

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN PRIMERA
SUBSECCIÓN "A"

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

Magistrado Ponente: Dr. LUIS MANUEL LASSO LOZANO
Referencia: Exp. N°. 250002341000202300766-00
Demandante: WILSON ANTONIO FLÓREZ VANEGAS
Demandado: INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI, IGAC
Medio de Control: NULIDAD
Asunto: Ordena remitir por competencia.

Antecedentes

El señor Wilson Antonio Flórez Vanegas, actuando en nombre propio, interpuso demanda en ejercicio del medio de control de nulidad previsto en el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, con el fin de que se declare la nulidad del siguiente acto.

Resolución No. 727 de 12 de agosto de 2020 mediante la cual *“se habilita como gestor catastral al departamento de Cundinamarca y se dictan otras disposiciones”*, expedida por la Directora General del Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

Consideraciones del Despacho

El presente medio de control será remitido al H. Consejo de Estado, por las razones que se pasan a exponer.

En la resolución demandada se dispuso habilitar como gestor catastral al Departamento de Cundinamarca *“para que preste el servicio público catastral en los municipios de Albán, Anapoima, Anolaima, Apulo, Arbeláez, Bituima, Cachipay, Cáqueza, Carmen de Carupa, Chaguaní, Chipaque, El Colegio, El Peñón, El Rosal, Facatativá, Fómeque, Fosca, Fúquene, Gachalá, Gama, Granada, Guaduas, Guatavita, Guayabal de Siquima, Guayabetal, Jerusalén, Junín, La Mesa, La Palma, La Peña, Lenguaque, Manta, Medina, Nariño, Nemocón, Nimaíma, Nocaima, Paima, Pandí, Paratebueno, Pasca, Pulí, Quebradanegra, Quetame, Quipile, San Antonio del Tequendama, San Cayetano, San Juan de Rioseco, Sasaima, Sylvania, Subachoque, Supatá, Susa, Sutatausa, Tausa, Tena, Tibacuy, Tibirita, Tocaima, Ubalá, Ubaté, Une, Venecia, Vergara, Vianí, Villagómez, Villapinzón, Villeta, Viotá, Yacopí y Zipacón.”*

La Ley 489 de 1998, artículo 38, numeral 2, literal a, establece que la Rama Ejecutiva del poder público en el orden nacional está integrada, entre otras entidades y organismos, por los establecimientos públicos.

El Instituto Geográfico Agustín Codazzi, según el artículo 2º del Acuerdo 5 de 17 de diciembre de 2015¹, es un establecimiento público del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, adscrito al Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

El numeral 1º del artículo 149, del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 24 de la Ley 2080 de 2021, establece que el H. Consejo de Estado es competente en única instancia para conocer de la nulidad de los actos administrativos expedidos por las autoridades del orden nacional.

“ARTÍCULO 149. Modificado. Ley 2080 de 2021, art. 24. El Consejo de Estado, en Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, por intermedio de sus secciones, subsecciones o salas especiales, con arreglo a la distribución de trabajo que el reglamento disponga, conocerá en única instancia de los siguientes asuntos:

1. De la nulidad de los actos administrativos expedidos por las autoridades del orden nacional, o por las personas o entidades de derecho privado que cumplan funciones administrativas en el mismo orden, salvo que se trate de actos de certificación o registro, respecto de los cuales la competencia está radicada en los tribunales administrativos (...).” (Destacado por el Despacho).

De acuerdo con las reglas de competencia fijadas por la norma transcrita, el presente medio de control debe ser conocido en única instancia por el H. Consejo de Estado, teniendo en cuenta que el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, autoridad que expidió el acto cuestionado, es un establecimiento público del orden nacional.

En consecuencia, el expediente se remitirá al H. Consejo de Estado (Reparto), conforme al artículo 168 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo².

Decisión

¹ “Por medio del cual se adoptan los Estatutos Internos del Instituto Geográfico “Agustín Codazzi”.

² “Artículo 168. Falta de jurisdicción o de competencia. En caso de falta de jurisdicción o de competencia, mediante decisión motivada el Juez ordenará remitir el expediente al competente, en caso de que existiere, a la mayor brevedad posible. Para todos los efectos legales se tendrá en cuenta la presentación inicial hecha ante la corporación o juzgado que ordena la remisión”.

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

RESUELVE

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

SEGUNDO. - REMITIR, por competencia, al H. Consejo de Estado (Reparto).

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

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado electrónicamente
LUIS MANUEL LASSO LOZANO
Magistrado

A.E.A.G.

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



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

Bogotá, D.C., Trece (13) de junio de dos mil veintitrés (2023)

AUTO INTERLOCUTORIO No. 2023-06-293 AC

NATURALEZA: ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO.
RADICACIÓN: 25000-23-41-000-2023-00685-00
ACCIONANTE: LUIS CARLOS RÚA SÁNCHEZ.
ACCIONADO: PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y OTROS.
TEMA: Cumplimiento del artículo 2 del Decreto 2759 de 1997.
ASUNTO: Admite cumplimiento.

Magistrado: **MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN**

Procede el Despacho a estudiar y decidir de manera oportuna sobre la admisión de la demanda de cumplimiento.

I. ANTECEDENTES.

El señor LUIS CARLOS RÚA SÁNCHEZ actuando en nombre propio formula acción de cumplimiento contra la PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, el MINISTERIO DE TRANSPORTE, INVÍAS, la GOBERNACIÓN DE RISARALDA, la ALCALDÍA DE DOSQUEBRADAS y la ALCALDÍA DE PEREIRA solicitando que previo el trámite correspondiente se imponga a las entidades demandadas el acatamiento forzoso de lo dispuesto en el artículo 2 del Decreto 2759 de 1997.

Señala que el Viaducto hoy llamado “César Gaviria Trujillo” fue así denominado en homenaje al ex presidente del mismo nombre, quien durante su periodo presidencial comprendido entre 1990 y 1994 participó en su construcción; bien del Estado que fue inaugurado el 19 de noviembre de 1997 fecha en la que, había entrado en vigencia el Decreto 2759 de 1997 disposición que prohíbe la denominación de obras públicas, o la colocación de placas sobre ellas que hagan referencia a personas vivas que hubiesen participado de su construcción, como acontece con el ex presidente César Gaviria, quien además es una figura vigente y activa de la vida pública nacional.

En consecuencia, solicita se ordene a las autoridades demandadas dar cumplimiento al artículo 2 del Decreto 2759 de 1997 y así retirar legalmente el nombre del Viaducto de Pereira y las placas que hagan su referencia, en su lugar, solicita se le asigne el nombre de e un ciudadano que goza de

respaldo de la opinión pública y de hecho, ya ha sido propuesto en otras oportunidades. En mérito de lo expuesto se pide se designe con el nombre de Lucas Villa, toda vez que cumple los requisitos para ser denominado así. Pues este ciudadano se convirtió en un símbolo de las luchas sociales y no participó de la construcción de esta obra. Así mismo, su asesinato tuvo lugar en el viaducto.

II. CONSIDERACIONES.

1. Jurisdicción y competencia.

Conforme al artículo 3 de la Ley 393 de 1997 y el artículo 146 de la Ley 1437 de 2011, a la jurisdicción contencioso administrativa se le asignó el conocimiento de esta acción consagrada en el artículo 87 Constitucional.

En materia de competencia, le corresponde a los Tribunales Administrativos las acciones de cumplimiento en primera instancia, de acuerdo con lo dispuesto por el numeral 16 del artículo 152 de la Ley 1437 de 2011, al exigirse el cumplimiento de normas de rango constitucional, legal y reglamentario y al ser dirigida contra la PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, el MINISTERIO DE TRANSPORTE y INVÍAS entidades del orden nacional y por fuero de atracción respecto de la GOBERNACIÓN DE RISARALDA, la ALCALDÍA DE DOSQUEBRADAS y la ALCALDÍA DE PEREIRA.

2. Legitimidad de las partes.

La legitimación en la causa de hecho hace referencia a la relación procesal entre la demandante y el demandado por medio de la pretensión procesal, es decir, se trata de un vínculo jurídico cuyo génesis es la atribución de una conducta en la demanda, y de su notificación al accionado, es entonces la capacidad jurídica procesal de las partes.

De otro lado, la legitimación en la causa material alude a la participación real de las personas en la circunstancia fáctica que dio origen a la formulación de la acción, sin que sea relevante el extremo de la litis del que se trate, así las cosas la legitimación en la causa se refiere a la calidad que tiene una persona para formular o contradecir las pretensiones de la demanda por cuanto es sujeto de la relación jurídica sustancial, es decir que exista identidad en la relación procesal y la relación sustancial.

En este caso existe legitimación por activa por cuanto el artículo 87 Constitucional, permite la interposición del medio de control a cualquier persona o entidad, sea pública o privada, nacional o extranjera en su imperativa disposición: *Toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo.*

En lo atinente a la legitimación por pasiva, en este momento procesal se encuentra configurada, al estimar el accionante que esta acción se dirige contra la PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, el MINISTERIO DE TRANSPORTE, INVÍAS, la GOBERNACIÓN DE RISARALDA, la ALCALDÍA DE DOSQUEBRADAS y la

ALCALDÍA DE PEREIRA entidades a quien considera le compete el cumplimiento del artículo 2 del Decreto 2759 de 1997.

3. Identificación de la norma o acto administrativo del cual se pide su cumplimiento.

La acción de cumplimiento incoada fue creada para el cumplimiento de una **norma con fuerza material de Ley** (Manifestación de la voluntad general, impersonal y abstracta contenida en leyes o Decretos con fuerza de ley cuyo fin es mandar, permitir, prohibir o castigar) o **acto administrativo** (manifestación de la voluntad de la administración que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas de carácter general), ya que para actos de carácter particular o concreto se debe acudir a la acción ordinaria, salvo que para el afectado haya un peligro grave e inminente.

En el presente asunto, la parte accionante invoca como incumplido el artículo 2 del Decreto 2759 de 1997

4. La renuencia como requisito de procedibilidad.

En efecto, la renuencia consiste en la actitud expresa o tácita negativa que asume una autoridad ante el reclamo o requerimiento que le formula un interesado para que cumpla con una norma con fuerza material de ley o un acto administrativo, y por eso ha sido previsto como un requisito en la Ley 393 de 1997 para el ejercicio de la acción de cumplimiento prevista en la norma constitucional, convirtiéndose en un anexo necesario tanto la prueba de la renuencia como la copia del acto administrativo incumplido cuando no tenga alcance nacional.

Y esta renuencia debe reunir los siguientes requisitos: (i) Formular petición a la autoridad de quien se pretende el cumplimiento; (ii) la solicitud debe hacerse de manera precisa, esto es, indicando en forma concreta la disposición de la cual se pide su cumplimiento de normas constitucionales; (iii) que el deber omitido se halle consagrado en un mandato imperativo, inobjetable y exigible a la autoridad a la cual se le formula el cumplimiento; (iv) e sustento en que se funda el incumplimiento; (v) tratándose de un acto particular, lo debe formular el interesado o legitimado para hacerlo y (vi) que la autoridad se ratifique en el incumplimiento o no conteste en el término de diez (10) días contados a partir de la solicitud.

El numeral 5° del artículo 10 de la Ley 393 de 1997, dispone que la solicitud de cumplimiento deberá contener entre otras cosas, la prueba de la renuencia, esto es, la demostración de haberle pedido directamente su cumplimiento a la autoridad respectiva.

Sobre este aspecto, tenemos que la Jurisprudencial del Alto Tribunal de lo Contencioso Administrativo, ha decantado al respecto la siguiente tesis:

“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”¹

En el asunto bajo análisis, se observa que la parte accionante allega copia de petición remitida a la PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, el MINISTERIO DE TRANSPORTE, INVÍAS, la GOBERNACIÓN DE RISARALDA, la ALCALDÍA DE DOSQUEBRADAS y la ALCALDÍA DE PEREIRA solicitando del artículo 2 del Decreto 2759 de 1997. (Archivo03 expediente digital)

En tal escenario, se advierte agotado debidamente el requisito de constitución en renuencia respecto de la autoridad demanda, en los términos del numeral 5º del artículo 10 de la Ley 393 de 1997.

5. Requisitos formales de la solicitud.

Revisada la demanda, se aprecia el cumplimiento de los requisitos formales estipulados por el legislador en el artículo 10 de la Ley 393 de 1997: (1) El nombre, identificación y lugar de residencia de la persona que instaura la acción (fl. 10 Archivo02 expediente digital), (2) la determinación de la norma con fuerza material de Ley o Acto Administrativo incumplido (fls. 1 y 2 Archivo02 expediente digital), (3) una narración de los hechos constitutivos del incumplimiento (fls. 1 a 8 Archivo02 expediente digital), (4) Determinación de la autoridad o particular incumplido (fl. 1 Archivo02 expediente digital), (5) Prueba de la renuencia, que consiste en la demostración de haberle pedido directamente su cumplimiento a la autoridad respectiva (Archivo03 expediente digital), (6) solicitud de pruebas y enunciación de las que pretenda hacer valer (Archivo02 expediente digital).

6. La procedencia o improcedencia de la acción.

Se recordarán las causales para la improcedencia de la acción de cumplimiento, que han sido sistematizadas por la doctrina, con el propósito de advertir que la acción de cumplimiento también debe superar este test: (i) Cuando se ha presentado demanda similar por los mismos hechos y normas; (ii) por no presentar la prueba de la constitución en renuencia (art. 12); (iii) Por existir otro medio de defensa judicial, salvo acción de tutela; (iv) Por perseguir el cumplimiento de una norma que establece gastos (Corte Constitucional, Sentencia C-157/98 M.P. Antonio Barrera C.; Hernando Herrera V.) y (v) por no corregir la demanda.

En consecuencia, el Despacho

RESUELVE:

PRIMERO: ADMITIR el presente mecanismo de control instaurado por el señor JUAN LUIS CARLOS RÚA SÁNCHEZ contra la PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, el MINISTERIO DE TRANSPORTE, INVÍAS, la GOBERNACIÓN DE

¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Consejero ponente: Darío Quiñonez Pinilla. Sentencia del veintisiete (27) de febrero de dos mil quince (2015). Radicación: 25000-23-26-2002-2896-01(ACU).

RISARALDA, la ALCALDÍA DE DOSQUEBRADAS y la ALCALDÍA DE PEREIRA respecto del cumplimiento del artículo 2 del Decreto 2759 de 1997.

SEGUNDO: NOTIFICAR personalmente esta providencia a la entidad accionada entregándole copia de la demanda y sus anexos. En caso de no ser posible dentro de los tres (3) días siguientes a su admisión, se podrá notificar por cualquier medio que garantice el derecho de defensa, entre ellos, a la dirección electrónica habilitada para notificaciones judiciales. En igual modo, al agente del Ministerio público delegado ante este Tribunal.

TERCERO: INFORMAR al extremo pasivo de litigio que la decisión se proferirá dentro de los veinte (20) días siguientes a la admisión de la solicitud de cumplimiento y que tiene derecho a hacerse parte en el proceso y a allegar pruebas o solicitar su práctica, dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN

Magistrado

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

REPÚBLICA DE COLOMBIA



Libertad y Orden

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

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

EXPEDIENTE No.: 2500023410002023-00663-00
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD ELECTORAL
DEMANDANTE: ADRIANA MARCELA SÁNCHEZ YOPASÁ
DEMANDADA: ANA MARÍA DÍAS TORO
ASUNTO: RECHAZA DEMANDA

**MAGISTRADO PONENTE
FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**

1. ANTECEDENTES

1° Visto el informe secretarial que antecede se tiene que la señora Adriana Marcela Sánchez Yopasá, interpuso demanda de nulidad electoral en contra de la señora Ana María Díaz Toro y del Ministerio de Relaciones Exteriores, con la cual pretende que se declare la nulidad del Decreto de nombramiento No. 461 del 29 de marzo de 2023, por medio del cual se nombró a la señora Díaz Toro como Segundo Secretario de Relaciones Exteriores, código 2114 grado 15, de la planta global del Ministerio de Relaciones Exteriores adscrito a la Embajada de Colombia ante el Gobierno de la República de Costa Rica.

2° Con auto del 26 de mayo de 2023 se inadmitió la demanda con el fin de que la parte actora aporte las copias del acto administrativo demandado, las constancias de su publicación, las pruebas que estén en su poder y la prueba de haber corrido traslado simultáneo de la demanda y sus anexos a los demandados, conforme a lo señalados en los numerales 5 y 8 del artículo 162 del CPACA.

3° Dentro del término conferido en el auto del 26 de mayo de 2023, la parte actora guardó silencio, pues no presentó escrito de subsanación de la demanda.

2. CONSIDERACIONES

EXPEDIENTE No.:	2500023410002023-00663-00
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD ELECTORAL
DEMANDANTE:	ADRIANA MARCELA SÁNCHEZ YOPASÁ
DEMANDADA:	ANA MARÍA DÍAS TORO
ASUNTO:	RECHAZA DEMANDA

El artículo 276¹ de la Ley 1437 de 2011 dispone que, si la demanda no reúne los requisitos formales, se le concederá a la parte actora tres (3) días para que los corrija o subsane, so pena de rechazo.

Una vez vencido el plazo indicado en la norma en mención sin que se hubiere subsanado la demanda en los términos indicados, corresponderá dar aplicación al último acápite del precitado artículo 276, que dispone el rechazo de la demanda.

En el caso de marras, la señora Adriana Marcela Sánchez Yopasá no aportó la copia del acto administrativo demandado y tampoco las constancias de notificación, comunicación o publicación del mismo, elementos necesarios para establecer el cumplimiento de los términos de caducidad de la acción electoral, así mismo, la parte accionante tampoco probó haber enviado de manera simultánea la demanda junto con sus anexos a la autoridad accionada.

Sobre el primer requerimiento de inadmisión, el H. Consejo de Estado, expediente No. 110010328000201400035-00, auto de veintiséis (26) de junio de dos mil catorce (2014) señaló:

“(...) tal petición no puede subsanar la carga que impone el artículo 166 del CPACA, en consonancia con el artículo 139, pues al ser necesario demandar las decisiones mediante las cuales las autoridades electorales resolvieron las respectivas reclamaciones, **es claro que como anexo de la demanda el actor estaba en la obligación de aportar como mínimo copia de los actos (...)**

Además, el actor tampoco expresó que tales documentos se hayan requerido a la correspondiente autoridad electoral y que ésta hubiese negado la expedición de las correspondientes copias, situación en la cual se daría aplicación a lo que prevé el artículo 166 del CPACA a efectos de admitir la demanda.

¹ **ARTÍCULO 276. TRÁMITE DE LA DEMANDA.** Recibida la demanda deberá ser repartida a más tardar el día siguiente hábil y se decidirá sobre su admisión dentro de los tres (3) días siguientes.

El auto admisorio de la demanda no es susceptible de recursos y quedará en firme al día siguiente al de la notificación por estado al demandante.

Si la demanda no reúne los requisitos formales mediante auto no susceptible de recurso se concederá al demandante tres (3) días para que los subsane. En caso de no hacerlo se rechazará.

Contra el auto que rechace la demanda procede el recurso de súplica ante el resto de los Magistrados o de reposición ante el juez administrativo en los procesos de única instancia y el de apelación en los de primera, los cuales deberán presentarse debidamente sustentados dentro de los dos (2) días siguientes al de la notificación de la decisión.

EXPEDIENTE No.: 2500023410002023-00663-00
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD ELECTORAL
DEMANDANTE: ADRIANA MARCELA SÁNCHEZ YOPASÁ
DEMANDADA: ANA MARÍA DÍAS TORO
ASUNTO: RECHAZA DEMANDA

Dentro de este contexto, el despacho concluye que el actor, pese a presentar escrito con el que pretendió atender todos los requerimientos hechos en el auto del 5 de junio de 2014, **no corrigió en su totalidad la demanda, carga mínima que no puede suplirse por el juez, pues le corresponde en su condición de demandante aportar el respectivo documento contentivo de la demanda con el lleno de los requisitos que exige la ley. En consecuencia, de conformidad con el artículo 276 del CPACA, se impone su rechazo acusados, esto es, la totalidad de aquellas decisiones que solicita que se anulen en el presente asunto**” (Negritas fuera del texto original)

En segundo lugar, tal como fue referenciado en el auto inadmisorio del 26 de mayo de 2023, sobre esta carga procesal del numeral 8 del artículo 162 del CPACA, el H. Consejo de Estado, exp. 25000234100020220138301 providencia del 16 de marzo de 2023, ha señalado que:

“(…) en lo que tiene que ver los requisitos de forma de la demanda (…) son varios los aspectos novedosos a destacar: i) se contempla el deber de indicar el canal digital donde se notificaran las partes, esto varió el carácter facultativo inicialmente previsto en el artículo 162, numeral, 7º del CPACA, antes de la modificación hecha por la citada ley; ii) **se impone al demandante que, simultáneamente con la presentación de la demanda ante la respectiva oficina de reparto, envíe copia de ella y sus anexos por medio electrónico a los demandados, salvo cuando se soliciten medidas cautelares o se desconozca el lugar en donde estos recibirán notificaciones; lo anterior, sin perjuicio de su envío físico cuando no se conozca el canal digital correspondiente y, iii) esta misma obligación se estableció para el actor en el caso de inadmitirse la demanda, pues, éste deberá enviar el escrito de subsanación tanto al despacho judicial competente como a los accionados.**

En este orden, es claro que, si el actor no acredita el cumplimiento de los anteriores deberes a su cargo, el juez deberá inadmitir la demanda y disponer su corrección dentro del término legal, so pena de rechazo” (Negritas fuera del texto original)

En consecuencia, como la demandante guardó silencio sobre los motivos de la inadmisión de la presente acción electoral, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 276 de la Ley 1437 de 2011, se dispondrá el rechazo de la demanda.

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

EXPEDIENTE No.: 2500023410002023-00663-00
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD ELECTORAL
DEMANDANTE: ADRIANA MARCELA SÁNCHEZ YOPASÁ
DEMANDADA: ANA MARÍA DÍAS TORO
ASUNTO: RECHAZA DEMANDA

RESUELVE

PRIMERO.- **RECHÁZASE** la demanda formulada por la señora ADRIANA MARCELA SÁNCHEZ YOPASÁ, por las razones anotadas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO.- En firme esta providencia, **ARCHÍVESE** el expediente, previas las anotaciones que sean del caso.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Discutido y aprobado en sesión de la fecha.

Firmado electrónicamente
FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA
Magistrado

Firmado electrónicamente
CLAUDIA ELÍZABETH LOZZI MORENO
Magistrada

Firmado electrónicamente
LUIS MANUEL LASSO LOZANO
Magistrado

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

REPÚBLICA DE COLOMBIA



Libertad y Orden

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

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

PROCESO No.: 2500023410002022-01341-00
ACCIÓN: NULIDAD ELECTORAL
DEMANDANTE: HAROLD EDUARDO SUA MONTAÑA
DEMANDADA: MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES
ASUNTO: TERMINACIÓN DEL PROCESO POR ABANDONO

**MAGISTRADO PONENTE
FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**

Procede el Despacho a decidir sobre la terminación del proceso de la referencia por abandono, de conformidad con los siguientes hechos:

Antecedentes:

1. El señor Harold Eduardo Sua Montaña, interpuso demanda de nulidad electoral en contra de la Presidencia de la República, con la cual pretendía que se declare la nulidad del nombramiento del señor Alejandro Gaviria Uribe como Ministro de Educación Nacional.
2. Mediante auto de 13 de abril de 2023, se admitió la demanda de la referencia para tramitarse en primera instancia y en el numeral tercero de dicha providencia, ante la afirmación de desconocer la dirección de notificaciones del demandado, se ordenó al demandante dar cumplimiento a lo dispuesto en los literales b y c del numeral 1 del artículo 277 de la Ley 1437 de 2011.
3. Según se observa en el archivo "34.Aviso de Notificacion.pdf", se le informó a la parte actora que se procede a realizar el AVISO pertinente, poniéndolo a su disposición para el trámite posterior dispuesto en el literal b y c del numeral 1 del artículo 277 de la Ley 1437 de 2011.

