicosocial realizar la diligencia de verificación de derechos en favor de los menores A.C.O. y F.C.O.

---

<sup>1</sup> Dado el contexto de medidas de protección contra la violencia intrafamiliar que conocen estas autoridades, se simplificó como COMISARIA DE BOGOTÁ sin indicar a cuál número y localidad corresponde efectivamente, pero que en el proceso está suficientemente identificada.

<sup>2</sup> Se usa sigla para preservar la intimidad, privacidad y derechos de los menores de edad.

El 27 de abril de 2023, a través de correo electrónico, la apoderada de la señora María Paula Ortiz Oliveros, manifestó que *“La presente es con el fin de informar cambio de dirección en la residencia de la señora MARIA PAULA ORTIZ OLIVEROS; DIRECCIÓN NUEVA: Carrera XX XX-XX apartamento XXX edificio XXXX en la ciudad de Bogotá dentro del siguiente proceso MP 035-2023”*<sup>3</sup>.

Por lo anterior, la Comisaria de Familia de La Calera, manifestó que carece de competencia para continuar conociendo el proceso, toda vez que el nuevo domicilio de la accionante se encuentra en la ciudad de Bogotá, por lo que procedió a remitir el proceso a la Comisaria de Familia de Bogotá, en atención al factor de competencia territorial.

El 2 de mayo de 2023, se realizó el seguimiento psicosocial por parte de la Comisaria de Familia de La Calera, en donde la señora María Paula Ortiz Oliveros refiere que se encuentra viviendo con sus hijos en la Carrera XX No. XX-XX Barrio XXXX en la ciudad de Bogotá<sup>4</sup>. Por consiguiente, mediante auto de la misma fecha, la referida comisaría, ordenó el traslado inmediato del reporte con destino a la Comisaría de Familia de Bogotá, con el fin de que avoque conocimiento e inicie el trámite pertinente.

El 10 de mayo de 2023, la Comisaría de Familia de Bogotá devolvió el proceso de medida de protección, al considerar que la Comisaría de Familia de La Calera no ha adoptado decisión de fondo, ya que la denuncia fue instaurada por la víctima desde el 14 de marzo de 2023, sin que a la fecha se evidencie trámite alguno.

Mediante auto del 11 de mayo de 2023, la Comisaría de Familia de La Calera, se abstiene de seguir conociendo y tramitando el proceso de medida de protección a favor de la señora María Paula Oliveros Ortiz y los menores A.C.O. y F.C.O., razón por la cual, invocó el conflicto negativo de competencia administrativa.

---

<sup>3</sup> Se omite la dirección para preservar la intimidad, privacidad y derechos de las partes involucradas, pero la misma obra en las actuaciones adelantadas ante las referidas autoridades administrativas.

<sup>4</sup> Se omite la dirección para preservar la intimidad, privacidad y derechos de las partes involucradas, pero la misma obra en las actuaciones adelantadas ante las referidas autoridades administrativas.

## 1. Actuación procesal

Mediante edicto del 8 de junio de 2023<sup>5</sup>, se fijó el aviso para que, dentro de un término de 5 días, los representantes de las entidades distritales en conflicto y las personas que tuvieran interés presentaran sus alegatos o consideraciones.

## 2. Contestación de la Comisaría de Familia de Bogotá

El 7 de junio de 2023<sup>6</sup>, la Comisaría de Familia de Bogotá remitió contestación al conflicto de competencia, mediante el cual solicitó se declare que la competencia para resolver el presente caso recae sobre la Comisaría de Familia de La Calera, al considerar lo siguiente:

“(...)

*Pese a lo anterior, y habiendo transcurrido más de UN MES Y MEDIO sin que el despacho de la Comisaría de Familia de La Calera hubiese adelantado el trámite previsto en la ley especial, recibimos con extrañeza las diligencias contentivas de la denuncia instaurada por la señora MARIA PAULA OLIVEROS ORTIZ, sin percibirse que la Comisaría de La Calera hubiese adoptado la decisión de fondo dentro del término legal establecido que es de entre los cinco (5) y diez (10) días siguientes a la presentación de la petición, sin que a la víctima se le hubiese protegido con medida de protección definitiva, argumentado que ahora la víctima ya vive en Bogotá, localidad de XXXX, argumento que no es válido en estas épocas, en las cuales se cuenta con los medios tecnológicos para adelantar las audiencias sin necesidad de que las partes acudan de forma presencial a los estrados judiciales, es por esta razón, que esta Comisaría de Familia devuelve a usted las presentes diligencias, ya que por haber transcurrido más de un mes y medio desde que se puso en conocimiento de su despacho la situación denunciada por la señora MARIA PAULA OLIVEROS ORTIZ, no se asumirán, ni se abrogarán las responsabilidades judiciales y disciplinarias que se contraen por la demora injustificada en la prestación del servicio, ya que dichas dilaciones injustificadas no son responsabilidad de la Comisaría de Familia de XXXX.*

*Por ende, devolvemos inmediatamente a usted las diligencias que contienen la solicitud de medida de protección en favor de la señora MARIA PAULA OLIVEROS ORTIZ, con el fin de que sea la Comisaría de Familia del municipio de La Calera Cundinamarca quien adelanten los trámites respectivos, por ser el competente para hacerlo”*

---

<sup>5</sup> Archivo 04 ibidem.

<sup>6</sup> Archivo 07 ibidem.

## II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

### 1. Competencia

En primer lugar, debe precisarse que los tribunales administrativos conocen de los conflictos de competencia administrativa relacionados con autoridades del orden departamental, distrital o municipal, mientras que la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado conoce de estos, cuando se trate de autoridades del orden nacional o cuando el conflicto involucre a una entidad del orden nacional y otra de carácter territorial, tal como lo preceptúa el artículo 39 de la Ley 1437 de 2011, así:

**“Artículo 39. Conflictos de competencia administrativa.** Los conflictos de competencia administrativa se promoverán de oficio o por solicitud de la persona interesada. La autoridad que se considere incompetente remitirá la actuación a la que estime competente; si esta también se declara incompetente, remitirá inmediatamente la actuación a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en relación con autoridades del orden nacional o al Tribunal Administrativo correspondiente en relación con autoridades del orden departamental, distrital o municipal. En caso de que el conflicto involucre autoridades nacionales y territoriales, o autoridades territoriales de distintos departamentos conocerá la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado”. (Subrayas fuera de texto)

En consonancia con la disposición precedente y de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 151 de la Ley 1437 de 2011, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca es competente para decidir en única instancia los conflictos de competencia administrativa suscitados entre autoridades públicas del orden departamental, municipal o distrital. En efecto, la referida norma preceptúa lo siguiente:

**“Artículo 151. Competencia de los tribunales administrativos en única instancia.** Los Tribunales Administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia: 1. De los de definición de competencias administrativas entre entidades públicas del orden departamental, distrital o municipal o entre cualquiera de ellas cuando estén comprendidas en el territorio de su jurisdicción.

(...). (Subrayas fuera de texto)

## 2. Presupuestos de los conflictos de competencia administrativa

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado se ha pronunciado en varias oportunidades<sup>7</sup> respecto de los requisitos esenciales para la existencia de un auténtico conflicto de competencias administrativas, así:

*“1. Deben existir al menos dos entidades u organismos que de manera expresa manifiesten su competencia o incompetencia para conocer de un asunto determinado. Por tanto, “no basta con que una de las partes interesadas en la resolución de la situación tenga dudas respecto a quién debe asumir la carga para conocer el trámite.” Y, claro está, no existe conflicto cuando una autoridad asume el conocimiento de un asunto y ninguna otra lo reclama para sí.*

(...)

*2. Al menos uno de los organismos o entidades debe pertenecer al orden nacional (léase departamental, municipal o distrital). Si bien el artículo 4° de la ley 954 de 2005 señaló el ámbito de competencia de la Sala de Consulta y Servicio Civil de manera general, en todo caso el artículo 1° de la misma ley mantuvo las competencias asignadas a los Tribunales Administrativos en el orden territorial. En consecuencia, a la Sala de Consulta solamente le corresponden los conflictos que se presenten entre dos o más organismos o entidades públicas del orden nacional, o entre una de éstas y otra del orden territorial, o entre entidades territoriales que no estén ubicadas en la jurisdicción de un solo Tribunal (...)*

*3. El conflicto debe versar sobre un asunto concreto y no sobre cuestiones abstractas y generales. Por tanto, la actuación respecto de la cual se origina la controversia debe estar individualizada. El procedimiento para definir los conflictos de competencias administrativas se instituyó para resolver problemas específicos y no para absolver consultas jurídicas de carácter general o casos abstractos o hipotéticos, situaciones que remiten a otra función de la Sala, como es la función consultiva, la cual sigue sus propias reglas.*

*4. El conflicto debe referirse a competencias de naturaleza administrativa. El conflicto que se someta a conocimiento de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado debe versar exclusivamente sobre asuntos o competencias administrativas, lo cual excluye el conocimiento de conflictos jurisdiccionales y legislativos” (se resalta).*

De conformidad con las normas transcritas y con la directriz antes citada, se tiene que para que exista un conflicto de competencias administrativas que deba ser dirimido por los tribunales administrativos se requiere: i) la presencia

---

<sup>7</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y de Servicio Civil, Providencia de 16 de abril de 2012, Exp. 1100103060002012-0015-00.

de al menos dos autoridades que nieguen o reclamen competencia sobre un determinado asunto; ii) que los organismos o entidades pertenezcan al orden departamental, municipal o distrital siempre y cuando se encuentren dentro de la jurisdicción del mismo tribunal administrativo; iii) que el conflicto tenga naturaleza administrativa, y iv) que verse sobre un asunto concreto.

### **3. El caso concreto**

El conflicto negativo de competencia administrativa suscitado entre la Comisaría de Familia de Bogotá y la Comisaría de Familia de La Calera, se contrae en determinar quién es la autoridad competente para conocer de fondo el proceso de medidas de protección adelantado a favor de la señora María Paula Oliveros Ortiz y sus hijos menores A.C.O. y F.C.O.

En los términos en que ha sido propuesta la controversia, la Sala dirimirá el conflicto asignando la competencia a la Comisaría de Familia de Bogotá para tramitar el proceso de medida de protección, por las razones que a continuación se exponen:

Mediante auto del 14 de marzo de 2023, la Comisaría de Familia de La Calera dictó medida de protección provisional a favor de la señora María Paula Oliveros Ortiz y de sus hijos menores A.C.O. y F.C.O, por la presunta comisión del delito de violencia intrafamiliar ejercida por su expareja, el señor Leonardo Coral Triviño. Sin embargo, el 27 de abril de 2023, la señora María Paula Ortiz Oliveros manifestó que trasladó su domicilio a la Carrera XX No. XX-XX, ubicada en la ciudad de Bogotá. En consecuencia, la Comisaría de Familia de La Calera remitió el expediente a la Comisaría de Familia de Bogotá, con fundamento en el cambio de residencia de los menores.

Así mismo, se observa que la Comisaría de Familia de Bogotá alude que la Comisaria de Familia de La Calera no ha adoptado la decisión de fondo, es decir, que no se ha protegido a las víctimas con la medida de protección definitiva. Adicional a ello, considera que no es válido el argumento de que, por el hecho de que las víctimas residan en la ciudad de Bogotá, sea esta la autoridad competente para conocer el asunto, toda vez que actualmente se

cuenta con los medios tecnológicos para adelantar las audiencias, sin necesidad de que las partes acudan de forma presencial a las dependencias de las entidades públicas.

Ahora bien, el artículo 20 de la Ley 2126 del 2021, consagra la competencia territorial de los comisarios de familia, en los siguientes términos:

**“ARTÍCULO 20. FACTOR DE COMPETENCIA TERRITORIAL. Toda persona que sea víctima de violencia en el contexto familiar, según los términos de la presente ley, sin perjuicio de las denuncias penales a que hubiere lugar, podrá pedir ante cualquier Comisaría de Familia una medida de protección inmediata que ponga fin a la violencia, maltrato o agresión, o que evite que esta se realice cuando fuere inminente.**

*Cuando en el municipio en donde se haga la petición hubiere más de una Comisaría de Familia competente para conocer de esta acción, la primera Comisaría de Familia que tenga conocimiento del caso deberá adoptar las medidas de protección provisionales a que haya lugar. Luego de esto, la petición se someterá en forma inmediata a reparto.*

*Cuando la petición se realice en una Comisaría de Familia ubicada en una jurisdicción distinta donde se encuentre el domicilio de la víctima, la Comisaría de Familia que tenga conocimiento deberá adoptar las medidas de protección provisionales a que haya lugar, luego la trasladará a la autoridad que por competencia deba seguir conociendo el asunto.* (Subrayas fuera de texto)

En este orden de ideas, se tiene que todas las Comisarías de Familia son competentes para recibir denuncias de maltrato intrafamiliar y de ser necesario adoptar medidas provisionales, tal como sucedió en el presente caso, razón por la cual, se dio cumplimiento a lo establecido en el artículo 20 de la Ley 2126 del 2021, en cuanto que la Comisaría de Familia que conozca en primera medida deberá adoptar las medidas de protección provisionales y, posterior a ello, trasladará el proceso a la autoridad que por competencia deba seguir conociendo el asunto.

Por lo anterior, advierte la Sala que, si bien la denunciante acudió a la Comisaría de Familia de La Calera, la cual adoptó una medida de protección provisional a su favor, lo cierto es que, el 27 de abril de 2023, informó su cambio de domicilio a la ciudad de Bogotá, razón por la cual, la competencia de la Comisaría recaerá según el factor territorial, esto es, según el domicilio de la

víctima. Adicionalmente, es pertinente resaltar que la posibilidad de utilizar medios tecnológicos para el desarrollo de diligencias no implica el relevo o modificación de las reglas de competencia referidas.

En igual sentido, esta Corporación a dispuesto que:

*“Con todo, debe tenerse en cuenta que, si bien los medios virtuales contribuyen a la celeridad de las actuaciones administrativas, ello no es un excusa para que las autoridades hagan caso omiso del factor territorial que les atribuye competencia de determinados asuntos, en especial, porque muchas veces las víctimas no cuentan con los medios electrónicos o por determinadas circunstancias especiales (temor por su seguridad, recursos económicos, etc.) no pueden acudir a estos, siendo una de las razones por las cuales, la autoridad que dirime este tipo de controversias es aquella del domicilio de los denunciantes.”<sup>8</sup> (Subrayas fuera de texto)*

Así las cosas, como los menores A.C.O. y F.C.O. respecto de quienes se tramita el proceso de medida de protección, actualmente residen en la Localidad XXXX<sup>9</sup> ubicada en la ciudad de Bogotá, de conformidad con el artículo 20 de la Ley 2126 del 2021, es claro que, por el factor territorial de competencia, le corresponde a la Comisaría de Familia de Bogotá conocer el presente asunto.

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

#### **RESUELVE:**

**1.º) Dirimir** el conflicto negativo de competencia administrativa de la referencia, en el sentido de determinar que la autoridad competente para conocer del proceso de medida de protección a favor de la señora María Paula Oliveros Ortiz y de sus hijos A.C.O. y F.C.O, es la Comisaría de Familia de Bogotá concernida, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

---

<sup>8</sup> Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Sección Primera. Subsección “B”. providencia del 16 de marzo de 2022. Radicado: 25000-23-41-000-2023-00106-00. Magistrado Ponente: Moisés Rodrigo Mazabel Pinzón.

<sup>9</sup> Se reitera que dado el contexto de medidas de protección contra la violencia intrafamiliar que conocen estas autoridades, se simplificó como COMISARIA DE BOGOTÁ sin indicar a cuál número y localidad corresponde efectivamente, pero que en el proceso está suficientemente identificada.

2.º) Por Secretaría, **envíese** el expediente de inmediato a la Comisaría de Familia de Chapinero, para que avoque el conocimiento y adelante el trámite pertinente.

3.º) **Comuníquese** esta providencia a la Comisaría de Familia de La Calera.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Discutido y aprobado en sesión de Sala de la fecha, según Acta N.º 014.

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

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

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

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

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

Bogotá D.C., veinte (20) de junio de dos mil veintitrés (2023)

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

**Referencia:** Exp. No. 250002341000202300668-00

**Demandante:** HÉCTOR ALONSO GIRALDO GIRALDO

**Demandado:** DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES, DIAN

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

**Asunto:** Inadmite demanda.

**Antecedentes**

El señor HÉCTOR ALONSO GIRALDO GIRALDO, mediante apoderada, interpuso demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho previsto en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, con el fin de que se declaren las siguientes pretensiones.

1. Declarar la nulidad de la Resolución de Decomiso No. 000794 del 3 de marzo de 2022, proferida por la División de Fiscalización y Liquidación Aduanera de Sanciones y Definición de Situación Jurídica de la Dirección Seccional de Aduanas de Bogotá se resolvió decomisar a favor de la Nación, Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales la mercancía aprehendida con Acta de Aprehensión e Ingreso de Mercancías al Recinto de Almacenamiento No. 91-2881 del 14 de diciembre de 2021, avaluada por la DIAN en la suma de \$1.528.192.320, así como la Resolución No. 601-003976 del 4 de agosto de 2022 por medio de la cual resolvió el recurso de reconsideración interpuesto confirmando la actuación recurrida.
2. Que como consecuencia de lo anterior se ordene a la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales a reintegrar al señor **HÉCTOR ALONSO GIRALDO GIRALDO** el 100% de la mercancía aprehendida con Acta de Aprehensión e Ingreso de Mercancías al Recinto de Almacenamiento No. 91-2881 del 14 de diciembre de 2021, avaluada por la DIAN en la suma de \$1.528.192.320, en condiciones aptas para su comercialización. En el estado de su aprehensión que permite su comercialización.
3. Si la mercancía no se puede entregar en las condiciones debidas para su comercialización condene a la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales al pago de los perjuicios fruto del daño emergente, que en este caso corresponde al valor de compra de la mercancía aprehendida \$ 810.808.697 (valor bruto de la mercancía aprehendida más el IVA pagado).
4. Que se condene a la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales al pago de los perjuicios fruto del daño por el lucro césate ocasionados por la indebida a aprehensión de la mercancía incautadas con el Acta de Aprehensión e Ingreso de Mercancías al Recinto de Almacenamiento Almacenamiento No. 91-2881 del 14 de diciembre de 2021, que no solo privaron al demandante de gozar de los recursos por el ejercicio de la actividad mercantil, sino de los réditos que esas sumas de dinero producen, hasta el momento en que se produzca a la entrega efectiva de la misma o al pago del daño emergente.
5. Que conde a costas y agencias en derecho a la demandada.

Una vez efectuado el reparto en la Secretaría de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el conocimiento del proceso fue asignado a este Despacho.

### **Estudio de la demanda**

Del estudio de la demanda para proveer sobre su admisión, el Despacho advierte que la misma presenta las siguientes falencias.

#### **Contenido de la demanda.**

Revisada la demanda, se observa que la misma carece de los requisitos contemplados en los numerales 4 y 8 del artículo 162 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), por las razones que se pasan en exponer.

Si bien se estableció un acapite denominado “*CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN*”, no se indicaron las normas que el demandante considera vulneradas ni la causal de nulidad que, en su criterio, afecta a los actos administrativos demandados.

De otro lado, no se acreditó la exigencia impuesta en el numeral 8 del artículo 162 del mismo código, consistente en enviar la demanda y sus anexos a la parte demandada, en forma simultánea con la presentación de la demanda, en este caso a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN.

Por tanto, se inadmite la demanda y se concede a la parte demandante un término de diez (10) días para que se corrija el defecto antes señalado, conforme a lo establecido por el artículo 170 del C.P.A.C.A.

#### **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.

REPÚBLICA DE COLOMBIA



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

Bogotá D.C., catorce (14) de junio de dos mil veintitrés (2023)

**PROCESO No.:** 2500023410002023-00602-00  
**MEDIO DE CONTROL:** REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
**DEMANDANTE:** VERÓNICA MARÍA SUÁREZ OSPINA  
**DEMANDADA:** BOGOTÁ- DISTRITO CAPITAL  
**ASUNTO:** RECHAZA DEMANDA

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

El Despacho procederá a rechazar la presente demanda en ejercicio por el medio de control de reparación de los perjuicios causados a un grupo por las razones que pasarán a exponerse:

**1. Demanda.**

La señora Verónica María Suárez Ospina por conducto de apoderada judicial, interpuso demanda en ejercicio del medio de control de reparación de los perjuicios causados a un grupo contra Bogotá- Distrito Capital.

**2. Del examen preliminar de la demanda para su admisión:**

**a. Competencia en acciones de grupo ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo**

La ley 472 de 1998 dispone lo siguiente:

**CAPÍTULO IV**  
Requisitos y admisión de la demanda

Artículo 52º.- Requisitos de la Demanda. La demanda mediante la cual se ejerza una acción de grupo deberá reunir los requisitos establecidos en el Código de Procedimiento Civil o en el Código Contencioso Administrativo, según el caso, y además expresar en ella:

1. El nombre del apoderado o apoderados, anexando el poder legalmente conferido.
2. La identificación de los poderantes, identificado sus nombres, documentos de identidad y domicilio.

PROCESO No.: 2500023410002023-00602-00  
MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
DEMANDANTE: VERÓNICA MARÍA SUÁREZ OSPINA  
DEMANDADA: BOGOTÁ- DISTRITO CAPITAL  
ASUNTO: RECHAZA DEMANDA

3. El estimativo del valor de perjuicios que se hubieren ocasionado por la eventual vulneración.

4. Si no fuere posible proporcionar el nombre de todos los individuos de un mismo grupo, expresar los criterios para identificarlos y definir el grupo.

5. La identificación del demandado.

6. La justificación sobre la procedencia de la acción de grupo en los términos de los artículos 3 y 49 de la presente Ley.

7. Los hechos de la demanda y las pruebas que se pretendan hacer valer dentro del proceso.

Parágrafo.- La demanda se dirigirá contra el presunto responsable del hecho u omisión que la motiva, el cual debe ser determinado. 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.

Por su parte, el artículo 3º dispone:

Artículo 3º.- Acción de Grupo. Son aquellas acciones interpuestas por un número plural o un conjunto de personas que reúnen condiciones uniformes respecto de una misma causa que originó perjuicios individuales para dichas personas.

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

En concordancia, la ley 1437 del 2011 en sus artículos 145 y 164 dispone lo siguiente:

**Artículo 145. Reparación de los perjuicios causados a un grupo.**

Cualquier persona perteneciente a un número plural o a un conjunto de personas que reúnan condiciones uniformes respecto de una misma causa que les originó perjuicios individuales, puede solicitar en nombre del conjunto la declaratoria de responsabilidad patrimonial del Estado y el reconocimiento y pago de indemnización de los perjuicios causados al grupo, en los términos preceptuados por la norma especial que regula la materia.

Cuando un acto administrativo de carácter particular afecte a veinte (20) o más personas individualmente determinadas, podrá solicitarse su nulidad si es necesaria para determinar la responsabilidad, siempre que algún integrante del grupo hubiere agotado el recurso administrativo obligatorio.

**Artículo 164. Oportunidad para presentar la demanda.** La demanda deberá ser presentada:

(...)

2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad:

h) Cuando se pretenda la declaratoria de responsabilidad y el reconocimiento y pago de indemnización de los perjuicios causados a un grupo, la demanda deberá promoverse dentro de los dos (2) años siguientes a la fecha en que se causó el daño. **Sin embargo, si el daño causado al grupo proviene de un acto administrativo y se pretende la nulidad del mismo, la demanda con tal solicitud deberá presentarse dentro del término de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo;**

PROCESO No.: 2500023410002023-00602-00  
MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
DEMANDANTE: VERÓNICA MARÍA SUÁREZ OSPINA  
DEMANDADA: BOGOTÁ- DISTRITO CAPITAL  
ASUNTO: RECHAZA DEMANDA

El régimen jurídico aplicable a las acciones de grupo se encuentra contenido en las siguientes disposiciones:

La ley 472 de 1998 con las precisas modificaciones contenidas en la Ley 1437 de 2011, en materia de competencia y caducidad.

Y además conforme al mandato previsto en el artículo 68 de la Ley 472 de 1998, la presente providencia se profiere con fundamento en las siguientes disposiciones del Código General del Proceso:

ARTÍCULO 35. ATRIBUCIONES DE LAS SALAS DE DECISIÓN Y DEL MAGISTRADO SUSTANCIADOR. Corresponde a las salas de decisión dictar las sentencias y los autos que decidan la apelación contra el que rechace el incidente de liquidación de perjuicios de condena impuesta en abstracto o el que rechace la oposición a la diligencia de entrega o resuelva sobre ella. **El magistrado sustanciador dictará los demás autos que no correspondan a la sala de decisión.**

Los autos que resuelvan apelaciones, dictados por la sala o por el magistrado sustanciador, no admiten recurso.