PROCESO No.: 2500023410002022-01341-00
ACCIÓN: NULIDAD ELECTORAL
DEMANDANTE: HAROLD EDUARDO SUA MONTAÑA
DEMANDADA: MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES
ASUNTO: TERMINACIÓN DEL PROCESO POR ABANDONO

4. El demandante no retiró el aviso elaborado por la Secretaría de la Sección Primera, y posteriormente allega memorial en el que solicita da por terminado el proceso por carencia actual de objeto.

Consideraciones:

El literal a) del numeral 1 del artículo 277 de la Ley 1437 de 2011 dispone lo siguiente:

“Artículo 277. Contenido del auto admisorio de la demanda y formas de practicar su notificación. Si la demanda reúne los requisitos legales se admitirá mediante auto, en el que se dispondrá:

1. Que se notifique personalmente al elegido o nombrado, con sujeción a las siguientes reglas:

a) Cuando hubiere sido elegido o nombrado para un cargo unipersonal o se demande la nulidad del acto por las causales 5 y 8 del artículo 275 de este Código relacionadas con la falta de las calidades y requisitos previstos en la Constitución, la ley o el reglamento, o por hallarse incursos en causales de inhabilidad o en doble militancia política al momento de la elección, **la notificación personal se surtirá en la dirección suministrada por el demandante, mediante entrega de copia de la providencia que haga el citador a quien deba ser notificado, previa identificación de este mediante documento idóneo**, y suscripción del acta respectiva en la que se anotará la fecha en que se práctica la notificación, el nombre del notificado y la providencia a notificar.” (negritas de la Sala).

De norma transcrita se desprende que la notificación del nombrado debe llevarse a cabo de manera personal por conducto del citador previo cotejo de su identificación mediante documento idóneo, quien debe suscribir el acta respectiva.

Por su parte, el literal b) del mismo artículo señala:

“b) **Si no se puede hacer la notificación personal de la providencia dentro de los dos (2) días siguientes a su expedición en la dirección informada por el demandante o este manifiesta que la ignora, se notificará al elegido o nombrado, sin necesidad de orden especial, mediante aviso que se publicará por una vez en dos (2) periódicos de amplia circulación en el territorio de la respectiva circunscripción electoral.**” (negritas de la Sala)

PROCESO No.: 2500023410002022-01341-00
ACCIÓN: NULIDAD ELECTORAL
DEMANDANTE: HAROLD EDUARDO SUA MONTAÑA
DEMANDADA: MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES
ASUNTO: TERMINACIÓN DEL PROCESO POR ABANDONO

En cumplimiento de esta disposición la Secretaría de esta Sección elaboró el aviso respectivo y lo puso a disposición del demandante enviándolo a la dirección de correo electrónica dispuesta en la demanda para notificaciones, tal como se observa en la siguiente imagen:

26/4/23, 16:51

Correo: Seccion 01 Subseccion 01 Noti 2 Tribunal Administrativo - Cundinamarca - Cundinamarca - Outlook

2022-1341-Nulidad Electoral-Aviso de Notificación-Dr. Solarte

Seccion 01 Subseccion 01 Noti 2 Tribunal Administrativo - Cundinamarca - Cundinamarca
<scs01sb01-2tadmincdm@notificacionesrj.gov.co>

Miércoles 26/04/2023 4:46 PM

Para: hermanosua1@yahoo.com.mx <hermanosua1@yahoo.com.mx>; hesmmg@gmail.com <hesmmg@gmail.com>

CC: Alvaro Raul Tobo Vargas <ARTOBO@PROCURADURIA.GOV.CO>

Cco: Secretaria Seccion 01 Tribunal Administrativo - Cundinamarca - Cundinamarca

<scsec01tadmincdm@cendoj.ramajudicial.gov.co>; Daniel Alejandro Verdugo Arteaga <dverduga@cendoj.ramajudicial.gov.co>

📎 2 archivos adjuntos (433 KB)

Aviso de Notificacion.pdf; 34_250002341000202201341001AUTOADMISORIO20230414170149.pdf;

Sin embargo, de la lectura del informe secretarial del 30 de mayo de 2022, se evidencia que el señor Harold Eduardo Sua Montaña no procedió a dar cumplimiento a las precitadas disposiciones del artículo 277 de la Ley 1437 de 2022, por lo que se venció el término dispuesto en el literal g del artículo 277 ibídem.

Así las cosas, el Despacho debe proceder a dar aplicación al literal g) de la norma bajo análisis, de la cual se desprende lo siguiente:

“g) Si el demandante no acredita las publicaciones en la prensa requeridas para surtir las notificaciones por aviso previstas en los literales anteriores, dentro de los veinte (20) días siguientes a la notificación al Ministerio Público del auto que la ordena, se declarará terminado el proceso por abandono y se ordenará archivar el expediente”. (negritas de la Sala).

La notificación al Ministerio Público se llevó a cabo el día 26 de abril de 2023, según se advierte de la constancia denominada “*33.Notificacion Auto Admisorio.pdf*”, por lo que el término de 20 días previsto en la norma para acreditar las publicaciones venció el 30 de mayo de 2022, sin que se haya observado que la parte actora dé cumplimiento a la obligación dispuesta en la norma.

PROCESO No.: 2500023410002022-01341-00
ACCIÓN: NULIDAD ELECTORAL
DEMANDANTE: HAROLD EDUARDO SUA MONTAÑA
DEMANDADA: MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES
ASUNTO: TERMINACIÓN DEL PROCESO POR ABANDONO

Por lo tanto, como la parte demandante no procedió a publicar el aviso enviado al correo electrónico, de que trata la precitada norma, conlleva al Despacho a declarar la terminación del proceso por abandono pues está demostrado que el demandante no cumplió con la carga procesal impuesta en el numeral 1 literales b) y g) del artículo 277 de la Ley 1437 de 2011, al no haberse acreditado la publicación del aviso *“por una vez en dos (2) periódicos de amplia circulación en el territorio de la respectiva circunscripción electoral”*.

Sin perjuicio de lo anterior, se debe mencionar que no se accederá a la declaratoria de carencia actual de objeto por hecho superado en la acción electoral, puesto que de conformidad con la jurisprudencia del H. Consejo de Estado, exp. 470012333000-2017-00191-02 sentencia de unificación de 24 de mayo de 2018, dicha figura es aplicable en este medio de control únicamente cuando el acto demandado no haya surtido efectos jurídicos, situación que no se presenta puesto que el nombramiento del señor Alejandro Gaviria Uribe sí surgió a la vida jurídica y tuvo efectos hasta la renuncia del precitado funcionario público.

En mérito de lo expuesto, el Despacho,

RESUELVE

PRIMERO: DECLÁRASE terminado el presente proceso por abandono según lo dispuesto en el literal g) del numeral 1 del artículo 277 de la ley 1437 de 2011, de conformidad con las consideraciones expuestas en la presente providencia.

SEGUNDO: NIÉGASE la solicitud de declaratoria de hecho superado por carencia actual de objeto propuesta por el señor Harold Eduardo Sua Montaña.

TECERO: ARCHÍVESE el expediente previas las notificaciones y anotaciones del caso.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

PROCESO No.: 2500023410002022-01341-00
ACCIÓN: NULIDAD ELECTORAL
DEMANDANTE: HAROLD EDUARDO SUA MONTAÑA
DEMANDADA: MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES
ASUNTO: TERMINACIÓN DEL PROCESO POR ABANDONO

Discutido y aprobado en sesión de la fecha.

Firmado electrónicamente
FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA
Magistrado

Firmado electrónicamente
CLAUDIA ELÍZABETH LOZZI MORENO
Magistrada

Ausente con permiso
LUIS MANUEL LASSO LOZANO
Magistrado

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

REPÚBLICA DE COLOMBIA



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

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

Magistrado Ponente: OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS
Expediente: 25000-23-41-000-2022-00328-00
Demandante: UNIVERSIDAD DE CUNDINAMARCA
Demandado: INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO,
VIVIENDA E INFRAESTRUCTURA DE
CHÍA (IDUVI) Y OTRO
Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL
DERECHO
Asunto: AUTO RESUELVE MEDIDA CAUTELAR -
NIEGA

Procede el Despacho a pronunciarse sobre la medida cautelar solicitada por la parte demandante.

I. ANTECEDENTES

1. Solicitud

La parte demandante, solicitó se decrete medida cautelar en el siguiente sentido:

"... solicito decretar la suspensión provisional de la Resolución no. 80 del 9 de junio de 2020 "por medio de la cual se liquida el valor y se ordena el pago compensatorio de las áreas públicas objeto de cesión obligatoria del proyecto institucional iii – universidad de Cundinamarca Udec" y de la Resolución 125 del 03 de septiembre de 2020, por medio de la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto contra la resolución 80 del 9 de junio de 2020 y que decide mantener el acto administrativo recurrido (...)" (sic)

2. Traslado de la solicitud

Mediante providencia del 21 de marzo de 2023, se corrió traslado de la medida cautelar, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 233 de la Ley 1437 de 2011¹.

3. Pronunciamientos de la parte demandada

3.1 Municipio de Chía²

El Municipio de Chía, se opuso a la prosperidad de la medida cautelar solicitada por la parte demandante, al considerar que ésta no cumple con los requisitos establecidos en el artículo 231 del C.P.A.C.A.

Sostuvo que, la parte demandante efectuó el pago de \$3.518'653.500, correspondiente al valor ordenado como compensación de las áreas públicas objeto de cesión obligatoria del proyecto institucional dispuesto en las resoluciones demandadas, quedando a paz y salvo con el IDUVI y el municipio de Chía, por lo que aquellos no fueron objeto del proceso de cobro coactivo, ni de cobro de intereses, de manera que no se demostró que resulta gravoso ni el perjuicio irremediable si la medida de suspensión solicitada no se realiza.

Concluyó que, los actos acusados fueron expedidos con apego a los preceptos legales y que la medida debe negarse por no cumplirse los requisitos del artículo 229 del C.P.A.C.A.

3.2 Instituto de Desarrollo Urbano, Vivienda y Gestión Territorial de Chía – IDUVI ³

¹ Archivo 15

² Archivo 20

³ Archivo 20

El IDUVI, se opuso a la prosperidad de la medida cautelar solicitada por la parte demandante, al considerar que ésta no cumple con los requisitos establecidos en el artículo 231 del C.P.A.C.A.

Se refirió a cada uno de los cargos expuestos en la solicitud de medida cautelar: i) expedición irregular y violación del acto propio; ii) falta de competencia; iii) pérdida de ejecutoria; iv) falsa motivación; v) desviación de poder; vi) violación del principio equitativo de las cargas y beneficios; vii) violación del derecho a la educación; viii) violación del principio de progresividad del derecho a la educación; y ix) las facultades otorgados a los servidores públicos deben ser ejercidas para proteger la educación.

Concluyó que, los actos administrativos acusados, propenden única y exclusivamente velar por la protección integral del espacio público del Municipio de Chía, cuya compensación en dinero está destinada para la conformación del mismo y del cual se beneficiarán los habitantes de dicho municipio y sus alrededores, por lo que no es posible que se desconozcan las obligaciones urbanísticas generadas a partir de un proceso de licenciamiento, debidamente aprobado por la autoridad urbanística municipal; sobre todo si se tiene en cuenta que la parte demandante efectuó el pago total de la compensación determinada en los actos administrativos que son objeto de solicitud de suspensión en la presente etapa procesal.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

El artículo 233 de la Ley 1437 de 2011, establece que la decisión de adoptar medidas cautelares debe ser emitida por el magistrado ponente, en consonancia con lo consagrado en el artículo 125 de la misma normativa.

2. Procedencia de las medidas cautelares

De conformidad con el artículo 231 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la suspensión provisional de los actos administrativos procede por violación de las disposiciones invocadas, cuando esta surja del análisis del acto demandado y de su confrontación con las normas presuntamente infringidas o las pruebas aportadas.

Adicionalmente, la norma exige que cuando se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios, debe haber prueba siquiera sumaria de los mismos.

Quiere decir lo anterior, que al momento de entrar a analizar si procede la medida cautelar de suspensión provisional de los actos demandados, en los términos del artículo 231 mencionado, es menester estudiar los siguientes aspectos:

- i) Que exista violación directa de la norma citada como vulnerada, lo cual se infiere de la confrontación entre el contenido normativo y el de los actos acusados o, en su defecto, de las pruebas aportadas.
- ii) Que cuando se pida restablecimiento del derecho o indemnización de perjuicios, haya prueba sobre su existencia.

A su vez, en cuanto a los criterios de aplicación que se debe seguir para la adopción de una medida cautelar, el Consejo de Estado, Sala Plena⁴, señaló:

*“La doctrina también se ha ocupado de estudiar, en general, los criterios que deben tenerse en cuenta para el decreto de medidas cautelares, los cuales se sintetizan en **el fumus boni***

⁴ CP Sandra Lisset Ibarra Vélez. Providencia del 17 de marzo de 2015. Exp. 2014-03799.

iusuris 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.**" (Resaltada fuera de texto).

Por su parte, la Sección Primera del Consejo de Estado⁵, 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 2020⁶, 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 2013⁷, 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

⁵ CP Roberto Augusto Serrato. Providencia del 21 de septiembre de 2021. Exp. 11001032400020190031400B

⁶ 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.

⁷ Expedido en el proceso número 11001-03-24-000-2012-00317-00, Magistrado Ponente: Guillermo Vargas Ayala.

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 aparte a la suspensión provisional dentro del cual inscribió un subtítulo denominado "FUNDAMENTO DE LA PETICIÓN DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL"⁸, 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 demandante⁹. 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."

Así las cosas, se procede a decidir sobre la medida cautelar, consistente en la suspensión provisional así:

⁸ Folio 94 cuaderno principal.

⁹ 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.

3. Caso concreto

La parte demandante pretende que se decrete la suspensión provisional de los efectos de las Resoluciones Nos. 80 del 9 de junio de 2020 y 125 del 3 de septiembre de 2020, proferida por la Instituto de Desarrollo Urbano, Vivienda y Gestión Territorial de Chía - IDUVI, por las cuales se liquidó el valor y se ordenó el pago compensatorio de las áreas públicas objeto de cesión obligatoria del proyecto institucional III – Universidad de Cundinamarca UDEC y se resolvió un recurso de reposición respectivamente.

Argumentó que, con la expedición de la resolución acusada la entidad le vulneró los artículos 29, 113 de la Constitución Política de Colombia, los artículos 2.2.6.1.4.5, 2.2.6.1.4.5 del Decreto 1077 de 2015; los artículos 3.9, 5.2.8, 38.2, 91 y 137 del C.P.A.C.A., y el Acuerdo 17 de 2000 conforme lo expone en el escrito cautelar que corresponden, a su vez, a los argumentos expuestos en el texto principal de la demanda. Así mismo, señaló que los actos acusados fueron expedidos con transgresión a los derechos de defensa y audiencias, incurriendo en vulneración al principio de buena fe y confianza legítima, expedición irregular, falta de competencia, pérdida de ejecutoria, desviación de poder, el principio de progresividad y derecho fundamental de la educación y el reparto equitativo de cargas y beneficios contentivos en los planes de ordenamiento territorial, el debido proceso y la falta y falsa motivación.

Finalmente, sostuvo que, la sola existencia de los actos impugnados, demuestran más allá que sumariamente, el perjuicio que está afectando gravemente intereses constitucionales protegidos, como lo son: i) la educación pública; ii) la promoción social de las personas de menores recursos económicos que acuden a educarse ellas y sus hijos en la Universidad de Cundinamarca; y,

iii) la progresividad en los derechos sociales, como lo es la educación.

Por tanto, se observa que la parte demandante solicitó una medida cautelar frente a la suspensión provisional del acto que le liquidó y ordenó pagar una compensación en dinero de las áreas públicas que fueron objeto de cesión obligatoria del proyecto institucional de la Universidad de Cundinamarca, por lo que, se procederá a establecer si en el presente asunto se cumplen los requisitos para su procedencia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011, así:

i) Que sea solicitada por la parte demandante:

En relación con la medida cautelar, se advierte que esta se encuentra contenida en escrito aparte, visible en las páginas 25 a 39 del archivo "*12.Reforma de demanda*", fundamentada en la vulneración de las normas arriba enunciadas y los cargos de violación determinados en el escrito de la demanda¹⁰.

Así las cosas, se observa que se cumple con tal presupuesto, pues la parte demandante pidió la suspensión provisional de las resoluciones por las cuales se resolvió liquidar el valor y ordenar el pago compensatorio de las áreas públicas objeto de cesión obligatoria del proyecto institucional III – Universidad de Cundinamarca UDEC, e indicó la infracción a las normas superiores.

ii) La violación debe surgir del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud:

¹⁰ i) Expedición irregular y violación del acto propio; ii) falta de competencia; iii) pérdida de ejecutoria; iv) falsa motivación; v) desviación de poder; vi) violación del principio equitativo de las cargas y beneficios; vii) violación del derecho a la educación; viii) violación del principio de progresividad del derecho a la educación; y ix) las facultades otorgadas a los servidores públicos deben ser ejercidas para proteger la educación

Al respecto, si bien la parte demandante invoca la violación de algunas normas y / o disposiciones jurídicas y constitucionales, lo cierto es que no hace una real confrontación de esas normas frente a los actos administrativos contenidos en las Resoluciones Nos. 80 del 9 de junio de 2020 y 125 del 3 de septiembre de 2020.

Sin embargo, para el desarrollo de dichas causales transcribió precisamente los argumentos expuestos en el concepto de violación contenido en la demanda.

Al respecto, resulta evidente que los argumentos en los cuales se sustenta la medida cautelar no pueden surgir de la remisión a los fundamentos de derecho contenidos en la demanda, pues se trata de actos procesales distintos, lo anterior cobra mayor sustento si se tiene en cuenta que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 229 de la Ley 1437 de 2011, la solicitud de medidas cautelares debe estar debidamente sustentada, y en consecuencia acudir al concepto de violación para complementar la sustentación de la medida cautelar es improcedente.

En efecto, se observa que en el caso concreto la parte demandante no realizó la debida sustentación de ilegalidad en los términos contemplados en el artículo 229 de la Ley 1437 de 2011, toda vez que se limitó a replicar los argumentos expuestos en el escrito de la demanda.

En ese orden, para dilucidar el fondo del asunto, se requiere hacer un análisis más profundo, un estudio detenido del acto administrativo que se demanda, los antecedentes administrativos que dieron origen a éste, las disposiciones que se aducen como trasgredidas en el concepto de la violación contenido en la demanda, los argumentos de defensa que invoquen los

demandados y demás que se aducen en la demanda, para así poder determinar si efectivamente correspondía a la entidad demandada efectuar el pago de la suma de \$3.518'653.500 por concepto de compensación de áreas públicas objeto de cesión obligatoria del del proyecto institucional III – Universidad de Cundinamarca, aspectos que no pueden desarrollarse en esta etapa procesal, ya que es necesario un verdadero análisis de la normatividad aplicable al proceso administrativo controvertido.

Por tanto, ante la falta de elementos probatorios es necesario decretar y practicar unas pruebas concretas para afirmar o desvirtuar los cargos de nulidad, tal y como la misma parte actora lo demuestra en las solicitudes probatorias contenidas en el escrito de demanda.

En efecto, se observa que, es la sentencia la oportunidad para determinar si efectivamente con la expedición de los actos acusados se vulneraron los derechos al debido proceso y educación; los principios de buena fe, confianza legítima y progresividad; y si se incurrió en expedición irregular, falta de competencia, pérdida de ejecutoria, desviación de poder y falta y falsa motivación, expuestos en la demanda.

Por lo que, en esta oportunidad no se observa con claridad la configuración evidente y manifiesta de la transgresión de las normas invocadas respecto de los actos acusados, en la medida en que no hay plena convicción de sus elementos, ni la materialización de la conducta que reprocha la demandante.

iii) Que si se trata del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, deben acreditarse, al menos de manera sumaria, los perjuicios que se alegan como causados:

Al respecto, se advierte que la parte demandante solo se limitó a indicar que el perjuicio irremediable se generaba con la sola existencia de los actos impugnados, pues con ellos se afectaban gravemente intereses constitucionales protegidos como son, la educación, la promoción social de personas de menores recursos económicos que acuden a educarse en la institución educativa y la progresividad en los derechos sociales, sin allegar prueba alguna de la que se infiera su ocurrencia.

Adicionalmente, se evidencia que la parte demandada, adujo que, la institución educativa efectuó el pago de \$3.518'653.500, encontrándose a paz y salvo, por concepto de pago compensatorio de cesiones obligatorias "Tipo A", la cual fue liquidada a través de la resolución demandada, por lo que no existe justificación para decretar suspensión de los efectos de dicho acto acusado.

En efecto, la institución demandante efectuó pago de la suma referida, prueba de ello es la certificación emitida el 8 de marzo de 2021, por el Instituto de Desarrollo Urbano, Vivienda y Gestión Territorial de Chía¹¹:

	 Radicado No. 20215300003571 Chía, 08-03-2021	VERSION	1
		FECHA	28/10/2016
		PAGINA	Página 1 de 1

Chía, 08 de marzo del 2021

**EL INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO,
VIVIENDA Y GESTIÓN TERRITORIAL DE CHIA**

IDUVI
Nombre: _____
Cédula: _____
Fecha: _____

HACE CONSTAR QUE:

Que el proyecto institucional III denominado "UNIVERSIDAD DE CUNDINAMARCA UDEC" sociedad UNIVERSIDAD DE CUNDINAMARCA UDEC identificada con el Nit: 890.680.062-2, titular de la Licencia No. 2015000325 de construcción en la Modalidad de modificación a la obra nueva MOD al ON: 2010000281, radicada bajo el número 20149999916520 se encuentra a **PAZ Y SALVO** por concepto del pago compensatorio de cesiones obligatorias "Tipo A" equivalentes a (3.303.90 M2), por una suma de **Tres mil quinientos dieciocho millones seiscientos cincuenta y tres mil quinientos pesos M/C (\$3.518.653.500)**, liquidadas mediante la Resolución No. 80 del 09 de junio del 2020, hoy IDUVI, generadas por el desarrollo del proyecto de uso INSTITUCIONAL III ubicado en el predio identificado con cedula catastral No. 00-00-0004-2997-000 y 00-00-0004-2998-000 matrícula inmobiliaria No. 50N-20171277 y 50N-20171278, ubicado en la VEREDA BOJACA – AVDA PASEO DE LOS ZIPAS. SECTOR EL 40-UNIVERSIDAD DE CUNDINAMARCA SEDE CHIA.

La presente constancia se expide a los ocho (8) días del mes de marzo del Presente año.



¹¹ Pág. 170 archivo 205

De esta manera, se evidencia que el posible perjuicio denunciado por la parte demandante no se presenta dado que, los efectos de los actos acusados corresponden precisamente, al pago de la suma que la parte demandante efectuó, y que en caso de que en la sentencia que decida de fondo el asunto prospere la nulidad alegada, lo que correspondería es ordenar la devolución de dicho valor.

Así las cosas, se concluye que, en esta instancia procesal, 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 efectos del acto acusado, ni se encuentra probada la existencia de un perjuicio irremediable.

A su vez, se precisa que esta decisión no implica prejuzgamiento, en virtud de lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 229 de la Ley 1437 de 2011.

En consecuencia, se negará la solicitud de medida cautelar de suspensión provisional presentada por la parte demandante.

Finalmente, se reconocerá personería los abogados de las entidades demandadas, conforme a los poderes y anexos allegados.

En mérito de lo expuesto, se

RESUELVE:

1º) NIÉGASE la solicitud de medida cautelar presentada por la parte demandante, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

2º) RECONÓCESE personería como apoderada del Municipio de Chía, a la abogada Lady Paola Rodríguez Martínez, identificada con la cédula de ciudadanía 1.072.701.470 y tarjeta profesional 338.748 del CSJ, conforme al poder y anexos visibles en las páginas 9 a 28 del archivo 20 del expediente digital.

3º) RECONÓCESE personería como apoderado del Instituto de Desarrollo Urbano, Vivienda y Gestión Territorial de Chía - IDUVI, al abogado Educardo Espinosa Palacios, identificado con la cédula de ciudadanía 86.006.957 y tarjeta profesional 162.194 del CSJ, conforme a los actos administrativos visibles en las páginas 185 a 187 del archivo 18 del expediente digital.

4º) Ejecutoriado el presente auto, regrese el expediente al despacho para lo pertinente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

ÓSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS

Magistrado

Firmado electrónicamente

Nota: La presente providencia fue firmada electrónicamente por el Magistrado Ponente que conforma la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la plataforma denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 de la Ley 1437 de 2011.

REPÚBLICA DE COLOMBIA



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

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

Magistrado Ponente: ÓSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS
Expediente: No. 25000-23-41-000-2021-00671-00.
Demandante: LEONOR DÍAZ E HIJOS & CIA S EN C
Demandado: DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS
NACIONALES – DIAN
Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL
DERECHO
Asunto: ADMITE DEMANDA

Decide el Despacho la admisión de la demanda presentada por la sociedad Leonor Díaz e Hijos & Cia. S. en C. por intermedio de apoderado judicial, en ejercicio del medio de control nulidad y restablecimiento del derecho contenida en el artículo 138 del C.P.A.C.A., con el fin de obtener la declaración de nulidad de las **Resoluciones Nos. 1-03-241-201-668-0-005351 del 23 de octubre de 2019 y 001227 del 20 de febrero de 2020**, por las cuales la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN, le impuso sanción por infracción aduanera y resolvió el recurso de reconsideración, respectivamente.

Por reunir los requisitos formales y por ser esta Sección del Tribunal competente para conocer del asunto de la referencia, se **admitirá** en primera instancia el medio de control nulidad y restablecimiento del derecho contenida en el artículo 138 del C.P.A.C.A.

En consecuencia, **dispónese:**

- 1. Admitir** el medio de control de NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO instaurado por LEONOR DÍAZ E HIJOS & CIA. S. EN C., por reunir los requisitos necesarios previstos por la ley. En consecuencia, se ordenará surtir el trámite previsto para el procedimiento ordinario y contemplado en los artículos 171 y s.s., de la Ley 1437 de 2011, modificados por los artículos 36, 37, 38 y siguientes de la Ley 2080 de 2021.

- 2. Notificar** personalmente esta providencia al igual que la demanda, al representante legal y/o quien haga sus veces de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN, al Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, mediante mensaje dirigido al buzón electrónico para notificaciones judiciales, de conformidad con el art. 199 del C.P.A.C.A. modificado por el artículo 48 de la Ley 2080 de 2021, y por estado al demandante (Nº 1 Art. 171 y art. 201 del C.P.A.C.A., modificado y adicionado por los artículos 50 y 51 de la Ley 2080 de 2021).

- 3.** Surtidas las notificaciones, de conformidad artículo 48 de la Ley 2080 de 2021 que modificó el artículo 199 de la ley 1437 de 2011 **córrase** traslado de la demanda a las partes y al Ministerio Público por el término de treinta (30) días de conformidad con lo establecido en el artículo 172 de la Ley 1437 de 2011.

- 4. Advertir** al representante de la entidad demandada o a quien haga sus veces que, durante el término para contestar la demanda, deberá allegar al expediente copia de los antecedentes

administrativos de los actos demandados de conformidad con lo establecido en el parágrafo 1 ° del artículo 175 de la ley 1437 de 2011.

- 5. Señálase** la suma de cien mil pesos (\$100.000) para gastos ordinarios del proceso, según lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 171 de la Ley 1437 de 2011; deberá pagarse en la cuenta corriente única nacional no. 3-0820-000755-4 convenio número 14975 del Banco Agrario denominada "CSJ-GASTOS DE PROCESO CUN-" por la parte demandante con indicación del número de proceso dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación de esta providencia. El remanente que quede de esta suma al terminar el proceso deberá devolverse al interesado.

Dicho pago podrá realizarse a través del portal web del Banco Agrario-PSE: <https://www.bancoagrario.gov.co/> Enlace: <https://portal.psepagos.com.co/web/banco-agrario>, luego seleccione el ícono del Consejo Superior de la Judicatura, escoja el concepto a pagar haciendo clic en la palabra pagar del convenio correspondiente, (ej: para Gastos Ordinarios del Proceso, elija el Convenio 14795) y continúe con el diligenciamiento. Lo anterior de conformidad con el Acuerdo No. 11830 del 17 de agosto de 2021 CSJ-Presidencia.

- 6. Reconocer** personería al profesional del Derecho Andrés Adolfo Pacheco Barrera, identificado con la C.C. No. 1.016.048.612 y T.P No. 256.447 del Consejo Superior de la Judicatura para que actúe en nombre y representación de la sociedad demandante, de

conformidad con el poder visible en la página 80-88 del archivo 01 del expediente digital.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS
Magistrado
Firmado electrónicamente

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

REPÚBLICA DE COLOMBIA



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

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

Magistrado Ponente: OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS
Expediente: No. 25000234100020210086000
Demandantes: GRUPO SAN JACINTO S.A.S.,
INMOBILIARIA SAN JACINTO S.A.S.,
INVERSIONES MALLORCA S.A. EN
LIQUIDACIÓN Y CONSTRUCCIONES
SAN JACINTO S.A.S.
Demandado: AGENCIA NACIONAL DE
INFRAESTRUCTURA - ANI
Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL
DERECHO
Asunto: RESUELVE RECURSO – NO REPONE

Visto el informe secretarial que antecede¹, procede el Despacho a resolver el recurso de reposición interpuesto por la apoderada de la parte demandada contra el auto que admitió la demanda².

I. ANTECEDENTES

1) Grupo San Jacinto S.A.S., Inmobiliaria San Jacinto S.A.S., Inversiones Mallorca S.A. en Liquidación y Construcciones San Jacinto S.A.S., por intermedio de apoderado, instauraron demanda a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, con el fin de que se decrete la nulidad de las Resoluciones Nos. 20206060017915 del 2 de diciembre de 2020, 20216060005615, 20216060005605, 20216060005595 y 20216060005585 del 20 de abril de 2021, por las cuales la Agencia Nacional de Infraestructura – ANI, dio inicio a los trámites judiciales de expropiación del predio ubicado en la vereda La

¹ Archivo 66 del expediente digital

² Archivo 17 del expediente digital

Balsa del municipio de Chía – Cundinamarca, y le resolvió un recurso de reposición respectivamente.

2) Por acta individual de reparto del 1 de octubre de 2021, el conocimiento de la demanda correspondió al Despacho del Magistrado Sustanciador Óscar Armando Dimaté Cárdenas³.

3) Mediante auto del 15 de marzo de 2022 se inadmitió la demanda para que la parte demandante corrigiera las falencias advertidas⁴. Contra dicha providencia la parte demandante interpuso recurso de reposición⁵.

4) A través de auto del 3 de noviembre de 2022, se admitió la demanda⁶. Contra la citada providencia, la apoderada judicial de la demandada interpuso recurso de reposición, señalando que los actos administrativos no son susceptibles de control judicial, como quiera que no son actos definitivos, sino que se limitan a dar inicio al proceso judicial de expropiación de un predio requerido para la ejecución de un proyecto de infraestructura vial.⁷

5) Indicó que, las resoluciones demandadas fueron proferidas en el desarrollo del trámite regulado por el artículo 58 y siguientes del capítulo VII de la Ley 388 de 1997, de lo que se infiere que son actos de trámite pues hacen referencia al inicio del procedimiento establecido en dicha ley sin que definan de forma definitiva la situación jurídica.

6) Sostuvo que, si bien excepcionalmente se pueden demandar actos de trámite, solo ocurre cuando dichos actos impidan la continuación de la actuación administrativa, situación que no ocurre en el presente caso.

³ Archivo 57 del expediente digital

⁴ Archivo 59 del expediente digital

⁵ Archivo 60 del expediente digital

⁶ Archivo 62 del expediente digital

⁷ Archivo 64 del expediente digital

7) Señaló que, la sociedad demandante ha presentado varias demandas contra el mismo tipo de actos, las cuales han sido rechazadas por la Subsección A de la Sección Primera de esta Corporación, al considerar que se trata de actos de trámite que deben ser discutidos ante el Juez encargado de tramitar la expropiación judicial.

8) Conforme los argumentos expuestos, solicitó se revoque el auto recurrido y en su lugar, se rechace la demanda.

9) Dentro del término de traslado del recurso la parte demandante, se opuso a la prosperidad del mismo y solicitó se confirme la decisión recurrida⁸.

II. CONSIDERACIONES

1. El artículo 318 del Código General del Proceso, aplicable al caso concreto por remisión del artículo 242 del C.P.A.C.A., modificado por el artículo 61 de la Ley 2080 de 2021, establece:

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

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

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

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

⁸ Archivo 65 del expediente digital

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

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

Bajo el anterior marco normativo se tiene que el recurso de reposición si es proferido fuera de audiencia deberá interponerse por escrito dentro de los tres (3) días siguientes al de la notificación del auto.

2. En el presente asunto, el auto recurrido fue notificado personalmente el 16 de noviembre de 2022, el término para interponer el recurso de reposición, vencía el 23 de noviembre siguiente. Así, como la parte demandante presentó el recurso de reposición oportunamente, se estudiará de fondo.

3. Ahora bien, la apoderada de la autoridad demandada manifiesta que el medio de control debe ser rechazado, al considerar que los actos acusados no son susceptibles de control judicial, por ser de trámite, dado que hacen referencia al inicio del procedimiento establecido en el capítulo VII de la Ley 388 de 1997, sin que definan de forma definitiva la situación jurídica.

4. Para resolver, se pone de presente que el ordenamiento jurídico prevé dos modalidades de expropiación, la judicial y por vía administrativa. En cuanto a su procedimiento, la primera se encuentra regulada en el artículo 399 del C.G.P. y la segunda, conforme el numeral 2º del artículo 71 de la Ley 388 de 1997

5. Por su parte, se tiene que el inciso 2º del artículo 22 de la Ley 9 de 1989⁹ estipula:

⁹ Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones

"ARTICULO 22. *Transcurrido un mes sin que la entidad expropiante hubiere expedido la resolución por la cual se resuelve el recurso de reposición, éste se entenderá negado, y quedará en firme el acto recurrido. Incurrirá en causal de mala conducta el funcionario que no resuelva el recurso oportunamente. Pasado dicho término no se podrá resolver el recurso interpuesto. **El término de caducidad de cuatro (4) meses de la acción de restablecimiento del derecho empezará a correr a partir del día en el cual quede en firme el acto recurrido.***

Contra la resolución que ordene una expropiación en desarrollo de la presente ley procederán las acciones contencioso-administrativas de nulidad y de restablecimiento del derecho ante el Tribunal Administrativo competente, en única instancia. *El Tribunal Administrativo deberá dictar sentencia definitiva dentro del término máximo de ocho (8) meses, contados desde la fecha de la presentación de la demanda.*

Si la acción intentada fuere la de simple nulidad, ésta deberá interponerse dentro del mismo término de caducidad de la acción de restablecimiento del derecho para que proceda la abstención de que trata el artículo siguiente." (Negrilla y subrayado fuera de texto)

6. De lo anterior se extrae que, aunque se radique ante el juez civil la demanda de expropiación, con el fin de dar inicio al proceso expropiatorio, es admisible que, dentro del término de 4 meses a la ejecutoria del acto expropiatorio, se realice el estudio de legalidad de dicho acto en demanda instaurada a través del medio de control de nulidad o de nulidad y restablecimiento del derecho, en única instancia, ante el Tribunal Administrativo respectivo y en atención a lo dispuesto en el artículo 151.8 del C.P.A.C.A.¹⁰, que regula la competencia en única instancia, de dicha corporación.

7. En igual sentido, se precisa que el Consejo de Estado – Sección Primera, señaló que es posible que simultáneamente se adelanten los procesos ante la jurisdicción ordinaria para que se adelante la expropiación propiamente dicha y ante lo contencioso administrativo por

¹⁰ **ARTÍCULO 151.** Competencia de los tribunales administrativos en única instancia. Los tribunales administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia:
 (...)8. De la nulidad y restablecimiento del derecho contra los actos de expropiación de que tratan las leyes sobre reforma urbana.
 (...)

medio de control de nulidad y restablecimiento de derecho para analizar la legalidad del acto que ordena ponerla en marcha:

"En este orden de ideas, cabe resaltar, entre otras particularidades, que la expropiación por sentencia judicial es la regla general dentro de las modalidades de expropiación y se presenta como consecuencia del fracaso de la etapa de negociación voluntaria, sea porque el propietario se niegue a negociar, porque guarde silencio, o porque no cumple con el negocio. Igualmente, se destaca que este tipo de expropiación se lleva a cabo por medio de una resolución, la cual, una vez en firme, permite a la Administración demandar al propietario del inmueble, ante la jurisdicción civil, para que en sentencia judicial, por medio del proceso especial de expropiación contenido en las Leyes 9ª de 1989, 388 de 1997 y en el Código de Procedimiento Civil, se lo entregue.

*No obstante lo anterior, de conformidad con lo previsto en el artículo 22 de la Ley 9ª de 1989, el propietario del inmueble sobre quien recae la medida puede demandar la resolución en acción de nulidad y de restablecimiento, ante el Tribunal Administrativo competente, en única instancia. De hecho el artículo 23 de la misma normativa establece que "el proceso civil de expropiación terminará si hubiere sentencia del Tribunal Administrativo favorable al demandante en fecha previa a aquella en la cual quedare en firme la sentencia del Juez Civil, quien se abstendrá de dictar sentencia con anterioridad al vencimiento del término establecido en el inciso anterior.". **Así pues, se advierte que es posible que simultáneamente el proceso se conozca en la jurisdicción ordinaria y contencioso administrativa, siendo la primera competente para adelantar la expropiación propiamente dicha y la segunda, en única instancia, para verificar la legalidad del acto que ordena ponerla en marcha.**"¹¹(Negrilla y subrayado fuera de texto)*

En la misma providencia, la referida Corporación indicó que es viable presentar simultáneamente las demandas ante el Juez Segundo Civil del Circuito Judicial de Bogotá y ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, con el fin de controvertir la legalidad del acto que ordena adelantar la expropiación por vía judicial, así:

"A propósito, la Sala advierte que el IDRDR inició el proceso de expropiación por vía judicial ante el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Bogotá y que simultáneamente el Contry Club demandó ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, las Resoluciones 190 de 2001 (2 de mayo) y 419 de 2001 (26 de junio), con el fin de controvertir la legalidad de dicho actos. Como

¹¹ Consejo de Estado – Sección Primera, CP María Claudia Rojas Lasso. Auto 9 de febrero de 2012. Exp. 2001-01262-01

quedó expuesto, es posible que paralelamente el proceso de expropiación por vía judicial se conozca en la jurisdicción ordinaria y en la contencioso administrativa, siendo la primera competente para adelantar la expropiación en stricto sensu, y la segunda, en única instancia, para examinar la legalidad del acto que ordena adelantarla.

De lo anterior queda claro que el asunto que compete a esta jurisdicción consiste en examinar la legalidad de los actos por medio de los cuales se ordena adelantar la expropiación por vía judicial" (Negrilla y subrayado fuera de texto).

8. En ese orden, se observa que las resoluciones acusadas fueron expedidas por la Agencia Nacional de Infraestructura - ANI, en el marco del trámite previsto por la Ley 9 de 1989 y el Capítulo VII de la Ley 388 de 1997, el artículo 399 del C.G.P., las Leyes 1682 de 2013, 1742 de 2014 y 1882 de 2018, en aras de iniciar por motivos de utilidad pública e interés social, el trámite judicial de expropiación del inmueble de propiedad de la sociedad demandante, en atención a que no se llegó a un acuerdo para adelantar el proceso de enajenación voluntaria en los términos de la oferta de compra, y expedir la resolución de expropiación, con la cual se finiquita la etapa de negociación y así culminar con el proceso expropiatorio propiamente dicho.

9. En efecto, se observa que en la parte considerativa de la Resolución No. 20206060017915 del 2 de diciembre de 2020¹², se estipuló:

"Que mediante memorando No. 20206040145733 del 25 de noviembre de 2020, expedido por el Grupo Interno de Trabajo Predial de la Agencia Nacional de Infraestructura, se emitió concepto en el que se indicó que una vez realizado el análisis documental del expediente identificado con la ficha predial No. **ANB-3-042** cumple con el componente técnico, necesario para iniciar los trámites del proceso de expropiación judicial, de acuerdo con la solicitud efectuada por la **SOCIEDAD ACCESOS NORTE DE BOGOTÁ** S.A.S., mediante radicado ANI No. 20204091181852.

Que a pesar de que el propietario ha manifestado en reiteradas comunicaciones que acepta la oferta formal de compra, el

¹² Por medio de la cual se ordena iniciar los trámites judiciales de expropiación de un predio requerido para la ejecución del Proyecto ACCESOS NORTE A LA CIUDAD DE BOGOTÁ D.C. UNIDAD FUNCIONAL 3 TRONCAL DE LOS ANDES, ubicado en la vereda La Balsa jurisdicción del Municipio de Chía, Departamento de Cundinamarca

Concesionario actuando como delegatario de la Agencia Nacional de Infraestructura no ha obtenido dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la notificación de la oferta de compra, la suscripción de promesa de compraventa o escritura pública, o por lo menos la suscripción de un permiso de intervención voluntario por parte del propietario, que haga entender a la administración su voluntad inequívoca de negociar.

Que según el artículo 25 de la Ley 1682 de 2013, modificado por el artículo 10 de la Ley 1882 de 2018, "(...) Se entenderá que el propietario o poseedor del predio **renuncian a la negociación cuando:** (...) c) **No suscriban la escritura o la promesa de compraventa respectiva en los plazos fijados en la presente ley por causas imputable a ellos mismos** (...)", situación que se presenta en el caso objeto de estudio.

Que teniendo en cuenta que los proyectos de infraestructura de transporte no pueden quedar suspendidos o supeditados a la voluntad particular del titular del derecho real de dominio, se procede a **dar inicio al trámite de expropiación judicial del INMUEBLE dirigida a la titular del derecho real de dominio**, de conformidad con la Ley 9ª de 1989, la Ley 388 de 1997, el artículo 399 de la Ley 1564 de 2012, la Ley 1682 del 2013, la Ley 1742 de 2014, la Ley 1882 de 2018 y demás normas concordantes..¹³(Negrilla fuera de texto)

10. Decisión que fue confirmada por la Resolución No. 20216060005615, 20216060005605, 20216060005595 y 20216060005585 del 20 de abril de 2021, que al respecto consideró:

"Que la AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA - ANI, ha obrado con sujeción a la ley y ha respetado el debido proceso en todas sus actuaciones sin vulnerar los derechos de persona alguna; no obstante, **al no poder concretar una enajenación voluntaria en los términos regulados en la Ley, es imperioso acudir al proceso de expropiación judicial, para que sea en últimas un tercero imparcial, como lo es un Juez de la República, que ejerce por llamarlo de alguna manera, el sacerdocio de la justicia, quien imparta una decisión definitiva al respecto**"¹⁴.(Negrilla fuera de texto).

11. Así las cosas, se advierte que no le asiste razón a la recurrente como quiera que si bien los actos acusados ordenan iniciar los trámites judiciales de expropiación de un predio de propiedad de la parte demandante, que en principio podría considerarse actos de trámite, no es menos cierto, que tratándose del procedimiento de expropiación, ésta

¹³ Archivo 48 del expediente digital

¹⁴ Archivo 17, 33, 43, 50 del expediente digital

determinado por dos modalidades la vía judicial y la administrativa, siendo la primera consecuencia del fracaso de la etapa de negociación voluntaria, sea porque el propietario se niegue a negociar, guarde silencio o no cumpla con el negocio, la cual se plasma a través de una resolución que admite recurso de reposición y que una vez en firme se demanda ante la Jurisdicción ordinaria civil para que se entregue el inmueble; y la segunda, ante la misma imposibilidad de lograr una negociación, se requiere de una declaración de urgencia determinada por la ley.

12. Así, es claro que la declaración expresada en dicho acto administrativo sí produce efectos jurídicos frente al propietario del predio, puesto que pone fin a la etapa de negociación voluntaria y ordena acudir ante el Juez ordinario para que se ordene la expropiación judicial, y como se trata de un acto administrativo, su control de legalidad corresponde a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa ante el Tribunal Administrativo, en única instancia.

13. De manera que, conforme el marco normativo y jurisprudencial expuesto, es claro que el acto administrativo con el cual se da inicio o se pone en marcha el trámite de expropiación judicial es susceptible de control judicial, de manera que no hay lugar a revocar la decisión de admisión de la demanda. En consecuencia, el Despacho no repondrá la providencia recurrida.

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

R E S U E L V E:

PRIMERO: No reponer el auto del 3 de noviembre de 2022, por el cual se admitió la demanda, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

Exp. No. 2500234100020210086000
Demandante: Grupo San Jacinto S.A.S. y otros
Medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho

SEGUNDO: Reconocer personería a la profesional del Derecho Johana Gisselle Vega Arenas, identificada con la C.C. No. 52.454.977 y T.P No. 121.444 del Consejo Superior de la Judicatura para que actúe en nombre y representación de la Agencia Nacional de Infraestructura - ANI de conformidad con el poder y anexos visibles en las páginas 13 a 25 del archivo 64 del expediente digital.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS

Magistrado

Firmado electrónicamente

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

REPÚBLICA DE COLOMBIA



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

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

Magistrado Ponente: OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS
Expediente: No. 25000234100020210059400
Demandantes: MUSTAFÁ HERMANOS S.A.S.
Demandado: AGENCIA NACIONAL DE
INFRAESTRUCTURA - ANI
Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL
DERECHO
Asunto: RESUELVE RECURSO – NO REPONE

Visto el informe secretarial que antecede¹, procede el Despacho a resolver el recurso de reposición interpuesto por la apoderada de la parte demandada contra el auto que admitió la demanda².

I. ANTECEDENTES

1) Mustafá Hermanos S.A.S., por intermedio de apoderado, instauró demanda a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, con el fin de que se decrete la nulidad de las Resoluciones Nos. 20206060015405 del 27 de octubre de 2020 y 20206060019485 del 23 de diciembre de 2020, por la cuales la Agencia Nacional de Infraestructura – ANI, le dio inicio a los trámites judiciales de expropiación del predio ubicado en la vereda La Balsa del municipio de Chía – Cundinamarca, y le resolvió un recurso de reposición respectivamente.

¹ Archivo 19 del expediente digital

² Archivo 17 del expediente digital

2) Por acta individual de reparto del 16 de julio de 2021, el conocimiento de la demanda correspondió al Despacho del Magistrado Sustanciador Óscar Armando Dimaté Cárdenas³.

3) Mediante auto del 15 de diciembre de 2021 se inadmitió la demanda para que la parte demandante corrigiera las falencias advertidas⁴.