A solicitud del magistrado sustanciador, la sala plena especializada o única podrá decidir los recursos de apelación interpuestos contra autos o sentencias, cuando se trate de asuntos de trascendencia nacional, o se requiera unificar la jurisprudencia o establecer un precedente judicial.

### 3. Consideraciones del caso en concreto

Sea del caso referenciar que en el auto inadmisorio del 29 de mayo de 2023, a la parte actora se le solicitó subsanar la demanda en diferentes aspectos, los cuales serán desarrollados de la siguiente manera:

*(...) la demanda carece de una explicación por la que mediante acción de grupo se solicita se declare responsable al Distrito Capital de Bogotá con ocasión de la Resolución No. 1077 de 2023.*

*En efecto, en el escrito de subsanación se deberá justificar adecuadamente en qué sentido dichos cobros afectaron patrimonialmente al demandante y a quienes representa y cómo se produjeron los perjuicios que se pretenden indemnizar, pues alegar como pretensión general que el daño proviene de dicho Acto Administrativo general, sería objeto de un medio de control independiente al incoado, con sus propias formalidades.*

PROCESO No.: 2500023410002023-00602-00  
MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
DEMANDANTE: VERÓNICA MARÍA SUÁREZ OSPINA  
DEMANDADA: BOGOTÁ- DISTRITO CAPITAL  
ASUNTO: RECHAZA DEMANDA

La apoderada de la parte demandante enumera los hechos de manera diferente a la inicial y además adiciona nuevos argumentos en dicho acápite.

*La apoderada de la parte demandante, no indica cual es el hecho generador que da origen a la acción de grupo y tampoco indica cuál es el momento en el que se causó el perjuicio que busca con la presente acción, pues no se tiene conocimiento si al grupo que pretende representar se les vio afectados por la misma causa; ante la falta de explicación, no se puede establecer cuál es el hecho que sirva a este Despacho para contabilizar la caducidad del medio de control de conformidad con lo estipulado en el artículo 47 de la Ley 472 de 1998.*

*La parte actora, en su escrito de subsanación deberá exponer al Despacho cuando se materializó el daño para efectos de contabilizar caducidad.*

A continuación, expone que el hecho de materializó desde la fecha de expedición y publicación de la Resolución 1077 de 2023 afectando así al grupo que conduce vehículos automotores que circulan en Bogotá, igualmente indica que el momento en que se causó el daño es para cada uno de los afectados en el momento que se realiza el pago de lo no debido al inventar tributos que no han sido asignados o que siendo autorizados no se hace legalmente.

*se hace necesario indicar los fundamentos de procedencia de la acción de grupo, pues como se observa si bien la apoderada realiza un análisis sobre la expedición de la Resolución No. 1077 de 2023, es lo cierto que en la demanda no indica cuál es la justificación expresa de procedencia del presente medio de control, debiendo subsanar dicha falencia.*

Pone de presente que existió un Acto Administrativo que violenta la constitucionalidad y legalidad de la norma para imponer tasas y/o contribuciones lo cual causó un agravio al generar un enriquecimiento sin justa causa para el Distrito y un empobrecimiento de los conductores de vehículos automotores en calidad de propietarios, poseedores o tenedores de rodantes.

*Se observa que si bien en la demanda se determina un valor, dicho estimado no guarda concordancia con lo pretendido y lo relacionado en todo el escrito de la demanda, pues únicamente indica que la pérdida proviene del pago voluntario que se realiza para obtener la circulación del vehículo (pico y placa solidario) dejando sin fundamento la acción de grupo pues con dicho estimado se puede llegar a concluir que el presunto daño es ocasionado con ocasión de la expedición de un Acto Administrativo de carácter general el cual no es de obligatorio cumplimiento, pues es facultativo de los dueños de vehículos pagar dicha exención*

PROCESO No.: 2500023410002023-00602-00  
MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
DEMANDANTE: VERÓNICA MARÍA SUÁREZ OSPINA  
DEMANDADA: BOGOTÁ- DISTRITO CAPITAL  
ASUNTO: RECHAZA DEMANDA

Indica que de conformidad con las pretensiones tercera, cuarta y quinta de la demanda se tiene que el Acto Administrativo puede dar a impetrar una acción de grupo, la demandante tuvo además una afectación individual en torno a su patrimonio lo cual además afecta a todo un grupo de conductores.

*Ahora bien, respecto de la conformación del grupo actor indica la parte demandante que el apoderado, a su vez representa a todos los usuarios perjudicados con la expedición de la Resolución No. 1077 de 2023.*

*Sin embargo al revisar los criterios considerados para la conformación del grupo, en concordancia con el numeral 4 del artículo 52 de la Ley 472 de 1998 el Despacho considera que los mismos no son suficientes, pues su fundamento es la expedición de la Resolución 1077 de 2023 sin especificar cuáles son, pues no se tiene certeza de que todos los indicados allí se encuentren inconformes con dicho cobro, debiendo subsanar dicha falencia en el sentido de detallar los usuarios o miembros que fueron afectados con dichos cobros, con los respectivos soportes probatorios.*

Al respecto expone que el medio de control tiene origen en la expedición de un Acto Administrativo de carácter general el cual impone cobros o tributos no permitidos generando un enriquecimiento ilícito.

*De la lectura atenta de la demanda, y como se adelantó en el numeral anterior, el medio de control se interpone con ocasión de la expedición de la Resolución No. 1077 de 2023 Por medio de la cual se actualiza el precio público para acceder al Permiso Especial de Acceso a Área con Restricción Vehicular - PEARV, se modifica la Resolución [83464](#) de 2021 de la Secretaría Distrital de Movilidad y se sustituye su anexo*

*De las anteriores consideraciones, el Despacho requerirá a la parte actora que explique, en el escrito de subsanación, lo siguiente: (i) cuáles son los motivos por los que no se ha acudido al proceso ordinario, teniendo en cuenta que se quiere controvertir Actos Administrativos de carácter general y (ii) cuál es la finalidad de la presente acción de grupo, encaminada a devuelvan los dineros cobrados para la circulación de vehículos en pico y placa solidario, si la demandante no ha sido reconocida grupo actor, pues carecerían de legitimación para solicitar dichos perjuicios y la presente acción de grupo no tendría fundamento.*

Pone de presente que los motivos por los cuales no ha acudido a un procedo ordinario surgen en el contexto normativo imperante al momento de determinar que lo fundamental es la afectación del grupo (conductores de vehículos automotores que se ven afectados en su patrimonio) por lo cual la administración debe devolver las tasas y

PROCESO No.: 2500023410002023-00602-00  
MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
DEMANDANTE: VERÓNICA MARÍA SUÁREZ OSPINA  
DEMANDADA: BOGOTÁ- DISTRITO CAPITAL  
ASUNTO: RECHAZA DEMANDA

contribuciones cobradas resaltando nuevamente que el Acto Administrativo que dio origen al medio de control no debió cobrar vida jurídica por su abierta ilegalidad.}

Adicionalmente señala que dentro de las pruebas indicadas en la demanda, se solicita al despacho para que oficie a la demandada para que informe el nombre de cada uno de los usuarios que realizaron el pago por circulación, y de esa manera se deinfirá el grupo actor.

Con lo anterior, se observa que la apoderada no realizó ningún esfuerzo por subsanar los defectos indicados en la demanda, sino que se limitó a explicar y justificar su posición reiterando lo expuesto en la demanda inicial, además no fue clara en determinar el grupo actor.

En el mismo sentido, no se observa que la demanda logre cumplir con lo estipulado en los artículos 3 y 46 de la Ley 472 de 1998 y en efecto, constituye una carga procesal de la parte demandante realizar una justificación de la procedencia de la acción de grupo y a su vez dar cumplimiento a todos los requisitos que la ley exige para que el medio de control sea de conocimiento de la Justicia.

Aunado a lo anterior, respecto de la procedencia del medio de control de reparación de los perjuicios ocasionados a un grupo frente a un Acto Administrativo de carácter general, como lo es la Resolución objeto de demanda No. 1077 de 2023, el H. Consejo de Estado en reciente pronunciamiento<sup>1</sup> ha establecido:

(...)

Como se advierte, en el inciso segundo de la disposición el legislador habilitó la posibilidad de ejercer el medio de control contra actos administrativos pero, única y exclusivamente de contenido particular y concreto, pues, así lo establece expresamente la norma y, además, porque es necesario haber agotado la etapa administrativa de recursos si era procedente el obligatorio, esto es, la apelación en los términos previstos por los artículos 74 a 76 del CPACA<sup>16</sup>.

2) En otras palabras, el legislador excluyó la posibilidad de solicitar la reparación de perjuicios causados a un grupo de personas si la causa del daño deviene de la ilegalidad de un acto administrativo de contenido general y abstracto, más aún si el artículo 75 de la Ley 1437 de 2011 preceptúa que “no habrá recurso [en sede administrativa] contra los actos de carácter

<sup>1</sup> Exp No. 150012333000201300533-01 10 de junio de 2022 (AG) C.P FREDDY IBARRA MARTÍNEZ

PROCESO No.: 2500023410002023-00602-00  
MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
DEMANDANTE: VERÓNICA MARÍA SUÁREZ OSPINA  
DEMANDADA: BOGOTÁ- DISTRITO CAPITAL  
ASUNTO: RECHAZA DEMANDA

general, ni contra los de trámite, preparatorios, o de ejecución excepto en los casos previstos en norma expresa”.

Desde esa perspectiva, la ley habilitó la posibilidad de ejercer el medio de control de reparación de daños causados a un grupo cuando la causa del daño irrogado a 20 o más personas proviene de un acto particular y concreto de naturaleza colectiva, esto es, cuando la decisión de la administración pública no es unipersonal sino, que está dirigida a un número plural de destinatarios claramente individualizados, por lo que las situaciones jurídicas que se crean, modifican o extinguen son claramente particulares y específicas.

3) El acto colectivo puede ser particular y concreto o, general y abstracto, en relación con sus efectos; además, puede ser activo o pasivo según si la pluralidad de sujetos se predica de los órganos que intervienen en la producción del acto o de los destinatarios del mismo. El acto administrativo colectivo activo es aquel en el que participan diversos órganos pero las voluntades se unen en una sola declaración o documento permaneciendo jurídicamente autónomas<sup>17</sup> (v.gr. una circular externa conjunta de entidades del orden nacional con efectos vinculantes); contrario sensu, el acto administrativo colectivo pasivo se predica solo de actos particulares y concretos, ya que es aquel que está dirigido a un grupo de personas individualizadas debidamente determinadas como destinatarias de la respectiva decisión administrativa, huelga decir, que los destinatarios están debidamente especificados y por tanto las situaciones jurídicas creadas, modificadas o extinguidas con dicho acto tienen unos titulares claramente identificados.

(...)

La acción de nulidad y restablecimiento del derecho, prevista en el artículo 138 del CPACA, está instituida para procurar la nulidad de un acto administrativo cuando se considera que este ha lesionado un derecho contenido en una norma jurídica, su consecuente restablecimiento del derecho, así como también la indemnización de los perjuicios causados con el acto; además, el segundo inciso preceptúa lo siguiente:

“Igualmente podrá pretenderse la nulidad del acto administrativo general y pedirse el restablecimiento del derecho directamente violado por este al particular demandante o la reparación del daño causado a dicho particular por el mismo, siempre y cuando la demanda se presente en tiempo, esto es, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su publicación. Si existe un acto intermedio, de ejecución o cumplimiento del acto general, el término anterior se contará a partir de la notificación de aquel”

Al respecto, es importante anotar que es perfectamente posible que un acto administrativo general cause directamente un daño antijurídico pues, para tal efecto no necesita que medie un acto de ejecución, por cuanto se trata de una decisión imperativa y unilateral de la administración que crea situaciones jurídicas abstractas e impersonales y que por sí sola puede causar perjuicios, frente a los cuales los administrados, como en el presente caso, pueden demandar su reparación en ejercicio del medio de control jurisdiccional de nulidad y restablecimiento del derecho en los términos del referido artículo 138 inciso 2”

PROCESO No.: 2500023410002023-00602-00  
MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
DEMANDANTE: VERÓNICA MARÍA SUÁREZ OSPINA  
DEMANDADA: BOGOTÁ- DISTRITO CAPITAL  
ASUNTO: RECHAZA DEMANDA

Con base en lo expuesto resulta claro en primera medida que los daños causados con ocasión de la expedición de un Acto Administrativo de carácter general no son susceptibles del medio de control de reparación de los perjuicios ocasionados a un grupo.

Así las cosas, conforme las consideraciones expuestas, como el apoderado de la parte demandante no subsanó las deficiencias encontradas en su demanda inicial, para el Despacho no existen motivos que permitan darle trámite al presente medio de control, siendo necesario proceder al rechazo de la misma.

Por lo anteriormente expuesto, el Despacho:

### **RESUELVE**

**PRIMERO:** **RECHÁZASE** la demanda de la referencia presentada por la señora VERÓNICA MARPIA SUÁREZ OSPINA por conducto de apoderada judicial, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** Se dispone la entrega de los anexos sin necesidad de desglose.

**TERCERO:** En firme esta providencia, procédase al archivo del expediente, previas las anotaciones de rigor.

**CUARTO:** Por Secretaría, **DESACTÍVESE** el proceso en el aplicativo SAMAI.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Discutido y aprobado en sesión de la fecha según acta No.

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 CPAC

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



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

Bogotá, D.C., quince (15) de junio de dos mil veintitrés (2023)

**Magistrado Ponente:** OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS  
**Radicación:** No. 25000-23-41-000-2023-00453-00  
**Demandante:** ARNULFO RAFAEL LINERO MARULANDA  
**Demandado:** ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE  
PENSIONES – COLPENSIONES Y PORVENIR  
S.A.  
**Referencia:** ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO  
**Tema:** INCIDENTE DE NULIDAD

Visto el informe secretarial que antecede (archivo 19), el Despacho observa lo siguiente:

1) Mediante escrito radicado en el aplicativo de demandas en línea, el señor Arnulfo Rafael Linero Marulanda, demandó en ejercicio de la acción de cumplimiento a la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones y a la AFP Porvenir S.A. (archivo 02).

2) Efectuado el reparto le correspondió el conocimiento del asunto al Juzgado Treinta (30) Administrativo del Circuito de Bogotá (archivo 04), que por auto del 28 de marzo de 2023 ordenó remitir por competencia el asunto de la referencia al Tribunal Administrativo de Cundinamarca (archivo 05).

3) Remitido el expediente a esta Corporación, según el acta individual de reparto del día 31 de marzo de 2023, le correspondió asumir el conocimiento de la acción ejercida al suscrito magistrado (archivo 08).

4) Mediante auto del 11 de abril de 2023 (archivo 11) se avocó el conocimiento del asunto e inadmitió la demanda para que se corrigieran los defectos anotados.

5) Luego, mediante escrito radicado el 18 de abril de 2023 (archivo 13), el extremo activo subsanó los defectos anotados en el auto del 11 de abril de 2023.

6) Por auto del 4 de mayo de 2023 (archivo 16), se admitió la acción de la referencia y se ordenó la notificación de la misma a las entidades accionadas. La Secretaría de la Sección Primera realizó la respectiva notificación hasta el día 1 de junio de 2023 (archivo 17).

7) La señora Karina Vence Peláez en calidad de apoderada general de la Administradora Colombiana de Pensiones -Colpensiones, mediante escrito radicado el 13 de junio de 2023 (archivo 01 cdno. incidente de nulidad), propuso incidente de nulidad por indebida notificación del auto admisorio del 4 de mayo de 2023.

8) El día 14 de junio de 2023 (archivo 20) la apoderada de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones, allegó la respectiva contestación de la demanda.

### **CONSIDERACIONES**

Le corresponde al Despacho resolver respecto del incidente de nulidad por indebida notificación del auto admisorio propuesto por la señora Karina Vence Peláez en calidad de apoderada judicial de la Administradora Colombiana de Pensiones -Colpensiones.

1) La acción de cumplimiento es un instrumento judicial, consagrado por la Constitución Política en su artículo 87. Esta tiene como objeto y finalidad otorgarle a toda persona, incluso servidores públicos, la posibilidad de acudir ante las autoridades judiciales para exigir la

realización o el cumplimiento del deber que surge de la Ley o de un acto administrativo.

2) La Ley 393 de 1997, "por la cual se desarrolla el artículo 87 de la Constitución Política", reglamentó lo concerniente a la acción de cumplimiento, que, en su artículo 30 estableció la remisión de los aspectos no contemplados en dicha Ley al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, a saber:

*ARTICULO 30. REMISION. En los aspectos no contemplados en esta Ley se seguirá el Código Contencioso Administrativo **en lo que sea compatible con la naturaleza de las Acciones de Cumplimiento.** (Se resalta).*

3) Al respecto, la Ley 1437 de 2011 (C.P.A.C.A.), establece en su capítulo "VIII", artículos 207 a 210 lo concerniente a las nulidades e incidentes, indicando lo siguiente respecto de las nulidades:

***ARTÍCULO 208. NULIDADES.** Serán causales de nulidad en todos los procesos las señaladas en el Código de Procedimiento Civil y se tramitarán como incidente. (Mayúsculas del original – negrillas del Despacho).*

4) En ese sentido, el Despacho se ve en la necesidad de atender a la remisión al Código de Procedimiento Civil, hoy Código General del Proceso, que en el artículo 133 establece las causales de nulidad, a saber:

***"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." (Se resalta).

Así mismo, respecto de la oportunidad y trámite de las nulidades, el artículo 134 del Código General del Proceso señala lo siguiente:

**"ARTÍCULO 134. OPORTUNIDAD Y TRÁMITE.** Las nulidades podrán alegarse en cualquiera de las instancias antes de que se dicte sentencia o con posterioridad a esta, si ocurrieren en ella.

La nulidad por indebida representación o falta de notificación o emplazamiento en legal forma, o la originada en la sentencia contra la cual no proceda recurso, podrá también alegarse en la diligencia de entrega o como excepción en la ejecución de la sentencia, o mediante el recurso de revisión, si no se pudo alegar por la parte en las anteriores oportunidades.

*Dichas causales podrán alegarse en el proceso ejecutivo, incluso con posterioridad a la orden de seguir adelante con la ejecución, mientras no haya terminado por el pago total a los acreedores o por cualquier otra causa legal.*

*El juez resolverá la solicitud de nulidad previo traslado, decreto y práctica de las pruebas que fueren necesarias.*

*La nulidad por indebida representación, notificación o emplazamiento, solo beneficiará a quien la haya invocado. Cuando exista litisconsorcio necesario y se hubiere proferido sentencia, esta se anulará y se integrará el contradictorio.”*

5) Respecto de la solicitud objeto de estudio, el Despacho observa que la apoderada de la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones, allegó la respectiva contestación de la acción de cumplimiento con radicado Nro. 25000-23-41-000-2023-00453-00 mediante memorial del 14 de junio de 2023 (archivo 20). Es decir, un día después de haber presentado el incidente de nulidad por indebida notificación del auto admisorio de la demanda.

En ese orden, comoquiera que la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones, actuó luego de allegar la solicitud de nulidad por indebida notificación del auto admisorio, esta se entiende notificada por conducta concluyente, toda vez que el día 14 de junio de 2023 (archivo 20) allegó la respectiva contestación de la demanda. Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 301 del Código General del Proceso.

Adicionalmente, conviene señalar lo dispuesto en el numeral 4º del artículo 136 del Código General del Proceso que regula lo concerniente al saneamiento de la nulidad, en los siguientes términos:

**"ARTÍCULO 136. SANEAMIENTO DE LA NULIDAD.** *La nulidad se considerará saneada en los siguientes casos:*

(...)

*4. Cuando a pesar del vicio el acto procesal cumplió su finalidad y no se violó el derecho de defensa”.*

De conformidad con las normas antes transcritas, en el caso concreto, advierte el Despacho que la posible nulidad alegada por la parte demandada se encuentra saneada por cuanto la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones, allegó la respectiva contestación de la demanda el día 14 de junio de 2023, entendiéndose entonces que quedó notificada del auto admisorio de la demanda por conducta concluyente y, además, en tanto no se le vulneró su derecho de defensa y contradicción. En consecuencia, la nulidad propuesta dentro del asunto de la referencia será rechazada.

En mérito de lo expuesto, se

### **RESUELVE:**

**1º) Recházase**, la solicitud de nulidad propuesta por la señora Karina Vence Peláez en su calidad de apoderada de la Administradora Colombiana de Pensiones –Colpensiones, promovido dentro de la acción de cumplimiento de la referencia, de conformidad con las razones expuestas en esta providencia.

**2º) Notifíquese** esta decisión personalmente a las partes vía correo electrónico, de conformidad con lo establecido en la Ley 2080 de 2021.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS**  
**Magistrado**

Firmado electrónicamente

**Nota:** La presente providencia fue firmada electrónicamente por el Magistrado ponente quien integra la Sala de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la plataforma SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 de la Ley 1487 de 2011.

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



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

Bogotá D.C., quince (15) de junio de dos mil veintitrés (2023).

**Magistrado Ponente: OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS**  
**Radicación: No. 25000-23-41-000-2022-01153-00**  
**Demandantes: YIRA PAOLA RAMOS AVENDAÑO**  
**Demandados: ECOPETROL S.A Y OTROS**  
**Referencia: REPARACIÓN DE PERJUICIOS CAUSADOS  
A UN GRUPO**  
**Asunto: OBEDECE Y CUMPLE LO ORDENADO POR  
EL CONSEJO DE ESTADO SECCIÓN  
TERCERA EN AUTO DEL 24 DE ABRIL DE  
2023 Y RECHAZA DEMANDA POR NO  
SUBSANAR**

Visto el informe secretarial que antecede<sup>1</sup>, procede la Sala a obedecer y cumplir lo ordenado por el Consejo de Estado Sección Tercera, mediante providencia del 24 de abril de 2023<sup>2</sup>, mediante la cual revocó el auto del 27 de octubre de 2022 proferido por este Tribunal mediante el cual se rechazó la demanda por no haber sido subsanada en tiempo.

En la citada providencia el Consejo de Estado consideró que la parte actora contaba con el término de diez (10) días para subsanar la demanda de conformidad con lo establecido en el artículo 170 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), razón por la cual revocó la providencia objeto del recurso de alzada y dispuso el pronunciamiento respecto del escrito de subsanación de la demanda.

Precisado lo anterior procede la Sala a estudiar la subsanación de la demanda presentada por el apoderado judicial de la parte demandante.

---

<sup>1</sup> Documento 22 expediente electrónico.

<sup>2</sup> Documento 21 expediente electrónico.

## **I. ANTECEDENTES**

1) Los señores los señores Yira Paola Ramos Avendaño y demás personas identificadas en el folio 1 del documento 01 del expediente electrónico, por intermedio de apoderado judicial, demandan en ejercicio de la acción grupo consagrada en el artículo 88 de la Constitución Política y la Ley 472 de 1998, en contra de los señores Orlando José Cabrales, Javier Genaro Gutiérrez, Hernán Martínez, Pedro Rosales, Mauricio Cárdenas Santamaria, Juan Carlos Echeverry Garzón, Fabio Echeverry Correa, Tomás González Estrada, Simón Gaviria Muñoz, Jorge Gabino Pinzón Sánchez, Luis Fernando Ramírez Acuña, Carlos Alfredo Cure Cure, Joaquín Moreno Uribe, Horacio Ferreira Rueda, Roberto Ricardo Steiner Sampedro, Héctor Manosalba Rojas, María Fernanda Suárez Londoño, Carlos Emilio Moreno Sánchez, Astrid Martínez Ortiz, Carlos Fernando Erazo Calero, Carlos Alberto Lloreda Silva, Oscar Iván Zuluaga Escobar, Luis Enrique Sierra, Federico Maya, Luis Ernesto Mejía Castro, Isaac Yanovich Farbalaz, Federico Maya Molina, María Paula Jaramillo Restrepo, Jorge Enrique Carvajales Orozco, Bernardo Rodríguez Ossa, Juan Nicolás Rubio Guerrero, Jaime Leonardo Flores, Felipe Laverde, Juan Carlos Gómez Fernández, María Paula Valdés, Bernardo Andrés Ávila, Adriana Echeverri, Sergio de la Vega, María Margarita Zuleta, Claudia Alonso, Guy Casteels, Judith Agoston, Flavie Meric, Mauricio Echeverry, Diana Calixto, Orlando Díaz, Luis Francisco Sanabria, Luis Guillermo Parra, Juan Manuel Ríos, Gloria Inés Cortés, Hernando José Gómez, Henry Medina, César Luis Barco, Natalia Gutiérrez, Uriel Salazar, Hernando Zerda, Carlos Gustavo Arrieta, Alejandro Linares, Carlos F. Eraso, Tomas Hernández C., Felipe Bayón, Richard Cohen, Felipe Castilla, Reyes Reinoso Yanes, Adolfo Tomas Hernández, Almilkar Acosta Medina, Alejandro Ordoñez Maldonado, Sandra Morelli Rico, Álvaro Uribe Vélez y Juan Manuel Santos Calderón, con ocasión de los perjuicios causados sobre los costos y fraudes y corrupción ocurridos en el proceso de ampliación y remodelación de la Refinería de Cartagena S.A- Reficar S.A., empresa de propiedad de Ecopetrol

S.A., durante los años 2006 a 2016, atribuidos a los directores, directivos y ejecutivos de las mencionadas empresas funcionarios y exfuncionarios que por fuero de atracción deben concurrir al proceso, por la suma de cinco mil ciento seis millones de dólares US\$5.106.000.000 o su equivalente en pesos según estudios de la auditoria, realizado por la Contraloría General de la República con referencia 86113-059-04 denominado "Plan Maestro de Desarrollo de Refinería de Cartagena – PDM

2) Efectuado el reparto le correspondió el conocimiento del medio de control de la referencia al Magistrado Sustanciador<sup>3</sup>, quien por auto del 10 de octubre de 2022<sup>4</sup> inadmitió la demanda de la referencia, para que la parte actora la corrigiera en el siguiente sentido:

"(...)