4) A través de auto del 10 de noviembre de 2022, se admitió la demanda⁵. Contra la citada providencia, la apoderada judicial de la demandada interpuso recurso de reposición, señalando que los actos administrativos no son susceptibles de control judicial, como quiera que no son actos definitivos, sino que se limitan a dar inicio al proceso judicial de expropiación de un predio requerido para la ejecución de un proyecto de infraestructura vial.⁶

5) Indicó que, las resoluciones demandadas fueron proferidas en el desarrollo del trámite regulado por el artículo 58 y siguientes del capítulo VII de la Ley 388 de 1997, de lo que se infiere que son actos de trámite pues hacen referencia al inicio del procedimiento establecido en dicha ley sin que definan de forma definitiva la situación jurídica.

6) Sostuvo que, si bien excepcionalmente se pueden demandar actos de trámite, solo ocurre cuando dichos actos impidan la continuación de la actuación administrativa, situación que no ocurre en el presente caso.

7) Señaló que, la sociedad demandante ha presentado varias demandas contra el mismo tipo de actos, las cuales han sido rechazadas por la Subsección A de la Sección Primera de esta Corporación, al considerar que se trata de actos de trámite que deben ser discutidos ante el Juez encargado de tramitar la expropiación judicial.

³ Archivo 01 del expediente digital

⁴ Archivo 15 del expediente digital

⁵ Archivo 15 del expediente digital

⁶ Archivo 17 del expediente digital

8) Adicionó que, el acto administrativo que declara la expropiación administrativa o que da inicio a los trámites para la expropiación judicial solo procede el recurso de reposición en efecto devolutivo, lo que implica que la actuación no se suspende, por lo que para el caso concreto la acción estaría caducada, pues el acto mencionado se notificó el 27 de octubre de 2020, y el término de 4 meses de que trata el C.P.A.C.A. vencería el 28 de febrero de 2021 y para la fecha que se presentó la solicitud de conciliación extrajudicial 27 de abril de 2021 ya había fenecido el término.

9) Conforme los argumentos expuestos, solicitó se revoque el auto recurrido y en su lugar, se rechace la demanda.

10) Dentro del término de traslado del recurso la parte demandante, se opuso a la prosperidad del mismo y solicitó se confirme la decisión recurrida⁷.

II. CONSIDERACIONES

1. El artículo 318 del Código General del Proceso, aplicable al caso concreto por remisión del artículo 242 del C.P.A.C.A., modificado por el artículo 61 de la Ley 2080 de 2021, establece:

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

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

El recurso deberá interponerse con expresión de las razones que lo sustenten, en forma verbal inmediatamente se pronuncie el auto. Cuando el auto se

⁷ Archivo 18 del expediente digital

pronuncie fuera de audiencia el recurso deberá interponerse por escrito dentro de los tres (3) días siguientes al de la notificación del auto.

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

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

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

Bajo el anterior marco normativo se tiene que el recurso de reposición si es proferido fuera de audiencia deberá interponerse por escrito dentro de los tres (3) días siguientes al de la notificación del auto.

2. En el presente asunto, el auto recurrido fue notificado personalmente el 28 de noviembre de 2022, el término para interponer el recurso de reposición, vencía el 5 de diciembre siguiente. Así, como la parte demandante presentó el recurso de reposición oportunamente, se estudiará de fondo.

3. Ahora bien, la apoderada de la autoridad demandada manifiesta que el medio de control debe ser rechazado, al considerar que: i) los actos acusados no son susceptibles de control judicial, por ser de trámite, dado que hacen referencia al inicio del procedimiento establecido en el capítulo VII de la Ley 388 de 1997, sin que definan de forma definitiva la situación jurídica; y, ii) el medio de control se encuentra caducado dada su naturaleza de aplicación inmediata y fuerza ejecutoria y ejecutiva.

4. Para resolver, sobre el primer punto, se pone de presente que el ordenamiento jurídico prevé dos modalidades de expropiación, la judicial y por vía administrativa. En cuanto a su procedimiento, la primera se

encuentra regulada en el artículo 399 del C.G.P. y la segunda, conforme el numeral 2º del artículo 71 de la Ley 388 de 1997

5. Por su parte, se tiene que el inciso 2º del artículo 22 de la Ley 9 de 1989⁸ estipula:

"ARTICULO 22. *Transcurrido un mes sin que la entidad expropiante hubiere expedido la resolución por la cual se resuelve el recurso de reposición, éste se entenderá negado, y quedará en firme el acto recurrido. Incurrirá en causal de mala conducta el funcionario que no resuelva el recurso oportunamente. Pasado dicho término no se podrá resolver el recurso interpuesto. **El término de caducidad de cuatro (4) meses de la acción de restablecimiento del derecho empezará a correr a partir del día en el cual quede en firme el acto recurrido.***

Contra la resolución que ordene una expropiación en desarrollo de la presente ley procederán las acciones contencioso-administrativas de nulidad y de restablecimiento del derecho ante el Tribunal Administrativo competente, en única instancia. *El Tribunal Administrativo deberá dictar sentencia definitiva dentro del término máximo de ocho (8) meses, contados desde la fecha de la presentación de la demanda.*

Si la acción intentada fuere la de simple nulidad, ésta deberá interponerse dentro del mismo término de caducidad de la acción de restablecimiento del derecho para que proceda la abstención de que trata el artículo siguiente." (Negrilla y subrayado fuera de texto)

6. De lo anterior se extrae que, aunque se radique ante el juez civil la demanda de expropiación, con el fin de dar inicio al proceso expropiatorio, es admisible que, dentro del término de 4 meses a la ejecutoria del acto expropiatorio, se realice el estudio de legalidad de dicho acto en demanda instaurada a través del medio de control de nulidad o de nulidad y restablecimiento del derecho, en única instancia, ante el Tribunal Administrativo respectivo y en atención a lo dispuesto en el artículo 151.8 del C.P.A.C.A.⁹, que regula la competencia en única instancia, de dicha corporación.

⁸ Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones

⁹ **ARTÍCULO 151.** Competencia de los tribunales administrativos en única instancia. Los tribunales administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia: (...)⁸. De la nulidad y restablecimiento del derecho contra los actos de expropiación de que tratan las leyes sobre reforma urbana.

7. En igual sentido, se precisa que el Consejo de Estado – Sección Primera, señaló que es posible que simultáneamente se adelanten los procesos ante la jurisdicción ordinaria para que se adelante la expropiación propiamente dicha y ante lo contencioso administrativo por medio de control de nulidad y restablecimiento de derecho para analizar la legalidad del acto que ordena ponerla en marcha:

"En este orden de ideas, cabe resaltar, entre otras particularidades, que la expropiación por sentencia judicial es la regla general dentro de las modalidades de expropiación y se presenta como consecuencia del fracaso de la etapa de negociación voluntaria, sea porque el propietario se niegue a negociar, porque guarde silencio, o porque no cumple con el negocio. Igualmente, se destaca que este tipo de expropiación se lleva a cabo por medio de una resolución, la cual, una vez en firme, permite a la Administración demandar al propietario del inmueble, ante la jurisdicción civil, para que en sentencia judicial, por medio del proceso especial de expropiación contenido en las Leyes 9ª de 1989, 388 de 1997 y en el Código de Procedimiento Civil, se lo entregue.

*No obstante lo anterior, de conformidad con lo previsto en el artículo 22 de la Ley 9ª de 1989, el propietario del inmueble sobre quien recae la medida puede demandar la resolución en acción de nulidad y de restablecimiento, ante el Tribunal Administrativo competente, en única instancia. De hecho el artículo 23 de la misma normativa establece que "el proceso civil de expropiación terminará si hubiere sentencia del Tribunal Administrativo favorable al demandante en fecha previa a aquella en la cual quedare en firme la sentencia del Juez Civil, quien se abstendrá de dictar sentencia con anterioridad al vencimiento del término establecido en el inciso anterior.". **Así pues, se advierte que es posible que simultáneamente el proceso se conozca en la jurisdicción ordinaria y contencioso administrativa, siendo la primera competente para adelantar la expropiación propiamente dicha y la segunda, en única instancia, para verificar la legalidad del acto que ordena ponerla en marcha.**"¹⁰(Negrilla y subrayado fuera de texto)*

En la misma providencia, la referida Corporación indicó que es viable presentar simultáneamente las demandas ante el Juez Segundo Civil del Circuito Judicial de Bogotá y ante el Tribunal Administrativo de

(...)

¹⁰ Consejo de Estado – Sección Primera, CP María Claudia Rojas Lasso. Auto 9 de febrero de 2012. Exp. 2001-01262-01

Cundinamarca, con el fin de controvertir la legalidad del acto que ordena adelantar la expropiación por vía judicial, así:

*"A propósito, la Sala advierte que el IDRD inició el proceso de expropiación por vía judicial ante el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Bogotá y que simultáneamente el Contry Club demandó ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, las Resoluciones 190 de 2001 (2 de mayo) y 419 de 2001 (26 de junio), con el fin de controvertir la legalidad de dicho actos. Como quedó expuesto, **es posible que paralelamente el proceso de expropiación por vía judicial se conozca en la jurisdicción ordinaria y en la contencioso administrativa, siendo la primera competente para adelantar la expropiación en stricto sensu, y la segunda, en única instancia, para examinar la legalidad del acto que ordena adelantarla.***

***De lo anterior queda claro que el asunto que compete a esta jurisdicción consiste en examinar la legalidad de los actos por medio de los cuales se ordena adelantar la expropiación por vía judicial**" (Negrilla y subrayado fuera de texto).*

8. En ese orden, se observa que las resoluciones acusadas fueron expedidas por la Agencia Nacional de Infraestructura - ANI, en el marco del trámite previsto por la Ley 9 de 1989 y el Capítulo VII de la Ley 388 de 1997, el artículo 399 del C.G.P., las Leyes 1682 de 2013, 1742 de 2014 y 1882 de 2018, en aras de iniciar por motivos de utilidad pública e interés social, el trámite judicial de expropiación del inmueble de propiedad de la sociedad demandante, en atención a que no se llegó a un acuerdo para adelantar el proceso de enajenación voluntaria en los términos de la oferta de compra, y expedir la resolución de expropiación, con la cual se finiquita la etapa de negociación y así culminar con el proceso expropiatorio propiamente dicho.

9. En efecto, se observa que en la parte considerativa de la Resolución No. 20206060015405 del 27 de octubre de 2020¹¹, se estipuló:

"Que mediante memorando No. 20206040128163 del 16 de octubre de 2020 expedido por el Grupo Interno de Trabajo Predial de la Agencia Nacional de Infraestructura, se emitió concepto en

¹¹ Por medio de la cual se ordena iniciar los trámites judiciales de expropiación de un predio requerido para la ejecución del Proyecto ACCESOS NORTE A LA CIUDAD DE BOGOTÁ D.C. UNIDAD FUNCIONAL 3 TRONCAL DE LOS ANDES, ubicado en la vereda La Balsa jurisdicción del Municipio de Chía, Departamento de Cundinamarca

el que se indicó que una vez realizado el análisis documental del expediente identificado con la ficha predial No. ANB-3-030 cumple con el componente técnico, necesario para iniciar los trámites del proceso de expropiación judicial, de acuerdo con la solicitud efectuada por la **SOCIEDAD ACCESOS NORTE DE BOGOTÁ S.A.S.**, mediante radicado ANI No. 20204091028162..

Que a pesar de que el propietario ha manifestado en reiteradas comunicaciones que acepta la oferta formal de compra, el Concesionario actuando como delegatario de la Agencia Nacional de Infraestructura no ha obtenido dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la notificación de la oferta de compra, la suscripción de promesa de compraventa o escritura pública, o por lo menos la suscripción de un permiso de intervención voluntario por parte del propietario, que haga entender a la administración su voluntad inequívoca de negociar.

Que según el artículo 25 de la Ley 1682 de 2013, modificado por el artículo 10 de la Ley 1882 de 2018, "(...) Se entenderá que el propietario o poseedor del predio **renuncian a la negociación cuando:** (...) c) **No suscriban la escritura o la promesa de compraventa respectiva en los plazos fijados en la presente ley por causas imputable a ellos mismos** (...)", situación que se presenta en el caso objeto de estudio.

Que teniendo en cuenta que los proyectos de infraestructura de transporte no pueden quedar suspendidos o supeditados a la voluntad particular del titular del derecho real de dominio, se procede a **dar inicio al trámite de expropiación judicial del INMUEBLE dirigida a la titular del derecho real de dominio**, de conformidad con la Ley 9ª de 1989, la Ley 388 de 1997, el artículo 399 de la Ley 1564 de 2012, la Ley 1682 del 2013, la Ley 1742 de 2014, la Ley 1882 de 2018 y demás normas concordantes..¹²(Negrilla fuera de texto)

10. Decisión que fue confirmada por la Resolución No. 20206060019485 del 23 de diciembre de 2020, que al respecto consideró:

"Que la AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA - ANI, ha obrado con sujeción a la ley y ha respetado el debido proceso en todas sus actuaciones sin vulnerar los derechos de persona alguna; no obstante, **al no poder concretar una enajenación voluntaria en los términos regulados en la Ley, es imperioso acudir al proceso de expropiación judicial, para que sea en últimas un tercero imparcial, como lo es un Juez de la República, que ejerce por llamarlo de alguna manera, el sacerdocio de la justicia, quien imparta una decisión definitiva al respecto**"¹³.(Negrilla fuera de texto).

¹² Archivo 18 y 19 del expediente digital pruebas

¹³ Archivo 21 del expediente digital -pruebas

11. Así las cosas, se advierte que no le asiste razón a la recurrente como quiera que si bien los actos acusados ordenan iniciar los trámites judiciales de expropiación de un predio de propiedad de la parte demandante, que en principio podría considerarse actos de trámite, no es menos cierto, que tratándose del procedimiento de expropiación, ésta determinado por dos modalidades la vía judicial y la administrativa, siendo la primera consecuencia del fracaso de la etapa de negociación voluntaria, sea porque el propietario se niegue a negociar, guarde silencio o no cumpla con el negocio, la cual se plasma a través de una resolución que admite recurso de reposición y que una vez en firme se demanda ante la Jurisdicción ordinaria civil para que se entregue el inmueble; y la segunda, ante la misma imposibilidad de lograr una negociación, se requiere de una declaración de urgencia determinada por la ley.

12. Así, es claro que la declaración expresada en dicho acto administrativo sí produce efectos jurídicos frente al propietario del predio, puesto que pone fin a la etapa de negociación voluntaria y ordena acudir ante el Juez ordinario para que se ordene la expropiación judicial, y como se trata de un acto administrativo, su control de legalidad corresponde a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa ante el Tribunal Administrativo, en única instancia.

13. De manera que, conforme el marco normativo y jurisprudencial expuesto, es claro que el acto administrativo con el cual se da inicio o se pone en marcha el trámite de expropiación judicial es susceptible de control judicial, de manera que no hay lugar a revocar la decisión de admisión de la demanda. En consecuencia, el Despacho no repondrá la providencia recurrida.

14. Ahora bien, la apoderada de la autoridad demandada también aduce que el medio de control se encuentra caducado, al considerar que conforme el artículo 31 de la Ley 1682 de 2013, el acto administrativo por medio del cual la entidad declara la expropiación del inmueble u

ordena el inicio de los trámites para la expropiación judicial, será de aplicación inmediata y gozará de fuerza ejecutoria y ejecutiva. De lo que se tiene para el presente caso, que el acto acusado se notificó el 27 de octubre de 2020, y el término de 4 meses de que trata el C.P.A.C.A. vencía el 28 de febrero siguiente; luego, para la fecha que se presentó la solicitud de conciliación extrajudicial el 27 de abril de 2021 ya se encontraba caducado el medio de control.

15. Sobre el particular, se tiene que el artículo 87 del C.P.A.C.A., dispone:

Artículo 87. Firmeza de los actos administrativos. *Los actos administrativos quedarán en firme:*

(...)

2. Desde el día siguiente a la publicación, comunicación o notificación de la decisión sobre los recursos interpuestos.

(...)(Negrilla fuera de texto)

16. En el presente asunto, se precisa que el artículo tercero de la Resolución 20206060015405 del 27 de octubre de 2020, indicó que contra ésta procedía el recurso de reposición en el efecto devolutivo, conforme lo dispuesto en el artículo 74 del C.P.A.C.A. y el artículo 31 de la Ley 1682 de 2013¹⁴, de manera que como la sociedad demandante interpuso dicho recurso, el cual fue resuelto por medio de la Resolución 20206060019485 del 23 de diciembre de 2020¹⁵, la actuación no quedó en firme sino hasta que notificó el 29 de diciembre de 2020¹⁶.

17. Así, se evidencia que la Resolución No. 20206060019485 del 23 de diciembre de 2020, con la cual dio fin a la actuación en sede administrativa, fue notificada por aviso el **29 de diciembre de 2020**¹⁷, por lo que la caducidad del medio de control acaecería el 30 de abril siguiente.

¹⁴ Archivo 18 y 19 del expediente digital, pág, 22

¹⁵ Archivo 21 del expediente digital, pág, 22

¹⁶ Archivo 22 del expediente digital

¹⁷ Conforme lo señalado en el artículo 69 del C.P.A.C.A. la notificación se tiene surtida al finalizar el día siguiente al de la entrega del aviso en el lugar de destino

18. A su vez, la parte demandante radicó la solicitud de conciliación extrajudicial el **27 de abril de 2021**¹⁸, por lo que se suspendió el término de caducidad por 4 días; el cual se reanudó el **15 de julio de 2021**, día siguiente a la expedición de la constancia proferida por la Procuraduría 11 Judicial II para Asuntos Administrativos.

19. En efecto, se tiene que el término de caducidad de cuatro (4) meses para presentar el medio de control en el caso concreto vencía el **18 de julio de 2021**, y a su vez, se encuentra acreditado que la parte demandante radicó la demanda el **16 de julio de 2021**¹⁹, esto es dentro del término legal. Lo que permite concluir que el medio de control no se encontraba caducado y la demanda se presentó en término.

20. En ese orden, se considera que tampoco hay lugar a revocar la decisión de admisión de la demanda. En consecuencia, el Despacho no repondrá la providencia recurrida.

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

R E S U E L V E:

PRIMERO: No reponer el auto del 10 de noviembre de 2022, por el cual se admitió la demanda, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Reconocer personería a la profesional del Derecho Johana Gisselle Vega Arenas, identificada con la C.C. No. 52.454.977 y T.P No. 121.444 del Consejo Superior de la Judicatura para que actúe en nombre y representación de la Agencia Nacional de Infraestructura - ANI

¹⁸ Archivo 05-06 del expediente digital

¹⁹ Archivo 01 del expediente digital

Exp. No. 2500234100020210059400
Demandante: Mustafá Hermanos S.A.S.
Medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho

de conformidad con el poder y anexos visibles en las páginas 17 y 49 a 57 del archivo 17 del expediente digital.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS

Magistrado

Firmado electrónicamente

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

REPÚBLICA DE COLOMBIA



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

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

Magistrado Ponente: OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS
Expediente: No. 25000234100020210056100
Demandantes: MUSTAFÁ HERMANOS S.A.S.
Demandado: AGENCIA NACIONAL DE
INFRAESTRUCTURA - ANI
Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL
DERECHO
Asunto: RESUELVE RECURSO – NO REPONE

Visto el informe secretarial que antecede¹, procede el Despacho a resolver el recurso de reposición interpuesto por la apoderada de la parte demandada contra el auto que admitió la demanda².

I. ANTECEDENTES

1) Mustafá Hermanos S.A.S., por intermedio de apoderado, instauró demanda a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, con el fin de que se decrete la nulidad de las Resoluciones Nos. 20206060015335 del 27 de octubre de 2020 y 20206060019395 del 23 de diciembre de 2020, por la cuales la Agencia Nacional de Infraestructura – ANI, le dio inicio a los trámites judiciales de expropiación del predio ubicado en la vereda La Balsa del municipio de Chía – Cundinamarca, y le resolvió un recurso de reposición respectivamente.

¹ Archivo 18 del expediente digital

² Archivo 16 del expediente digital

2) Por acta individual de reparto del 9 de julio de 2021, el conocimiento de la demanda correspondió al Despacho del Magistrado Sustanciador Óscar Armando Dimaté Cárdenas³.

3) Mediante auto del 15 de diciembre de 2021 se inadmitió la demanda para que la parte demandante corrigiera las falencias advertidas⁴.

4) A través de auto del 10 de noviembre de 2022, se admitió la demanda⁵. Contra la citada providencia, la apoderada judicial de la demandada interpuso recurso de reposición, señalando que los actos administrativos no son susceptibles de control judicial, como quiera que no son actos definitivos, sino que se limitan a dar inicio al proceso judicial de expropiación de un predio requerido para la ejecución de un proyecto de infraestructura vial.⁶

5) Indicó que, las resoluciones demandadas fueron proferidas en el desarrollo del trámite regulado por el artículo 58 y siguientes del capítulo VII de la Ley 388 de 1997, de lo que se infiere que son actos de trámite pues hacen referencia al inicio del procedimiento establecido en dicha ley sin que definan de forma definitiva la situación jurídica.

6) Sostuvo que, si bien excepcionalmente se pueden demandar actos de trámite, solo ocurre cuando dichos actos impidan la continuación de la actuación administrativa, situación que no ocurre en el presente caso.

7) Señaló que, la sociedad demandante ha presentado varias demandas contra el mismo tipo de actos, las cuales han sido rechazadas por la Subsección A de la Sección Primera de esta Corporación, al considerar que se trata de actos de trámite que deben ser discutidos ante el Juez encargado de tramitar la expropiación judicial.

³ Archivo 01 del expediente digital

⁴ Archivo 11 del expediente digital

⁵ Archivo 14 del expediente digital

⁶ Archivo 16 del expediente digital

8) Adicionó que contra el acto administrativo que declara la expropiación administrativa o que da inicio a los trámites para la expropiación judicial solo procede el recurso de reposición en efecto devolutivo, lo que implica que la actuación no se suspende, por lo que para el caso concreto la acción estaría caducada, pues el acto mencionado se notificó el 27 de octubre de 2020 y el término de 4 meses de que trata el C.P.A.C.A. vencería el 28 de febrero de 2021, y para la fecha que se presentó la solicitud de conciliación extrajudicial 27 de abril de 2021 ya había fenecido el término.

9) Conforme los argumentos expuestos, solicitó se revoque el auto recurrido y en su lugar, se rechace la demanda.

10) Dentro del término de traslado del recurso la parte demandante, se opuso a la prosperidad del mismo y solicitó se confirme la decisión recurrida⁷.

II. CONSIDERACIONES

1. El artículo 318 del Código General del Proceso, aplicable al caso concreto por remisión del artículo 242 del C.P.A.C.A., modificado por el artículo 61 de la Ley 2080 de 2021, establece:

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

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

El recurso deberá interponerse con expresión de las razones que lo sustenten, en forma verbal inmediatamente se pronuncie el auto. Cuando el auto se

⁷ Archivo 17 del expediente digital

pronuncie fuera de audiencia el recurso deberá interponerse por escrito dentro de los tres (3) días siguientes al de la notificación del auto.

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

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

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

Bajo el anterior marco normativo se tiene que el recurso de reposición si es proferido fuera de audiencia deberá interponerse por escrito dentro de los tres (3) días siguientes al de la notificación del auto.

2. En el presente asunto, el auto recurrido fue notificado personalmente el 28 de noviembre de 2022, el término para interponer el recurso de reposición, vencía el 5 de diciembre siguiente. Así, como la parte demandante presentó el recurso de reposición oportunamente, se estudiará de fondo.

3. Ahora bien, la apoderada de la autoridad demandada manifiesta que el medio de control debe ser rechazado, al considerar que: i) los actos acusados no son susceptibles de control judicial, por ser de trámite, dado que hacen referencia al inicio del procedimiento establecido en el capítulo VII de la Ley 388 de 1997, sin que definan de forma definitiva la situación jurídica; y, ii) el medio de control se encuentra caducado dada su naturaleza de aplicación inmediata y fuerza ejecutoria y ejecutiva.