**Precisar** el medio de control que pretende ejercer, pues la parte actora pretende que mediante sentencia que haga tránsito a cosa juzgada se ordene a los accionados responsables reintegrar al patrimonio público de la Nación Colombiana la suma de cinco mil ciento seis millones de dólares (US\$5.106.000.000), o su equivalente en pesos colombianos o la suma que resultare defraudada, que se demuestre en el proceso, con ocasión de la remodelación de la Refinería de Cartagena S.A., más los intereses bancarios corrientes sobre las sumas referidas, desde que ocurrió el hecho generador de la responsabilidad, hasta que el valor sea ingresado al presupuesto nacional, a título de perjuicios individuales de los ciudadanos colombianos en procura de la efectividad de los derechos e intereses colectivos a la moralidad administrativa y al patrimonio público, toda vez que esta pretensión no es propia del medio de control de reparación de perjuicios causados a un grupo; además, como justificación de la acción de grupo se señala la vulneración a los derechos e intereses colectivos a la moralidad administrativa y al patrimonio público.

**Indicar** las entidades públicas o las personas privadas que desempeñen funciones públicas que ocasionaron el supuesto daño al grupo actor, de conformidad con lo establecido en el artículo 50 y el numeral 5° del artículo 52 de la Ley 472 de 1998; toda vez que se señalan como responsables a ex funcionarios de la Refinería de Cartagena S.A, y de Ecopetrol S.A; el Ex Procurador General de la Nación Alejandro Ordoñez Maldonado; la Ex Contralora General

<sup>3</sup> Documento 10 expediente electrónico.

<sup>4</sup> Documento 13 expediente electrónico.

de la República Sandra Morelli Rico y a los Ex Presidentes de la República Álvaro Uribe Vélez y Juan Manuel Santos Calderón.

**Adecuar** las pretensiones y los hechos al medio de control que se pretende ejercer de conformidad con el numeral 7° del artículo 52 de la Ley 472 de 1998.

**Delimitar** debidamente de manera temporal la ocurrencia de los hechos descritos en la demanda.

Estimar el valor de los perjuicios que se hubieren ocasionado con la eventual vulneración al grupo actor de conformidad con lo establecido en el numeral 3° de la Ley 472 de 1998, toda vez que la parte actora señala que el valor de los perjuicios debe ser ingresado al patrimonio de la Nación y es del caso resaltar que la acción de grupo es eminentemente reparatoria.

**Establecer** de manera clara y puntual los criterios de identificación del grupo, de conformidad con lo señalado en el numeral 4° del artículo 52 de la Ley 472 de 1998, pues la parte actora omitió este requisito en la demanda por lo cual no es posible definir el grupo.

**Señalar** la justificación sobre la procedencia de la acción de grupo en los términos de los artículos 3 y 49 de la Ley 472 de 1998.

**Allegar** los poderes conferidos por las señoras Vitelbina Rojas Robles y María Josefa Serna Lobo, los cuales no se encuentran anexos a la demanda (...)."

2) Mediante escrito radicado el 24 de octubre de 2022<sup>5</sup>, la parte demandante allegó escrito de subsanación de la demanda.

## II. CONSIDERACIONES

1) Revisado el escrito de subsanación de la demanda respecto de la primera causal de inadmisión, consistente en precisar el medio de control que se pretende ejercer la parte actora señaló: "Con relación al primer requerimiento, no obstante que la pretensión es clara, por tratarse de la recuperación, para la caja general de la nación, de los dineros defraudados en la remodelación de la refinaría de Cartagena, que es una empresa patrimonio de la nación, es decir que pertenece a todos los colombianos, que de conformidad a las normas de derecho y a la jurisprudencia constitucional, es legal y procesalmente

---

<sup>5</sup> Documento 15 expediente electrónico.

*conducente, la acción propuesta, por contrario a lo manifestado en la exigencia: "toda vez que esta pretensión no es propia del medio de control de reparación de perjuicios causados a un grupo", precisamente la indicación o señalamiento de la vulneración de los derechos e intereses colectivos a la moralidad administrativa y al patrimonio público, es procedente por este medio de control, por estar contenido en el artículo 4º de la ley 472 de 1998; no resulta razonable la exigencia de otro medio de control, por estar contenida legalmente en la norma que se cita y contener, la ley, su propio procedimiento".*

Frente a este argumento la Sala observa que, la parte demandante pretende mediante el ejercicio del medio de control de reparación de perjuicios causados a un grupo se ordene a los accionados responsables **reintegrar al patrimonio público de la Nación Colombiana** la suma de cinco mil ciento seis millones de dólares (US5.106.000.000), o su equivalente en pesos colombianos o la suma que resultare defraudada, que se demuestre en el proceso, con ocasión de la remodelación de la Refinería de Cartagena S.A., más los intereses bancarios corrientes sobre las sumas referidas, desde que ocurrió el hecho generador de la responsabilidad, hasta que el valor sea ingresado al presupuesto nacional, **a título de perjuicios individuales de los ciudadanos colombianos en procura de la efectividad de los derechos e intereses colectivos a la moralidad administrativa y al patrimonio público.**

Al respecto, la Sala advierte que, la pretensión del actor no es propia de la acción de grupo ya que, según lo establecido en los artículos 3º y 46 de la Ley 472 de 1998, reglamentaria del artículo 88 de la Constitución Política, las acciones de grupo son aquellas interpuestas por un número plural o un conjunto de personas que reúnen condiciones uniformes respecto de una misma causa que originó perjuicios individuales para dichas personas, y se ejerce exclusivamente para obtener el reconocimiento y pago de la indemnización de tales perjuicios y lo que se pretende es el reintegro

al patrimonio de la Nación Colombiana, de la suma correspondiente a la remodelación de la Refinería de Cartagena.

En ese sentido se tiene que, se trata de una acción de **carácter reparatoria o indemnizatoria**, que, por economía procesal y en aras de la agilidad de la administración de justicia, procede en aquellos eventos en que los afectados reúnen condiciones especiales que los identifican como un grupo; **busca que un conjunto de personas que ha padecido perjuicios individuales demanden conjuntamente la indemnización correspondiente, siempre que aquellos reúnan condiciones uniformes respecto de la causa común que originó dichos perjuicios**, e incluso puede provenir de la afectación de un acto administrativo (artículo 145 de la Ley 1437 de 2011) y, que el número de personas miembros del grupo o personas afectadas por un acto administrativo no sea inferior a veinte (20)<sup>6</sup>, razón por la cual la causal de inadmisión no fue subsanada.

2) Frente a la segunda causal de inadmisión consistente en indicar las entidades públicas o las personas privadas que desempeñen funciones públicas que ocasionaron el supuesto daño al grupo actor, de conformidad con lo establecido en el artículo 50 y el numeral 5° del artículo 52 de la Ley 472 de 1998, el apoderado de la parte demandante en el escrito de subsanación señaló: *"(...) Las personas referidas, como sujetos pasivos de la acción propuesta, ejercían funciones de servidores públicos, en toda la época en que se operó la ampliación de la refinería de Cartagena, por esta razón, la competencia para conocer de la acción, corresponde a la jurisdicción contenciosa administrativa; hoy esas personas naturales ya no se encuentran ejerciendo la función en las entidades deferidas en la*

---

<sup>6</sup> Sobre el particular, es relevante destacar que la Sección Tercera del Consejo de Estado en auto de 1° de junio de 2000, proferido en el expediente AG-001, partiendo de lo dispuesto en el parágrafo del artículo 48 de la ley 472 de 1998, precisó que: *"si bien la acción puede ser interpuesta por una sola persona, ésta no puede actuar en nombre de un grupo inferior de 20 personas, las cuales deberán individualizarse en la misma demanda, o identificarse con antelación a su admisión, a partir de los criterios que señale el actor."*

*demanda; por el vencimiento de los periodos de tiempo, para los que fueron elegidos ya se encuentran cumplidos.*

Respecto de esta causal, se tiene que el artículo 50 de la Ley 472 de 1994 establece:

"(...)

**ARTICULO 50. JURISDICCION.** *La jurisdicción de lo Contencioso Administrativo conocerá de los procesos que se susciten con ocasión del ejercicio de las acciones de grupo originadas en la actividad **de las entidades públicas y de las personas privadas que desempeñen funciones administrativas.***

*La jurisdicción civil ordinaria conocerá de los demás procesos que se susciten con ocasión del ejercicio de las acciones de grupo".*

En ese orden para la Sala, esta causal de inadmisión no fue subsanada puesto que la parte actora afirma que las personas referidas, como sujetos pasivos de la acción propuesta, ejercían funciones de servidores públicos, en toda la época en que se operó la ampliación de la refinería de Cartagena y el artículo 50 de la Ley 472 de 1998, es claro en señalar que la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo conocerá de los procesos que se susciten con ocasión del ejercicio de las acciones de grupo originadas **en la actividad de las entidades públicas y de las personas privadas que desempeñen funciones administrativas.**

3) Respecto de la tercera causal de inadmisión, se tiene que la parte demandante indicó en el escrito de subsanación lo siguiente: "(...) *Las pretensiones de la demanda se encuentran adecuadas al requerimiento legal, referido en el requerimiento, por cuanto se trata de una sola pretensión, cual es la de procurar la recuperación de los perjuicios de orden económicos causados al patrimonio público de la nación, con el exceso de recursos públicos despilfarrados en la remodelación de la Refinería de Cartagena, contenidos en el estudio económico realizado por la Procuraduría General de la Nación (...)*"

De conformidad con lo anterior, la Sala advierte que la parte actora no cumplió con la carga impuesta en la providencia por la cual se inadmitió la demanda toda vez que reitera lo señalado en el escrito contentivo de la misma respecto de las pretensiones de la misma.

4) Frente a la cuarta causal de inadmisión consistente en delimitar debidamente de manera temporal la ocurrencia de los hechos descritos en la demanda, la parte actora en el escrito de subsanación de la demanda, señaló: "(...) *Como se encuentra consignado en la demanda el contrato El proyecto de ampliación y modernización de la Refinería de Cartagena tiene sus orígenes en el Plan Maestro de la Refinería de Cartagena elaborado por Ecopetrol en 1999. En 2006, finalmente se decide iniciar el proyecto de ampliación y modernización de la Refinería, con la concurrencia de un socio estratégico que apalancara el proyecto y modificara la configuración inicial de la Refinería, argumento bajo el cual Ecopetrol inició el proyecto sin establecer completamente las dimensiones, requerimientos técnicos y financieros para llevarlo a cabo; el desarrollo del proceso se había pactado por un periodo de 10 años; en razón a la improvisación a los múltiples incumplimientos, actos irregulares, el desarrollo del proyecto se retrasó en el tiempo, se realizaron varias prórrogas y cambio de contratistas, por varios años más del tiempo pactado, que en la fecha no se han liquidado los contratos y los perjuicios reclamados mediante esta acción, no se han cuantificado. La temporalidad para el ejercicio de la acción no debe estar supeditada al término establecido en el procedimiento por cuanto el perjuicio causado al grupo, continua y se proyecta en el curso del tiempo y cesará hasta que los perjuicios sean reparados.*

De conformidad con lo anterior, la Sala observa que la parte actora indica que el proyecto de ampliación y modernización de la Refinería de Cartagena tiene sus orígenes en el Plan Maestro de la Refinería de Cartagena elaborado por Ecopetrol en 1999, y que en 2006,

finalmente se decide iniciar el proyecto de ampliación y modernización de la Refinería y el desarrollo del proceso se había pactado por un periodo de 10 años, así mismo señala que como quiera que los contratos no se han liquidado el daño es continuado.

En ese orden, de acuerdo con lo expresado por el grupo actor, para la Sala no es claro que el daño sea continuado y por lo tanto, no se subsanó el defecto anotado de delimitar de manera temporal la ocurrencia de los hechos, por lo que no es posible determinar la fecha exacta de causación y cesación del daño, para determinar la caducidad de la acción de grupo.

Sobre la caducidad de la acción de grupo – fecha de causación del daño el Consejo de Estado- Sección Primera<sup>7</sup>, ha precisado lo siguiente:

"(...)

*El legislador estableció un término de caducidad, vencido el cual, ya no es posible acudir a la jurisdicción en ejercicio de la acción de grupo. El artículo 47 de la Ley 472 de 1998, dispone que la acción de grupo deberá promoverse dentro de los dos (2) años siguientes a la fecha en que: a) Se causó el daño. Se puede presentar el daño de dos maneras: i) inmediato y ii) continuado. El término de caducidad debe limitarse al daño mismo y no a los efectos o perjuicios que pueden generarse del mismo. El término debe contabilizarse desde el momento en que éste se produce, o desde el momento en que se tiene noticia del mismo, en el evento que estas dos circunstancias no coincidan. En el caso que el daño sea continuado debe contarse desde el momento en que se deja de producir, a menos que se tenga conocimiento del mismo con posterioridad, caso en el cual se cuenta desde ese momento. b) Cesó la acción vulnerante causante del mismo. En todo caso resulta importante advertir que el juez de la acción debe verificar cuál de los dos eventos resulta aplicable*

---

<sup>7</sup> Consejero ponente: Marco Antonio Velilla Moreno, providencia del 31 de marzo de dos mil once 2011. Radicación número: 11001-03-15-000-2010-01381-00(AC) Actor: Pedro Julio Mora Rojas y Otros Demandado: Tribunal Administrativo de Cundinamarca y Otro.

*en el caso concreto, por cuanto son las circunstancias del mismo las que permiten su determinación”.*

En el caso concreto, el demandante señala distintas fechas de la causación del daño así: i) El origen del Plan Maestro de la Refinería de Cartagena (1999), ii) La iniciación del proyecto de ampliación y modernización de la Refinería (2006) y menciona la parte actora que desarrollo del proceso se había pactado por un periodo de 10 años, y menciona que como quiera que los contratos no se han liquidado el daño es continuado, sin hacer referencia a las fechas en las que fueron suscritos dichos contratos, razón por la Sala reitera que no hay precisión respecto de la delimitación temporal de los hechos de la demanda, lo que impide verificar si efectivamente el daño es continuado.

5) Respecto de la causal quinta de inadmisión consistente en estimar el valor de los perjuicios, la parte actora en la subsanación de la demanda, indicó: *“(...) El monto de los perjuicios que se pudieron ocasionar están claramente contenidos en la demanda, determinados por el sobrecosto económico que los funcionarios gastaron la remodelación de la Refinería de Cartagena de conformidad el estudio realizado por la Procuraduría General de la Nacional en la demanda se dejó detallado el monto de los perjuicios Los perjuicios que sufrió el patrimonio público, en este caso la tesorería del Estado, se proyecta a todos los administrados y se cuantifica en la suma de Cinco Mil Ciento Seis Millones de Dólares (US 5.106´000.000), más los intereses bancarios corrientes sobre la referida sumas, desde que ocurrió la defraudación, hasta que la misma sea reintegrada al patrimonio público, determinados por un estudio realizado por la Contraloría General de la República, con fecha diciembre de 2015, con referencia 86113-059-04 denominado “PLAN MAESTRO DE DESARROLLO DE LA REFINERÍA DE CARTAGENA” -PMD-, Estos perjuicios los sufrimos los administrados, por tratarse de un suma de dinero que hace parte del Tesoro Público Estatal, es decir se trata de unos recursos económicos pertenecientes o para beneficio de todos*

*los ciudadanos colombianos; con el postulado Colombia es un Estado Social de Derecho Democrático y Participativo, los recursos económicos que pierde el estado con la defraudación mencionada, es un perdida directa para todos los ciudadanos que estamos obligados a tributar”.*

Al respecto se tiene que la parte demandante, nuevamente reitera los argumentos de la demanda señalando que los perjuicios están proyectados en la suma Cinco Mil Ciento Seis Millones de Dólares (US 5.106´000.000), más los intereses bancarios corrientes sobre la referida sumas, **desde que ocurrió la defraudación, hasta que la misma sea reintegrada al patrimonio público**, determinados por un estudio realizado por la Contraloría General de la República, con fecha diciembre de 2015, con referencia 86113-059-04 denominado “PLAN MAESTRO DE DESARROLLO DE LA REFINERÍA DE CARTAGENA” -PMD.

De conformidad con lo anterior, se tiene que, la parte actora de manera general y haciendo una proyección de un estudio de la Contraloría General de 2015 estima el valor de los perjuicios de la presente acción, en la suma antes señalada más los intereses bancarios corrientes sobre la referida sumas, **desde que ocurrió la defraudación, hasta que la misma sea reintegrada al patrimonio público**, razón por la cual la Sala estima que no se cumplió con la carga impuesta en el auto del 10 de octubre de 2022, en el sentido de estimar el valor de los perjuicios.

7) Frente a la sexta causal de inadmisión consistente en establecer de manera clara y puntual los criterios de identificación del grupo, de conformidad con lo señalado en el numeral 4º del artículo 52 de la Ley 472 de 1998, la parte actora en el escrito de subsanación señaló: “(...) *En el texto de la demanda se detalla en forma clara, que además de las personas que otorgan poder se invoca la condición de ciudadanos, a los ciudadanos colombianos que resultan afectados con*

*la defraudación económica que sufren los recursos públicos, por el exceso en costos de la remodelación de la Refinería de Cartagena, que afecta a toda la población colombiana.*

Con relación a los criterios de identificación el grupo la Sala observa que el grupo actor señala que lo integran: i) Las personas que otorgar poder (ciudadanos colombianos), ii) Los ciudadanos colombianos que resultan afectados con la defraudación económica que sufren los recursos públicos, por el exceso en costos de la remodelación de la Refinería de Cartagena.

Sobre las condiciones uniformes en la acción de grupo el Consejo de Estado – Sección Tercera<sup>8</sup>, señaló lo siguiente

“(…)

*La Constitución Política en su artículo 88 defirió al legislador la regulación de “las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares”. De modo que las acciones de grupo se enderezan a resarcir un perjuicio ocasionado a un número plural de personas, que la ley fijó en un mínimo de veinte. Se trata, entonces, de acciones de naturaleza eminentemente indemnizatoria la cuales se configuran a partir de la preexistencia de un daño que se busca reparar pecuniariamente y en forma individualizada, para todos aquellos que se han visto afectados. Es decir, por medio de las acciones de grupo un conjunto de personas que hayan sufrido daños en condiciones uniformes respecto de una misma causa, pueden demandar la satisfacción de sus intereses individuales o subjetivos para que se les reconozca una indemnización que les repare los perjuicios padecidos. Como el fin, móvil o motivo de la acción de grupo, está constituido por la posibilidad de obtener, a través de un mismo proceso, la reparación del daño que ha sido causado a una pluralidad de personas -mínimo de 20-, con un mismo hecho o varios hechos siempre que constituyan causa común, debe ser ejercida con la exclusiva pretensión de reconocimiento y pago de los perjuicios. Esas condiciones uniformes en un número plural de personas, a las que aluden los artículos 3 y 46 citados, implica que las personas afectadas deben compartir la misma situación respecto de la causa que originó los perjuicios individuales. Por lo tanto, resulta de vital importancia para la procedencia de esta acción dilucidar el*

---

<sup>8</sup> Consejo de Estado – Sección Tercera, providencia del 16 de abril de 2007, radicación número: 25000-23-25-000-2002-00025-02(AG), Actor: Jorge Bernal Mazabel y Otros Demandado: Superintendencia Bancaria y Fogafin.

*requisito de la "causa común", toda vez que se constituye en el presupuesto procesal de la legitimación por activa*

*(...)"*

En ese sentido, la Sala considera que el grupo actor no presenta ni tiene las condiciones uniformes respecto de la misma causa y mucho menos respecto del requisito que exige el artículo 3º de la Ley 472 de 1998, por cuanto si bien se trata de ciudadanos colombianos que están afectados con la defraudación económica que sufren los recursos públicos, por el exceso en costos de la remodelación de la Refinería de Cartagena, que afecta a toda la población colombiana, puesto que de manera general la parte actora refiere a todas los ciudadanos colombianos y las circunstancias de tiempo, modo, lugar y fácticas difieren entre unas y otras, esto es, es la afectación que se causó a cada uno de los ciudadanos con la defraudación, lo que conduce a concluir, que el grupo no está identificado ni es claramente identificable, además sin que a partir de dichos criterios como ya se señaló anteriormente, pueda establecerse la caducidad del presente medio de control.

8) Finalmente respecto de la causal de inadmisión, de señalar la justificación sobre la procedencia de la acción de grupo en los términos de los artículos 3 y 49 de la Ley 472 de 1998, la parte demandante, en la subsanación de la demanda manifestó:

*"(...) La acción es procedente La acción tiene su fundamento en que la actuación de los funcionarios que ordenaron la remodelación y ampliación de la Refinería de Cartagena actuaron en contra de los intereses de todos los ciudadanos colombianos que pagamos impuesto a la caja general del Estado por cuanto con su actuación totalmente contraria a derecho, permitieron que se afectaran los derechos e intereses colectivos de la Moral Administrativa y el Patrimonio Público Estatal,*

*(...)*

*En este caso el perjuicio es individual, pero la reparación debe ser colectiva, se trata de recuperar los recursos económicos defraudados en actuaciones contractuales administrativas, en*

*empresas que hacen parte del patrimonio público, según la interpretación que se hace, sobre las condiciones comunes, con relación a la causa que originó el perjuicio individual, se refieren a las condiciones o características de un grupo determinado o determinable, que en esta caso el ciudadano y contribuyente, destinatario del bienestar, que le procuran los recursos económicos del estado (...)"*

En atención a lo anterior, la Sala reitera que el criterio de identificación del grupo afectado, señalado por el grupo actor tanto en la demanda, como en el escrito de subsanación no permite establecer la unidad de la causa del daño que identifique a tales personas y mucho menos que las configure y tipifique de modo cierto, idóneo y preciso como grupo, elemento este indispensable y concreto para la procedencia de la acción de grupo en los términos definidos en el artículo 145 de la Ley 1437 de 2011 y los artículos 3º y 46 de la Ley 472 de 1998.

9) Finalmente, respecto de la causal de inadmisión consistente en allegar los poderes conferidos por las señoras Vitelbina Rojas Robles y María Josefa Serna Lobo, la parte demandante con el escrito de subsanación allegó los poderes antes mencionados<sup>9</sup>.

Así las cosas, la Sala rechazará la acción de grupo de la referencia por no haberse corregido en debida forma y en totalidad de los defectos anotados en auto de 10 de octubre de 2022.

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

**RESUELVE:**

**1º) Recházase** la demanda presentada por los señores Yira Paola Ramos Avendaño y demás personas identificadas en el folio 1 del documento 01 del expediente electrónico, por intermedio de apoderado judicial, en ejercicio del medio de control de reparación de

---

<sup>9</sup> Folios 11 a 14 documento 15 expediente electrónico.

*Expediente No. 25000-23-41-000-2022-01153-00  
Actores: Yira Paola Ramos Avendaño y Otros  
Reparación de perjuicios causados a un grupo*

los perjuicios causados a un grupo, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**2º)** Ejecutoriado este auto, **devuélvase** al interesado los documentos acompañados con la demanda y **archívese** la actuación.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**ÓSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS**  
**Magistrado**  
**Firmado electrónicamente**

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

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

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

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA  
SUBSECCIÓN B

Bogotá DC, quince (15) de junio de dos mil veintitrés (2023)

**Magistrado Ponente:** CÉSAR GIOVANNI CHAPARRO RINCÓN  
**Radicación:** 25000-23-41-000-2022-00883-00  
**Demandantes:** JAIME PUMAREJO HEINS  
**Demandados:** NACIÓN – MINISTERIO DE AMBIENTE Y  
DESARROLLO SOSTENIBLE Y OTROS  
**Medio de Control:** PROTECCIÓN DE DERECHOS E  
INTERESES COLECTIVOS  
**Asunto:** RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN –  
DECLARA EL AGOTAMIENTO DE  
JURISDICCIÓN

La Sala decide el recurso de reposición presentado por el apoderado judicial de la demandada Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena contra el auto por el cual se admitió la demanda interpuesta.

**I. ANTECEDENTES**

1) Mediante escrito radicado en la secretaría de la Sección Primera de esta corporación, el señor Jaime Pumarejo Heins, en su condición de alcalde del Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla, presentó demanda<sup>1</sup> en ejercicio del medio de control jurisdiccional de protección de derechos e intereses colectivos contra la Nación – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Nación- Ministerio de Transporte, la Corporación del Río Grande de la Magdalena (en adelante **Cormagdalena**) y la Dirección General Marítima (en adelante **Dimar**), invocando la protección de los derechos colectivos contenidos en los literales a) c) d) e) j) y n) del artículo 4.º de la Ley 472 de 1998.

2) Realizado el respectivo reparto, correspondió su conocimiento al magistrado sustanciador de la referencia, quién admitió la demanda interpuesta<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> PDF 02 del expediente electrónico.

<sup>2</sup> PDF 06 del expediente electrónico.

3) Contra dicha providencia, el apoderado judicial de la accionada Cormagdalena radicó oportunamente recurso de reposición<sup>3</sup>. Dentro del término de traslado de la referida impugnación, el secretario jurídico de del Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla presentó sus argumentos de oposición<sup>4</sup>.

## **II. CONSIDERACIONES.**

### **1.- Del recurso de reposición interpuesto.**

1) El apoderado judicial de Cormagdalena solicita la reposición del proveído admisorio de la demanda al estimar que en el asunto se reúnen los requisitos fijados por la jurisprudencia del Consejo de Estado en la sentencia de unificación del 11 de septiembre de 2012, proferida al interior del expediente identificado con el N.º 41001-33-31-004-2009-00030-01 para que se estructure el fenómeno de agotamiento de la jurisdicción, pues ante el Tribunal Administrativo del Atlántico actualmente cursa otro proceso iniciado por la Procuraduría General de la Nación en ejercicio del medio de control de protección de derechos e intereses colectivos, radicado bajo el N.º 08001-23-33-000-**2021-00588-00**, en el cual también se pretende la adopción de medidas encaminadas a cesar las presuntas afectaciones en la navegación del Río Grande de la Magdalena; existe identidad de hechos, causa petendi y entidades accionadas entre dicho proceso y el que actualmente se tramita ante esta corporación y; ya se había proferido auto admisorio de la demanda meses antes del que ahora es objeto de impugnación.

Precisa que, entre el proceso identificado con el N.º 08001-23-33-000-**2021-00588-00** y el que ahora se tramita ante esta corporación, funge como demandada Cormagdalena y, según lo señalado por el Consejo de Estado mediante la sentencia proferida el 20 de febrero de 2014 dentro del expediente radicado bajo el N.º 15001-23-33-000-2013-00149-02, no se requiere una coincidencia plena respecto de las autoridades accionadas para que se estructure dicha figura.

---

<sup>3</sup> PDF 09 del expediente electrónico.

<sup>4</sup> PDF 11 del expediente electrónico.

## **2.- De los argumentos de oposición al recurso de reposición interpuesto.**

Mediante memorial allegado oportunamente por medios electrónicos a la secretaría de la Sección Primera de esta corporación, el secretario jurídico del Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla se opuso a la prosperidad del recurso de reposición interpuesto, argumentando que, contrario a lo señalado por el recurrente, en el asunto no se estructura el agotamiento de jurisdicción, pues entre uno y otro proceso las pretensiones, los hechos, los accionados, la causa petendi y los derechos e intereses colectivos cuya protección se invoca son disímiles, para lo cual hace mención a la sentencia SU 658 de 2015, en la cual la Corte Constitucional sostuvo que a efectos de dar aplicación a dicha figura se requiere que *“se esté ante demandas de acción popular en las cuales se persigan las mismas pretensiones, estén basadas en la misma causa petendi, y dirigida contra iguales demandados.”*

Concluye señalando que en el evento en el cual se acceda a lo pretendido por el recurrente, se estaría vulnerando el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia de la accionada.

## **3.- Del agotamiento de jurisdicción en el medio de control de protección de derechos e intereses colectivos.**

1) Según lo dispone el artículo 5.º de la Ley 472 de 1998, el trámite de los procesos iniciados en ejercicio del medio de control de protección de derechos e intereses colectivos, se sujetarán, entre otros, a los principios de economía, celeridad y eficacia.

Con sujeción a dichos principios, se creó vía jurisprudencial la figura del agotamiento de la jurisdicción, como un instrumento para evitar la coexistencia de dos procesos en trámite, en los cuales se invoquen iguales o similares hechos, objeto, causa y derechos colectivos, con el fin de racionalizar la justicia y, bajo la consideración de que quien ejerce este medio de control no busca la protección de derechos subjetivos, sino de aquellos que incumben o atañen a la comunidad en general.

Al respecto, el Consejo de Estado<sup>5</sup> ha precisado lo siguiente:

*“La figura es de creación jurisprudencial por el Consejo de Estado. Se remonta al auto del 18 de octubre de 1986 en el cual la Sección Quinta luego de negar la acumulación de dos procesos electorales por tener la misma causa petendi e idénticas peticiones, expresó que cuando los particulares acuden al juez para que haga operar el servicio de justicia a un caso concreto, con la puesta en marcha del respectivo proceso que se promueva se agota la jurisdicción frente a dicho asunto o controversia. Para estos efectos **la jurisdicción es entendida como la activación del aparato de justicia. Significa que llevarle de nuevo el mismo reclamo de protección de iguales derechos**, en el caso de la nulidad electoral, derechos a la preservación de la legalidad en abstracto, afectados por causa idéntica, no es un racional ejercicio del derecho de acción. **Que en tal caso el proceso que se inicie con posterioridad a otro que ya se encuentra en curso y que se instauró por los mismos hechos y derechos está viciado de nulidad “por agotamiento de jurisdicción”.** Que a tal conclusión se arriba porque si el proceso es nulo cuando corresponde a distinta jurisdicción, también lo es cuando la jurisdicción se ha consumado por haberse aceptado dar trámite a la demanda y estar ya en trámite otro proceso sobre la misma materia.*

*La Sala comienza el análisis partiendo de la preceptiva que establece el artículo 5° de la Ley 472 de 1998 acorde con el cual las acciones populares se tramitarán atendiendo a los principios de economía, celeridad y eficacia.*

***Precisamente la razón esencial de negar la acumulación de una nueva demanda cuando se trate del mismo reclamo de protección fundado en igual situación fáctica a la que inspiró la instauración de un proceso que ya está en curso, descansa en los parámetros de celeridad, eficacia y de economía procesal, en tanto propende por racionalizar la justicia en demandas de acción popular que se refieran a los mismos hechos, objeto y causa, dirigidas contra igual demandado.***

***Con la primera persona que ejerce el derecho de acción en calidad de miembro de la comunidad, no para propender por derechos subjetivos sino de los que incumben a todos los habitantes, iniciado el trámite de este proceso a partir de la admisión de la demanda, se garantiza el acceso a la justicia, a través del control judicial que se impartirá a la actividad o a la omisión de la autoridad pública y/o del particular, respecto de la protección de los derechos colectivos que se consideran amenazados o vulnerados por los mismos hechos y respecto de los mismos demandados.***

*El actor popular que demanda lo que otra persona ya trajo a la justicia, es decir “que repite” lo ya “denunciado”, bien puede constituirse en coadyuvante de ese primer proceso en trámite. Porque carece de sentido lógico y no consulta la racionalización de recursos integralmente considerados que implica la tramitación de un proceso,*

---

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 11 de septiembre de 2012, Expediente: 41001-33-31-004-2009-00030-01 (AP)REV, C.P. Susana Buitrago Valencia.

*ni consulta el principio de eficacia que también rige la función judicial, el que paralela y simultáneamente se adelanta hasta cierta etapa un nuevo proceso, otro proceso, siendo que deriva de una demanda popular que se funda en los mismos hechos, contra el mismo demandado y que aspira a amparar iguales derechos de naturaleza colectiva, y que si el primero va más avanzado, deba esperar a que los demás se hallen en la misma etapa para poderlos acumular al inicial.*

**Como se sabe, en estas acciones cualquier persona en defensa del derecho “difuso”, denominado así por la doctrina por ser el que no se radica en específico en nadie, sino que pertenece a todos, está habilitado para promover esta acción que, por tanto, no tiene exigencia de legitimación en la causa por activa, más que el ser persona. Esta acción o mecanismo judicial de protección de derechos colectivos, se insiste, no opera por la amenaza o la lesión de un derecho subjetivo.**

*El proceso de acción popular no consiste en estricto sentido en una controversia con presencia de “partes” opuestas entre sí y donde exista “litis”. Es más un reclamo de protección para la garantía de derechos colectivos cuya existencia no es materia de debate, lo que discute el actor popular es que dichos derechos están siendo amenazados o vulnerados por la accionada.*

**De esta manera, la Sala Plena del Consejo de Estado unifica su postura sobre la materia, en el sentido de determinar que, con apoyo en los principios de economía, de celeridad y de eficacia que rigen la función judicial, y que por expresa disposición del artículo 5º de la Ley 472 de 1998 deben orientar el trámite de las acciones populares, cuando se esté ante demandas de acción popular en las cuales se persiga igual causa petendi, basada en los mismos hechos y contra igual demandado, lo que procede es dar aplicación a la figura del agotamiento de jurisdicción.**

(...)

*La Sala concluye que la razonabilidad de la posición sobre la viabilidad del agotamiento de jurisdicción como causal de rechazo de las acciones populares que aquí se unifica, descansa en que además de que evita desgaste judicial, desgaste a los actores populares y a todos los estamentos involucrados en el tema probatorio, resultaría totalmente vano adelantar un proceso a sabiendas de antemano, que no podrá existir pronunciamiento sobre el fondo del asunto (cuando se esté en presencia de cosa juzgada en los eventos antes reseñados y dentro de los parámetros descritos por la Corte Constitucional en la sentencia citada), o tramitar un segundo proceso a sabiendas de que ya cursa uno idéntico, razón por la cual la postura que se acoge, constituye pleno desarrollo de los principios que orientan la función judicial en el trámite de las acciones populares” (resalta la Sala).*

De lo expuesto, se entiende que, a efectos de dar aplicación a la figura del agotamiento de la jurisdicción, se deben reunir los siguientes requisitos a saber: (i) que los procesos iniciados en ejercicio del medio de control de protección de

derechos e intereses colectivos versen sobre los mismos hechos y causa *petendi*; (ii) que se encuentren en curso; y (iii) que se dirijan frente al mismo demandado.

En cuanto a este último requisito, se ha precisado que no se requiere que las demandas sean presentadas por el mismo demandante, bajo la consideración de que el objeto de protección del medio de control de protección de derechos e intereses colectivos son derechos difusos o que incumben a toda la comunidad<sup>6</sup>.

2) En el presente asunto, advierte la Sala que ante el Tribunal Administrativo del Atlántico actualmente se tramita un proceso iniciado en ejercicio del medio de control de protección de derechos e intereses colectivos, identificado con el N.º 08001-23-33-000-**2021-00588-00**, con ponencia del doctor Javier Eduardo Bornacelly Campbell, en el cual la Procuraduría General de la Nación pretende que se adopten las medidas necesarias, mediante las cuales se resuelva de manera integral y permanente la problemática de navegabilidad del canal de acceso a la zona portuaria de Barranquilla.

Revisado el aplicativo Samai<sup>7</sup>, se observa que la demanda presentada en dicho proceso, se admitió mediante auto del 8 de marzo de 2022, el 7 de junio de esa misma anualidad se admitió la reforma a la demanda<sup>8</sup>, el 14 de julio de 2022 se corrió traslado de las excepciones, y actualmente se encuentra pendiente de resolver sobre las medidas cautelares solicitadas.

Así las cosas, la Sala procederá a verificar si en el asunto se reúnen los requisitos para declarar la figura del agotamiento de la jurisdicción respecto de los procesos iniciados en ejercicio del medio de control de protección de derechos e intereses colectivos, identificados con los Nos. 08001-23-33-000-**2021-00588-00** y 25000-23-41-000-**2022-00883-00**, para lo cual se realizará un cuadro comparativo así:

---

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia del 20 de febrero de 2014, Expediente: 15001-23-33-000-2013-00149-02(AP), C.P. María Elizabeth García González.

<sup>7</sup> Dichas actuaciones pueden ser consultadas en el Sistema de Gestión Judicial SAMAI, a través del siguiente Link:  
[https://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/Casos/list\\_procesos.aspx?guid=080012333000202100588000800123](https://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/Casos/list_procesos.aspx?guid=080012333000202100588000800123)

<sup>8</sup> Para consultar el contenido de la reforma a la demanda presentada por la parte actora en el asunto, se puede acceder al siguiente Link:  
[https://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/Casos/list\\_procesos.aspx?guid=080012333000202100588000800123](https://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/Casos/list_procesos.aspx?guid=080012333000202100588000800123)

<b>Radicación</b> 08001-23-33-000-2021-00588-00	<b>Radicación</b> 25000-23-41-000-2022-00883-00
<p><b><u>Demandantes:</u></b></p> <p>Procuraduría General de la Nación</p>	<p><b><u>Demandantes:</u></b></p> <p>Jaime Pumarejo Heins, alcalde del Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla</p>
<p><b><u>Entidades demandadas</u></b></p> <p>Nación- Ministerio de Transporte, Corporación Autónoma Regional del Río Grande la Magdalena.</p> <p><b><u>Entidades Vinculadas:</u></b></p> <p>Agencia Nacional de Infraestructura, al Instituto Nacional de Vías, a la Presidencia de la República y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público</p>	<p><b><u>Entidades Demandadas:</u></b></p> <p>Nación – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Nación – Ministerio de Transporte, Dirección General Marítima y Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena.</p>
<p><b><u>Derechos colectivos y otros derechos cuya protección se invoca</u></b></p> <p>(i) Goce de un ambiente sano.</p> <p>(ii) La existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.</p> <p>(iii) Goce del espacio público y a la utilización y defensa de los bienes de uso público.</p> <p>(iii) La defensa del patrimonio público.</p> <p>(iv) El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna.</p> <p>(v) Los derechos de los consumidores y usuarios</p>	<p><b><u>Derechos Colectivos y otros cuya protección se invoca</u></b></p> <p>(i) La defensa del patrimonio público;</p> <p>(ii) la libre competencia económica;</p> <p>(iii) El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna;</p> <p>(iv) los derechos de los consumidores y usuarios</p>
<p><b><u>Hechos que dieron origen a la demanda</u></b></p>	
<p>En este punto, es de precisar que, si bien los hechos expuestos en uno y otro proceso no son idénticos, si son muy similares y, la causa que origina la presentación de las demandadas en ejercicio del medio de control de protección de derechos e intereses colectivos es la misma, esto es, la adopción de las medidas necesarias para aumentar el</p>	

Radicación 08001-23-33-000-2021-00588-00	Radicación 25000-23-41-000-2022-00883-00
calado en el Río Magdalena y, así permitir la navegabilidad de las diferentes embarcaciones, en especial en la zona portuaria de Barranquilla.	
<p>(i) Dice que el Río Magdalena es la principal arteria fluvial de Colombia y proporciona importantes servicios económicos y ambientales al País. No obstante, los diferentes asentamientos humanos, la contaminación y el cambio climático han causado un gran impacto ambiental sobre este.</p> <p>(ii) <u>una de las mayores problemáticas presentadas es la reducción del calado</u>, lo cual dificulta su navegabilidad, afectando así la economía distrital y Nacional.</p> <p>(iii) aunque las accionadas son competentes para diseñar e implementar <u>acciones tendientes a la recuperación ambiental del Río Magdalena y el aumento del calado del caudal para facilitar la navegabilidad de las diferentes embarcaciones</u>, a la fecha la contaminación va en aumento y el Puerto de Barranquilla se encuentra en crisis.</p> <p>(iv) concluye señalando que con fundamento en el inciso tercero del artículo 144 del CPACA solicitó a las accionadas la adopción de las medidas necesarias para la protección de los derechos e intereses colectivos, sin embargo, algunas de ellas no dieron respuesta a su petición y Cormagdalena negó el acceso a sus peticiones.</p>	<p>(i) El 20 de noviembre de 2021, <u>se reportó una reducción del calado</u> nunca antes vista, lo que produjo el cierre del canal de acceso al puerto de Barranquilla, por lo que el alcalde municipal, el Jefe de Asuntos Portuarios del Distrito, el director de Asoportuaria y varios actores del mercado portuario solicitaron la adopción de <u>medidas permanentes para aumentar la profundidad del calado y así garantizar la navegabilidad de las diferentes embarcaciones</u>.</p> <p>(ii) Durante los últimos 20 años el calado del Río Magdalena ha presentado inestabilidad en sus niveles de profundidad, de forma permanente y continua, razón por la cual no brinda las condiciones adecuadas para la navegabilidad de naves o embarcaciones internacionales cargadas con mercancías provenientes del exterior.</p> <p>(iii) Protagonistas del ámbito portuario de Barranquilla han sido informados de embarcaciones que han sido desviadas de dicho puerto porque Cormagdalena no ha garantizado la navegabilidad adecuada con el calado suficiente que lo permita.</p> <p>(iv) aunque en el último informe de gestión, Cormagdalena reportó inversiones por un valor de \$169.344.000 entre 2018 y 2020 para la remoción de 6.695.000 m<sup>3</sup> de sedimentos, no se ha dado una solución permanente a la situación del Puerto de Barranquilla, lo que comporta una vulneración a los principios de economía y planeación estatal, así como también un grave deterioro de las finanzas públicas.</p> <p>(v) Cormagdalena no ha adoptado medidas eficaces, eficientes y proporcionadas frente a la problemática presentada, sino que ha adoptado medidas transitorias, tampoco ha adoptado políticas públicas para la adopción de medios, modos y formas jurídicas determinadas que permitan su solución de forma permanente, tal como la construcción de un dique o una draga de carácter permanente, sino que se ha</p>

Radicación 08001-23-33-000-2021-00588-00	Radicación 25000-23-41-000-2022-00883-00
	<p>limitado a celebrar contratos de dragados temporales y otros similares y no ha realizado la fase contractual de dichos contratos. lo que afecta la eficiencia en la prestación del servicio portuario.</p> <p>(vi) el 14 de febrero de 2022, se informó sobre la aparición de un islote en el canal de acceso del Río Magdalena, lo que generó un nuevo llamado de los representantes del sector portuario para que intensificaran los dragados en la zona para mitigar la situación.</p> <p>(vi) concluye señalando que se debe adoptar una medida eficaz, permanente y responsable para aumentar la profundidad del calado del canal de acceso al Puerto de Barranquilla y, así preservar la navegabilidad de “nuestro recurso natural más importante”.</p>
<p><b><u>Pretensiones:</u></b></p> <p>(i) Declarar al Río Magdalena, su cuenca y sus afluentes, como un ente sujeto de derechos a la protección, conservación, mantenimiento, y restauración a cargo del Estado y sus distintas entidades competentes.</p> <p>(ii) La protección de los derechos colectivos del Río Magdalena, el Distrito de Barranquilla, sus habitantes, las generaciones futuras y la sociedad en general al goce de un ambiente sano; la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución; al goce del espacio público y a la utilización y defensa de los bienes de uso público; la defensa del patrimonio público; el acceso a los servicios públicos portuarios y a que su prestación sea eficiente y oportuna y; los derechos de los consumidores y usuarios.</p> <p>(iii) Ordenar a la <b>NACIÓN – MINISTERIO DE AMBIENTE – MINISTERIO DE TRANSPORTE, la DIRECCIÓN GENERAL MARÍTIMA (DIMAR), y la CORPORACIÓN AUTÓNOMA</b></p>	<p><b><u>Pretensiones:</u></b></p> <p>(i) Amparar los derechos e intereses colectivos a la defensa del patrimonio público; la libre competencia económica; el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna; los derechos de los consumidores y usuarios.</p> <p>(ii) Que se ordene a las accionadas lo siguiente:</p> <p>(iii) resolver de manera integral y permanente la problemática de navegabilidad del canal de acceso a la zona portuaria de Barranquilla, para lo cual se solicita:</p> <p><i>“2.1.1 se ordene a los responsables tomar todas las decisiones necesarias para garantizar que se mantenga estable el nivel de profundidad y calado operacional de la Zona Portuaria de Barranquilla.</i></p> <p><i>2.1.2. (...) se ordene a los responsables tomar todas las decisiones necesarias para garantizar la profundidad requerida para la navegación de embarcaciones de comercio internacional en condiciones de seguridad y la estabilidad de esta una vez lograda.</i></p>

Radicación 08001-23-33-000-2021-00588-00	Radicación 25000-23-41-000-2022-00883-00
<p><b>REGIONAL DEL RÍO GRANDE DE LA MAGDALENA (CORMAGDALENA)</b>, lo siguiente:</p> <p>a) realizar todas las acciones y adoptar las medidas tendientes a mitigar el impacto ambiental causado por el ser humano en el Río Magdalena.</p> <p>b) realizar todas las acciones y adoptar las medidas tendientes al aumento del calado en el Río Magdalena, para permitir la navegabilidad de las embarcaciones, especialmente en el Puerto de Barranquilla.</p> <p>c) realizar el diseño e implementación de una política pública de protección ambiental del Río Magdalena para prevenir la reducción del calado y aunar esfuerzos para su aumento, en aras de garantizar la navegabilidad sobre este.</p> <p>d) realizar una gestión sistemática de la cuenca del Río Magdalena.</p> <p>e) realizar el diseño e implementación de una política pública para la navegabilidad del Río Magdalena.</p>	<p>2.1.3 <i>la conformación de un comité de verificación de las obras y labores para garantizar la navegabilidad y la actividad portuaria, integrado por entidades públicas, Ministerio público y privados tales como ASOPORTUARIA y Comité Intergremial del Atlántico.</i></p> <p>2.2 <i>Se solicita que se ordene a las accionadas tomar las medidas eficaces, tales como la compra, contratación, destinación e instalación en dicha zona, o cualquier otra modalidad efectiva que considere el juez, de una draga adecuada y eficiente para prevenir, enfrentar y remediar las graves consecuencias de dicha problemática, y que se ejecuten las demás obras rígidas y sus respectivos mantenimiento, y las acciones legales, logísticas, científicas, etc., a juicio del juez, que sean necesarias para la formación e implementación de una navegabilidad segura y confiable durante todo el año a lo largo de la arteria fluvial más importante del país.</i></p> <p>2.3 <i>Ordenar en la sentencia las medidas que sea adecuadas, sea por mandato judicial o adoptadas voluntariamente, para que las entidades accionadas cumplan, en caso de mandato judicial, o que estudien, diseñen, realicen, celebren y ejecuten los mecanismos jurídicos necesarios y que sean conforme a derecho para garantizar la protección del patrimonio público involucrado gastado por el Estado para garantizar dicha navegabilidad y asegurar el tránsito de embarcaciones nacionales y extranjeras, de entrada o salida de dicha zona portuaria, sin perjuicio de la economía nacional, regional y local.</i></p> <p>2.4 <i>Adoptar todas las medidas que fueren necesarias para hacer cesar la amenaza o vulneración de tales derechos, en las cuales se incluyan las órdenes de hacer o no hacer que considere pertinentes la autoridad judicial, de conformidad con el caso concreto.”</i></p>

(Subrayados de la Sala)

Conforme a lo expuesto, para la Sala es claro que en el asunto se reúnen los presupuestos establecidos por la jurisprudencia fijada por el máximo órgano de la jurisdicción contencioso administrativa para que se configure la figura del agotamiento de jurisdicción, pues:

(i) versan sobre los mismos hechos, toda vez que, si bien ambas demandas tienen una redacción disímil, de la lectura de las mismas se puede establecer como hechos u origen común la reducción en el nivel de profundidad en el calado del Río Magdalena, lo que afecta considerablemente la navegabilidad de las diferentes embarcaciones.

Adicionalmente, en ambas demandas lo que se pretende es la adopción de las medidas necesarias para aumentar el calado en el Río Magdalena y, así permitir la navegabilidad de las diferentes embarcaciones, en especial en la zona portuaria de Barranquilla.

(ii) Ambos procesos se encuentran en curso, toda vez que como ya se precisó, el identificado con el N.º 08001-23-33-000-**2021-00588-00**, se encuentra pendiente de decidir sobre las medidas cautelares solicitadas y, el radicado bajo el N.º 25000-23-41-000-**2022-00883-00** que ahora se tramita ante esta corporación se encuentra pendiente de llevar a cabo la audiencia de pacto de cumplimiento.

(ii) En ambos procesos los accionantes dirigen su demanda frente a la Nación- Ministerio de Transporte y la Corporación Autónoma Regional del Río Grande la Magdalena.

En ese orden de ideas, la Sala procederá a declarar la nulidad de todo lo actuado y, en consecuencia, procederá a rechazar la demandada presentada en ejercicio del medio de control de protección de derechos e intereses colectivos por el señor Jaime Pumarejo Heins, al encontrar estructurada la figura del agotamiento de jurisdicción.