4. Para resolver, sobre el primer punto, se pone de presente que el ordenamiento jurídico prevé dos modalidades de expropiación, la judicial y por vía administrativa. En cuanto a su procedimiento, la primera se

encuentra regulada en el artículo 399 del C.G.P. y la segunda, conforme el numeral 2º del artículo 71 de la Ley 388 de 1997

5. Por su parte, se tiene que el inciso 2º del artículo 22 de la Ley 9 de 1989⁸ estipula:

"ARTICULO 22. *Transcurrido un mes sin que la entidad expropiante hubiere expedido la resolución por la cual se resuelve el recurso de reposición, éste se entenderá negado, y quedará en firme el acto recurrido. Incurrirá en causal de mala conducta el funcionario que no resuelva el recurso oportunamente. Pasado dicho término no se podrá resolver el recurso interpuesto. **El término de caducidad de cuatro (4) meses de la acción de restablecimiento del derecho empezará a correr a partir del día en el cual quede en firme el acto recurrido.***

Contra la resolución que ordene una expropiación en desarrollo de la presente ley procederán las acciones contencioso-administrativas de nulidad y de restablecimiento del derecho ante el Tribunal Administrativo competente, en única instancia. *El Tribunal Administrativo deberá dictar sentencia definitiva dentro del término máximo de ocho (8) meses, contados desde la fecha de la presentación de la demanda.*

Si la acción intentada fuere la de simple nulidad, ésta deberá interponerse dentro del mismo término de caducidad de la acción de restablecimiento del derecho para que proceda la abstención de que trata el artículo siguiente." (Negrilla y subrayado fuera de texto)

6. De lo anterior se extrae que, aunque se radique ante el juez civil la demanda de expropiación, con el fin de dar inicio al proceso expropiatorio, es admisible que, dentro del término de 4 meses a la ejecutoria del acto expropiatorio, se realice el estudio de legalidad de dicho acto en demanda instaurada a través del medio de control de nulidad o de nulidad y restablecimiento del derecho, en única instancia, ante el Tribunal Administrativo respectivo y en atención a lo dispuesto en el artículo 151.8 del C.P.A.C.A.⁹, que regula la competencia en única instancia, de dicha corporación.

⁸ Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones

⁹ **ARTÍCULO 151.** Competencia de los tribunales administrativos en única instancia. Los tribunales administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia: (...)⁸. De la nulidad y restablecimiento del derecho contra los actos de expropiación de que tratan las leyes sobre reforma urbana.

7. En igual sentido, se precisa que el Consejo de Estado – Sección Primera, señaló que es posible que simultáneamente se adelanten los procesos ante la jurisdicción ordinaria para que se adelante la expropiación propiamente dicha y ante lo contencioso administrativo por medio de control de nulidad y restablecimiento de derecho para analizar la legalidad del acto que ordena ponerla en marcha:

"En este orden de ideas, cabe resaltar, entre otras particularidades, que la expropiación por sentencia judicial es la regla general dentro de las modalidades de expropiación y se presenta como consecuencia del fracaso de la etapa de negociación voluntaria, sea porque el propietario se niegue a negociar, porque guarde silencio, o porque no cumple con el negocio. Igualmente, se destaca que este tipo de expropiación se lleva a cabo por medio de una resolución, la cual, una vez en firme, permite a la Administración demandar al propietario del inmueble, ante la jurisdicción civil, para que en sentencia judicial, por medio del proceso especial de expropiación contenido en las Leyes 9ª de 1989, 388 de 1997 y en el Código de Procedimiento Civil, se lo entregue.

*No obstante lo anterior, de conformidad con lo previsto en el artículo 22 de la Ley 9ª de 1989, el propietario del inmueble sobre quien recae la medida puede demandar la resolución en acción de nulidad y de restablecimiento, ante el Tribunal Administrativo competente, en única instancia. De hecho el artículo 23 de la misma normativa establece que "el proceso civil de expropiación terminará si hubiere sentencia del Tribunal Administrativo favorable al demandante en fecha previa a aquella en la cual quedare en firme la sentencia del Juez Civil, quien se abstendrá de dictar sentencia con anterioridad al vencimiento del término establecido en el inciso anterior.". **Así pues, se advierte que es posible que simultáneamente el proceso se conozca en la jurisdicción ordinaria y contencioso administrativa, siendo la primera competente para adelantar la expropiación propiamente dicha y la segunda, en única instancia, para verificar la legalidad del acto que ordena ponerla en marcha.**"¹⁰(Negrilla y subrayado fuera de texto)*

En la misma providencia, la referida Corporación indicó que es viable presentar simultáneamente las demandas ante el Juez Segundo Civil del Circuito Judicial de Bogotá y ante el Tribunal Administrativo de

(...)

¹⁰ Consejo de Estado – Sección Primera, CP María Claudia Rojas Lasso. Auto 9 de febrero de 2012. Exp. 2001-01262-01

Cundinamarca, con el fin de controvertir la legalidad del acto que ordena adelantar la expropiación por vía judicial, así:

*"A propósito, la Sala advierte que el IDRD inició el proceso de expropiación por vía judicial ante el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Bogotá y que simultáneamente el Contry Club demandó ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, las Resoluciones 190 de 2001 (2 de mayo) y 419 de 2001 (26 de junio), con el fin de controvertir la legalidad de dicho actos. Como quedó expuesto, **es posible que paralelamente el proceso de expropiación por vía judicial se conozca en la jurisdicción ordinaria y en la contencioso administrativa, siendo la primera competente para adelantar la expropiación en stricto sensu, y la segunda, en única instancia, para examinar la legalidad del acto que ordena adelantarla.***

***De lo anterior queda claro que el asunto que compete a esta jurisdicción consiste en examinar la legalidad de los actos por medio de los cuales se ordena adelantar la expropiación por vía judicial**" (Negrilla y subrayado fuera de texto).*

8. En ese orden, se observa que las resoluciones acusadas fueron expedidas por la Agencia Nacional de Infraestructura - ANI, en el marco del trámite previsto por la Ley 9 de 1989 y el Capítulo VII de la Ley 388 de 1997, el artículo 399 del C.G.P., las Leyes 1682 de 2013, 1742 de 2014 y 1882 de 2018, en aras de iniciar por motivos de utilidad pública e interés social, el trámite judicial de expropiación del inmueble de propiedad de la sociedad demandante, en atención a que no se llegó a un acuerdo para adelantar el proceso de enajenación voluntaria en los términos de la oferta de compra, y expedir la resolución de expropiación, con la cual se finiquita la etapa de negociación y así culminar con el proceso expropiatorio propiamente dicho.

9. En efecto, se observa que en la parte considerativa de la Resolución No. 20206060015335 del 27 de octubre de 2020¹¹, se estipuló:

"Que mediante memorando No. 20206040128163 del 16 de octubre de 2020, expedido por el Grupo Interno de Trabajo Predial de la Agencia Nacional de Infraestructura, se emitió

¹¹ Por medio de la cual se ordena iniciar los trámites judiciales de expropiación de un predio requerido para la ejecución del Proyecto ACCESOS NORTE A LA CIUDAD DE BOGOTÁ D.C. UNIDAD FUNCIONAL 3 TRONCAL DE LOS ANDES

concepto en el que se indicó que una vez realizado el análisis documental del expediente identificado con la ficha predial No. ANB-3-037 cumple con el componente técnico, necesario para iniciar los trámites del proceso de expropiación judicial, de acuerdo con la solicitud efectuada por la SOCIEDAD ACCESOS NORTE DE BOGOTÁ S.A.S., mediante radicado ANI No. 20204091028912.

Que a pesar de que el propietario ha manifestado en reiteradas comunicaciones que acepta la oferta formal de compra, el Concesionario actuando como delegatario de la Agencia Nacional de Infraestructura no ha obtenido dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la notificación de la oferta de compra, la suscripción de promesa de compraventa o escritura pública, o por lo menos la suscripción de un permiso de intervención voluntario por parte del propietario, que haga entender a la administración su voluntad inequívoca de negociar.

Que según el artículo 25 de la Ley 1682 de 2013, modificado por el artículo 10 de la Ley 1882 de 2018, "(...) Se entenderá que el propietario o poseedor del predio **renuncian a la negociación cuando:** (...) c) **No suscriban la escritura o la promesa de compraventa respectiva en los plazos fijados en la presente ley por causas imputable a ellos mismos (...)**", situación que se presenta en el caso objeto de estudio.

Que teniendo en cuenta que los proyectos de infraestructura de transporte no pueden quedar suspendidos o supeditados a la voluntad particular del titular del derecho real de dominio, **se procede a dar inicio al trámite de expropiación judicial del INMUEBLE dirigida a la titular del derecho real de dominio**, de conformidad con la Ley 9ª de 1989, la Ley 388 de 1997, el artículo 399 de la Ley 1564 de 2012, la Ley 1682 del 2013, la Ley 1742 de 2014, la Ley 1882 de 2018 y demás normas concordantes.¹²(Negrilla fuera de texto)

10. Decisión que fue confirmada por la Resolución No. 20206060019395 del 23 de diciembre de 2020, que al respecto consideró:

"Que la AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA - ANI, ha obrado con sujeción a la ley y ha respetado el debido proceso en todas sus actuaciones sin vulnerar los derechos de persona alguna; no obstante, **al no poder concretar una enajenación voluntaria en los términos regulados en la Ley, es imperioso acudir al proceso de expropiación judicial, para que sea en últimas un tercero imparcial, como lo es un Juez de la República, que ejerce por llamarlo de alguna manera, el sacerdocio de la justicia, quien imparta una decisión definitiva al respecto**"¹³.(Negrilla fuera de texto).

¹² Archivo 18 y 19 del expediente digital pruebas

¹³ Archivo 21 del expediente digital pruebas

11. Así las cosas, se advierte que no le asiste razón a la recurrente como quiera que si bien los actos acusados ordenan iniciar los trámites judiciales de expropiación de un predio de propiedad de la parte demandante, que en principio podría considerarse actos de trámite, no es menos cierto, que tratándose del procedimiento de expropiación, está determinado por dos modalidades la vía judicial y la administrativa, siendo la primera consecuencia del fracaso de la etapa de negociación voluntaria, sea porque el propietario se niegue a negociar, guarde silencio o no cumpla con el negocio, la cual se plasma a través de una resolución que admite recurso de reposición y que una vez en firme se demanda ante la Jurisdicción ordinaria civil para que se entregue el inmueble; y la segunda, ante la misma imposibilidad de lograr una negociación, se requiere de una declaración de urgencia determinada por la ley.

12. Así, es claro que la declaración expresada en dicho acto administrativo sí produce efectos jurídicos frente al propietario del predio, puesto que pone fin a la etapa de negociación voluntaria y ordena acudir ante el Juez ordinario para que se ordene la expropiación judicial, y como se trata de un acto administrativo, su control de legalidad corresponde a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa ante el Tribunal Administrativo, en única instancia.

13. De manera que, conforme el marco normativo y jurisprudencial expuesto, es claro que el acto administrativo con el cual se da inicio o se pone en marcha el trámite de expropiación judicial es susceptible de control judicial, de manera que no hay lugar a revocar la decisión de admisión de la demanda. En consecuencia, el Despacho no repondrá la providencia recurrida.

14. Ahora bien, la apoderada de la autoridad demandada también aduce que el medio de control se encuentra caducado, al considerar que conforme el artículo 31 de la Ley 1682 de 2013, el acto administrativo por medio del cual la entidad declara la expropiación del inmueble u

ordena el inicio de los trámites para la expropiación judicial, será de aplicación inmediata y gozará de fuerza ejecutoria y ejecutiva. De lo que se tiene para el presente caso, que el acto acusado se notificó el 27 de octubre de 2020, y el término de 4 meses de que trata el C.P.A.C.A. vencía el 28 de febrero siguiente; luego, para la fecha que se presentó la solicitud de conciliación extrajudicial el 27 de abril de 2021 ya se encontraba caducado el medio de control.

15. Sobre el particular, se tiene que el artículo 87 del C.P.A.C.A., dispone:

Artículo 87. Firmeza de los actos administrativos. *Los actos administrativos quedarán en firme:*
(...)
2. Desde el día siguiente a la publicación, comunicación o notificación de la decisión sobre los recursos interpuestos.
(...)(Negrilla fuera de texto)

16. En el presente asunto, se precisa que el artículo tercero de la Resolución 20206060015335 del 27 de octubre de 2020, indicó que contra ésta procedía el recurso de reposición en el efecto devolutivo, conforme lo dispuesto en el artículo 74 del C.P.A.C.A. y el artículo 31 de la Ley 1682 de 2013¹⁴, de manera que como la sociedad demandante interpuso dicho recurso, el cual fue resuelto por medio de la Resolución 20206060019395 del 23 de diciembre de 2020¹⁵, la actuación no quedó en firme sino hasta que notificó el 29 de diciembre de 2020¹⁶.

17. Así, se evidencia que la Resolución No. 20206060019395 del 23 de diciembre de 2020, con la cual dio fin a la actuación en sede administrativa, fue notificada por aviso el **29 de diciembre de 2020**¹⁷, por lo que la caducidad del medio de control acaecería el 30 de abril siguiente.

¹⁴ Archivo 18 y 19 del expediente digital, pág, 22 - pruebas

¹⁵ Archivo 21 del expediente digital, pág, 22 - pruebas

¹⁶ Archivo 22 del expediente digital pruebas

¹⁷ Conforme lo señalado en el artículo 69 del C.P.A.C.A. la notificación se tiene surtida al finalizar el día siguiente al de la entrega del aviso en el lugar de destino

18. A su vez, la parte demandante radicó la solicitud de conciliación extrajudicial el **27 de abril de 2021**¹⁸, por lo que se suspendió el término de caducidad por 4 días; el cual se reanudó el **7 de julio de 2021**, día siguiente a la expedición de la constancia proferida por la Procuraduría 147 Judicial II para Asuntos Administrativos.

19. En efecto, se tiene que el término de caducidad de cuatro (4) meses para presentar el medio de control en el caso concreto vencía el **10 de julio de 2021**, y a su vez, se encuentra acreditado que la parte demandante radicó la demanda el **9 de julio de 2021**¹⁹, esto es dentro del término legal. Lo que permite concluir que el medio de control no se encontraba caducado y la demanda se presentó en término.

20. En ese orden, se considera que tampoco hay lugar a revocar la decisión de admisión de la demanda. En consecuencia, el Despacho no repondrá la providencia recurrida.

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

R E S U E L V E:

PRIMERO: No reponer el auto del 10 de noviembre de 2022, por el cual se admitió la demanda, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Reconocer personería a la profesional del Derecho Johana Gisselle Vega Arenas, identificada con la C.C. No. 52.454.977 y T.P No. 121.444 del Consejo Superior de la Judicatura para que actúe en nombre y representación de la Agencia Nacional de Infraestructura - ANI de conformidad con el poder y anexos visibles en las páginas 17 a 29 del archivo 16 del expediente digital.

¹⁸ Archivo 05-06 del expediente digital

¹⁹ Archivo 01 del expediente digital

Exp. No. 2500234100020210056100
Demandante: Mustafá Hermanos S.A.S.
Medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS

Magistrado

Firmado electrónicamente

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

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA

SECCIÓN PRIMERA

SUBSECCIÓN B

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

Magistrado Ponente: ÓSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS
Expediente: No. 25000-23-41-000-2020-00840-00.
Demandante: VANTI S.A. E.S.P.
Demandado: SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS
Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Asunto: ADMITE DEMANDA

Decide el Despacho la admisión de la demanda presentada por la Vanti S.A. E.S.P., por intermedio de apoderado judicial, en ejercicio del medio de control nulidad y restablecimiento del derecho contenida en el artículo 138 del C.P.A.C.A., con el fin de obtener la declaración de nulidad de la **Resolución No. 20198140398955 del 23 de diciembre de 2019**, por la cual la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios resolvió un recurso de apelación dentro del expediente No. 201981439013453E.

Por reunir los requisitos formales y por ser esta Sección del Tribunal competente para conocer del asunto de la referencia, se **admitirá** en primera instancia el medio de control nulidad y restablecimiento del derecho contenido en el artículo 138 del C.P.A.C.A.

En consecuencia, **dispónese:**

- 1. Admitir** el medio de control de NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO instaurado por Vanti S.A. E.S.P., por reunir los requisitos necesarios previstos por la ley. En consecuencia, se ordenará surtir el trámite previsto para el procedimiento ordinario y contemplado en los artículos 171 y s.s., de la Ley 1437 de 2011, modificados por los artículos 36, 37, 38 y siguientes de la Ley 2080 de 2021.

- 2. Vincular** al presente medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho a los señores Laura Carolina Rubio Guarín y Gonzalo Díaz Quintero, en calidad de terceros con interés directo. Para efectos de notificación, el apoderado de la parte demandante en el término de cinco (5) días siguientes a la notificación de esta providencia, deberá informar los correos electrónicos de los mismos.

- 3. Notificar** personalmente esta providencia al igual que la demanda, al representante legal y/o quien haga sus veces de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, a los terceros vinculados, al Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, mediante mensaje dirigido al buzón electrónico para notificaciones judiciales, de conformidad con el art. 199 del C.P.A.C.A. modificado por el artículo 48 de la Ley 2080 de 2021, y por estado al demandante (Nº 1 Art. 171 y art. 201 del C.P.A.C.A., modificado y adicionado por los artículos 50 y 51 de la Ley 2080 de 2021).

4. Surtidas las notificaciones, de conformidad artículo 48 de la Ley 2080 de 2021 que modificó el artículo 199 de la ley 1437 de 2011 **córrase** traslado de la demanda a las partes y al Ministerio Público por el término de treinta (30) días de conformidad con lo establecido en el artículo 172 de la Ley 1437 de 2011.

5. **Advertir** al representante de la entidad demandada o a quien haga sus veces que, durante el término para contestar la demanda, deberá allegar al expediente copia de los antecedentes administrativos de los actos demandados de conformidad con lo establecido en el parágrafo 1 ° del artículo 175 de la ley 1437 de 2011

6. **Señálase** la suma de cien mil pesos (\$100.000) para gastos ordinarios del proceso, según lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 171 de la Ley 1437 de 2011; deberá pagarse en la cuenta corriente única nacional no. 3-0820-000755-4 convenio número 14975 del Banco Agrario denominada "CSJ-GASTOS DE PROCESO CUN-" por la parte demandante con indicación del número de proceso dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación de esta providencia. El remanente que quede de esta suma al terminar el proceso deberá devolverse al interesado.

Dicho pago podrá realizarse a través del portal web del Banco Agrario-PSE: <https://www.bancoagrario.gov.co/> Enlace: <https://portal.psepagos.com.co/web/banco-agrario>, luego seleccione el ícono del Consejo Superior de la Judicatura, escoja el concepto a pagar haciendo clic en la palabra pagar del convenio

correspondiente, (ej: para Gastos Ordinarios del Proceso, elija el Convenio 14795) y continúe con el diligenciamiento. Lo anterior de conformidad con el Acuerdo No. 11830 del 17 de agosto de 2021 CSJ-Presidencia.

- 7. Reconocer** personería al profesional del Derecho Wilson Castro Manrique, identificado con la C.C. No. 13.749.619 y T.P No. 128.694 del Consejo Superior de la Judicatura para que actúe como apoderado principal, en nombre y representación de la sociedad demandante, de conformidad con el poder visible en las páginas 407 a 409 del archivo 10 del expediente digital.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS

Magistrado

Firmado electrónicamente

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

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA SECCIÓN PRIMERA SUBSECCIÓN B

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

Magistrado Ponente: OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS
Expediente: 25000-23-41-000-2021-00400-00
Demandante: COLOMBIANA DE PAPELES
ECOLÓGICOS S.A.S. COPAE S.A.S
Demandado: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL
DE CUNDINAMARCA - CAR
Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL
DERECHO
Asunto: AUTO RESUELVE MEDIDA CAUTELAR -
NIEGA

Procede el Despacho a pronunciarse sobre la medida cautelar solicitada por la parte demandante.

I. ANTECEDENTES

1. Solicitud

La parte demandante, solicitó se decrete medida cautelar en el siguiente sentido:

*"... solicito de manera respetuosa decretar la medida cautelar consistente en la **suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos** que se demandan con este medio de control, a saber, **la Resolución 2514 de 2017 y la Resolución 1505 del 29 de mayo de 2019 (...)**"*

2. Traslado de la solicitud

Mediante providencia del 30 de marzo de 2023, se corrió traslado de la medida cautelar, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 233 de la Ley 1437 de 2011¹.

¹ Archivo 16

3. Pronunciamiento de la parte demandada

La Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR, se opuso a la prosperidad de la medida cautelar solicitada por la parte demandante, al considerar que ésta no cumple con los requisitos establecidos en el artículo 231 del C.P.A.C.A.

Sostuvo que, la demandante no acreditó contundentes razones jurídicas que permitan concluir la ilegalidad de los actos acusados, además que la solicitud brilla por ausencia probatoria y argumentativa.

Precisó que, los actos impugnados fueron proferidos por la autoridad competente, en ejercicio de sus funciones, se encuentran debidamente motivados, se respetaron las garantías del debido proceso y mantienen incólume la presunción de legalidad.

Finalmente, indicó que, no se presentó prueba que permita acreditar los supuestos perjuicios alegados.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

El artículo 233 de la Ley 1437 de 2011, establece que la decisión de adoptar medidas cautelares debe ser emitida por el magistrado ponente, en consonancia con lo consagrado en el artículo 125 de la misma normativa.

2. Procedencia de las medidas cautelares

De conformidad con el artículo 231 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la suspensión

provisional de los actos administrativos procede por violación de las disposiciones invocadas, cuando esta surja del análisis del acto demandado y de su confrontación con las normas presuntamente infringidas o las pruebas aportadas.

Adicionalmente, la norma exige que cuando se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios, debe haber prueba siquiera sumaria de los mismos.

Quiere decir lo anterior, que al momento de entrar a analizar si procede la medida cautelar de suspensión provisional de los actos demandados, en los términos del artículo 231 mencionado, es menester estudiar los siguientes aspectos:

- i) Que exista violación directa de la norma citada como vulnerada, lo cual se infiere de la confrontación entre el contenido normativo y el de los actos acusados o, en su defecto, de las pruebas aportadas.
- ii) Que cuando se pida restablecimiento del derecho o indemnización de perjuicios, haya prueba sobre su existencia.

A su vez, en cuanto a los criterios de aplicación que se debe seguir para la adopción de una medida cautelar, el Consejo de Estado, Sala Plena², señaló:

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

² CP Sandra Lisset Ibarra Vélez. Providencia del 17 de marzo de 2015. Exp. 2014-03799.

Por su parte, la Sección Primera del Consejo de Estado³, 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 2020⁴, 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 2013⁵, 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

³ CP Roberto Augusto Serrato. Providencia del 21 de septiembre de 2021. Exp. 11001032400020190031400B

⁴ 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.

⁵ Expedido en el proceso número 11001-03-24-000-2012-00317-00, Magistrado Ponente: Guillermo Vargas Ayala.

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 disimiles: 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"⁶, 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 demandante⁷. 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."*

Así las cosas, se procede a decidir sobre la medida cautelar, consistente en la suspensión provisional así:

3. Caso concreto

La parte demandante pretende que se decrete la suspensión provisional de los efectos de las Resoluciones Nos. 2514 del 12 de

⁶ Folio 94 cuaderno principal.

⁷ 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.

septiembre de 2017 y 1505 del 29 de mayo de 2019, proferidas por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR, por la cual se falla la investigación administrativa sancionatoria ambiental en contra de la sociedad demandante.

Expuso que, que la autoridad demandada con la ejecución de la sanción impuesta le causa un perjuicio patrimonial a la sociedad demandante, en la medida que: **i)** la CAR ya inició el proceso de cobro coactivo, y se solicitó la revocatoria del acto administrativo del cual se dio inicio; **ii)** se debe suspender el proceso de cobro coactivo iniciado en su contra hasta que se resuelvan los cargos de nulidad que serán objeto de discusión dentro del proceso judicial; **iii)** se discute la legalidad de la sanción impuesta, pues del análisis de los cargos formulados, la tasación de la multa y el procedimiento realizado por la CAR, se vulneró no solo la Ley 1333 de 2009 y las normas que la desarrollan, sino el derecho al debido proceso; y, **iv)** el objetivo es que se suspenda el cobro coactivo de multa de \$334'998.608 hasta tanto se decida por parte del Despacho la legalidad de los actos acusados.

Por tanto, se observa que la parte demandante solicitó una medida cautelar frente al fallo sancionatorio ambiental, por lo que, se procederá a establecer si en el presente asunto se cumplen los requisitos para su procedencia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011, así:

i) Que sea solicitada por la parte demandante:

En relación con la medida cautelar, se advierte que esta se encuentra contenida en la demanda, visible en el acápite de "*VI MEDIDA CAUTELAR*", fundamentada en la vulneración de los

artículos 29, artículo 52 del C.P.A.C.A., la Ley 1333 de 2009 y los cargos de violación determinados en el escrito de la demanda⁸.

Así las cosas, se observa que se cumple con tal presupuesto, pues la parte demandante pidió la suspensión provisional de la resolución por la cual se resolvió la investigación administrativa que le impuso sanción pecuniaria e indicó la infracción a las normas superiores.

ii) La violación debe surgir del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud:

Al respecto, si bien la parte demandante invoca la violación de algunas normas y / o disposiciones jurídicas y constitucionales, lo cierto es que no hace una real confrontación de esas normas frente a los actos administrativos contenidos en las Resoluciones Nos. 2514 del 12 de septiembre de 2017 y 1505 del 29 de mayo de 2019, por las cuales se resolvió una investigación administrativa sancionatoria en su contra, por infracción del régimen sancionatorio administrativo ambiental.

De manera que, tales manifestaciones y / o reparos de interpretación erróneas advertidas por la sociedad demandante, no son suficientes para decretar la medida solicitada, pues, de conformidad con el artículo 231 del C.P.A.C.A. aludido, la suspensión provisional del acto enjuiciado procede por la violación de las disposiciones legales invocadas en la solicitud, confrontadas con los actos administrativos demandados, más no del mero análisis de las inconformidades advertidas por parte del

⁸ Indebida formulación del cargo, el cargo formulado no guarda congruencia con la sanción impuesta, no se demostró la ocurrencia del daño ni la existencia de un hecho generador y nexo de causalidad, errónea ponderación de la multa, el término para iniciar el proceso sancionatorio, vulneración del debido proceso, configuración del silencio administrativo positivo, indebida motivación y formas irregulares y desconocimiento del derecho de audiencia.

demandante frente a las normas aplicables al procedimiento administrativo.

En ese orden, para dilucidar el fondo del asunto, se requiere hacer un análisis más profundo, un estudio detenido de los actos administrativos que se demandan, los antecedentes administrativos que dieron origen a éstos, las disposiciones que se aducen como trasgredidas en el concepto de la violación contenido en la demanda, los argumentos de defensa que invoque la entidad demandada y demás que se aducen en la demanda, para así poder determinar si efectivamente la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR, le vulneró a la demandante el debido proceso, el derecho de audiencia y de defensa, y si incurrió en falsa motivación y falta de competencia, aspectos que no pueden desarrollarse en esta etapa procesal, ya que es necesario un verdadero análisis de la normatividad aplicable al proceso administrativo controvertido.

Por tanto, ante la falta de elementos probatorios es necesario decretar y practicar unas pruebas concretas para afirmar o desvirtuar los cargos de nulidad, tal y como la misma parte actora lo demuestra en las solicitudes probatorias contenidas en el escrito de demanda.

En efecto, se observa que, es la sentencia la oportunidad para determinar que efectivamente la autoridad demandada vulneró el debido proceso administrativo e incurrió en la transgresión de las demás normas enlistadas en la demanda.

Por lo que, en esta oportunidad no se observa con claridad la configuración evidente y manifiesta de la transgresión de las normas invocadas respecto de los actos acusados, en la medida en

que no hay plena convicción de sus elementos, ni la materialización de la conducta que reprocha la demandante.

iii) Que si se trata del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, deben acreditarse, al menos de manera sumaria, los perjuicios que se alegan como causados:

En lo particular, se encuentra que la solicitud de suspensión provisional se sustentó en la inconformidad respecto al perjuicio que se le ocasionaría con el inicio del cobro coactivo de la sanción impuesta.

Al respecto, se advierte que la parte demandante si bien aduce que el perjuicio irremediable consiste en el inicio del cobro coactivo; lo cierto es que, no allegó prueba alguna de la que se demuestre de qué manera le genera un perjuicio irremediable el inicio de dicho cobro.

Adicionalmente, se precisa que lo relacionado con el pago de la multa impuesta debe realizarse mediante las figuras de los cobros persuasivo y coactivo, conforme al procedimiento establecido en el artículo 5º de la Resolución 2514 del 12 de septiembre de 2017, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 5º de la Ley 1066 de 2006, en virtud de la obligatoriedad que tienen las entidades públicas de realizar dicho cobro⁹. Norma que remite a su vez, al Estatuto Tributario, que respecto al cobro coactivo, establece:

⁹ **"Artículo 5º. Facultad de cobro coactivo y procedimiento para las entidades públicas. Las entidades públicas que de manera permanente tengan a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios del Estado colombiano y que en virtud de estas tengan que recaudar rentas o caudales públicos, del nivel nacional, territorial, incluidos los órganos autónomos y entidades con régimen especial otorgado por la Constitución Política, tienen jurisdicción coactiva para hacer efectivas las obligaciones exigibles a su favor y, para estos efectos, deberán seguir el procedimiento descrito en el Estatuto Tributario.**

Parágrafo 1º. Se excluyen del campo de aplicación de la presente ley las deudas generadas en contratos de mutuo o aquellas derivadas de obligaciones civiles o comerciales en las que las entidades indicadas en este artículo desarrollan una actividad de cobranza similar o igual a los particulares, en desarrollo del régimen privado que se aplica al giro principal de sus negocios, cuando dicho régimen esté consagrado en la ley o en los estatutos sociales de la sociedad.

"Artículo 831. EXCEPCIONES. *Contra el mandamiento de pago procederán las siguientes excepciones:*

1. El pago efectivo.
2. La existencia de acuerdo de pago.
3. La falta de ejecutoria del título.
4. La pérdida de ejecutoria del título por revocación o suspensión provisional del acto administrativo, hecha por autoridad competente.
5. **La interposición de demandas de restablecimiento del derecho** o de proceso de revisión de impuestos, **ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.**
6. La prescripción de la acción de cobro, y 7. La falta de título ejecutivo o incompetente del funcionario que lo profirió."

"Artículo 833. EXCEPCIONES PROBADAS. *Si se encuentran probadas las excepciones, el funcionario competente así lo declarará y ordenará la terminación del procedimiento cuando fuere del caso y el levantamiento de las medidas preventivas cuando se hubieren decretado. En igual forma, procederá si en cualquier etapa del procedimiento el deudor cancela la totalidad de las obligaciones.*

Cuando la excepción probada, lo sea respecto de uno o varios de los títulos comprendidos en el mandamiento de pago, el procedimiento continuará en relación con los demás sin perjuicio de los ajustes correspondientes."

"Artículo 837. MEDIDAS PREVENTIVAS. *Previa o simultáneamente con el mandamiento de pago, el funcionario podrá decretar el embargo y secuestro preventivo de los bienes del deudor que se hayan establecido como de su propiedad.*

Para este efecto, los funcionarios competentes podrán identificar los bienes del deudor por medio de las informaciones tributarias, o de las informaciones suministradas por entidades públicas o privadas, que estarán obligadas en todos los casos a dar pronta y cumplida respuesta a la Administración, so pena de ser sancionadas al tenor del Artículo 651 literal a).

Parágrafo. *Modificado por el art. 85, Ley 6 de 1992 **Cuando se hubieren decretado medidas preventivas y el deudor demuestre que se ha admitido demanda y que ésta se encuentra pendiente de fallo ante la jurisdicción contencioso administrativo, se ordenará levantarlas.***

Parágrafo 2°. *Los representantes legales de las entidades a que hace referencia el presente artículo, para efectos de dar por terminados los procesos de cobro coactivo y proceder a su archivo, quedan facultados para dar aplicación a los incisos 1° y 2° del artículo 820 del Estatuto Tributario.*

Parágrafo 3°. *Las Administradoras de Régimen de Prima Media con Prestación Definida seguirán ejerciendo la facultad de cobro coactivo que les fue otorgada por la Ley 100 de 1993 y normas reglamentarias." (Negrillas fuera de texto)*

Las medidas preventivas también se podrán levantar si se presta garantía bancaria o de compañía de seguros, por el valor adeudado, incluidos los intereses moratorios.” (Negrillas fuera de texto)

De esta manera, se evidencia que el posible perjuicio denunciado por la parte demandante no se presenta dado que, a pesar de que la entidad tenga un título ejecutivo que puede hacer efectivo en su contra, puede interponer las excepciones contra el mandamiento de pago que considere pertinentes dentro del proceso de cobro coactivo que eventualmente le pudiera ser iniciado en su contra, lo cual permitiría la suspensión del mencionado pago, hasta que se resuelvan las pretensiones de este proceso.

Así las cosas, se concluye que, en esta instancia procesal, 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.

A su vez, se precisa que esta decisión no implica prejuzgamiento, en virtud de lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 229 de la Ley 1437 de 2011.

En consecuencia, se negará la solicitud de medida cautelar de suspensión provisional presentada por la parte demandante.

Finalmente, se reconocerá personería al abogado de la entidad demandada, conforme al poder y anexos en las páginas 12 a 21 del archivo 19 del expediente digital.

En mérito de lo expuesto, se

RESUELVE:

1º) NIÉGASE la solicitud de medida cautelar presentada por la parte demandante, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

2º) RECONÓCESE personería como apoderado de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR, al abogado Sergio González Rey, identificado con la cédula de ciudadanía 79.332.851 y tarjeta profesional 44.652 del CSJ, conforme al poder y anexos visibles en las páginas 12 a 21 del archivo 19 del expediente digital.

3º) Ejecutoriado el presente auto, regrese el expediente al despacho para lo pertinente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

ÓSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS

Magistrado

Firmado electrónicamente

Nota: La presente providencia fue firmada electrónicamente por el Magistrado Ponente que conforma la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la plataforma denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 de la Ley 1437 de 2011.

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

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

MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO

PROCESO No.:	25000-23-41-000-2016-01318-00
DEMANDANTE:	YOVANNY PEREZ PIÑEROS
DEMANDADO:	INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO – IDU
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO (EXPROPIACIÓN ADMINISTRATIVA)

Asunto: Ordena correr traslado para alegar de conclusión.

1. Visto el informe secretarial que antecede y de la revisión del expediente observa el Despacho que, venció el período probatorio establecido mediante auto del cuatro (4) de marzo de 2022, razón por la cual, **CÓRRASE** traslado a las partes por el término común de tres (3) días para alegar de conclusión, conforme a lo dispuesto en el numeral 4° del artículo 71 de la Ley 388 de 1997.

Así mismo, córrasele traslado del expediente al Agente del Ministerio Público por el mismo término para que emita su concepto.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE¹

(Firmado Electrónicamente)
CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO
Magistrada

¹ CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por la Magistrada Claudia Elizabeth Lozzi Moreno del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, en la plataforma electrónica SAMAI del Consejo de Estado; en consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 de la Ley 1437 de 2011.

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA

-SECCIÓN PRIMERA-

-SUB-SECCIÓN "A"-

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

MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2016-01238-00
DEMANDANTE: JOSE IGNACIO MUÑOZ LIZARAZO
DEMANDADO: INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO –
IDU Y OTRO (EN GARANTÍA)
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL
DERECHO (EXPROPIACIÓN
ADMINISTRATIVA)

Asunto: Ordena correr traslado para alegar de conclusión.

1. Visto el informe secretarial que antecede y de la revisión del expediente observa el Despacho que, venció el período probatorio establecido mediante auto del veintidós (22) de marzo de 2022, razón por la cual, **CÓRRASE** traslado a las partes por el término común de tres (3) días para alegar de conclusión, conforme a lo dispuesto en el numeral 4° del artículo 71 de la Ley 388 de 1997.

Así mismo, córrasele traslado del expediente al Agente del Ministerio Público por el mismo término para que emita su concepto.

2. Comoquiera que la apoderada de la Unidad Administrativa Especial Catastro Distrital - UAECD, radicó a través de correo electrónico enviado a la Secretaría de la Sección el día nueve (9) de junio de 2023 (ver cuaderno principal folios 263 - 265), renuncia al poder conferido como lo dispone el artículo 76 del Código General del Proceso, el Despacho aceptará la renuncia de la abogada como apoderada principal de la Unidad Administrativa Especial Catastro Distrital , y ordenará que se comunique esta decisión a la entidad.

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2016-01238-00
MEDIO DE CONTROL NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: JOSE IGNACIO MUÑOZ LIZARAZO
DEMANDADO: INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO – IDU Y OTRO (EN GARANTÍA)
ASUNTO: CORRE TRASLADO, ACEPTA RENUNCIA DE PODER Y REQUIERE

En consecuencia, **ACÉPTASE** la renuncia del poder judicial conferido a la Doctora Marcela Ramírez Sarmiento, por la Unidad Administrativa Especial Catastro Distrital – UAECD.

En virtud de lo anterior, **COMUNÍQUESE** por una vez y a través de oficio esta decisión la Unidad Administrativa Especial Catastro Distrital – UAECD, para que designe nuevo apoderado, so pena, de continuar con el trámite del proceso si no se designa nuevo apoderado.

3. CORRIJASE la actuación registrada en el índice núm. 57 del aplicativo SAMAI toda vez que el memorial presentado por la apoderada judicial de la Unidad Administrativa Especial Catastro Distrital – UAECD, no corresponde a una solicitud de medida cautelar.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE¹

(Firmado Electrónicamente)
CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO
Magistrada

¹ CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por la Magistrada Claudia Elizabeth Lozzi Moreno del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, en la plataforma electrónica SAMAI del Consejo de Estado; en consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 de la Ley 1437 de 2011.

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA

-SECCIÓN PRIMERA-

-SUB SECCIÓN "A"-

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

MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2014-00526-00
DEMANDANTE: FRANCISCO CABALLERO DÍAZ Y OTRO
DEMANDADO: INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO
– IDU
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL
DERECHO (EXPROPIACIÓN
ADMINISTRATIVA)

Asunto: Resuelve solicitud de adición, de aclaración y reconoce personería jurídica.

Visto el Informe Secretarial que antecede, procede el Despacho a pronunciarse sobre la solicitud de aclaración presentada por el apoderado del señor Francisco Caballero Díaz frente a la providencia de veintiuno (21) de febrero de 2023.

I. ANTECEDENTES

1. El Despacho mediante providencia de veintiuno (21) de febrero de 2023, ordenó correr traslado a las partes por el término de tres (3) días para alegar de conclusión, conforme a lo dispuesto en el numeral 4° del artículo 71 de la Ley 388 de 1997. Así mismo, se ordenó correr traslado al Agente del Ministerio Público para que emitiera concepto.

PROCESO No.:	25000-23-41-000-2014-00526-00
MEDIO DE CONTROL	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	FRANCISCO CABALLERO DÍAZ Y OTRO
DEMANDADO:	INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO – IDU
ASUNTO:	PRONUNCIAMIENTO DE SOLICITUD DE ADICIÓN

2. El doctor Giovanni Sánchez Mahecha, mediante memorial presentado el día 27 de febrero de 2023 solicitó que se adicionara y se aclarara la providencia de veintiuno (21) de febrero de 2023, en el siguiente sentido:

*“[...]Con el debido respeto acudo ante su Despacho, con el fin de solicitar, acorde con lo dispuesto en el artículo 287 del Código General del Proceso, en concordancia con lo previsto en el artículo 306 del Código de lo Contencioso Administrativo, se **ADICIONE** la providencia de fecha 21 de febrero de 2.023, proferida por su Despacho, mediante la cual, la Honorable Magistrada, entre otros, resolvió, por Secretaría, correr traslado a las partes para alegar de conclusión dentro del presente asunto.*

Mi procedente solicitud en razón de que, tal y como obra a folios del expediente, día 3 de agosto de 2022, radiqué memorial adjuntando poder a mí conferido por el demandante, señor FRANCISCO CABALLERO DÍAZ, y elevando una solicitud, frente al cual, su Señoría, en la providencia cuya adición solicito actualmente no hizo ningún pronunciamiento, ni me reconoció personería suficiente para actuar en el referido asunto.

Visto lo anterior, y habida cuenta de que en la providencia de fecha 21 de febrero de 2.023, debió ser objeto de pronunciamiento la solicitud por mí elevada el día 3 de agosto de 2.022, y, se me debió reconocer personería adjetiva para actuar en representación del Aquí demandante, respetuosamente considero procedente, pertinente y oportuna la presente petición de aclaración. [...]”

II. CONSIDERACIONES

Visto que mediante memorial de fecha 3 de agosto de 2022, se solicitó reconocer personería jurídica y fijar fecha y hora para resolver la objeción del avalúo formulado por la parte demandada, se hace necesario advertir al peticionario que dicha objeción se resolverá en la oportunidad legal establecida para tal efecto, al respecto el numeral 4° del artículo 71 de la Ley 388 de 1997 no contempla otra etapa procesal

PROCESO No.:	25000-23-41-000-2014-00526-00
MEDIO DE CONTROL	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	FRANCISCO CABALLERO DÍAZ Y OTRO
DEMANDADO:	INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO – IDU
ASUNTO:	PRONUNCIAMIENTO DE SOLICITUD DE ADICIÓN

para resolver tal objeción que no sea en la sentencia, la referida norma expresa:

“[...]4. Notificada la demanda a la entidad autora de la decisión de expropiación por vía administrativa, y concluido el término de cinco (5) días para la contestación de la misma, en la cual igualmente deberán indicarse las pruebas que se solicitan, se ordenará un período probatorio que no podrá ser superior a dos (2) meses, concluido el cual y después de dar traslado común a las partes para alegar por tres días, se pronunciará sentencia. [...]”.

Respecto a la aclaración y adición de providencias

1. El artículo 285 del Código General del Proceso expresa:

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

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

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

El artículo 285 del CGP, previamente señalado establece que la aclaración de los autos procede cuando la providencia contenga conceptos o frases que ofrezcan un verdadero motivo de duda, siempre que estén contenidas en la parte resolutive de la sentencia o influyan en ella.

En virtud de lo anterior y comoquiera que el auto de 21 de febrero de 2023, mediante el cual se corrió traslado, no contiene concepto o frases

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2014-00526-00
MEDIO DE CONTROL NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: FRANCISCO CABALLERO DÍAZ Y OTRO
DEMANDADO: INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO – IDU
ASUNTO: PRONUNCIAMIENTO DE SOLICITUD DE ADICIÓN

que generen duda, este Despacho negará por improcedente la solicitud de aclaración.

Ahora bien, en lo que concierne a la solicitud de adición del auto de fecha 21 de febrero de 2023, mediante el cual se corrió traslado, el artículo 287 de la Ley 1564 de 2012, dispone:

*“[...] **Artículo 287.- Adición.** Cuando la sentencia omita resolver sobre cualquiera de los extremos de la litis o sobre cualquier otro punto que de conformidad con la ley debía ser objeto de pronunciamiento, deberá adicionarse por medio de sentencia complementaria, dentro de la ejecutoria, de oficio o a solicitud de parte presentada en la misma oportunidad.*

El juez de segunda instancia deberá complementar la sentencia del inferior siempre que la parte perjudicada con la omisión haya apelado; pero si dejó de resolver la demanda de reconvención o la de un proceso acumulado, le devolverá el expediente para que dicte sentencia complementaria.

Los autos solo podrán adicionarse de oficio dentro del término de su ejecutoria, o a solicitud de parte presentada en el mismo término.

Dentro del término de ejecutoria de la providencia que resuelva sobre la complementación podrá recurrirse también la providencia principal [...]”. (Texto en negrilla y subrayado por el Despacho)

Respecto a la ejecutoria de las providencias el artículo 302 de la Ley 1564 de 2012, establece:

“[...]ARTÍCULO 302. EJECUTORIA. Las providencias proferidas en audiencia adquieren ejecutoria una vez notificadas, cuando no sean impugnadas o no admitan recursos.

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

Las que sean proferidas por fuera de audiencia quedan ejecutoriadas tres (3) días después de notificadas, cuando carecen de recursos o han vencido los términos sin haberse interpuesto los recursos que fueren procedentes, o cuando queda ejecutoriada la providencia que resuelva los interpuestos. [...]”. (Texto en negrilla y subrayado por el Despacho).

PROCESO No.:
MEDIO DE CONTROL
DEMANDANTE:
DEMANDADO:
ASUNTO:

25000-23-41-000-2014-00526-00
NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
FRANCISCO CABALLERO DÍAZ Y OTRO
INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO – IDU
PRONUNCIAMIENTO DE SOLICITUD DE ADICIÓN

Revisado el expediente, el Despacho observa que el memorial de solicitud de adición se presentó dentro del término de ejecutoria de la providencia de fecha 21 de febrero de 2023, mediante la cual se corrió traslado para alegar de conclusión, toda vez que dicha providencia se notificó por estado el día 23 de febrero de 2023 y la solicitud fue presentada el día 27 de febrero de 2023; por lo tanto, resulta procedente la solicitud de adición.

En consecuencia, el Despacho:

RESUELVE

PRIMERO: NIEGUESE la solicitud de aclaración de la providencia de fecha (21) de febrero de 2023, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: ADICIÓNASE un numeral a la providencia de fecha veintiuno (21) de febrero de 2023, el cual quedará, así:

“[...]CUARTO: RECONÓCESE personería jurídica al doctor GIOVANNI SANCHEZ MAHECHA, identificado con la C.C. 79.636.402 y T.P. 133.439 del C. S. de la J., para actuar como apoderado judicial del señor FRANCISCO CABALLERO DÍAZ, de conformidad con el poder a él otorgado visible a folios 692 Y 693 del cuaderno principal. [...]”

TERCERO: ESTÉSE a lo dispuesto en la providencia de fecha veintiuno (21) de febrero de 2023.

CUARTO: PÓNGASE en conocimiento de la parte demandante el informe contable rendido por el contador de la Sección, visible a folio 687

PROCESO No.:	25000-23-41-000-2014-00526-00
MEDIO DE CONTROL	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	FRANCISCO CABALLERO DÍAZ Y OTRO
DEMANDADO:	INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO – IDU
ASUNTO:	PRONUNCIAMIENTO DE SOLICITUD DE ADICIÓN

del cuaderno principal, a fin de que se pague la suma de ONCE MIL OCHOCIENTOS PESOS (\$11.800), por concepto de gastos ordinarios del proceso. Valor que deberá ser consignado en la cuenta corriente No. 3-0820-000755-4 del Banco Agrario de Colombia, código del convenio No. 14975, nombre de la cuenta: CSJ- GASTOS DE PROCESO-CUN.

También podrá realizar dicho pago a través del botón PSE, para acceder a esta funcionalidad se dispuso el siguiente link:

- Desde el portal web del Banco Agrario de Colombia(<https://portal.psepagos.com.co/web/bancoagrario>)

Adviértasele a la parte demandante que deberá allegar la constancia del valor pagado.

QUINTO: Ejecutoriada y cumplida esta providencia, **INGRÉSESE** el expediente al Despacho para continuar con el respectivo trámite.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE¹.