3) En cuanto a la sentencia SU-658 de 2015, al revisar su contenido la Sala advierte que en dicha providencia la Corte Constitucional no afirma categóricamente que la figura del agotamiento de jurisdicción solo resulta aplicable en aquellos

eventos en los cuales se esté ante demandas de acción popular en las cuales se persigan las mismas pretensiones, estén basadas en la misma causa petendi y, dirigida contra iguales demandados, como equivocadamente lo afirma el secretario jurídico del Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla en su escrito, sino también en aquellos eventos en los cuales dichos aspectos sean similares entre uno y otro proceso.

4) Por último, la Sala considera que tampoco le asiste la razón cuando afirma que de dar aplicación a la figura del agotamiento de jurisdicción se estaría vulnerando el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia del accionante, toda vez que puede comparecer en la calidad de coadyuvante en el proceso iniciado en ejercicio del medio de control de protección de derechos e intereses colectivos, identificado con el N.º 08001-23-33-000-**2021-00588-00**, que actualmente cursa en el Tribunal Administrativo del Atlántico, en el despacho del magistrado Javier Eduardo Bornacelly Campbell, y procurar la protección de los derechos colectivos que estima vulnerados por la no adopción de las medidas necesarias para aumentar la profundidad del calado del Río Magdalena y así garantizar las condiciones adecuadas para la navegabilidad de las diferentes embarcaciones.

En ese orden de ideas, la Sala procederá a reponer el proveído admisorio de la demanda, para en su lugar declarar la nulidad de todo lo actuado y rechazarla por haber operado el fenómeno del agotamiento de jurisdicción.

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

#### **RESUELVE:**

**1.º) Declarar** la nulidad de todo lo actuado desde el auto admisorio de la demanda.

**2.º) Rechazar** la demanda presentada por el señor Jaime Pumarejo Heins, en ejercicio del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos, en contra de la Nación – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Nación – Ministerio de Transporte, Dirección General Marítima y Corporación Autónoma

Regional del Río Grande de la Magdalena, por haber operado la figura del **agotamiento de jurisdicción**.

3.º) Por secretaría de la Sección Primera de esta corporación, **informar** al accionante Jaime Pumarejo Heins que puede comparecer en la calidad de coadyuvante en el proceso iniciado en ejercicio del medio de control de protección de derechos e intereses colectivos, identificado con el N.º 08001-23-33-000-**2021-00588-00**, que actualmente cursa en el Tribunal Administrativo del Atlántico, en el despacho del magistrado Javier Eduardo Bornacelly Campbell.

4.º) Ejecutoriado este auto, **devolver** al interesado los anexos de la demanda sin necesidad de desglose y, previas las constancias secretariales de rigor, **archívese** el expediente.

#### **NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE**

Discutido y aprobado en sesión de Sala de la fecha, según Acta N.º 014.

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

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

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

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

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA  
SUB-SECCIÓN B

Bogotá, D.C., veinte (20) de junio de dos mil veintitrés (2023)

**Magistrado Ponente:** OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS  
**Expediente:** No.25000-23-41-000-2022-00800-00  
**Demandante:** ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA S.A.  
**Demandado:** CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
**Referencia:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**Asunto:** REQUIERE SECRETARÍA

Visto el informe secretarial que antecede<sup>1</sup>, se tiene que mediante auto del 24 de marzo de 2023, se inadmitió la demanda, para que la parte demandante corrigiera las falencias relacionadas con: i) precisar el medio de control, ii) adecuara el poder; iii) aportara la constancia de conciliación extrajudicial; iv) allegara copia de los actos administrativos y sus constancias de notificación, v) acreditara el envío de la demanda a la parte pasiva; y, vi) allegara los documentos relacionados como pruebas.

Dentro del término, el apoderado de la parte demandante allegó escrito de subsanación<sup>2</sup>.

Revisado el escrito subsanatorio<sup>3</sup>, se observa que la parte demandante indicó que los documentos anexos podrían ser descargados y consultados en el link de onedrive "*Rad. 2022-00800 Nulidad y Rest Del Derecho Solidaria*"

Sin embargo, al dar click en el referido vínculo, el Despacho no tuvo acceso a la documentación allí cargada por el apoderado de la parte

---

<sup>1</sup> Archivo 15

<sup>2</sup> Archivo 14

<sup>3</sup> Archivo 14 pág. 2 y 13

demandante, por lo que no es posible realizar estudio de admisibilidad de la demanda.

En consecuencia, el Despacho

## **RESUELVE**

**1º) Requiérese** a Secretaría, para que descargue las pruebas documentales contenidas en el enlace obrante en la página 2 del archivo "14.SUBSANACION DEMANDA", aportadas con la subsanación. Esto como quiera que su acceso está restringido a este Despacho y aquella fue radicada a los buzones de mensajes [scsec01tadmincdm@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:scsec01tadmincdm@cendoj.ramajudicial.gov.co) y [memoriales1tac@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:memoriales1tac@cendoj.ramajudicial.gov.co), manejados por dicha Secretaría. Para el efecto, deberá integrar las referidas documentales en un archivo con la respectiva enunciación y numeración de las mismas.

**Parágrafo:** En caso del que el acceso al vínculo se encuentre caducado, por Secretaría, requiérase a la parte demandante para que allegue lo pertinente.

**2º) Requiérese** a Secretaría, para que en lo sucesivo se sirva integrar el expediente digital (onedrive) en debida forma, esto es, con la creación de carpetas que contengan la documentación remitida a través de enlaces, vínculos o links, allegados con la demanda o dentro de ésta, subsanaciones y / o contestaciones de demanda, lo que supone la descarga de dichos archivos, la enunciación de los mismos y su respectiva numeración.

Expediente No. 25000-23-41-000-2022-00800-00  
Demandante: Aseguradora Solidaria de Colombia S.A.  
Nulidad y restablecimiento del derecho

## **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS**  
**Magistrado**  
**Firma electrónica**

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

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



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

Bogotá, D.C., quince (15) de junio de dos mil veintitrés (2023).

**Magistrado Ponente:** OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS  
**Expediente:** No. 110013341045202200453-01  
**Demandante:** SALUD TOTAL S.A. ESP  
**Demandado:** ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS  
DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD  
SOCIAL EN SALUD ADRES  
**Referencia:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL  
DERECHO  
**Asunto:** APELACIÓN DE AUTO – CONFIRMA  
RECHAZO DEMANDA POR NO SUBSANAR

Visto el informe secretarial que antecede (documento 32 expediente electrónico), decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante en contra del auto del 20 de enero de 2023 (documento 22 ibidem), proferido por el Juzgado Cuarenta y Cinco Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, mediante el cual se rechazó la demanda de la referencia, por no haberse subsanado los defectos anotados en el auto por el cual se inadmitió la demanda.

**I. ANTECEDENTES**

**1. La demanda.**

a) Salud Total EPS -S S.A., por intermedio de apoderada judicial radicó ante la Oficina de Reparto de los Juzgados Administrativos del Circuito de Bogotá, presentó demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, con el fin de obtener la declaración de nulidad del acto administrativo contenido en la comunicación UTF2014-OPE-13665 de fecha 12 de agosto de 2016 y UTF2014-OPE-27198 de fecha 12 de diciembre de 2017 expedida por Unión Temporal Fosyga 2014.

b) Efectuado el respectivo reparto, le correspondió el conocimiento de la demanda de la referencia al Juzgado Cuarenta y Uno Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá (documento 07 expediente electrónico), quien por auto del 16 de septiembre de 2022 (documento 11 ibidem), declaró su falta de competencia al considerar que la controversia suscitada la Sociedad Salud Total EPS-S.A, en contra de Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud -ADRES en torno del acto administrativo demandado, no es de naturaleza parafiscal o tributaria porque se están discutiendo recobros por tecnologías en salud NO POS.

Por lo anterior, el Juez Cuarenta y Uno Administrativo de Bogotá concluyó que, la controversia no está relacionada con un aporte parafiscal, en tanto que no se discuten tributos, contribuciones o tasas tampoco se trata de un asunto de cobro coactivo, por lo que, en virtud de la cláusula residual, corresponde a la Sección Primera de los Juzgados Administrativos y ordenó la remisión del expediente a esa sección.

c) Realizado nuevamente el reparto le correspondió el conocimiento del medio de control de la referencia al Juzgado Cuarenta y Cinco Administrativo del Circuito de Bogotá D.C. (documento 16 ibidem), quien por auto del 18 de noviembre de 2022, inadmitió la demanda para que fuera subsanada en el sentido:

i) Aportar los actos administrativos demandados, así como la constancia de su notificación, en especial las comunicaciones UTF-2014-OPE-136665 de 12 de agosto de 2016 y UTF-2014-OPE-27198 de 12 de diciembre de 2017, en tanto estas obraban en un LINK que tiene limitación de acceso al despacho.

ii) Acreditar que agotó en debida forma el requisito previo de procedibilidad establecido en el numeral 1 del artículo 161 de la Ley 1437 de 2011.

iii) Expresar con claridad las normas violadas y explicar el concepto de violación sobre el cual pretende se declare la nulidad de los actos administrativos demandados. Numeral 4 Ley 1437 de 2011.

iv) Aportar la totalidad de las pruebas relacionadas en la demanda en archivo PDF. Numeral 5 del artículo 162 de la Ley 1437 de 2011.

v) Acreditar que comunicó por medio electrónico la subsanación de la demanda al demandado conforme lo dispone el numeral 8 del artículo 162 de la Ley 1437 de 2011.

e) Mediante escrito allegado el 5 de diciembre de 2022, la parte demandante allegó escrito de subsanación de la demanda y respecto de la causal de inadmisión consistente en acreditar que agotó en debida forma el requisito previo de procedibilidad establecido en el numeral 1 del artículo 161 de la Ley 1437 de 2011, señaló que, para el presente asunto no es exigible ya que los actos demandados son asuntos de naturaleza parafiscal, por tratarse de recurso del sistema genera de seguridad social.

f) Por auto del 20 de enero de 2023, el Juez Cuarenta y Cinco Administrativo del Circuito de Bogotá D.C., rechazó la demanda de la referencia, al no haberse subsanado en su totalidad los defectos señalados en el auto del 18 de noviembre de 2022, advirtiendo que, los recobros de las EPS por atenciones no cubiertas por el PBS al no estar presupuestadas dentro del Sistema corresponden a pagos que representan ingresos de las EPS, por lo que no tienen la naturaleza de asuntos parafiscales o recursos inembargables, imprescriptibles e inalienables, siendo asuntos en los que obligatoriamente deben ser objeto de presentación del requisito de procedibilidad (documento 22 ibidem).

g) Contra la citada providencia la parte demandante interpuso recurso de reposición y en subsidio apelación, recurso que fue desatado por auto del 17 de marzo de 2023 mediante el cual se resolvió no reponer el auto

que rechazó la demanda y concedió el recurso de apelación (documento 27 ibidem).

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

El Juzgado Cuarenta y Cinco Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, rechazó la demanda de la referencia, al considerar que la demandante no atendió la totalidad de la carga impuesta en el auto de inadmisión, respecto de acreditar que agotó en debida forma el requisito previo de procedibilidad establecido en el numeral 1 del artículo 161 de la Ley 1437 de 2011 (documento 22 ibidem).

En síntesis, el *a-quo* determinó que, la parte demandante no atendió lo requerido en el auto de inadmisión, puesto que los recobros de las EPS por atenciones no cubiertas por el PBS al no estar presupuestadas dentro del Sistema corresponden a pagos que representan ingresos de las EPS, por lo que no tienen la naturaleza de asuntos parafiscales, siendo asuntos en los que obligatoriamente deben ser objeto de presentación del requisito de procedibilidad.

## **3. La apelación.**

Contra la anterior decisión, la parte demandante interpuso recurso de reposición y subsidio apelación (documento 23 ibidem), manifestando en síntesis lo siguiente:

Señaló que, los copagos y las cuotas moderadoras tienen relación con aspectos definitorios de la determinación y recaudo de la contribución parafiscal, por lo que eminentemente conciernen a un asunto tributario. Y para resolver controversias relacionadas con recobros por servicios no POS, se debe verificar cuánto ingresó a la EPS por contribuciones parafiscales, para deducirlo de lo que debería pagar el Estado, luego cobra relevancia el origen tributario de tales aportes, aun cuando en principio ya se haya cumplido su cometido frente al aforo asignado al FOSYGA, pues se insiste, que si bien en esta etapa estaríamos frente al gasto público, para establecer la existencia o no de la obligación, se deben igualmente determinar aspectos relacionados con el ingresos.

Reiteró que la naturaleza parafiscal no desaparece ni pierde relevancia por el hecho de diferenciarse la etapa presupuestal en la que se encuentre la discusión sobre los recursos, pues tal y como lo ha señalado la Corte Constitucional, estos siempre serán de dicha naturaleza trátense de aportes realizados por el empleador, trabajador empleado o independiente, e incluso los aportes del presupuesto nacional; porque lo importante para el sistema es que los recursos lleguen y que se destinen a la función propia de la seguridad social (carácter de parafiscal).

Recalcó que, el asunto de debate dentro del proceso judicial es de naturaleza parafiscal y por tanto tributaria, lo cual se establece como una de las excepciones consagradas para no agotar conciliación prejudicial como uno de los requisitos para acceder a la Jurisdicción Contenciosa.

## II. CONSIDERACIONES

1) Respecto del 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.** <Artículo modificado por el artículo 64 de la Ley 2080 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> 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." (Resalta la Sala).

En el caso bajo examen, la Sala advierte que el auto apelado fue proferido el 20 de enero de 2023 y notificado por estado el 23 de esos mismos mes y año<sup>1</sup>. Del mismo modo, se evidencia que el recurso de apelación fue presentado en tiempo el 26 de enero de la presente anualidad.

2) Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la sociedad demandante, conforme lo dispuesto en el literal g) del numeral 2º del artículo 125 del C.P.A.C.A.<sup>2</sup>, en los siguientes términos:

Revisada la demanda y sus anexos la Sala observa que Salud Total EPS, a través de apoderado judicial, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, pretende la nulidad parcial del acto administrativo contenido en la comunicación UTF2014-OPE-13665 de fecha 12 de agosto de 2016 y UTF2014-OPE-27198 de fecha 12 de diciembre de 2017; expedida por Unión Temporal Fosyga 2014 como administrador fiduciario del FOSYGA, hoy competencias asumidas por la Administradora de los Recursos del SGSSS - ADRES, como actos administrativos según lo dispuesto por la Corte Constitucional, mediante el cual se estableció el resultado de auditoría de recobros por tecnologías en salud NO POS, radicadas en el paquete No. 516 y 717, y se determinó que 894 recobros radicados, dentro de los que se encuentran los 1157 servicios objeto de la demanda (documento 02 Demanda expediente electrónico).

---

<sup>1</sup> Vinculo Electrónico - <https://procesos.ramajudicial.gov.co>

<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:

(...)

2. Las salas, secciones y subsecciones dictarán las sentencias y las siguientes providencias:

(...)

**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;**

(...) (Negrilla fuera de texto).

Ahora bien, el *a quo* rechazó la demanda de la referencia al considerar que la parte demandante no subsanó en su totalidad los defectos anotados en el auto del 18 de noviembre de 2022, en el sentido de acreditar que se agotó el requisito de procedibilidad establecido en el numeral 1 del artículo 161 de la Ley 1437 de 2011, ya que el acto demandado no es de naturaleza parafiscal.

Por su parte, el recurso de apelación se contrae a señalar que el asunto de debate dentro del proceso judicial es de naturaleza parafiscal y por tanto tributaria, lo cual se establece como una de las excepciones consagradas para no agotar conciliación prejudicial como uno de los requisitos para acceder a la Jurisdicción Contenciosa.

Sobre las excepciones al cumplimiento del requisito de procedibilidad de agotamiento de conciliación extrajudicial, el Consejo de Estado – Sección Primera<sup>3</sup>, ha precisado lo siguiente:

"(...)

**4.3.- Excepciones al cumplimiento del requisito de procedibilidad de agotamiento de conciliación extrajudicial**  
*Resta por resolver si el asunto que se ventila configura una excepción al cumplimiento del citado presupuesto de procedibilidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.*

*El CONSORCIO SAYP 2011 afirma que por la naturaleza de los recursos que se controvierten en el proceso no debe exigírsele el agotamiento de la conciliación prejudicial, habida cuenta de que esos dineros no tienen carácter negociable dado que son destinados al financiamiento del Sistema de Seguridad Social en Salud.*

**4.3.1.- Sobre el particular, se advierte que tal excepción no se enmarca dentro de los supuestos que trata el artículo 2º del decreto 1716 de 2009 reglamentario de la Ley 1285 de ese mismo año, toda vez que la controversia que nos ocupa no gira en torno a asuntos tributarios, ni laborales, ni es un ejecutivo que deba tramitarse con los lineamientos del artículo 75 de la Ley 80 de 1993 y tampoco se trata de un arbitramento que resuelva controversias contractuales (...)"** (Resalta la Sala).

---

<sup>3</sup> Consejo de Estado – Sección Primera. Auto del 18 de septiembre de 2014, radicación No. 68001-23-33-000-2013-00412-01, actor: Consorcio SAYP 2011 – Sistema de Administración y -pagos, demandado: Caja de Compensación Familiar de Barrancabermeja – CAFABA.

Sumado a lo anterior, respecto de la naturaleza de los recobros de las EPS por atenciones no cubiertas, se pone de presente que la Sala Plena de esta Corporación al dirimir un conflicto de competencia entre los Juzgados 45 Administrativo de Bogotá D.C (Sección Primera) y Cuarenta y Dos Administrativo de Bogotá D.C (Sección Cuarta)<sup>4</sup>, precisó:

*"[D]ebe precisarse que las cotizaciones cuyo recaudo corresponde a las EPS son, en efecto, de carácter tributario, pero solamente hasta el momento en que las transfiera a la autoridad competente, en este caso, la ADRES. Una vez que dichos dineros nutran el sistema de salud junto con los demás ingresos de que trata la ley, las discusiones allí suscitadas corresponden a asuntos de distribuciones o asignaciones presupuestales, que escapan de contenido tributario.*

***Es del caso precisar que la jurisprudencia ha atribuido el carácter de contribución parafiscal a las cotizaciones efectuadas al Sistema de Seguridad Social en Salud, pero no a los recobros de las EPS por atenciones no cubiertas por el PBS, rubros que no están presupuestados dentro del Sistema y corresponden a pagos que representan ingresos para las EPS.***

***(...) Como el reintegro de sumas pagadas por recobros no tienen connotación de contribuciones parafiscales y al ser un asunto cuyo conocimiento no está asignado de forma expresa a ninguna sección, la competencia para conocer del proceso recae en los juzgados adscritos a la Sección Primera de esta Corporación.***

Atendiendo lo anteriormente expuesto, se tiene que, la jurisprudencia ha atribuido el carácter de contribución parafiscal a las cotizaciones efectuadas al Sistema de Seguridad Social en Salud, pero no a los recobros de las EPS por atenciones no cubiertas por el Plan de Beneficios en Salud, rubros que no están presupuestados dentro del Sistema y corresponden a pagos que representan ingresos para las EPS.

En el asunto bajo examen y contrario a lo manifestado por el apelante, el acto administrativo cuya nulidad se solicita, no es un parafiscal y no tiene naturaleza tributaria, y por lo tanto, el asunto no está sometido a las excepciones al cumplimiento del requisito de procedibilidad.

---

<sup>4</sup> Tribunal Administrativo de Cundinamarca Auto del 03 de junio de 2022, Magistrada ponente: Bertha Lucy Ceballos Posada radicado No. 1100133410452020023100.

Sumado a lo anterior, es del caso señalar que el pronunciamiento de la Corte Constitucional mediante el cual se dirimió conflicto de competencia negativo entre las jurisdicciones laboral y contenciosa administrativa, fue proferido el 21 de julio de 2021<sup>5</sup>, providencia en la cual se concluyó que, la competencia judicial para conocer asuntos relacionados con el pago de recobros judiciales al Estado por prestaciones no incluidas en el POS, hoy PBS, y por las devoluciones o glosas a las facturas entre entidades del Sistema General de Seguridad Social en Salud corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo y que la demanda de la referencia fue presentada el 22 de septiembre de 2022<sup>6</sup>, esto es, con posterioridad a la providencia A389/2021, razón por la cual la parte actora debía cumplir con los requisitos exigidos en los artículos 161 y 162 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA).

Así las cosas, se impone confirmar el auto del 20 de enero de 2023, proferido por el Juzgado Cuarenta y Cinco Administrativo del Circuito de Bogotá D.C, mediante el cual se rechazó la demanda de la referencia, por no haberse subsanado los defectos anotados en la providencia por la cual se inadmitió la demanda.

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

### **RESUELVE**

**1º) Confírmase** el auto del 20 de enero de 2023, proferido por el Juzgado Cuarenta y Cinco Administrativo del Circuito de Bogotá D.C., mediante el cual se rechazó la demanda de la referencia, por no haberse subsanado los defectos anotados en la providencia por la cual se inadmitió la demanda, conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

---

<sup>5</sup> Corte Constitucional A 389/2021.

<sup>6</sup> Documento 01 expediente electrónico.

**2º)** Ejecutoriado este auto, por Secretaría **DEVUÉLVASE** el expediente al juzgado de origen.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS**

**Magistrado**

**Firmado electrónicamente**

**CÉSAR GIOVANNI CHAPARRO RINCÓN**

**Magistrado**

**Firmado electrónicamente**

**MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN**

**Magistrado**

**Firmado electrónicamente**

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

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



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

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

**Magistrado ponente:** ÓSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS  
**Expediente:** 11001-33-41-045-2022-00273-01  
**Demandante:** SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS  
PÚBLICOS DOMICILIARIOS  
**Demandado:** ENEL COLOMBIA S. A. EPS  
**Referencia:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL  
DERECHO, APELACIÓN AUTO QUE  
NIEGA MEDIDA CAUTELAR

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante en contra del auto del 16 de agosto de 2022 (documento 04 expediente electrónico), mediante el cual el Juzgado Cuarenta y Cinco Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, negó la medida cautelar de suspensión provisional del acto administrativo demandado.

## **I. ANTECEDENTES**

### **1. Medida cautelar solicitada**

La parte demandante presentó solicitud de medida cautelar con suspensión provisional de los efectos jurídicos de la Resolución SSPD 20228140062375 de 10 de febrero de 2022, expedida por la Dirección Territorial Centro de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, a través de la cual se confirmó la decisión administrativa 08509139 del 24 de noviembre de 2020, en la que se dio respuesta al usuario frente a la inconformidad por el cobro de recuperación de consumos y contribución<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> El prestador CODENSA S.A. E.S.P. mediante decisión 8509139 del 11/24/2020 resolvió la reclamación presentada, en el sentido de no acceder a la pretensión del usuario, informando que, en desarrollo del programa de revisión de instalaciones y equipos de medida, llevó a cabo revisión técnica al inmueble

En los hechos de la demanda se indicó lo siguiente:

i) Que la empresa Codensa llevó a cabo inspección técnica en el predio ubicado en la dirección Carrera 3 con 8 – 63 del municipio de Sibaté (Cundinamarca), asociado a la cuenta de energía eléctrica 2131803-8. En dicha visita, el personal técnico evidenció lo siguiente: “Se encuentra la fase S en servicio directo monofásico, le presta servicio a un apartamento con una potencia instantánea de 0.024 kw, se realizan pruebas de funcionamiento a medidor y se verifica su estado, medidor con bajo porcentaje registrado”, levantándose el acta 5214506 del 4 de agosto de 2020.

ii) A su vez, se indicó que, los hallazgos encontrados se enmarcaban en los eventos que impiden el correcto registro del consumo y consecuente cobro, la empresa prestadora adelantó el procedimiento reglado en la cláusula 21 del Contrato de Condiciones Uniformes para la recuperación de consumos, del cual ya se habían surtido las etapas de detección mediante la inspección arriba reseñada y corrección inicial de anomalías. Frente a los hallazgos. El usuario no se pronunció según consta en el expediente administrativo.

iii) Posteriormente, el prestador profirió la comunicación por cobro de energía recuperada, a través del acto administrativo 08429265 del 9 de octubre de 2020, mediante el cual pretende cobrar los Periodos a recuperar desde el 9 de marzo de 2020 hasta el 4 de agosto de 2020, fecha en la cual se realizó la inspección en terreno, con un tiempo de permanencia de 150 días, por un valor de \$2.370.780 por concepto de energía dejada de facturar menos \$242.020 por concepto de subsidio, para un total de \$2.128.760.

iv) El usuario inconforme con el cobro impuesto, procedió a presentar una petición ante la empresa el 18 de noviembre de 2020, con el consecutivo 02795871, solicitando que la empresa tome y facture el

---

1078034122 del 04/08/2020 donde se detectó que el medidor No. 19454782 marca ISKRA, factor 1 y clase de servicio residencial, presentaba inconsistencias frente a su estado normal: *"particular vivienda acometida aérea concéntrica #2x8+8AWG, celda de medida vertical 2 cuentas se encuentra la fase S en servicio directo monofásico, le presta servicio a un apartamento, con una potencia instantánea de 0.024KW..."* El usuario LUIS ALBERTO PARRA MESA mediante radicado No. 2800446 del 24/11/2020, presentó Recurso Reposición y en subsidio de apelación contra la decisión anterior. El prestador CODENSA S.A. E.S.P., mediante acto administrativo No. 83539594 del 12/14/2020, resolvió el recurso CONFIRMAR la decisión recurrida y concedió la apelación ante esta Superintendencia, remitiendo el expediente, el cual fue radicado bajo el No. 20218100027572 del 20/01/2021.

consumo real, por lo que, requirió que se retiren los valores correspondientes a la recuperación de energía, ya que es un cobro exagerado, indebido y absurdo que no corresponde a la realidad, cobro ilegal que se hace en plena pandemia.

v) La prestadora Codensa emitió respuesta mediante comunicación 08509139 del 24 de noviembre de 2020, informando que el 4 de agosto de 2020 se practicó inspección al equipo de medida e instalaciones, encontrando anomalías o alteraciones que impedían el funcionamiento normal del equipo de medida, señala las actuaciones adelantadas, el cumplimiento del debido proceso, y confirma el valor de \$2.128.760 por concepto de recuperación de consumos dejados de facturar.

vi) El usuario presentó recurso de reposición en subsidio de apelación mediante radicado 02800446 del 24 de noviembre de 2020, contra la decisión tomada por el prestador, manifestando que es un cobro fuera de todo contexto y que abusan de los usuarios al realizar cobros inventados, cobros ilegales.

vii) Codensa confirmó la decisión recurrida mediante acto administrativo 08539594 del 14 de diciembre de 2020 y concedió el recurso de apelación ante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

viii) El recurso de apelación fue resuelto mediante la Resolución 20228140062375 del 10 de febrero de 2022 (demandada) en el sentido de confirmar el proceso de recuperación de consumo.

ix) La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios al considerar que el acto administrativo demandado se expidió con falsa motivación y en aras de conseguir su revocatoria directa, a través de la Dirección Territorial Centro procedió mediante comunicación SSPD 20228140911051 del 7 de marzo de 2022 a solicitar consentimiento a la empresa Codensa para revocar la Resolución SSPD 20228140062375 del 10 de febrero de 2022.

x) Mediante oficio SSPD 20228100958422 del 11 de marzo de 2022, el prestador no dio su consentimiento, por lo que consideró oportuno de acuerdo con lo dispuesto en el inciso 2 del artículo 97 del CPACA, demandar el referido acto administrativo.