(Firmado electrónicamente)
CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO
Magistrada

¹ CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por la Magistrada Claudia Elizabeth Lozzi Moreno del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, en la plataforma electrónica SAMAI del Consejo de Estado; en consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 de la Ley 1437 de 2011.

REPÚBLICA DE COLOMBIA



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

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

PROCESO N°: 250002324000-2011-00170-00 (ACUMULADO)
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: INGENIO PROVIDENCIA Y OTROS
DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO
ASUNTO: NIEGA ADICIÓN DE SENTENCIA

**MAGISTRADO PONENTE
FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**

Procede la Sala a resolver las solicitudes de adición propuestas por el apoderado judicial del señor César Augusto Arango Isaza, el Ingenio Risaralda S.A. y el Ingenio del Cauca S.A.S., y por el apoderado judicial del Ingenio Carmelita S.A. y del Ingenio Pichichi S.A., frente a la sentencia complementaria de primera instancia proferida por esta Corporación el treinta (30) de marzo de dos mil veintitrés (2023), la cual cumplió con la orden del H. Consejo de Estado impuesta en sentencia del primero (1°) de diciembre de dos mil veintidós (2022).

1. ADICIÓN DE LA SENTENCIA

1.1. Providencia de la cual se solicita la adición

1.1.1. En el expediente No. 2500023240002011-00170-00, acumulado a los expedientes 2500023240002011-00104-00, 250002324000-2011-00118-00, 250002324000-2011-00158-00, 250002324000-2022-00168-01 y 250002324000-2011-00185-00, se resolvió la demanda presentada en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho por las sociedades Ingenio Providencia S.A., Ingenio Pichichi S.A., Ingenio Carmelita S.A., Ingenio del Cauca S.A., Ingenio Risaralda S.A. Mayaguez S.A., y los señores Cesar Augusto Arango Isaza y Mauricio Irigorri Rizo, en contra de la Superintendencia de Industria y Comercio, con la que se buscaba la nulidad de las Resoluciones No. 6839 del 9 de febrero de 2010 y No.

PROCESO N°: 250002324000-2011-00170-00 (ACUMULADO)
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: INGENIO PROVIDENCIA Y OTROS
DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO
ASUNTO: NIEGA ADICIÓN DE SENTENCIA

42411 del 13 de agosto de 2010, que sancionó a los demandantes por haber incurrido en lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 155 de 1959 y el numeral 1° del artículo 47 del Decreto 2153 de 1992, por la fijación ilegal de los precios de la caña de azúcar.

1.1.2. Mediante sentencia del 12 de diciembre de 2014, la Subsección “C” en Descongestión de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca resolvió lo siguiente:

“PRIMERO.- DECLÁRESE la nulidad parcial de los artículos primero y segundo de la Resolución No. 6839 del 09 de febrero de 2010, por medio de los cuales la Superintendencia de Industria y Comercio declaró que las empresas Ingenio Providencia S.A., Ingenio Carmelita S.A., Ingenio del Cauca S.A., Ingenio Pichichí S.A., Ingenio Risaralda S.A. y Mayaguez S.A. infringieron el artículo 1 de la Ley 155 de 1959 y el numeral 1 del artículo 47 del Decreto 2153 de 1992 y les impuso sanción pecuniaria. Igualmente, DECLÁRESE la nulidad parcial del artículo primero de la Resolución No. 42411 del 13 de agosto de 2010, en cuanto confirmó los artículos primero y segundo de la Resolución No. 6839 del 09 de febrero de 2010.

SEGUNDO.- DECLÁRESE la nulidad parcial de los artículos quinto y sexto de la Resolución No. 6839 del 09 de febrero de 2010, por medio de los cuales la Superintendencia de Industria y Comercio declaró que los señores Cesar Augusto Arango Isaza y Mauricio Iragorri Rizo infringieron el artículo 1 de la Ley 155 de 1959 y el numeral 1 del artículo 47 del Decreto 2153 de 1992. De igual forma DECLÁRESE la nulidad parcial del artículo primero de la Resolución No. 42411 del 13 de agosto de 2010, por cuanto confirmó los artículos quinto y sexto de la Resolución No. 6839 del 09 de febrero de 2010.

TERCERO.- A título de restablecimiento del derecho DECLÁRESE que las empresas Ingenio Providencia S.A., Ingenio Carmelita S.A., Ingenio del Cauca S.A., Ingenio Pichichí S.A., Ingenio Risaralda S.A. y Mayaguez S.A., así como, los señores Cesar Augusto Arango Isaza y Mauricio Iragorri Rizo, no están obligados a pagar la sanción impuesta en los actos administrativos anulados, por ende, en caso de haber cancelado esos valores, DEVUÉLVASE el monto que se hubiese pagado por concepto de multa, de conformidad con lo establecido en los artículos 177 y 178 del C.C.A., de manera indexada, desde el momento del pago efectivo, a la fecha de ejecutoria de la presente sentencia, aplicando fórmula esbozada en la parte considerativa de este proveído.

CUARTO.- A título de restablecimiento del derecho ORDÉNESE a la Superintendencia de Industria y Comercio retirar los registros o antecedentes respectivos con base en la sanción impuesta relacionados con el Ingenio Carmelita S.A. e Ingenio Pichichi S.A.

QUINTO.- DENIÉGUENSE las demás pretensiones de las demandas promovidas en contra de la Superintendencia de Industria y Comercio.

PROCESO N°:	250002324000-2011-00170-00 (ACUMULADO)
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	INGENIO PROVIDENCIA Y OTROS
DEMANDADO:	SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO
ASUNTO:	NIEGA ADICIÓN DE SENTENCIA

(...)”

La anterior decisión se adoptó al considerar que fue indebida la imputación de cargos efectuada por la SIC, lo que implicó una vulneración al debido proceso, contradicción y defensa de los investigados, pues se les impidió plantear adecuadamente sus argumentos y pedir las pruebas conducentes para acreditar su inocencia. Al haber prosperado el cargo, la Sala de decisión se abstuvo de estudiar los demás cargos de nulidad.

1.1.3. La anterior decisión fue apelada por la Superintendencia de Industria y Comercio; en efecto, con sentencia del 1° de diciembre de 2022, la Sección Primera del H. Consejo de Estado determinó que sí existió congruencia entre los cargos formulados en la resolución de apertura de investigación y la conducta objeto de la resolución que impuso la sanción; que en ambos actos administrativos se coincidió en que los Ingenios investigados y las personas naturales, infringieron la prohibición general prevista en el artículo 1 de la Ley 155 y el numeral 1° del artículo 47 del Decreto 2153, por haber incurrido en un acuerdo para la fijación de los precios pagados por la caña destinada para la producción de azúcar y de alcohol carburante. Que en la resolución sanción sí se determinó con claridad que los investigados incurrieron en la prohibición general dispuesta en el artículo 1° de la Ley 155, en la cual se incurre por ejercer conductas contrarias a la libre competencia, las cuales están en el numeral 1 del artículo 47 del Decreto 2153. Por lo tanto, revocó la decisión de primera instancia y ordenó devolver el expediente al *a quo* para que se realice el estudio de los demás cargos de nulidad, a saber:

“PRIMERO: REVOCAR la sentencia apelada de 12 de diciembre de 2014, proferida por la Sección Primera, Subsección “C”, En Descongestión, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por cuanto no prospera el cargo de desconocimiento de las garantías constitucionales del debido proceso, en concordancia con el derecho de contradicción y el principio de tipicidad, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Como consecuencia de lo anterior, se dispone: REMITIR el expediente al Tribunal de origen para que se pronuncie respecto de los demás cargos que fueron objeto de demanda y registre el proyecto dentro de los cuarenta (40) días siguientes a la recepción del expediente, en los términos del artículo 211 del CCA.” (Subrayado, fuera del texto original)

PROCESO N°:	250002324000-2011-00170-00 (ACUMULADO)
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	INGENIO PROVIDENCIA Y OTROS
DEMANDADO:	SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO
ASUNTO:	NIEGA ADICIÓN DE SENTENCIA

1.1.4. Recibido el expediente en esta Corporación el 24 de febrero de 2023, la Sala de decisión de la Subsección “A” de la Sección Primera procedió a cumplir con lo ordenado, estando dentro del término otorgado de 40 días, y por tanto, se expidió la sentencia complementaria de primera instancia que fue estudiada y aprobada por ésta Sala el 30 de marzo de 2023, en donde se abordó el estudio de los cargos de nulidad debidamente enlistados por el H. Consejo de Estado, que no fueron desarrollados en la sentencia del 12 de diciembre de 2014, resolviendo negar las pretensiones de la demanda por cuanto no se evidenció causal de nulidad frente a los actos administrativos demandados.

1.2. Solicitud de adición

En el asunto, se presentó solicitud de adición a la sentencia complementaria del 30 de marzo de 2023 por parte de los apoderados judiciales del señor César Augusto Arango Isaza, del Ingenio Risaralda S.A., del Ingenio del Cauca S.A.S., del Ingenio Pichichi S.A. y del Ingenio Carmelita S.A., quienes argumentaron lo siguiente:

- Ingenio Pichichi S.A.

Señaló que la sentencia no se pronunció sobre el indicio grave que recaía sobre la Superintendencia de Industria y Comercio al no haber contestado la totalidad de los hechos propuestos por el Ingenio en su demanda.

Que la sentencia no hizo el análisis del cargo de violación a la presunción de inocencia, dado que en la Resolución sancionatoria se sancionó al Ingenio sin prueba que lo vinculada al acuerdo anticompetitivo.

Que la sentencia no analizó la mencionada “Acta de Acuerdo”, mediante la cual la Superintendencia de Industria y Comercio concluyó que existía un acuerdo anticompetitivo en el que participó el Ingenio.

PROCESO N°:	250002324000-2011-00170-00 (ACUMULADO)
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	INGENIO PROVIDENCIA Y OTROS
DEMANDADO:	SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO
ASUNTO:	NIEGA ADICIÓN DE SENTENCIA

Que la sentencia no analizó las pruebas que demostraban la no vinculación del Ingenio al acuerdo anticompetitivo.

- **Ingenio Carmelita S.A.**

Que la Superintendencia de Industria y Comercio no asistió a la diligencia de conciliación extrajudicial, por lo que en aplicación del artículo 14 del Decreto 1716 de 2009, dicha conducta debe ser tomada como un indicio grave en contra de las excepciones formuladas en el proceso.

Que la Superintendencia de Industria y Comercio no contestó la totalidad de los hechos propuestos en la demanda, por tanto, conforme al artículo 95 del CPC, tal situación debe ser considerada como indicio grave al momento de proferir el fallo.

Que la sentencia no hizo el análisis del cargo de violación a la presunción de inocencia, dado que en la Resolución sancionatoria se sancionó al Ingenio sin prueba que lo vinculada al acuerdo anticompetitivo.

Que la sentencia no analizó la mencionada "Acta de Acuerdo", mediante la cual la Superintendencia de Industria y Comercio concluyó que existía un acuerdo anticompetitivo en el que participó el Ingenio.

Que en la sentencia, se llegó a la misma conclusión que en las Resoluciones demandadas, sin que se haya atendido a que el Ingenio no manejaba los mismos precios y no había pruebas que lo vincularan al cartel.

- **Ingenio del Cauca S.A.S.**

Señaló que la sentencia no se pronunció sobre los cargos de nulidad de violación de las normas en que debía fundarse, violación al derecho de audiencia y defensa, y falsa motivación.

PROCESO N°:	250002324000-2011-00170-00 (ACUMULADO)
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	INGENIO PROVIDENCIA Y OTROS
DEMANDADO:	SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO
ASUNTO:	NIEGA ADICIÓN DE SENTENCIA

Que la sentencia no se pronunció sobre la incorporación ilegal de pruebas al proceso administrativo, pues en el asunto, se tuvo como pruebas documentos obtenidos en una investigación diferente y de los cuales el Ingenio no pudo defenderse. Que las pruebas fueron recaudadas en 2009, cuando el periodo probatorio había sido definido entre 2005 y 2007, por lo que se trató de elementos ocurridos por fuera del periodo objeto de la actuación administrativa.

Que la Superintendencia de Industria y Comercio, entre la apertura de la investigación y la expedición del Informe Motivado, modificó sustancialmente la imputación de los hechos en contra del Ingenio, sin que se haya brindado la oportunidad para solicitar y presentar pruebas que permitieran desvirtuar lo imputado.

Que el Ingenio brindó las fórmulas utilizadas en el sector azucarero y expuso el funcionamiento del sistema de suministro de caña para la producción de azúcar, el uso de fórmulas en países azucareros, las imprecisiones en el análisis de los contratos, el concepto de precios, pero que dichos argumentos no fueron atendidos por el Tribunal en la sentencia.

Igualmente señaló que el Ingenio expuso que las conclusiones de la entidad demandada son contrarias a las pruebas allegadas al expediente y se fundamenta en un análisis erróneo de la producción de alcohol, lo que vicia de falsa motivación la actuación, elementos que no fueron resueltos por el Tribunal.

- Ingenio Risaralda S.A. y Cesar Augusto Arango Isaza

Señaló que la sentencia no se pronunció sobre los cargos de nulidad de violación al derecho de audiencia y defensa, falsa motivación, violación de las normas en que debía fundarse.

PROCESO N°:	250002324000-2011-00170-00 (ACUMULADO)
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	INGENIO PROVIDENCIA Y OTROS
DEMANDADO:	SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO
ASUNTO:	NIEGA ADICIÓN DE SENTENCIA

Que el Tribunal no se pronunció sobre la modificación de la imputación que hizo la entidad demandada frente al señor Arango Isaza, lo que hizo nugatorio su derecho a la defensa. Que la resolución de apertura de investigación se hizo en contra del Ingenio, pero no del señor Arango Isaza.

Que la entidad demandada basó sus conclusiones en documentos no reconocidos ni firmados por el señor Arango Isaza, además que no se valoró de manera adecuada los contratos de aprovisionamiento de caña, de los cuales no se deriva la existencia de un acuerdo espurio con otros Ingenios. Que la SIC no valoró de manera adecuada la existencia de contratos vigentes que demuestran la no existencia de acuerdos restrictivos.

Que el Ingenio Risaralda no tuvo la oportunidad de controvertir las pruebas ilegales incorporadas al expediente, pruebas decretadas más de 2 años después de que se hubiera notificado la resolución de apertura de investigación.

Que la SIC modificó la imputación fáctica al Ingenio sin brindarle la oportunidad de recopilar material probatorio para desvirtuar las nuevas imputaciones. Que por la ubicación geográfica del Ingenio, no se podía afirmar que se participó en un acuerdo para fijar los precios de la caña, además que se desconoció la fórmula de pago para la remuneración de la producción de alcohol, que a pesar de ser similar a la de la competencia, éste Ingenio fue el único que la pagó.

Asegura que se violó el principio constitucional de coordinación de la función administrativa al haberse propiciado espacios en los que hizo pública la información sobre las fórmulas de pago utilizadas en el sector. Que no se tuvo en cuenta las diferencias en las fórmulas ofrecidas por Risaralda para la producción de alcohol y la inasistencia a reuniones en donde se trató el tema de las fórmulas de pago.

2. CONSIDERACIONES

PROCESO N°: 250002324000-2011-00170-00 (ACUMULADO)
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: INGENIO PROVIDENCIA Y OTROS
DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO
ASUNTO: NIEGA ADICIÓN DE SENTENCIA

2.1. Adición de las providencias

El artículo 287 del Código General del Proceso señala que procede la adición de una providencia cuando en la misma se hubiere omitido pronunciarse sobre un punto que debió ser objeto de pronunciamiento. Señala la norma:

ARTÍCULO 287. ADICIÓN. Cuando la sentencia omite resolver sobre cualquiera de los extremos de la litis o sobre cualquier otro punto que de conformidad con la ley debía ser objeto de pronunciamiento, deberá adicionarse por medio de sentencia complementaria, dentro de la ejecutoria, de oficio o a solicitud de parte presentada en la misma oportunidad.

El juez de segunda instancia deberá complementar la sentencia del inferior siempre que la parte perjudicada con la omisión haya apelado; pero si dejó de resolver la demanda de reconvención o la de un proceso acumulado, le devolverá el expediente para que dicte sentencia complementaria.

Los autos solo podrán adicionarse de oficio dentro del término de su ejecutoria, o a solicitud de parte presentada en el mismo término.

Dentro del término de ejecutoria de la providencia que resuelva sobre la complementación podrá recurrirse también la providencia principal.

2.2. Caso concreto

De conformidad con lo expuesto en las solicitudes de adición, la Sala evidencia que la precitada figura procesal se pretende utilizar para que esta Corporación proceda a emitir sentencia complementaria sobre los siguientes argumentos:

- Los indicios graves que recaen sobre la SIC por no haber contestado la demanda ni haber asistido a la audiencia de conciliación extrajudicial, respecto al Ingenio Pichichi S.A. y el Ingenio Carmelita S.A.
- Sobre la presunción de inocencia del Ingenio Pichichi S.A. y del Ingenio Carmelita S.A., así como el no análisis del Acta de Acuerdo que la Superintendencia de Industria y Comercio utilizó para concluir que existía un

PROCESO N°:	250002324000-2011-00170-00 (ACUMULADO)
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	INGENIO PROVIDENCIA Y OTROS
DEMANDADO:	SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO
ASUNTO:	NIEGA ADICIÓN DE SENTENCIA

acuerdo anticompetitivo, y la no apreciación de las demás pruebas allegadas al expediente.

- Sobre el desconocimiento de que los Ingenios no manejaban los mismos precios y que fueron inexistentes las pruebas que vincularan a los solicitantes a un cartel.
- Que no se atendió la incorporación ilegal de pruebas al proceso administrativo, de las que no pudieron defenderse.
- Que se modificó la imputación que motivó la investigación, lo cual fue distinto entre el auto de apertura y el Informe Motivado previo a la decisión sancionatoria.
- Que está viciado el procedimiento porque las conclusiones de la entidad demandada son contrarias a las pruebas allegadas al expediente.
- Que se desconoció la indebida imputación realizada al señor Arango Isaza que le impidió ejercer su derecho a la defensa.
- Que se desconoció que la entidad demandada realizó una indebida valoración de los contratos vigentes sobre aprovisionamiento de caña que demostraban la no existencia de acuerdos restrictivos.
- Que se desconoció el principio de coordinación de la función administrativa.

En ese sentido, el H. Consejo de Estado, exp. 05001-23-33-000-2013-01143-01 (1317-2016), en providencia del 11 de noviembre de 2021 ha señalado que la figura de la adición, permite *“que el juez, si omitió pronunciarse sobre algún asunto de la controversia, lo haga a través de una sentencia complementaria, en la cual debe resolver los supuestos que no fueron objeto de análisis y tomar la decisión que corresponda”*, así mismo, en providencia rad. 05001-23-31-000-1995-00389-01, ha indicado el H. Consejo de Estado que tanto la aclaración, como la adición de la sentencia, son instrumentos que no sirven de excusa para que las partes o el juez, reabran el debate probatorio o jurídico propio de la providencia que es objeto de la solicitud.

PROCESO N°:	250002324000-2011-00170-00 (ACUMULADO)
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	INGENIO PROVIDENCIA Y OTROS
DEMANDADO:	SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO
ASUNTO:	NIEGA ADICIÓN DE SENTENCIA

En ese sentido, es claro que, con la providencia del 30 de marzo de 2023, se procedió a resolver los cargos de nulidad que, en primera instancia, no fueron resueltos por la extinta Subsección C en Descongestión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, y por tanto, en la sentencia objeto de la solicitud de adición se señaló:

“De conformidad con lo expuesto por el H. Consejo de Estado en sentencia del 1° de diciembre de 2022, en la presente sentencia la Sala debe pronunciarse sobre los cargos de nulidad restantes propuestos por los demandantes y que ya habían sido referenciados por la Sala de decisión de la subsección C en Descongestión de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en sentencia del 12 de diciembre de 2014, aclarando que no se hace relación a ninguno de los cargos que ya fueron objeto de pronunciamiento judicial en un primer momento.”

Así las cosas, la Sala de decisión profiere sentencia complementaria en donde aborda todos los cargos de nulidad pendientes de estudio debidamente delimitados en las decisiones judiciales anteriores, demostrando con ello que lo pretendido por los solicitantes de la adición es que se reabra el debate fáctico, jurídico y probatorio que conllevó a la expedición de la sentencia, elementos propios que en su momento tomará el Juez de segunda instancia para la decisión que en derecho corresponda (partiendo del hecho de que ya obran en el expediente recursos de apelación contra la decisión del 30 de marzo de 2023).

También se observa que se pretende debatir argumentos propios del cargo de nulidad de afectación al principio de congruencia y debido proceso, el cual se encuentra en firme, no sólo por la sentencia del primero (1°) de diciembre de dos mil veintidós (2022) proferida por el H. Consejo de Estado, sino también en sede de tutela (exp. 11001 03 15 000 2023 01660 00), en donde la misma Alta Corte, con sentencia del 11 de mayo de 2023 determinó:

“la Sala considera razonable la interpretación del Consejo de Estado, Sección Primera por cuanto, efectuado un estudio ajustado a la normatividad vigente y a la jurisprudencia de esta corporación, se evidenció que si existió congruencia entre la resolución de apertura de investigación y la que le impuso la sanción, en lo correspondiente a la conducta imputada. En estas condiciones el defecto sustantivo alegado no es de recibo y, por tal razón, no se advierte ninguna vulneración de los derechos fundamentales invocados. (...)”

PROCESO N°: 250002324000-2011-00170-00 (ACUMULADO)
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: INGENIO PROVIDENCIA Y OTROS
DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO
ASUNTO: NIEGA ADICIÓN DE SENTENCIA

Conforme a lo expuesto, la Sala puede establecer que la solicitud de adición de la sentencia del 30 de marzo de 2023 carece de fundamento, por lo cual será negada, pues la misma tiene como propósito reabrir el debate probatorio, cuya valoración y análisis no pueden ser modificados, en tanto que quedó acreditada la no prosperidad de los cargos formulados contra el acto demandado.

En consecuencia, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección "A",

RESUELVE

PRIMERO.- DENIÉGASE la solicitud de adición de la sentencia del treinta (30) de marzo de dos mil veintitrés (2023) proferida por la Subsección A Sección Primera de este Tribunal, por las razones aducidas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO.- En firme la presente providencia, por Secretaría se regresará el cuaderno principal del expediente al Despacho para darle trámite a los recursos de apelación propuestos.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Discutido y aprobado en sesión de la fecha.

Firmado electrónicamente
FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA
Magistrado

Firmado electrónicamente
CLAUDIA ELÍZABETH LOZZI MORENO
Magistrada

Firmado electrónicamente
LUIS MANUEL LASSO LOZANO
Magistrado

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

REPÚBLICA DE COLOMBIA



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

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

Magistrado Ponente: OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS
Expediente: No. 11001-33-41-002-2020-00164-01
Demandante: ZOILA ESTHER HERNÁNDEZ LLINÁS
Demandado: INSTITUTO NACIONAL DE VIGILANCIA
DE MEDICAMENTOS - INVIMA
Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL
DERECHO
Asunto: APELACIÓN DE AUTO QUE DENEGÓ
PRUEBAS

Visto el informe secretarial que antecede (archivo 05 cdno. Tribunal), procede el Despacho a pronunciarse respecto del recurso de apelación impetrado por la parte demandante en contra del auto dictado en audiencia inicial del 25 de noviembre de 2021 por el Juzgado 2º Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá (archivos 32 y 33 cdno. Juzgado), mediante el cual se denegó la práctica de unas pruebas.