El Juzgado Cuarenta y Cinco Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, por auto del 16 de agosto de 2022 (documento 04 expediente electrónico), negó la solicitud de medida cautelar presentada, al considerar que, si bien el primer requisito se encontraba satisfecho, esto es, la argumentación consistente entre la confrontación entre las normas superiores y pruebas en contra de las resoluciones acusadas, pasó lo contrario con el cumplimiento del requisito consistente en probar de manera sumaria la existencia de perjuicios. Asimismo, indicó que, tampoco se acreditó que de proferirse eventualmente una sentencia condenatoria, esta tendría efectos nugatorios de no decretarse la medida cautelar.

Contra la citada providencia la parte demandante presentó recurso de reposición y en subsidio apelación, el cual fue desatado por auto del 23 de septiembre de 2022 (documento 10 ibidem), mediante el cual el juez de primera instancia no repuso la decisión de negar la solicitud de medida cautelar y en consecuencia, concedió el recurso de apelación.

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

Por auto del 16 de agosto de 2022 (documento 04 expediente electrónico), el juez Cuarenta y Cinco Administrativo del Circuito de Bogotá, negó la solicitud de medida cautelar presentada, al considerar que, no se acreditó la existencia de un perjuicio irremediable frente al derecho que se pretende restablecer y tampoco se aportaron elementos de prueba contundentes que demuestren que de no otorgarse la medida provisional, se cause el daño que se pretende evitar con la solicitud de cautela.

## **3. La apelación**

La parte demandante interpuso recurso de reposición en subsidio de apelación contra el auto del 16 de agosto de 2022 (documento 04 expediente electrónico), escrito con el que solicitó revocar el auto recurrido y proceder a decretar la medida cautelar solicitada de acuerdo con lo siguiente:

Señaló que el fin de la solicitud de decreto de medidas cautelares, tiene como objeto la suspensión de una resolución que lleva a permitir a la empresa Enel Colombia S. A. ESP, efectué el cobro de una suma de dinero, producto de un procedimiento para la recuperación de consumos.

Manifestó que no acceder a la medida cautelar consistente en la suspensión de los efectos económicos de la decisión administrativa proferida por la empresa prestadora del servicio público, ocasionaría un perjuicio en contra del usuario.

Precisó que, no obstante, estas actuaciones que deberían ser adelantadas por el usuario para protección de sus derechos, sí tendría un perjuicio económico de entrada al tener que efectuar un pago de una suma de dinero durante un tiempo indeterminado, así la misma con el pasar del tiempo sea ordenada la restitución de la misma. Esto podría llevar a iniciar nuevas acciones jurídicas que pueden acarrear mayor congestión en el sistema judicial.

Resaltó que, así como lo manifiesta el segundo inciso del artículo 229 de la Ley 1437 *"La decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento"*. Consideró que, en atención a lo anterior es procedente decretar la medida cautelar y así no llevar a un ciudadano a ejercer diferentes acciones en contra de Enel Colombia S. A. ESP, pues esta última en el evento en que quede en firme la resolución objeto de debate, tendría toda la posibilidad y medios para proceder a efectuar el cobro de la suma mencionada en la decisión empresarial.

## **II. CONSIDERACIONES**

### **1. Requisitos para el decreto de una medida cautelar**

En cuanto a la procedencia de las medidas cautelares, el artículo 229 de la Ley 1437 de 2011 dispone:

***"ARTÍCULO 229. PROCEDENCIA DE MEDIDAS CAUTELARES.***

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

*La decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento."*

Por su parte, el artículo 231 ibidem, establece los requisitos para su

decreto, así:

**"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:

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." (Negrillas fuera de texto)

De otro lado, la Sala Plena del Consejo de Estado en providencia de 17 de marzo de 2015, precisó cuáles son los criterios que con la entrada en vigor de la Ley 1437 de 2011 debe tener en cuenta el juez para el decreto de medidas cautelares.

"La doctrina también se ha ocupado de estudiar, en general, los criterios que deben tenerse en cuenta para el decreto de medidas cautelares, los cuales se sintetizan en **el fumus boni iuris** y **periculum in mora. El primero**, o apariencia de buen derecho, se configura cuando el Juez encuentra, luego de una apreciación provisional con base en un conocimiento sumario y juicios de

verosimilitud o probabilidad, la **posible existencia de un derecho. El segundo**, o perjuicio de la mora, exige la comprobación de **un daño ante el transcurso del tiempo y la no satisfacción de un derecho.**" (Negrillas fuera de texto).

Adicionalmente, se trae a colación providencia del 21 de septiembre de 2021, proferida por la Sección Primera del Consejo de Estado<sup>2</sup>, en la que se reiteró el criterio de exigencia del requisito de que la sustentación de las medidas cautelares no se puede suplir con el concepto de la violación contenido en la demanda, así:

"22. En lo concerniente al debido entendimiento de la norma en cita, en providencia de 26 de junio de 2020<sup>3</sup>, esta Sección aclaró que **cuando se trata de medidas cautelares de suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo y se acredita prima facie que el acto acusado contraviene el ordenamiento jurídico superior, de manera implícita se satisfacen los requisitos del perjuicio por la mora periculum in mora, y de apariencia de buen derecho fumus boni iuris**; pues en un Estado Social de Derecho esos elementos siempre concurren cuando se trata de la efectiva transgresión del ordenamiento jurídico por parte de las autoridades públicas.

(...)

29. Es importante tener en cuenta **que la sustentación de las pretensiones propuestas en la demanda no puede ser entendido, a su vez, como desarrollo o soporte de la medida cautelar que se depreca, pues el legislador expresamente exige en ambos escenarios desarrollar la respectiva carga argumentativa para garantizar con ello el derecho a la contradicción y al debido proceso de los sujetos en contienda.**

30. La Sección Primera del Consejo de Estado, en el auto del 21 de octubre de 2013<sup>4</sup>, abordó las razones que justifican tal exigencia, así:

"[...] En efecto, el requisito consistente en la sustentación de la medida cautelar no se encuentra en el artículo 231 del CPACA que trae a colación el recurrente, sino en el artículo 229 ejusdem cuyo contenido y alcance fueron explicados en el auto recurrido. Con todo, esta disposición advierte que las medidas cautelares, dentro de las que se encuentra la suspensión provisional, pueden ser decretadas a solicitud de parte debidamente sustentada, lo que equivale a decir que la solicitud debe ser suficientemente argumentada por quien la solicite.

---

<sup>2</sup> CP Roberto Augusto Serrato. Exp. 11001032400020190031400B

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Auto de 19 de junio de 2020. Radicación: 11001-03-24-000-2016-00295-00. MP.: Hernando Sánchez Sánchez. Actor; RCN Televisión S.A. y Caracol Televisión S.A.

<sup>4</sup> Expedido en el proceso número 11001-03-24-000-2012-00317-00, Magistrado Ponente: Guillermo Vargas Ayala.

Cosa distinta es que en la demanda se indiquen las normas violadas y el concepto de la violación, ya que esto comporta uno de los requisitos exigidos para este tipo de líbelos según lo dispone el artículo 162 numeral 4 del CPACA, requisito que no puede confundirse con el establecido en el comentado artículo 229.

En el mismo sentido, el alcance de la expresión "procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado" contenida en artículo 231 *Ibíd*, se encuentra dirigida a explicar que la solicitud de suspensión provisional puede ser presentada en el líbello introductorio o en un escrito aparte, y no a que la sustentación de la medida cautelar quede suplida con el concepto de violación de las normas indicadas en la demanda, dado que, se reitera, se trata de dos requisitos distintos para fines procesales disímiles: uno, el que se refiere a fundamentar jurídicamente la pretensión de nulidad del acto, el otro, a explicar las razones por las cuales el acto debe ser suspendido provisionalmente.

Lo anterior no quiere decir que los argumentos para cada uno de los fines procesales mencionados puedan coincidir, es más, si lo deseado por la actora era que el concepto de violación expuesto en la demanda sirviera de fundamento de la solicitud de suspensión provisional así debió expresarlo, máxime si se tiene en cuenta que en el escrito de la demanda dedicó un capítulo aparte a la suspensión provisional dentro del cual inscribió un subtítulo denominado "FUNDAMENTO DE LA PETICIÓN DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL"<sup>5</sup>, que fue al que se atuvo este Despacho para resolver la medida. [...]".

31. Por todo lo anterior, la prosperidad de la medida cautelar de suspensión provisional en el nuevo estatuto procesal está sujeta al estudio de legalidad de la carga argumentativa propuesta por el demandante<sup>6</sup>. De manera que, en el caso concreto, la parte actora incumplió los deberes argumentativos exigibles para acreditar: **(i)** la verosimilitud del derecho invocado o la llamada "apariencia de buen derecho" (*fumus boni iuris*); **(ii)** el *periculum in mora*, y **(iii)** la proporcionalidad de la petición." (Se destaca).

## 2. Caso concreto

En el asunto bajo examen, la parte demandante solicita como medida cautelar la suspensión provisional de la Resolución 20228140062375

---

<sup>5</sup> Folio 94 cuaderno principal.

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Tercera, Subsección A. Consejero ponente: Carlos Alberto Zambrano Barrera. Bogotá D.C., doce (12) de febrero de dos mil dieciséis (2016). Radicación número: 11001-03-26-000-2014-00101-00 (51754) A Actor: Luis Alfonso Arias García. Demandado: Agencia Nacional De Minería. Referencia: Suspensión Provisional.

de 10 de febrero de 2022, expedida por la Dirección Territorial Centro de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

Para la parte demandante, la referida resolución genera una situación inminente y urgente, ya que ocasionaría un agravio injustificado al usuario.

Afirmó que en el caso de que se ejecuten las decisiones contenidas en el acto administrativo demandado, se estaría causando un perjuicio irremediable al usuario por cuanto el valor facturado y confirmado por la Superservicios afectaría su patrimonio y el derecho a la igualdad frente a usuarios que han sostenido situaciones similares, y el ente de control ha decidido revocar las decisiones del prestador Codensa hoy Enel Colombia S. A. ESP en cuanto a recuperar consumos con violación al debido proceso que tienen los usuarios.

Para resolver, se observa que, si bien la parte demandante indicó las supuestas razones por las cuales se debe decretar la suspensión del acto administrativo demandado, la Sala evidencia que, los argumentos de hecho y de derecho que aquella expone, por sí solos, no acreditan el cumplimiento de los requisitos de apariencia del buen derecho y el perjuicio en la mora, ni se demuestra la necesidad de su decreto.

En el presente caso, se advierte que la parte demandante argumentó la existencia de un perjuicio fundando en la posible afectación económica al usuario, esto con el fin de evitar el procedimiento de un cobro "por consumo de energía", lo cierto es que el proceso de recuperación de consumos determinado en el acto administrativo demandado y confirmado por la SSPD no se ha declarado ilegal, sin que su mera existencia implique un perjuicio para el demandante o el usuario, o afecte la efectividad de la futura sentencia a proferir.

En cuanto a este argumento, la Sala recuerda que las medidas cautelares no tienen el propósito de suspender los procesos de cobro adelantados por las autoridades estatales, pues estos cuentan con sus propias etapas procesales que otorgan la posibilidad al demandante de ejercer su derecho de contradicción y defensa, para así controvertir las acciones de cobro a las que haya lugar, por lo que el procedimiento administrativo por sí solo no constituye un perjuicio irremediable.

En ese orden, se reitera que los argumentos expuestos por el apoderado judicial de la parte demandante deben analizarse en la respectiva sentencia y no en esta etapa procesal, máxime si se tiene en cuenta que no se acreditó la existencia de un peligro inminente que, de no estudiarse la legalidad de la resolución demandada en esta oportunidad, implique que los efectos de la sentencia sean nugatorios (perjuicio en la mora).

De igual manera, se precisa que el Tribunal en esta oportunidad no puede estudiar los cargos de violación a las normas superiores para determinar los perjuicios a los ciudadanos, pues esto debe determinarse con la respectiva valoración probatoria en sentencia.

Así las cosas, se concluye que en el preciso momento procesal en que nos encontramos, no se advierte que la carga argumentativa y probatoria alegada por la demandante conduzca a la necesidad e inminencia de decretar la medida cautelar de suspensión provisional de la resolución demandada.

En consecuencia, le asiste razón al juez de primera instancia al negar la medida cautelar, ya que no se cumplen los requisitos previstos en el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011 para su decreto; y, por tanto, se confirmará el auto del 16 de agosto de 2022, mediante el cual el Juzgado Cuarenta y Cinco Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, negó la medida cautelar de suspensión provisional del acto administrativo acusado.

Por lo expuesto, el **Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B,**

### **RESUELVE**

**1º) Confírmase** el auto del 16 de agosto de 2022, proferido por el Juzgado Cuarenta y Cinco Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, por el cual negó la solicitud de medida cautelar, 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**

*Expediente 11001-33-41-045-2022-00273-01  
Actor: Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios  
Nulidad y restablecimiento del derecho, apelación de auto*

**ÓSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS**  
**Magistrado**  
**Firmado electrónicamente**

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

**CÉSAR GIOVANNI CHAPARRO RINCÓN**  
**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.*

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA  
SUB-SECCIÓN B

Bogotá D.C., veinte (20) de junio de dos mil veintitrés (2023)

**Magistrado Ponente:** OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS  
**Expediente:** No.11001-33-41-045-2020-00338-01  
**Demandante:** EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE BOGOTÁ S.A. E.S.P.  
**Demandado:** SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO  
**Referencia:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - APELACIÓN DE SENTENCIA.

Visto el informe secretarial que antecede<sup>1</sup>, el Despacho observa lo siguiente:

- 1) El Juzgado Cuarenta y cinco Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, mediante sentencia proferida el 6 de marzo de 2023<sup>2</sup>, negó las pretensiones de la demanda.
- 2) Contra dicha decisión, la apoderada judicial de la parte demandante presentó recurso de apelación el 22 de marzo de 2023<sup>3</sup>, el cual fue concedido por la juez de primera instancia el 14 de marzo siguiente<sup>4</sup>.

En consecuencia, conforme con lo establecido en el artículo 247 del C.P.A.C.A., modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021<sup>5</sup>, el Despacho:

---

<sup>1</sup> Archivo 42

<sup>2</sup> Archivo 24

<sup>3</sup> Archivo 30

<sup>4</sup> Archivo 34

<sup>5</sup> Artículo 67 Ley 2080 de 2021 (...) "5. Si fuere necesario decretar pruebas, una vez practicadas, el superior autorizará la presentación de alegatos por escrito, para lo cual concederá un término de diez (10) días. En caso contrario, no habrá lugar a dar traslado para alegar. El secretario pasará el expediente al despacho para dictar sentencia dentro de los diez (10) días siguientes de concluido el término para alegar o de ejecutoria del auto que admite el recurso.6. El Ministerio Público podrá emitir concepto desde que se admite el recurso y hasta antes de que ingrese el proceso al despacho para sentencia" (...).

## **RESUELVE**

**1°) Admítese** el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de 6 de marzo de 2023, proferida por el Juzgado Cuarenta y cinco Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá.

**2°) Notifíquese** esta providencia al Ministerio Público, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3° del artículo 198 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

**3°) Ejecutoriado** este auto, **vuelva** al despacho para lo pertinente.

## **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS**  
**Magistrado**  
**Firma electrónica**

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

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



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

Bogotá D.C., veinte (20) de junio de dos mil veintitrés (2023)

**Magistrado Ponente:** OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS  
**Expediente:** No.11001-33-41-045-2020-00044-01  
**Demandante:** RADIO TAXI AEROPUERTO S.A.  
**Demandado:** BOGOTÁ, D.C. – SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD  
**Referencia:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - APELACIÓN DE SENTENCIA.

Visto el informe secretarial que antecede<sup>1</sup>, el Despacho observa lo siguiente:

1) El Juzgado Cuarenta y cinco Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, mediante sentencia proferida el 28 de febrero de 2023<sup>2</sup>, declaró la nulidad de los actos acusados.

2) Contra dicha decisión, el apoderado judicial de la parte demandada presentó recurso de apelación el 15 de marzo de 2023<sup>3</sup>, el cual fue concedido por la juez de primera instancia el 14 de abril siguiente<sup>4</sup>.

En consecuencia, conforme con lo establecido en el artículo 247 del C.P.A.C.A., modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021<sup>5</sup>, el Despacho:

---

<sup>1</sup> Archivo 43

<sup>2</sup> Archivo 31

<sup>3</sup> Archivo 33-37

<sup>4</sup> Archivo 39

<sup>5</sup> Artículo 67 Ley 2080 de 2021 (...) "5. Si fuere necesario decretar pruebas, una vez practicadas, el superior autorizará la presentación de alegatos por escrito, para lo cual concederá un término de diez (10) días. En caso contrario, no habrá lugar a dar traslado para alegar. El secretario pasará el expediente al despacho para dictar sentencia dentro de los diez (10) días siguientes de concluido el término para alegar o de ejecutoria del auto que admite el recurso. 6. El Ministerio Público podrá emitir concepto desde que se admite el recurso y hasta antes de que ingrese el proceso al despacho para sentencia" (...).

## **RESUELVE**

**1°) Admítese** el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de 28 de febrero de 2023, proferida por el Juzgado Cuarenta y cinco Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá.

**2°) Notifíquese** esta providencia al Ministerio Público, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3° del artículo 198 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

**3°) Ejecutoriado** este auto, **vuelva** al despacho para lo pertinente.

## **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS**  
**Magistrado**  
**Firma electrónica**

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

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



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

Bogotá D.C., veinte (20) de junio de dos mil veintitrés (2023)

**Magistrado Ponente:** OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS  
**Expediente:** No.11001-33-41-045-2019-00106-01  
**Demandante:** NUEVA EMPRESA PROMOTORA DE SALUD  
**Demandado:** SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD  
**Referencia:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL  
DERECHO - APELACIÓN DE SENTENCIA.

Visto el informe secretarial que antecede<sup>1</sup>, el Despacho observa lo siguiente:

- 1) El Juzgado Cuarenta y cinco Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, mediante sentencia proferida el 27 de enero de 2022<sup>2</sup>, declaró la nulidad de los actos acusados.
- 2) Contra dicha decisión, el apoderado judicial de la parte demandada presentó recurso de apelación el 1º de febrero de 2022<sup>3</sup>, el cual fue concedido por la juez de primera instancia el 25 de febrero siguiente<sup>4</sup>.

En consecuencia, conforme con lo establecido en el artículo 247 del C.P.A.C.A., modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021<sup>5</sup>, el Despacho:

---

<sup>1</sup> Archivo 33

<sup>2</sup> Archivo 24

<sup>3</sup> Archivo 26

<sup>4</sup> Archivo 28

<sup>5</sup> Artículo 67 Ley 2080 de 2021 (...) "5. Si fuere necesario decretar pruebas, una vez practicadas, el superior autorizará la presentación de alegatos por escrito, para lo cual concederá un término de diez (10) días. En caso contrario, no habrá lugar a dar traslado para alegar. El secretario pasará el expediente al despacho para dictar sentencia dentro de los diez (10) días siguientes de concluido el término para alegar o de ejecutoria del auto que admite el recurso.6. El Ministerio Público podrá emitir concepto desde que se admite el recurso y hasta antes de que ingrese el proceso al despacho para sentencia" (...).

## **RESUELVE**

**1°) Admítese** el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de 27 de enero de 2022, proferida por el Juzgado Cuarenta y cinco Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá.

**2°) Notifíquese** esta providencia al Ministerio Público, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3° del artículo 198 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

**3°) Ejecutoriado** este auto, **vuelva** al despacho para lo pertinente.

## **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS**  
**Magistrado**  
**Firma electrónica**

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

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



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

Bogotá D.C., veinte (20) de junio de dos mil veintitrés (2023)

**Magistrado Ponente:** OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS  
**Expediente:** No.11001-33-41-045-2017-00120-02  
**Demandante:** CARLOS AUGUSTO PUENTES MURILLO  
**Demandado:** UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE  
GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS  
DESPOJADAS  
**Referencia:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL  
DERECHO - APELACIÓN DE SENTENCIA.

Visto el informe secretarial que antecede<sup>1</sup>, el Despacho observa lo siguiente:

1) El Juzgado Cuarenta y cinco Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, mediante sentencia proferida el 27 de enero de 2022<sup>2</sup>, negó las pretensiones de la demanda.

2) Contra dicha decisión, el apoderado judicial de la parte demandante presentó recurso de apelación el 9 de febrero de 2022<sup>3</sup>, el cual fue concedido por la juez de primera instancia el 25 de febrero siguiente<sup>4</sup>.

En consecuencia, conforme con lo establecido en el artículo 247 del C.P.A.C.A., modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021<sup>5</sup>, el Despacho:

---

<sup>1</sup> Archivo 42

<sup>2</sup> Archivo 24

<sup>3</sup> Archivo 25

<sup>4</sup> Archivo 27

<sup>5</sup> Artículo 67 Ley 2080 de 2021 (...) "5. Si fuere necesario decretar pruebas, una vez practicadas, el superior autorizará la presentación de alegatos por escrito, para lo cual concederá un término de diez (10) días. En caso contrario, no habrá lugar a dar traslado para alegar. El secretario pasará el expediente al despacho para dictar sentencia dentro de los diez (10) días siguientes de concluido el término para alegar o de ejecutoria del auto que admite el recurso.6. El Ministerio Público podrá emitir concepto desde que se admite el recurso y hasta antes de que ingrese el proceso al despacho para sentencia" (...).

## **RESUELVE**

**1°) Admítese** el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de 27 de enero de 2022, proferida por el Juzgado Cuarenta y cinco Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá.

**2°) Notifíquese** esta providencia al Ministerio Público, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3° del artículo 198 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

**3°) Ejecutoriado** este auto, **vuelva** al despacho para lo pertinente.

## **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS**  
**Magistrado**  
**Firma electrónica**

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

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



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

Bogotá D.C., veinte (20) de junio de dos mil veintitrés (2023)

**Magistrado Ponente:** OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS  
**Expediente:** No.11001-33-34-006-2020-00286-01  
**Demandante:** EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE BOGOTÁ, ETB S.A.  
**Demandado:** SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO  
**Referencia:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - APELACIÓN DE SENTENCIA.

Visto el informe secretarial que antecede<sup>1</sup>, el Despacho observa lo siguiente:

- 1) El Juzgado Sexto Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, mediante sentencia proferida en audiencia inicial del 18 de julio de 2022<sup>2</sup>, negó las pretensiones de la demanda.
- 2) Contra dicha decisión, la apoderada judicial de la parte demandante presentó recurso de apelación el 2 de agosto de 2022<sup>3</sup>, el cual fue concedido por la juez de primera instancia el 24 de marzo siguiente<sup>4</sup>.

En consecuencia, conforme con lo establecido en el artículo 247 del C.P.A.C.A., modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021<sup>5</sup>, el Despacho:

---

<sup>1</sup> Archivo 24

<sup>2</sup> Archivo 08-09

<sup>3</sup> Archivo 14-15

<sup>4</sup> Archivo 17

<sup>5</sup> Artículo 67 Ley 2080 de 2021 (...) "5. Si fuere necesario decretar pruebas, una vez practicadas, el superior autorizará la presentación de alegatos por escrito, para lo cual concederá un término de diez (10) días. En caso contrario, no habrá lugar a dar traslado para alegar. El secretario pasará el expediente al despacho para dictar sentencia dentro de los diez (10) días siguientes de concluido el término para alegar o de ejecutoria del auto que admite el recurso.6. El Ministerio Público podrá emitir concepto desde que se admite el recurso y hasta antes de que ingrese el proceso al despacho para sentencia" (...).

## **RESUELVE**

**1°) Admítese** el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de 18 de julio de 2022, proferida por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá.

**2°) Notifíquese** esta providencia al Ministerio Público, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3° del artículo 198 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

**3°) Ejecutoriado** este auto, **vuelva** al despacho para lo pertinente.

## **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS**  
**Magistrado**  
**Firma electrónica**

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

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



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

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

**Magistrado ponente:** ÓSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS  
**Expediente:** 11001-33-34-005-2022-00091-01  
**Demandante:** JHONY ALEXANDER LOAIZA HENAO  
**Demandado:** DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ,  
SECRETARÍA DE MOVILIDAD  
**Referencia:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL  
DERECHO, APELACIÓN AUTO QUE NIEGA  
MEDIDA CAUTELAR

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante en contra del auto del 16 de junio de 2022 (documento 05 expediente electrónico), mediante el cual el Juzgado Quinto Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, negó la medida cautelar de suspensión provisional de los actos administrativos acusados.

**I. ANTECEDENTES**

**1. Medida cautelar solicitada**

La parte demandante presentó solicitud de medida cautelar con suspensión provisional de los efectos jurídicos de la Resolución 7937 del 12 de febrero de 2020, por medio de la cual se declara contraventor de las normas de tránsito al actor y la Resolución 729-02 del 23 de febrero de 2021 por medio de la cual se resuelve un recurso de apelación, expedidas por la Secretaría Distrital de Movilidad.

El Juzgado Quinto Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, por auto del 16 de junio de 2022 (documento 05 expediente electrónico),

negó la solicitud de medida cautelar presentada, al considerar que, del análisis y/o confrontación de los argumentos con los actos demandados y las normas superiores invocadas, hasta el momento no se evidencia la violación alegada, pues no se acreditaron los requisitos señalados en los numerales 3 y 4 del artículo 231 de la Ley 1437 de 2011, en tanto no fue probado que ante la negativa del decreto de la medida cautelar se cause un perjuicio irremediable frente al derecho que se pretende restablecer y, tampoco se aportaron elementos de prueba contundentes que demostraran que de no otorgarse la medida provisional, se causara el daño que se pretende evitar con dicha petición.

Contra la citada providencia la parte demandante presentó recurso de reposición y en subsidio apelación, el cual fue desatado por auto del 16 de agosto de 2022 (documento 12 ibidem), mediante el cual el juez de primera instancia no repuso la decisión de negar la solicitud de medida cautelar y en consecuencia, concedió el recurso de apelación.

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

Por auto del 16 de junio de 2022 (documento 05 expediente electrónico), el Juez Quinto Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, negó la solicitud de medida cautelar presentada, al considerar que, del análisis y/o confrontación de los argumentos con los actos demandados y las normas superiores invocadas, hasta el momento no se evidencia la violación alegada, pues no se han acreditado los requisitos señalados en los numerales 3 y 4 del artículo 231 de la Ley 1437 de 2011, en tanto no fue probado que ante la negativa del decreto de la medida cautelar se cause un perjuicio irremediable frente al derecho que se pretende restablecer y tampoco se aportaron elementos de prueba contundentes que demuestren que de no otorgarse la medida provisional, se cause el daño que se pretende evitar con la solicitud de cautela.

## **3. La apelación**

La parte demandante interpuso recurso de reposición en subsidio el de apelación contra el auto del 16 de junio de 2022, con el cual manifestó que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 244 de la Ley 1437 de 2011, se cumplen los requisitos para su procedencia:

1. Que la demanda esté razonablemente fundada en derecho, que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados.

2. Que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos 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. Al respecto, agregó:

- ✓ Que la orden formal de comparendo, con la cual se dio inicio al proceso contravencional, de conformidad al artículo 2 de la Ley 769 de 2022, de ninguna manera se constituye como una prueba mediante la cual se demuestre una responsabilidad contravencional.
- ✓ Citó jurisprudencia en la que se concluye que el comparendo no es un medio de prueba por cuanto no constituye un documento idóneo para demostrar la ocurrencia de los hechos.
- ✓ Indicó que la manifestación de una persona tercera desconocida, como lo es un tercero de oídas y la orden de comparendo no cumplen los requisitos del derecho probatorio para establecer una responsabilidad contravencional.

- ✓ Afirmó que es intrascendente asumir una culpa que no es acreditada, lo cual no representa una afectación a derechos de rango constitucional.
- ✓ La conducta reprochada no se encuentra debidamente acreditada en el proceso cuestionado y que se irrumpe sus derechos civiles.

## II. CONSIDERACIONES

### 1. Requisitos para el decreto de una medida cautelar

En cuanto a la procedencia de las medidas cautelares, el artículo 229 de la Ley 1437 de 2011 dispone:

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

*La decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento."*

Por su parte, el artículo 231 ibidem, establece los requisitos para su decreto, así:

**"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:*

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." (Negrillas fuera de texto)

De otro lado, la Sala Plena del Consejo de Estado en providencia de 17 de marzo de 2015, precisó cuáles son los criterios que con la entrada en vigor de la Ley 1437 de 2011 debe tener en cuenta el juez para el decreto de medidas cautelares.

*"La doctrina también se ha ocupado de estudiar, en general, los criterios que deben tenerse en cuenta para el decreto de medidas cautelares, los cuales se sintetizan en **el fumus boni iuris** y **periculum in mora**. **El primero**, o apariencia de buen derecho, se configura cuando el Juez encuentra, luego de una apreciación provisional con base en un conocimiento sumario y juicios de verosimilitud o probabilidad, la **posible existencia de un derecho**. **El segundo**, o perjuicio de la mora, exige la comprobación de **un daño ante el transcurso del tiempo y la no satisfacción de un derecho**." (Negrillas fuera de texto).*

Adicionalmente, se trae a colación providencia del 21 de septiembre de 2021, proferida por la Sección Primera del Consejo de Estado<sup>1</sup>, en la que se reiteró el criterio de exigencia del requisito de que la sustentación de las medidas cautelares no se puede suplir con el concepto de la violación contenido en la demanda, así:

*"22. En lo concerniente al debido entendimiento de la norma en cita, en providencia de 26 de junio de 2020<sup>2</sup>, esta Sección aclaró que **cuando se trata de medidas cautelares de suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo y se***

<sup>1</sup> CP Roberto Augusto Serrato. Exp. 11001032400020190031400B

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Auto de 19 de junio de 2020. Radicación: 11001-03-24-000-2016-00295-00. MP.: Hernando Sánchez Sánchez. Actor; RCN Televisión S.A. y Caracol Televisión S.A.

**acredita prima facie que el acto acusado contraviene el ordenamiento jurídico superior, de manera implícita se satisfacen los requisitos del perjuicio por la mora periculum in mora, y de apariencia de buen derecho fumus boni iuris;** pues en un Estado Social de Derecho esos elementos siempre concurren cuando se trata de la efectiva transgresión del ordenamiento jurídico por parte de las autoridades públicas.

(...)

29. Es importante tener en cuenta **que la sustentación de las pretensiones propuestas en la demanda no puede ser entendido, a su vez, como desarrollo o soporte de la medida cautelar que se deprecia, pues el legislador expresamente exige en ambos escenarios desarrollar la respectiva carga argumentativa para garantizar con ello el derecho a la contradicción y al debido proceso de los sujetos en contienda.**

30. La Sección Primera del Consejo de Estado, en el auto del 21 de octubre de 2013<sup>3</sup>, abordó las razones que justifican tal exigencia, así:

"[...] En efecto, el requisito consistente en la sustentación de la medida cautelar no se encuentra en el artículo 231 del CPACA que trae a colación el recurrente, sino en el artículo 229 ejusdem cuyo contenido y alcance fueron explicados en el auto recurrido. Con todo, esta disposición advierte que las medidas cautelares, dentro de las que se encuentra la suspensión provisional, pueden ser decretadas a solicitud de parte debidamente sustentada, lo que equivale a decir que la solicitud debe ser suficientemente argumentada por quien la solicite.

Cosa distinta es que en la demanda se indiquen las normas violadas y el concepto de la violación, ya que esto comporta uno de los requisitos exigidos para este tipo de líbelos según lo dispone el artículo 162 numeral 4 del CPACA, requisito que no puede confundirse con el establecido en el comentado artículo 229.

En el mismo sentido, el alcance de la expresión "procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado" contenida en artículo 231 *Ibíd*, se encuentra dirigida a explicar que la solicitud de suspensión provisional puede ser presentada en el líbello introductorio o en un escrito aparte, y no a que la sustentación de la medida cautelar quede suplida con el concepto de violación de las normas indicadas en la demanda, dado que, se reitera, se trata de dos requisitos distintos para fines procesales disímiles: uno, el que se refiere a fundamentar jurídicamente la pretensión de nulidad del acto, el otro, a explicar las razones por las cuales el acto debe ser suspendido provisionalmente.

Lo anterior no quiere decir que los argumentos para cada uno de los fines procesales mencionados puedan coincidir, es más, si lo deseado por la actora era que el concepto de violación expuesto en la demanda sirviera de fundamento de la solicitud de suspensión provisional así debió expresarlo, máxime si se tiene en cuenta que en el escrito de la demanda dedicó un capítulo

---

<sup>3</sup> Expedido en el proceso número 11001-03-24-000-2012-00317-00, Magistrado Ponente: Guillermo Vargas Ayala.

*aparte a la suspensión provisional dentro del cual inscribió un subtítulo denominado "FUNDAMENTO DE LA PETICIÓN DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL"<sup>4</sup>, que fue al que se atuvo este Despacho para resolver la medida. [...]"*.

*31. Por todo lo anterior, la prosperidad de la medida cautelar de suspensión provisional en el nuevo estatuto procesal está sujeta al estudio de legalidad de la carga argumentativa propuesta por el demandante<sup>5</sup>. De manera que, en el caso concreto, la parte actora incumplió los deberes argumentativos exigibles para acreditar: **(i)** la verosimilitud del derecho invocado o la llamada "apariencia de buen derecho" (*fumus boni iuris*); **(ii)** el *periculum in mora*, y **(iii)** la proporcionalidad de la petición." (Se destaca).*

## **2. Caso concreto**

En el asunto bajo examen, la parte demandante solicita como medida cautelar la suspensión de los efectos de los actos administrativos contenidos de la Resolución 7937 del 12 de febrero de 2020, por medio de la cual se declara contraventor de las normas de tránsito al actor y la Resolución 729-02 del 23 de febrero de 2021 por medio de la cual se resuelve un recurso de apelación, expedidas por la Secretaría Distrital de Movilidad.

En tal sentido, si bien la parte demandante indicó las supuestas razones por las cuales se debe decretar la suspensión de los actos acusados, la Sala evidencia que, los argumentos de hecho y de derecho expuestos por la parte actora, por sí solos, no acreditan el cumplimiento de los requisitos de apariencia del buen derecho y el perjuicio en la mora, ni se demuestra la necesidad de su decreto.

En el presente caso, se observa que la parte demandante argumentó que las resoluciones cuya suspensión se solicita causan un grave perjuicio al demandante en el entendido de que actualmente la Secretaría de Movilidad ejecute los respectivos

---

<sup>4</sup> Folio 94 cuaderno principal.

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Tercera, Subsección A. Consejero ponente: Carlos Alberto Zambrano Barrera. Bogotá D.C., doce (12) de febrero de dos mil dieciséis (2016). Radicación número: 11001-03-26-000-2014-00101-00 (51754) A Actor: Luis Alfonso Arias García. Demandado: Agencia Nacional De Minería. Referencia: Suspensión Provisional.

cobros de la sanción impuesta, y por ende la medida cautelar se solicita con el fin de evitar la afectación al derecho fundamental de libre locomoción y sus derechos económicos y civiles, toda vez que para ejecutar transacciones como la compraventa de vehículos, expedición y refrendación de su licencia de conducción deberá sufragar el valor de la multa e intereses o realizar un acuerdo de pago, y con ello estaría obligado a aceptar de manera tácita la infracción de tránsito.

En cuanto a este argumento, la Sala recuerda que las medidas cautelares no tienen el propósito de suspender los procesos de cobro adelantados por las autoridades estatales, pues estos cuentan con sus propias etapas procesales que otorgan la posibilidad al demandante de ejercer su derecho de contradicción y defensa, para así controvertir las acciones de cobro a las que haya lugar, por lo que el procedimiento administrativo por sí solo no constituye un perjuicio irremediable.

En ese orden, se reitera que los argumentos expuestos por el apoderado judicial de la parte demandante deben analizarse en la respectiva sentencia y no en esta etapa procesal, máxime si se tiene en cuenta que no se acreditó la existencia de un peligro inminente que, de no estudiarse la legalidad de los actos administrativos en esta oportunidad, implique que los efectos de la sentencia sean nugatorios (perjuicio en la mora), pues es claro que si el demandante cancela el valor de la multa impuesta, su derecho será restablecido con la devolución del valor pagado, lo cual no genera un peligro latente en la satisfacción de una eventual sentencia estimatoria.

Así las cosas, se concluye que en el preciso momento procesal en que nos encontramos, no se advierte que la carga argumentativa y probatoria alegada por la demandante conduzca a la necesidad e inminencia de decretar la medida cautelar de suspensión provisional de los actos acusados.

En consecuencia, le asiste razón al juez de primera instancia al negar la medida cautelar, ya que no se cumplen los requisitos previstos en el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011 para su decreto; y, por tanto, se confirmará el auto del 16 de junio de 2022, proferido el Juzgado Quinto Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá.

Por lo expuesto, el **Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Sub Sección B,**

**RESUELVE:**

**1º) Confírmase** el auto del 16 de junio de 2022, proferido por el Juzgado Quinto Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, por el cual negó la solicitud de medida cautelar, 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**

**MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN**

**Magistrado**  
**Firmado electrónicamente**

**CÉSAR GIOVANNI CHAPARRO RINCÓN**

**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.*

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



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

Bogotá, D.C., quince (15) de junio de dos mil veintitrés (2023)

**Magistrado Ponente:** OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS  
**Expediente No.** 11001-33-34-005-2022-00245-01  
**Demandante:** JUAN ANTONIO EPINAYU URIANA  
**Demandado:** AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS  
**Referencia:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL  
DERECHO  
**Asunto:** APELACIÓN DE AUTO – REMISIÓN POR  
COMPETENCIA SECCIÓN TERCERA TAC

Visto el informe secretarial que antecede (archivo 26), procede la Sala a establecer su competencia funcional para conocer del recurso de apelación interpuesto por la parte demandante en contra del auto de 27 de septiembre de 2022, proferido por el Juzgado Quinto Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, mediante el cual se rechazó la demanda de la referencia (archivo 16).

**I. ANTECEDENTES**

**1. La demanda**

1. El señor Juan Antonio Epinayu Urania, por intermedio de apoderada judicial radicó en el aplicativo de demanda en línea, el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho con el fin de obtener la declaración de nulidad de los actos administrativos contenidos en: (i) Auto No. 499 del 29 de abril de 2019 (fl. 52 a 60 archivo 05), "*por medio del cual se corrige una irregularidad y se adecua la actuación a derecho*", (ii) Auto No. 2485 del 10 de septiembre de 2019 (fls. 37 a 46 archivo 05), "*por medio del cual se resuelve un recurso de reposición contra el Auto No. 499 del 29 de abril de 2019, proferido*

por la Subdirección de Asuntos Étnicos, y se adoptan otras disposiciones” y (iii) El acto presunto o ficto producto del silencio administrativo negativo al no resolver el recurso de apelación interpuesto por el demandante contra el Auto No. 499 del 29 de abril de 2019, proferidos por la Agencia Nacional de Tierras.

2. Efectuado el respectivo reparto (archivo 01), le correspondió asumir el conocimiento del asunto al Juzgado Quinto Administrativo de Bogotá, quien por auto del 19 de agosto de 2022 inadmitió el asunto de la referencia para que (i) allegara los actos administrativos acusados con la respectiva constancia de notificación de los mismos, (ii) solicitó que se corrigiera el escrito de la demanda en el sentido de desarrollar un capítulo aparte para el conceto de la violación en que fundamenta las pretensiones de la demanda y (iii) solicitó que se estimara razonadamente la cuantía (archivo 10).

3. La parte demandante allegó escrito de subsanación el 2 de septiembre de 2022 (archivos 12, 13 y 14), donde expuso que, para efectos de contabilizar la caducidad del medio de control no se requería de las constancias de notificación de los actos demandados toda vez que el acto que culminó el procedimiento administrativo es el acto ficto producto del silencio administrativo negativo; adicionalmente, corrigió lo relativo al concepto de la violación y estimó la cuantía del asunto en \$300.000.000.

4. Luego, por auto del 27 de septiembre de 2022 el despacho de instancia rechazó la demanda de la referencia al considerar que no se subsanó la demanda en debida forma comoquiera que no se allegaron las constancias de notificación de los actos requeridas (archivo 16).

5. Contra la anterior decisión el apoderado del extremo actor impetro recurso de apelación al considerar que el *a quo* incurrió en un error al solicitar las constancias de notificación de los actos administrativos a

efectos de estudiar la caducidad de la acción, pues, advierte que el acto con el culmina la actuación en sede administrativa es un acto presunto o ficto, razón por la cual, en el presente asunto no opera el fenómeno jurídico de la caducidad (archivos 18 y 19).

6. En consecuencia, por auto del 14 de febrero de 2023 el Despacho de instancia concedió el recurso de apelación ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca (archivo 21)

7. Recibido el expediente en este Tribunal y sometido a reparto el asunto entre los Despachos de la Sección Primera, le correspondió asumir el conocimiento al magistrado ponente de la referencia (archivo 24).

## **II. CONSIDERACIONES**

1) Revisada la demanda y sus anexos observa la Sala que la parte actora pretende la nulidad de los siguientes actos administrativos:

**(i)** Auto No. 499 del 29 de abril de 2019 (fl. 52 a 60 archivo 05), "por medio del cual se corrige una irregularidad y se adecua la actuación a derecho", el cual resolvió declarar que la apertura del expediente administrativo No. 201851008299800054E en el marco de una solicitud de procedimiento para la efectiva protección y seguridad jurídica de las tierras y territorios ocupados y poseídos ancestralmente y/o tradicionalmente por los pueblos indígenas, en favor de la comunidad El Paso de Riohacha, La Guajira, representada por el aquí demandante, respecto del inmueble denominado "Shipia Yosusi" contiene una irregularidad de validación documental y análisis previo a la apertura del expediente.

**(ii)** Auto No. 2485 del 10 de septiembre de 2019 (fls. 37 a 46 archivo 05), "por medio del cual se resuelve un recurso de reposición contra

el Auto No. 499 del 29 de abril de 2019, proferido por la Subdirección de Asuntos Étnicos, y se adoptan otras disposiciones”; pues bien, el acto en cita resolvió confirmar en su integridad el acto administrativo referenciado en el punto inmediatamente anterior y concedió el recurso de apelación ante la Dirección de Asuntos Étnicos de la Agencia Nacional de Tierras.

(iii) El acto presunto o ficto producto del silencio administrativo negativo al no resolver el recurso de apelación interpuesto por el demandante contra el Auto No. 499 del 29 de abril de 2019, proferidos por la Agencia Nacional de Tierras.

Al respecto, observa la Sala que los actos administrativos sometidos a revisión por parte de la jurisdicción contenciosa administrativa, versan sobre asuntos de naturaleza agraria pues fueron expedidos en el marco de un procedimiento administrativo para la efectiva protección y seguridad jurídica de las tierras y territorios ocupados y poseídos ancestralmente y/o tradicionalmente por los pueblos indígenas, lo que quiere decir que la naturaleza de los actos es **agraria**.

Dicho lo anterior, recuerda la Sala que el Decreto No. 2288 de 1989, mediante el cual fueron asignadas las funciones a las distintas secciones de esta Corporación, dispuso en su artículo 18 lo siguiente:

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

(...)

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

1. De reparación directa y cumplimiento.
2. Los relativos a contratos y actos separables de los mismos.
3. **Los de naturaleza agraria.**" (Resalta la Sala).

Así las cosas, considera la Sala que el presente asunto no le corresponde a esta Sección del Tribunal sino a la Sección Tercera de esta Corporación, toda vez que, el demandante pretende la nulidad de unos precisos actos administrativos proferidos dentro de la actuación administrativa de naturaleza **agraria** que busca la protección de tierras ocupadas ancestralmente por indígenas de la comunidad de El Paso, en el Departamento de la Guajira.

Por lo tanto, y en atención a que la competencia para el conocimiento de asuntos como el que se estudia está asignada expresamente por el artículo 18 del Decreto 2288 de 1989 a la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, la Sala ordenará la remisión del expediente a esa Sección para lo de su competencia.

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

#### **RESUELVE**

Por Secretaría, **remítase por competencia funcional** el expediente de la referencia a la Secretaría de la Sección Tercera de esta Corporación, para lo de su competencia y **déjense** las constancias del caso.

#### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS**  
Magistrado  
Firmado electrónicamente

**CÉSAR GIOVANNI CHAPARRO RINCÓN**  
Magistrado  
Firmado electrónicamente

*Expediente No. 11001-33-34-005-2022-00245-01*  
*Actor: Juan Antonio Epinayu Uriana*  
*Apelación de auto – nulidad y restablecimiento del derecho*

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

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

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



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

Bogotá D.C., veinte (20) de junio de dos mil veintitrés (2023)

**Magistrado Ponente:** OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS  
**Expediente:** No.11001-33-34-005-2022-00030-01  
**Demandante:** JUAN CARLOS SÁNCHEZ SUÁREZ  
**Demandado:** BOGOTÁ, D.C. – SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD  
**Referencia:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - APELACIÓN DE SENTENCIA.

Visto el informe secretarial que antecede<sup>1</sup>, el Despacho observa lo siguiente:

1) El Juzgado Quinto Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, mediante sentencia proferida el 31 de marzo de 2023<sup>2</sup>, negó las pretensiones de la demanda.

2) Contra dicha decisión, la apoderada judicial de la parte demandante presentó recurso de apelación el 25 de abril de 2023<sup>3</sup>, el cual fue concedido por el juez de primera instancia el 19 de mayo siguiente<sup>4</sup>.

En consecuencia, conforme con lo establecido en el artículo 247 del C.P.A.C.A., modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021<sup>5</sup>, el Despacho:

---

<sup>1</sup> Archivo 35

<sup>2</sup> Archivo 24

<sup>3</sup> Archivo 27-28

<sup>4</sup> Archivo 30

<sup>5</sup> Artículo 67 Ley 2080 de 2021 (...) "5. Si fuere necesario decretar pruebas, una vez practicadas, el superior autorizará la presentación de alegatos por escrito, para lo cual concederá un término de diez (10) días. En caso contrario, no habrá lugar a dar traslado para alegar. El secretario pasará el expediente al despacho para dictar sentencia dentro de los diez (10) días siguientes de concluido el término para alegar o de ejecutoria del auto que admite el recurso.6. El Ministerio Público podrá emitir concepto desde que se admite el recurso y hasta antes de que ingrese el proceso al despacho para sentencia" (...).

## **RESUELVE**

**1°) Admítese** el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de 31 de marzo de 2023, proferida por el Juzgado Quinto Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá.

**2°) Notifíquese** esta providencia al Ministerio Público, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3° del artículo 198 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

**3°) Ejecutoriado** este auto, **vuelva** al despacho para lo pertinente.

## **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS**  
**Magistrado**  
**Firma electrónica**

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

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

Bogotá, D.C., veinte (20) de junio de dos mil veintitrés (2023)

**Magistrado Ponente:** LUIS MANUEL LASSO LOZANO  
**EXPEDIENTE:** 110013334005201900238-01  
**Demandante:** EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE BOGOTÁ S.A. ESP, ETB  
**Demandado:** SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIAS Y COMERCIO  
**Medio de control:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**Asunto:** Admite apelación contra fallo de primera instancia.

Conforme a lo establecido en el numeral 3 del artículo 67 de la Ley 2080 de 2021, que modificó el artículo 247 de la Ley 1437 de 2011, **SE ADMITE** el recurso de apelación interpuesto por la apoderada de la parte demandante contra la sentencia proferida en audiencia inicial del 16 de noviembre de 2022, por el Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Bogotá D.C., mediante la cual se negaron a las pretensiones de la demanda.

Se advierte que en este asunto no se requiere decretar pruebas en segunda instancia, por lo que en aplicación de lo previsto por el numeral 5 del artículo 67 de la Ley 2080 de 2021, no habrá lugar a correr traslado para alegar de conclusión.

Así mismo, de acuerdo con lo dispuesto por el numeral 6 del artículo 67 de la Ley 2080 de 2021, el Ministerio Público podrá emitir concepto desde la admisión de este recurso hasta antes de que ingrese el proceso al Despacho para dictar sentencia.

Por Secretaría, en atención a lo consagrado por el artículo 198, numeral 3, del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, notifíquese personalmente la presente providencia al Ministerio Público.

Transcurrido y vencido el término aludido en el numeral 5 del artículo 67 de la Ley 2080 de 2021, ingrese el expediente al Despacho para emitir fallo.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Firmado electrónicamente  
**LUIS MANUEL LASSO LOZANO**  
Magistrado

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

Jpp

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



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

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

**Magistrado ponente:** ÓSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS  
**Expediente:** 11001- 33-34-003-2022-00026-01  
**Parte demandante:** BIOCARE SAS  
**Parte demandada:** INSTITUTO NACIONAL DE VIGILANCIA  
DE MEDICAMENTOS Y ALIMENTOS  
(INVIMA)  
**Referencia:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL  
DERECHO

**Asunto:** Resuelve recurso de apelación contra  
auto que rechaza demanda. Confirma

Visto el informe secretarial que antecede<sup>1</sup>, decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante en contra del auto del 30 de junio de 2022, proferido por el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, mediante el cual se rechazó la demanda de la referencia "por cuanto se demanda un oficio que no se trata de un acto administrativo particular susceptible de control judicial y, por haber operado el fenómeno jurídico de la caducidad del medio de control, respecto del proceso administrativo sancionatorio 201500955"<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Archivo 15 del expediente digital

<sup>2</sup> Archivo 05 del expediente digital

## **I. ANTECEDENTES**

### **1. La demanda**

La sociedad Biocare SAS, a través de apoderado judicial radicó demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, contra el oficio 20212025700 del 23 de julio de 2021, suscrito por el coordinador del Grupo de Recursos, Calidad y Apoyo a la Gestión de la Dirección de Responsabilidad Sanitaria del Invima, mediante el cual emite respuesta a solicitud sobre configuración de silencio Administrativo Positivo, en el marco del proceso administrativo sancionatorio 201500955.

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

Con auto del 30 de junio de 2022, el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, rechazó la demanda de la referencia "por cuanto se demanda un oficio que no se trata de un acto administrativo particular susceptible de control judicial y, por haber operado el fenómeno jurídico de la caducidad del medio de control, respecto del proceso administrativo sancionatorio 201500955".

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

La sociedad actora presentó recurso de apelación en contra de la providencia anterior, al considerar que el oficio 20212025700 del 23 de julio de 2021, signado por el Coordinador del Grupo de Recursos, Calidad y Apoyo a la Gestión de la Dirección de Responsabilidad Sanitaria del Invima, sí es un acto administrativo de contenido decisorio y es producto de una serie de actuaciones administrativas que se comenzaron a surtir desde el momento en que se comisionó a las funcionarias Edilsa Lucía Aguirre Barajas y Claudia Gómez Parra, para realizar visita de Inspección, Vigilancia y

Control en las instalaciones de Biocare SAS, por consiguiente, cada una de las actuaciones que sirvieron para proferir el aludido oficio deben cumplir con todos los requisitos legales para que el oficio surta plenamente sus efectos jurídicos.

#### **4. Trámite**

La demanda se radicó con acta individual de reparto del 06 de enero de 2022 (documento 03 del expediente digital).

El Juzgado Tercero Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, con auto del 30 de junio de 2022 rechazó la demanda (documento 05 ib).

El auto apelado se notificó el 1º de julio de la misma anualidad (documento 06 ib).

La parte demandante el 6 de julio de 2022 formuló la alzada en contra de la decisión anterior (documento 07 ib.).

Mediante providencia del 1º de noviembre 2022 el juzgado de primera instancia concedió el mencionado recurso (documento 10 ib.).

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

## **II. CONSIDERACIONES**

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, en los siguientes términos:

**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.***  
*(Negrilla y subrayado fuera de texto)*

**2.2.** Con auto del 30 de junio de 2022, el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, rechazó la demanda de la referencia "por cuanto se demanda un oficio que no se trata de un acto administrativo particular susceptible de control judicial y, por haber operado el fenómeno jurídico de la caducidad del medio de control, respecto del proceso administrativo sancionatorio 201500955".

Para tal efecto, en dicha decisión se consideró:

i) Indicó que, el **oficio número 20212025700 de fecha 23 de julio de 2021** no es objeto de control judicial, toda vez que no hace parte integral del expediente administrativo sancionatorio y no es el acto administrativo particular definitivo que puso fin al proceso sancionatorio 201500955.

Por lo anterior, señaló que se evidencia que el oficio demandado no contiene la decisión de la administración que produzca efectos jurídicos, ya que se limitó informar a la demandante a estarse a lo resuelto en las Resoluciones 2016034881 de 7 de septiembre de 2016 y 2017041295 de 4 de octubre de 2017 que resolvieron de fondo el procedimiento, confirmando en su integridad la resolución que calificó el proceso sancionatorio 201500955.

Precisó que las precitadas resoluciones son los actos susceptibles de control jurisdiccional, la última de ellas que quedó en firme desde el 13 de octubre de 2017, según se indicó en el oficio acusado proferido por el Invima.

ii) Agregó que, en gracia de discusión de lo anterior, se vislumbraba que el término legal para demandar los actos administrativos particulares definitivos que no se demandaron -Resoluciones 2016034881 de 7 de septiembre de 2016 y 2017041295 de 4 de octubre de 2017-, se encuentra más que caducado, en tanto que, se desbordó el término de los 4 meses a partir de su firmeza al encontrarse en firme, esto es, al día siguiente de su notificación el 13 de octubre de 2017, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 164 de la Ley 1437 de 2011.

La parte demandante recurrió en apelación la decisión anterior al considerar que el oficio acusado sí es un acto administrativo definitivo por lo siguiente:

a) El mencionado oficio constituye un acto positivo, verificable, concreto y específico de expresión de voluntad del Invima, puesto que, se encuentra comprendido de forma escrita en un documento firmado por el Coordinador del Grupo de Recursos, Calidad y Apoyo a la Gestión de la Dirección de Responsabilidad Sanitaria de la entidad.

b) El oficio consiste en una manifestación realizada por quienes ejercen funciones administrativas, esto es la expresión de lo querido o deseado conforme a derecho, el acto administrativo expresa la voluntad de un solo sujeto (la administración), porque fue expedido por un funcionario en cumplimiento de las funciones que tiene a cargo en el Invima.

c) Es la expresión de la voluntad de la administración y está viciado de nulidad por negar la configuración del silencio administrativo positivo desconociendo que la Resolución 2017041295 del 4 de octubre de 2017 que resolvió el recurso de reposición.

d) En este caso la manifestación unilateral de la voluntad de la administración sí proviene de un órgano de la rama ejecutiva.

e) Se caracteriza al acto administrativo por su naturaleza decisoria, esto es, por poseer la fuerza suficiente para crear situaciones jurídicas a partir de su contenido.

Para resolver, la Sala observa que con la demanda se pretendió lo siguiente:

*"PRIMERA: Se declare la NULIDAD del acto administrativo contenido en el **Oficio N.º.20212025700 del 23 de julio de 2021**, signado por el Coordinador del Grupo de Recursos, Calidad y Apoyo a la Gestión de la Dirección de Responsabilidad Sanitaria del Invima, que desconoce el acaecimiento del silencio administrativo positivo por no resolver y notificar en el término de un (1) año la Resolución*

Nº.2017041295 notificada el 12 de octubre de 2017, que respondió el recurso de reposición interpuesto el 5 de octubre de 2016.

SEGUNDA: Como RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO se solicita:

a).- Que se reconozca la configuración del fenómeno jurídico del silencio administrativo positivo...

b).- Que se tenga resuelto en favor de Biocare SAS el recurso de reposición con radicado Nº.16105424 del 05 de octubre de 2016...

c).- Que cese de inmediato toda gestión de requerimiento de pago por obligaciones derivadas del proceso sancionatorio Nº.201500955.

d).- No se reporte a Biocare SAS en ninguna central de riesgo de deudores morosos...

e).- Se archive el proceso sancionatorio Nº.201500955, sin dejar ningún tipo de antecedente de responsabilidad sanitaria relacionada con el presente caso."

A su vez, en el oficio **número 20212025700 de fecha 23 de julio de 2021** se indicó lo siguiente:

"Damos respuesta a su solicitud de silencio administrativo positivo a favor de la sociedad BIOCARE S.A.S, identificada con Nit.900.297.925-7, aclarando que revisado el expediente del mencionado proceso sancionatorio, se encuentra que la investigada ya agotó todas las formas de defensa, como se relaciona a continuación:

...

Conforme a lo descrito anteriormente, se puede apreciar que la sociedad BIOCARE S.A.S, identificada con Nit. 900.297.925-7, agotó todos los medios de defensa establecidos dentro de nuestro ordenamiento jurídico, por consiguiente la solicitud obrante a folio 175 del expediente no tiene acogida por parte de este operador administrativo.

Así mismo, deben tenerse en cuenta que la Resolución No. 2016034881 del 7 de septiembre de 2016, por medio del cual se calificó el proceso sancionatorio 201500955, y la Resolución No. 2017041295 del 04 de octubre de 2017 por la cual se resolvió el recurso de reposición, se encuentran en firme y debidamente ejecutoriada desde el 13 de octubre de 2017 (folio 166), en concordancia con lo reglado en el artículo 87 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA)...

...

*La fuerza ejecutoria de los actos administrativos, obedece a dos aspectos fundamentales: la presunción de legalidad de los actos administrativos proferidos dentro del proceso sancionatorio 201500955 y su firmeza, que se obtiene, cuando contra los actos administrativos no proceda ningún recurso, o los recursos interpuestos se hayan decidido, como ocurre en el caso que nos ocupa o no se interpongan recursos o se renuncie expresamente a ellos, o cuando haya lugar a la perención.*

*Según lo anterior, los actos administrativos adquieren fuerza ejecutoria una vez quedan en firme, y esto supone que no pueden ser cuestionados por el encartado porque la impugnación fue resuelta en contra.*

*Es pertinente resaltar que, en el presente caso, no solo ejercieron sus derechos de defensa en el desarrollo de todo el proceso sancionatorio, sino que además presentaron escrito de recurso de reposición contra el acto administrativo calificador, siendo atendidas y resueltas por esta Dirección como ya se dijo, a través de la Resolución No. 2017041295 del 04 de octubre de 2017, en donde se decidió NO REPONER y en tal sentido, CONFIRMAR en su integridad la resolución que calificó el proceso sancionatorio 201500955. Acto administrativo éste, debidamente motivado y notificado a la procesada.”*

Al respecto, se precisa que el artículo 169 de la Ley 1437 de 2011 señala como causal de rechazo de la demanda, que el asunto no sea susceptible de control judicial.

Adicionalmente, se advierte que la misma norma en cita, prevé que en su artículo 43 que son actos definitivos los que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación.

En el presente asunto, la parte actora pretende la nulidad del oficio 20212025700 del 23 de julio de 2021 y, a título de restablecimiento, que: i) se reconozca la configuración del fenómeno jurídico del silencio administrativo positivo, ii) que se tenga resuelto en favor de Biocare SAS el recurso de reposición, iii) que cese de inmediato toda gestión de requerimiento de pago por

obligaciones derivadas del proceso sancionatorio 201500955, iv) que no se reporte a Biocare SAS en ninguna central de riesgo de deudores morosos y v) se archive el mencionado proceso sancionatorio sin dejar ningún tipo de antecedente de responsabilidad sanitaria relacionada con el presente caso.

Por lo expuesto, el oficio en cita no es susceptible de control judicial por cuanto, por un lado, su contenido fue informativo acerca de lo surtido en el proceso sancionatorio, principalmente acerca de que con las Resoluciones 2016034881 del 7 de septiembre de 2016 y 2017041295 del 4 de octubre de 2017 se resolvió de fondo dicho asunto, actos estos que sí resultaban enjuiciables ante la jurisdicción contenciosa administrativa.

Por el otro, la Sala resalta que el restablecimiento pretendido por la demandante se dirige a que se reconozca el silencio administrativo positivo, el cual, a su juicio, se debe ordenar como consecuencia de la nulidad del oficio que demanda.

Al tiempo, se advierte que la demandante pretende que, como consecuencia de lo anterior, se tenga resuelto en favor de Biocare SAS el recurso de reposición, pasando por alto que existe un acto expreso que decidió tal recurso, esto es, la Resolución 2017041295 del 4 de octubre de 2017 por la cual se resolvió el recurso de reposición al confirmar en su integridad el proceso sancionatorio 201500955.

En efecto, se encuentra que dicha resolución se encuentra en firme y debidamente ejecutoriada desde el 13 de octubre de 2017; por tanto, se reitera son esas decisiones administrativas de fondo que resultaban demandables en el caso concreto, pues de ellas dependen las gestiones de requerimiento de pago por obligaciones derivadas de dicho proceso sancionatorio, así como las demás

pretensiones de restablecimiento planteadas por la demandante, como son el no reporte y que se archive el trámite en su contra.

Al respecto, debe recordarse que el artículo 85 de la Ley 1437 de 2011, señala que, la persona que se hallare en las condiciones previstas en las disposiciones legales que establecen el beneficio del silencio administrativo positivo, protocolizará la constancia o copia de que trata el artículo 15, junto con una declaración jurada de no haberle sido notificada la decisión dentro del término previsto.

Así, la norma en cita no contempla que la administración sea la que debe reconocer la existencia del silencio administrativo positivo, sino que la forma de acreditar su operancia implica un acto de protocolización por parte de quien considere se ha configurado un silencio de tal naturaleza en su favor, lo cual, además requiere que el ordenamiento así lo permita, pues este solamente se puede generar en los casos expresamente previstos en las disposiciones legales especiales.

Esto, pues el silencio administrativo positivo precisamente se trata de una forma de terminar un procedimiento administrativo sin que haya un acto expreso de pronunciación. Ahora bien, tal silencio da lugar a un acto positivo presunto, el cual puede ser demandado ante la jurisdicción contenciosa administrativa e incluso de revocación directa, conforme lo establece el artículo 84 ibidem.

Por tanto, una vez se produzca el acto administrativo por haber operado el silencio positivo, la administración sólo debe proceder a reconocerle sus efectos sin que le corresponda declarar su existencia. Por ello, cuando la ley concede efectos positivos al silencio no es conducente que la administración profiera un acto administrativo, esto, es no debe entrar a declarar si operó o no el silencio sino a reconocer los efectos del mismo.

En consecuencia, en este caso, el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho no es el mecanismo idóneo para promover la declaratoria del silencio administrativo positivo. En consecuencia, se confirmará el auto apelado.

Por lo expuesto, el **Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B,**

### **RESUELVE**

**PRIMERO: CONFÍRMASE** el auto del 30 de junio de 2022, proferido por el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, mediante el cual se rechazó la demanda de la referencia, 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

**CÉSAR GIOVANNI CHAPARRO RINCÓN**  
Magistrado  
Firmado electrónicamente

**MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN**  
Magistrado  
Firmado electrónicamente

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

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



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

Bogotá D.C., veinte (20) de junio de dos mil veintitrés (2023)

**Magistrado Ponente:** OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS  
**Expediente:** No.11001-33-34-002-2022-00143-01  
**Demandante:** CRISTIAN DAVID ESPINOSA GÓMEZ  
**Demandado:** BOGOTÁ, D.C. – SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD  
**Referencia:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - APELACIÓN DE SENTENCIA.

Visto el informe secretarial que antecede<sup>1</sup>, el Despacho observa lo siguiente:

1) El Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, mediante sentencia proferida en audiencia inicial del 14 de abril de 2022<sup>2</sup>, negó las pretensiones de la demanda.

2) Contra dicha decisión, la apoderada judicial de la parte demandante presentó recurso de apelación en la misma diligencia<sup>3</sup>, el cual fue concedido por la juez de primera instancia en auto proferido en la referida audiencia<sup>4</sup>.

En consecuencia, conforme con lo establecido en el artículo 247 del C.P.A.C.A., modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021<sup>5</sup>, el Despacho:

---

<sup>1</sup> Archivo 7 cuaderno apelación digital

<sup>2</sup> Archivo 20-21 cuaderno principal digital

<sup>3</sup> Archivo 27-29 cuaderno principal digital

<sup>4</sup> Archivo 35 cuaderno apelación digital

<sup>5</sup> Artículo 67 Ley 2080 de 2021 (...) "5. Si fuere necesario decretar pruebas, una vez practicadas, el superior autorizará la presentación de alegatos por escrito, para lo cual concederá un término de diez (10) días. En caso contrario, no habrá lugar a dar traslado para alegar. El secretario pasará el expediente al despacho para dictar sentencia dentro de los diez (10) días siguientes de concluido el término para alegar o de ejecutoria del auto que admite el recurso.6. El Ministerio Público podrá emitir concepto desde que se admite el recurso y hasta antes de que ingrese el proceso al despacho para sentencia" (...).

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

**1º) Admítese** el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de 14 de abril de 2023, proferida por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá.

**2º) Notifíquese** esta providencia al Ministerio Público, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3º del artículo 198 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

**3º) Ejecutoriado** este auto, **vuelva** al despacho para lo pertinente.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS**  
**Magistrado**  
**Firma electrónica**

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

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



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

Bogotá D.C., veinte (20) de junio de dos mil veintitrés (2023)

**Magistrado Ponente:** OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS  
**Expediente:** No.11001-33-34-002-2021-00369-01  
**Demandante:** COLEGIO ISTITUZIONE LEONARDO DA VINCI  
**Demandado:** BOGOTÁ, D.C. – SECRETARÍA DISTRITAL DE EDUCACIÓN  
**Referencia:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - APELACIÓN DE SENTENCIA.

Visto el informe secretarial que antecede<sup>1</sup>, el Despacho observa lo siguiente:

1) El Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, mediante sentencia proferida en audiencia inicial del 7 de diciembre de 2022<sup>2</sup>, decretó la nulidad de los actos administrativos acusados.

2) Contra dicha decisión, la apoderada judicial de la parte demandada presentó recurso de apelación el 13 de enero de 2023<sup>3</sup>, el cual fue concedido por la juez de primera instancia el 28 de febrero siguiente<sup>4</sup>.

En consecuencia, conforme con lo establecido en el artículo 247 del C.P.A.C.A., modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021<sup>5</sup>, el Despacho:

---

<sup>1</sup> Archivo 6 cuaderno apelación digital

<sup>2</sup> Archivo 24-25 cuaderno principal digital

<sup>3</sup> Archivo 27-29 cuaderno principal digital

<sup>4</sup> Archivo 35 cuaderno apelación digital

<sup>5</sup> Artículo 67 Ley 2080 de 2021 (...) "5. Si fuere necesario decretar pruebas, una vez practicadas, el superior autorizará la presentación de alegatos por escrito, para lo cual concederá un término de diez (10) días. En caso contrario, no habrá lugar a dar traslado para alegar. El secretario pasará el expediente al despacho para dictar sentencia dentro de los diez (10) días siguientes de concluido el término para alegar o de ejecutoria del auto que admite el recurso.6. El Ministerio Público podrá emitir concepto desde que se admite el recurso y hasta antes de que ingrese el proceso al despacho para sentencia" (...).

## **RESUELVE**

**1°) Admítese** el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de 7 de diciembre de 2022, proferida por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá.

**2°) Notifíquese** esta providencia al Ministerio Público, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3° del artículo 198 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

**3°) Ejecutoriado** este auto, **vuelva** al despacho para lo pertinente.

## **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS**  
**Magistrado**  
**Firma electrónica**

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

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



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

Bogotá D.C., veinte (20) de junio de dos mil veintitrés (2023)

**Magistrado Ponente:** OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS  
**Expediente:** No.11001-33-34-002-2020-00314-01  
**Demandante:** LEONOR DÍAZ E HIJOS & CIA S. EN C.  
**Demandado:** DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES - DIAN  
**Referencia:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - APELACIÓN DE SENTENCIA.

Visto el informe secretarial que antecede<sup>1</sup>, el Despacho observa lo siguiente:

- 1) El Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, mediante sentencia proferida el 16 de diciembre de 2022<sup>2</sup>, negó las pretensiones de la demanda.
- 2) Contra dicha decisión, el apoderado judicial de la parte demandante presentó recurso de apelación el 13 de enero de 2023<sup>3</sup>, el cual fue concedido por la juez de primera instancia el 21 de febrero siguiente<sup>4</sup>.

En consecuencia, conforme con lo establecido en el artículo 247 del C.P.A.C.A., modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021<sup>5</sup>, el Despacho:

---

<sup>1</sup> Archivo 6 cuaderno apelación digital

<sup>2</sup> Archivo 39 cuaderno principal digital

<sup>3</sup> Archivo 47-48 cuaderno principal digital

<sup>4</sup> Archivo 50 del expediente digital

<sup>5</sup> Artículo 67 Ley 2080 de 2021 (...) "5. Si fuere necesario decretar pruebas, una vez practicadas, el superior autorizará la presentación de alegatos por escrito, para lo cual concederá un término de diez (10) días. En caso contrario, no habrá lugar a dar traslado para alegar. El secretario pasará el expediente al despacho para dictar sentencia dentro de los diez (10) días siguientes de concluido el término para alegar o de ejecutoria del auto que admite el recurso.6. El Ministerio Público podrá emitir concepto desde que se admite el recurso y hasta antes de que ingrese el proceso al despacho para sentencia" (...).

## **RESUELVE**

**1°) Admítese** el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de 16 de diciembre de 2022, proferida por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá.

**2°) Notifíquese** esta providencia al Ministerio Público, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3° del artículo 198 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

**3°) Ejecutoriado** este auto, **vuelva** al despacho para lo pertinente.

## **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS**  
**Magistrado**  
**Firma electrónica**

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

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA  
SUBSECCIÓN B

Bogotá DC, veinte (20) de junio de dos mil veintitrés (2023)

**Magistrado Ponente:** CÉSAR GIOVANNI CHAPARRO RINCÓN  
**Radicación:** 25000-23-24-000-2011-00357-01  
**Demandante:** PUBLIO ARMANDO ORJUELA SANTAMARÍA  
**Demandado:** DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ Y OTROS  
**Medio de control:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**Asunto:** CESIÓN DE DERECHOS LITIGIOSOS

Visto el informe secretarial que antecede, previo a resolver sobre la admisión de la reforma de la demanda presentada por la parte demandante, se **dispone** lo siguiente:

**1º)** De la solicitud de cesión de derechos litigiosos<sup>1</sup> **córrase** traslado a las partes por el término de tres (3) días, de conformidad con lo establecido en el artículo 110 del Código General del Proceso, aplicable por remisión expresa del artículo 267 del Código Contencioso Administrativo.

**2º) Requiérase** a la parte demandante para que en el término de tres (3) días, contados a partir de la notificación del presente proveído, allegue el documento idóneo que acredite el fallecimiento del señor Publio Armando Orjuela Santamaría (Q.E.P.D).

**3º) Tiénese** a la doctora Zolangie Carolina Franco Díaz, como apoderada judicial de la Caja de Vivienda Popular en los precisos términos del poder conferido. Asimismo, **acéptase** la renuncia al poder presentada<sup>2</sup>, al cumplirse los presupuestos previstos en el artículo 76 del Código General del Proceso.

**4º) Tiénese** al doctor Andrés José Muñoz Cadavid, como apoderado judicial de la Superintendencia de Sociedades, en los precisos términos del poder conferido<sup>3</sup>.

**5º) Tiénese** al doctor José Alejandro García García, como apoderado judicial de la Secretaría Distrital del Hábitat, en los precisos términos del poder conferido<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> (visible a folio 861 del cuaderno principal N.º2)

<sup>2</sup> (visible a folio 1039 del cuaderno principal N.º2)

<sup>3</sup> (visible a folio 832 del cuaderno principal N.º2)

<sup>4</sup> (visible a folio 1036 del cuaderno principal N.º3)

6º) Ejecutoriada esta decisión y cumplido lo anterior, **devuélvase** el expediente al Despacho para continuar con el trámite procesal correspondiente.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

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

*CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por el Magistrado Ponente de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la plataforma electrónica SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta de conformidad con el artículo 186 del CPACA.*