I. ANTECEDENTES

1. La demanda

1. La señora Zoila Esther Hernández Llinás, por intermedio de apoderada judicial radicó ante los Juzgados Administrativos del Circuito de Bogotá, 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) Resolución No. 2018043491 del 8 de octubre de 2018 “por de la cual se califica el proceso sancionatorio No. 201604533” que se adelantó en contra de la demandante, y (ii) Resolución No. 2019047425 del 22 de octubre de 2019 “por la cual se

resuelve un recurso de reposición proceso sancionatorio Nro. 201604533”, proferidas por el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos – INVIMA (archivo 01).

2. Mediante acta individual de reparto del 11 de agosto de 2020, le correspondió el conocimiento del asunto al Juzgado 2º Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá (archivo 02), quien por auto del 15 de diciembre de 2020 admitió el medio de control promovido en el radicado de la referencia.

3. Así las cosas, vencido el término de traslado de la demanda, por auto del 5 de octubre de 2021 (archivo 24), el *a quo* fijó como fecha para la realización de la audiencia inicial el día 25 de noviembre de 2021 a las 10 a.m.

4. Acaecida la hora y fecha programada para la realización de la diligencia judicial, el Despacho de instancia llevó a cabo la audiencia inicial, donde se pronunció respecto del saneamiento del proceso, de las excepciones previas, sobre la fijación del litigio, la posibilidad de la conciliación, el decreto de pruebas y el traslado para alegar de conclusión (archivos 32 y 33).

2. La providencia objeto del recurso

El Juzgado 2º Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, en auto proferido en la audiencia inicial practicada el 25 de noviembre de 2021 dispuso denegar dos pruebas testimoniales solicitadas por la parte demandante, al considerar que no se informó el domicilio, residencia o lugar donde podían ser ubicados los testigos; además, respecto del testimonio del esposo de la demandante, señaló que dicha prueba resulta ineficaz para demostrar una situación emocional sufrida por la actora, toda vez que tal situación se debe demostrar con un dictamen psicológico.

De otra parte, el extremo actor solicitó que se oficiara a la autoridad demandada para que aportara copia de los procesos sancionatorios No. 2016-04536, 2016-0454 y 2016-04567, prueba que fue denegada por el Despacho de conocimiento del asunto en aplicación de lo dispuesto por el artículo 173 y el numeral 10º del artículo 78 del Código General del Proceso, pues, la demandante no cumplió con el deber de solicitar la prueba mediante derecho de petición (archivos 32 y 33).

3. Recurso de apelación

Contra la anterior decisión, la parte demandante interpuso recurso de apelación en término, argumentando, en síntesis, lo siguiente:

Indica el apoderado del extremo actor que, la prueba testimonial del cónyuge de la demandante, se hace necesaria para demostrar las afectaciones familiares (matrimoniales) que la sanción impuesta tuvo en el matrimonio de la demandante; al respecto, indica que esta prueba se solicita para demostrar la ocurrencia de perjuicios morales.

De otro lado, en lo relativo al testimonio de la persona que realizó la visita de inspección en el trámite administrativo sancionatorio, precisó que, al momento de radicar la demanda no se tenía conocimiento de quién fue la persona por cuanto a la demandante del asunto no se le compartió copia del acta de la visita realizada y fue solo hasta que el apoderado recurrente tuvo acceso al expediente administrativo que conoció el nombre del funcionario encargado de la visita.

Por último, en lo relativo a los procesos sancionatorios No. 2016-04536, 2016-0454 y 2016-04567, advirtió que los mismos se hacen necesarios para demostrar que el INVIMA ha venido adelantando procedimientos sancionatorios en contra de terceros que nada tienen que ver con la cadena de distribución de los equipos de Inversiones

LAC, por lo tanto, la sanción por infracciones sanitarias no debería recaer sobre el usuario final o comprador del producto, sino sobre quien lo comercializa.

II. CONSIDERACIONES

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.

(...)

2. Si el auto se profiere en audiencia, la apelación deberá interponerse y sustentarse oralmente a continuación de su notificación en estrados o de la del auto que niega total o parcialmente la reposición. De inmediato, el juez o magistrado dará traslado del recurso a los demás sujetos procesales, con el fin de que se pronuncien, y a continuación, resolverá si lo concede o no, de todo lo cual quedará constancia en el acta.

(...)

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, se advierte que el auto apelado fue proferido en la audiencia inicial realizada el 2 de febrero de 2022 y notificado en estrados en la misma diligencia. En consecuencia, la parte recurrente debió impetrar el recurso en la audiencia inicial, tal y como sucedió conforme lo plasmado en el acta de la respectiva audiencia y en el registro de audio y video de la misma visibles en los archivos 32 y 33 del expediente electrónico.

Así las cosas, observa el Despacho que el motivo de reproche de la parte recurrente, radica en la negativa del decreto de unas pruebas testimoniales, y la copia de los procesos sancionatorios No. 2016-04536, 2016-0454 y 2016-04567, solicitadas con el escrito de la demanda.

Al respecto, se pone de presente que, de conformidad con lo señalado por el numeral 5º del artículo 162 del CPACA, quienes pretendan acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo deberán realizar en el escrito de demanda la petición de las pruebas que pretendan hacer valer¹, carga procesal que fue cumplida por la parte demandante conforme se aprecia en el folio 20 y 21 del archivo 06 del expediente, así:

"(...)

1º. Se oficie a la Dirección de Responsabilidad Sanitaria, o a la dependencia del INVIMA que corresponda para que:

a). Suministre copias de los procesos sancionatorios Nos 2016-04536, 20160454 y 201604567 que dan cuenta de que se han iniciado varios procesos sancionatorios contra compradores de equipos médicos a Inversiones LAC S.A.S. en los que esta les vendió equipos con un registro sanitario que resulto no corresponderles, y que prueba que es modus operandi de esta firma o empresa engañar a sus compradores

(...)

4º Se reciba Testimonio al señor. NESTOR MARIO CIFUENTES SANCHEZ, con CC No 14321716, en su condición de esposo de la demandante para que exponga sobre los problemas maritales y económicos surgidos a raíz de las situaciones vividas provocadas a raíz de la sanción administrativa de multa impuesta por el INVIMA a su esposa, con dirección de residencia Calle 146 A 95-B-14 La Campiña Bogotá, correo electrónico NEESCIF@hotmail.com, CELULAR 3204201800.

¹ "ARTÍCULO 162. CONTENIDO DE LA DEMANDA. Toda demanda deberá dirigirse a quien sea competente y contendrá: (...)

5. La petición de las pruebas que el demandante pretende hacer valer. En todo caso, este deberá aportar todas las documentales que se encuentren en su poder.(...)"

5º Se reciba Testimonio al funcionario que practico (sic) la diligencia de Inspección Vigilancia y Control que dio lugar al proceso sancionatorio seguido en contra de la demandante, para que deponga lo que le conste sobre la diligencia de Inspección Vigilancia y Control que adelantó en el establecimiento de comercio de propiedad de la demandante cuyo efecto se oficiara al INVIMA Dirección de recursos Humanos y oficina que haga sus veces para que indique sus nombres completos identificación y dirección de residencia.

(...)” (mayúsculas del original).

Ahora bien, en lo relativo a la forma en cómo deben solicitarse las pruebas testimoniales, el legislador dispuso de un ritual especial para su pedimiento, el cual se encuentra consignado en el artículo 212 del Código General del Proceso, disposición aplicable por remisión expresa del artículo 306² del CPACA, a saber:

"ARTÍCULO 212. PETICIÓN DE LA PRUEBA Y LIMITACIÓN DE TESTIMONIOS. Cuando se pidan testimonios deberá expresarse el nombre, domicilio, residencia o lugar donde pueden ser citados los testigos, y enunciarse concretamente los hechos objeto de la prueba.

El juez podrá limitar la recepción de los testimonios cuando considere suficientemente esclarecidos los hechos materia de esa prueba, mediante auto que no admite recurso.” (Negrilla fuera de texto)

De la anterior forma de solicitar la prueba testimonial, se tiene que se deberá indicar el nombre del testigo, su lugar de domicilio, residencia o donde pueda ser contactado el testigo, junto con la indicación de que hechos se pretenden probar con la prueba.

Al respecto, advierte el Despacho que las solicitudes de los 2 testimonios pedidos por apoderado demandante, únicamente, el testimonio del cónyuge de la demandante cuenta con la indicación de nombre, lugar de residencia donde puede ser contactado, número celular y correo electrónico; de otra parte, en lo relativo al testimonio del funcionario del INVIMA que realizó la visita de inspección a la

² ARTÍCULO 306. ASPECTOS NO REGULADOS. En los aspectos no contemplados en este Código se seguirá el Código de Procedimiento Civil en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

sancionada, el extremo actor no indicó nombre ni lugar donde puede ser contactado.

(i) Así las cosas, se pone de presente que la solicitud de recepción de testimonio del funcionario del INVIMA que practicó la diligencia de inspección y vigilancia en el establecimiento comercial de la demandante, no cumple con los requisitos de Ley para su pedimento, por lo tanto, se considera que dicha prueba testimonial fue bien denegada y, en ese sentido, el auto apelado será confirmado con relación al testimonio del funcionario del instituto demandado.

En consecuencia, considera el Despacho que la petición de la prueba testimonial indicada en el párrafo inmediatamente anterior no cumplió con las exigencias contenidas en el artículo 212 de la Ley 1564 de 2012

(ii) Por el contrario, con relación al testimonio del señor Néstor Mario Cifuentes en su condición de cónyuge de la demandante, observa el Despacho que la prueba testimonial fue pedida en debida forma, toda vez que, el apoderado actor indicó el nombre completo del testigo, su número de identificación, el lugar de residencia y dónde podía ser citado, el número de teléfono celular y el correo electrónico de la persona que se solicita su testimonio.

Adicionalmente, el apoderado actor manifestó que la finalidad del testigo era la de exponer *“...sobre los problemas maritales y económicos surgidos a raíz de las situaciones vividas provocadas a raíz de la sanción administrativa de multa impuesta por el INVIMA a su esposa...”*.

En efecto, observa el Despacho que en el acápite de la demanda denominado declaraciones y condenas (pretensiones), el extremo

actor pretende que se le reconozca una indemnización por concepto de perjuicios morales, así:

"(...)

4. Además de las anteriores declaraciones se condene al INVIMA a reconocer y pagar a la parte demandante, o a quien represente sus derechos, la suma de veinte (20) millones de pesos por concepto de perjuicios morales y seis millones más por concepto de perjuicios materiales.

Los veinte (20) millones como perjuicios morales por el estrés y el dolor emocional a que se ha visto sometida al ser objeto de una sanción administrativa cuando ha sido (sic) en realidad una víctima de engaño, así como los problemas que tuvo con su esposo por los gastos que han significado su defensa y la multa que aunque no ha pagado si genera incertidumbre y desasosiego en ámbito familiar que pasa por problemas económicos.

(...)” (fl. 11 archivo 06 – Se destaca)

En consecuencia, se advierte que la solicitud del testimonio del señor Néstor Mario Cifuentes como cónyuge de la demandante cumplió con las exigencias contenidas en el artículo 212 de la Ley 1564 de 2012, por lo que se considera como mal denegada, pues, el extremo actor cumplió con la carga indicada en el artículo en cita, además, de exponer de manera expresa que su testimonio tiene como finalidad demostrar la ocurrencia de los perjuicios morales.

Adicionalmente, el *a quo* denegó el anterior testimonio al considerar que el daño moral alegado debe ser demostrado mediante un dictamen psicológico, lo cual va en contravía de las disposiciones probatorias del Código General del Proceso, pues, las partes cuentan con distintos medios de pruebas para demostrar los hechos en que fundamenten sus pretensiones, sin distinción de estas.

Luego, corresponde a la parte interesada en demostrar un hecho escoger el medio probatorio idóneo y pertinente para lo que se pretende, que, para el caso puntual, son las afectaciones familiares

con ocasión de la sanción administrativa impuesta, por lo tanto, el testimonio del cónyuge de la demandante puede ayudar a esclarecer si existió una afectación a la sana relación familiar con ocasión de la sanción administrativa impuesta.

En efecto, los testimonios son medios probatorios avalados por el Código General del Proceso, razón por la cual, si la solicitud de un testigo como medio de prueba se encuentra ajustada a las disposiciones del artículo 212 antes transcrito, no habría lugar para desestimarla; más aún, cuando la jurisprudencia del máximo tribunal contencioso administrativo, ha establecido que los testimonios son medios de pruebas idóneos para demostrar perjuicios morales tal cual lo reprodujo la Corte Constitucional en la sentencia de Tutela T-169 de 2013 con ponencia del magistrado Nilson Pinilla, donde expuso lo siguiente:

A partir de sentencia de septiembre 6 de 2001³, el Consejo de Estado consideró pertinente separar los criterios en materia de daño administrativo, de lo otrora establecido en el ámbito penal, dejando de lado la arcaica tasación en gramos oro para utilizar, en cambio, el salario mínimo como vía de cálculo, por razones de índole económica, principalmente por la conexión que se mantiene entre el salario mínimo móvil y el costo de vida, expresando así el daño moral y la tasación de los perjuicios correspondientes (está subrayado en el texto original):

"La reparación, en efecto, conforme a nuestro sistema legal, sólo debe atender a la entidad del daño mismo; debe repararse todo el daño causado, y sólo el daño causado, independientemente de la culpabilidad de su autor, o de la existencia de circunstancias de agravación o atenuación punitiva, y éste es un principio común a todos los casos, al margen de que la reparación se efectúe en un proceso penal, civil, laboral, contencioso administrativo o de otra índole. Este postulado básico (...) fue consagrado de manera expresa por el artículo 16 de la Ley 446 de 1998, en los siguientes términos: 'Art. 16.- Valoración de los Daños. Dentro de cualquier proceso que se surta ante la Administración de Justicia, la valoración de daños irrogados a las personas y a las cosas, atenderá los principios de reparación integral y equidad y observará los criterios técnicos actuariales'.

³ Radicación 66001-23-31-000-1996-3160-01 (expedientes 13232-15646).

No puede perderse de vista el principio de equidad, también previsto en la norma transcrita para ser tenido en cuenta en la labor de valoración del daño. Su importancia resulta mayor cuando se trata de la indemnización de un perjuicio que, por la naturaleza de éste, no puede ser restitutoria ni reparadora, sino simplemente compensatoria. En efecto, la suma establecida no se ajustará nunca al monto exacto del perjuicio, pero buscará, de alguna manera, restablecer el equilibrio roto con su ocurrencia. Se impone al juez, entonces, el ejercicio de una cierta discrecionalidad, que, sin embargo, debe encontrarse suficientemente razonada y fundada en las probanzas que, en el proceso, obren sobre la existencia del perjuicio y su intensidad. No se trata, en efecto, de una facultad arbitraria; por ello, en su desarrollo, debe buscarse también la garantía del principio de igualdad, lo que hace necesaria la comparación de la situación debatida con otras ya decididas, con fundamento en el análisis de los diferentes aspectos que determinan aquélla y éstas, dentro de los cuales deberá tomarse en cuenta, por supuesto, el valor real de la indemnización. Ahora bien, el artículo 16 de la Ley 446 de 1998 es de obligatoria observancia para todas las jurisdicciones. En cuanto a la jurisdicción contencioso administrativa, ha quedado clara su sujeción directa al artículo 16 de la Ley 446 de 1998, que, conforme a lo expresado, hace no sólo innecesario, sino improcedente, el recurso a la analogía, para aplicar el Código Penal vigente, a fin de decidir aspectos relativos a la valoración del daño moral.

Considera esta Sala que debe abandonarse el criterio adoptado por ella desde 1978, conforme al cual, para efectos de la indemnización del perjuicio moral, se daba aplicación extensiva a las normas que, al respecto, traía el Código Penal. (...) Se afirma, entonces, la independencia del juez contencioso administrativo para fijar, en cada caso, con sustento en las pruebas del proceso y según su prudente juicio, el valor de la indemnización del perjuicio moral. (...) Considerando que el salario mínimo mensual en Colombia se fija atendiendo fundamentalmente la variación del índice de precios al consumidor, se considera que el valor del perjuicio moral, en los casos en que éste cobre su mayor intensidad, puede fijarse en la suma equivalente a cien (100) salarios mínimos legales mensuales (...) cantidad que servirá de directriz a los jueces y tribunales de la misma jurisdicción.”

De la jurisprudencia del Consejo de Estado se desprende que el daño moral puede probarse por cualquier medio probatorio; sin embargo, la prueba solo atañe a la existencia del mismo, pero no permite determinar de manera precisa el monto en que deben reconocerse los perjuicios morales que, por su naturaleza (no puede intercambiarse la aflicción por un valor material), no tienen un carácter indemnizatorio sino compensatorio (en alguna manera intentan recomponer un equilibrio afectado). Para la tasación del daño, el juez se debe guiar por su prudente arbitrio, pero está obligado a observar, por

expreso mandato legal los principios de equidad y reparación integral⁴.

En atención al anterior contexto jurisprudencial y normativo, se advierte que la negativa al decreto del testimonio del señor Néstor Mario Cifuentes como cónyuge de la demandante no se ajusta a derecho, razón por la cual, se impone **revocar parcialmente** el auto apelado, para, en su lugar, ordenar el decreto de la prueba testimonial del cónyuge de la demandante, solicitada por el extremo actor.

(iii) Ahora bien, en lo relativo a las copias de los procesos sancionatorios Nos 2016-04536, 20160454 y 201604567, cuya finalidad es la de demostrar que la empresa Inversiones LAC SAS tiene un modus operandi en el cual vende equipos médicos con registros sanitarios alterados, considera el Despacho que no le asiste la razón al extremo actor en cuanto a la utilidad y pertinencia de la prueba en el presente asunto.

En efecto, si lo que pretende demostrar el apoderado actor es que la demandante está exenta de culpa por cuanto quien alteró el registro sanitario de un equipo médico fue la empresa comercializadora del mismo y no la compradora del instrumento, debe ser demostrado al interior del trámite sancionatorio que culminó con los actos administrativos que aquí se demandan y no en otros.

Al respecto, se debe precisar que, poco o nada logra el extremo actor demostrando que Inversiones LAC incurrió en alteraciones de registros sanitarios de equipos médicos al interior de otros procedimientos sancionatorios del INVIMA, pues, la alteración de los registros sanitarios por parte de Inversiones LAC que alega la demandante, lo debe demostrar al interior del procedimiento

⁴ Cfr. T-351 de mayo 5 de 2011, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

sancionatorio No. 201604533, que culminó con la expedición de las resoluciones que aquí se demandan.

En consecuencia, con relación a la prueba tendiente a oficiar al INVIMA para que allegaran copia de los procesos sancionatorios Nos. 2016-04536, 20160454 y 201604567, se encuentra ajustada a derecho, pues, el despacho no avizora la utilidad y pertinencia de la prueba.

Así las cosas, se trae a colación que la finalidad de los medios de pruebas no es otro distinto que lograr el esclarecimiento de la verdad que se relata en el proceso; en efecto, así lo ha reconocido la jurisprudencia del máximo órgano de la jurisdicción contenciosa administrativa, quien en providencia del 5 de marzo de 2015 proferida en el proceso de radicado No. 11001-03-28-000-2014-00111-00, con ponencia del consejero Alberto Yepes Barreiro, expuso:

"Sea lo primero advertir que la finalidad de la prueba es llevar al juez a la certeza o conocimiento de los hechos que se relatan en la demanda o en su contestación y su objetivo es soportar las pretensiones o las razones de la defensa. Para el efecto, la ley previó una serie de medios de prueba que pueden ser decretados en el marco del proceso, aquellos están enunciados en el artículo 165 del Código General del Proceso. Específicamente, el legislador estableció que uno de los medios mediante el cual el juez podría llegar a tener conocimiento de los hechos relevantes para el proceso sería a través de la "declaración de terceros" también conocidos como testimonios. Esta clase de prueba ha sido definida como: "una declaración de una o varias personas naturales que no son partes del proceso y que son llevadas a él para que con sus relatos ilustren los hechos que interesen al mismo, para efectos de llevar certeza al juez acerca de las circunstancias que constituyen el objeto del proceso" No obstante, y pese a la utilidad de los testimonios su decreto y práctica no es automática, toda vez que, que previo a tomar cualquier decisión respecto a las pruebas, el juez deberá analizar si aquel es conducente, pertinente y útil. Lo anterior, porque según el tenor del artículo 168 del Código General del Proceso se deben rechazar aquellos medios de convicción que no satisfagan las citadas características. La doctrina ha entendido que la pertinencia de la prueba hace alusión a la relación del medio de convicción

y el objeto del proceso y significa que las pruebas "deben versar sobre hechos que conciernan al debate, porque si en nada tienen que ver con el mismo entran en el campo de la impertinencia". Bajo la misma línea argumental el profesor Hernán Fabio López Blanco, sostiene que la prueba impertinente es aquella que nada aporta a la Litis, pues busca probar un hecho inocuo para los fines perseguidos dentro del proceso." (Se destaca).

En atención al anterior contexto jurisprudencial, el juzgador debe analizar la utilidad, conducencia y pertinencia, respecto de lo que, la apoderada de la parte demandante señaló que las pruebas testimoniales se solicitan para corroborar los hechos de la demanda; razón por la cual, el testimonio del cónyuge de la demandante resulta pertinente y útil para la demostración de los perjuicios morales alegados en el presente asunto y consecuentemente, **se decretará** la prueba en comento.

En distinto sentido, el testimonio del funcionario del INVIMA que realizó la visita de inspección y vigilancia en establecimiento comercial de la demandante, no cumplió con la ritualidad consagrada en el artículo 212 del Código General del Proceso para su pedimiento toda vez que ni siquiera se indicó el nombre de la persona que debía rendir el testimonio, por lo tanto, se encuentra bien denegada la prueba.

Por último, lo relativo a la prueba consistente en oficiar al Invima para que aportaran copia de los procesos sancionatorios Nos. 2016-04536, 20160454 y 201604567, el Despacho considera que se trata de una prueba inútil e inconducente, pues, lo que pretende demostrar es la conducta reiterada de Inversiones LAC, sin embargo, el extremo actor en el presente asunto se debe limitar a demostrar la conducta irregular de la empresa en cita, únicamente, en el procedimiento sancionatorio que se adelantó en contra de la demandante.

De otro lado, la Corte Constitucional⁵, ha destacado las obligaciones, deberes y cargas procesales que deben cumplir las partes dentro del proceso, estableciendo en esa última, que de no atenderse se puede generar una consecuencia desfavorable, así:

*"(...) **el proceso**, como mecanismo a través del cual se materializa el derecho de acceso a la administración de justicia, inexorablemente **conlleva la existencia de ciertas obligaciones de índole procesal o sustancial que la ley puede distribuir entre las partes, el juez o incluso terceros intervinientes**, ya sea para asegurar la celeridad y eficacia del trámite procesal, proteger a las mismas partes e intervinientes o bien para prevenir situaciones que impliquen daño o perjuicio injustificado a todos o algunos de ellos. **Teniendo en cuenta que el ejercicio de todos los derechos y libertades reconocidos en la Constitución implica responsabilidades**, ello no es más que una concreción del mandato previsto en el artículo 95-7 de la Carta Política, según el cual son deberes de la persona y del ciudadano colaborar para el buen funcionamiento de la administración de la justicia.*

5.2. La jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, recogida en varias ocasiones por la Corte Constitucional, ha establecido la diferencia entre **deberes, obligaciones y cargas procesales**, en los siguientes términos:

"Son deberes procesales aquellos imperativos establecidos por la ley en orden a la adecuada realización del proceso y que miran, unas veces al Juez (Art. 37 C. de P. C.), otras a las partes y aun a los terceros (Art. 71 ib.), y su incumplimiento se sanciona en forma diferente según quien sea la persona llamada a su observancia y la clase de deber omitido (arts. 39, 72 y 73 ibídem y Decreto 250 de 1970 y 196 de 1971). Se caracterizan porque emanan, precisamente, de las normas procesales, que son de derecho público, y, por lo tanto, de imperativo cumplimiento en términos del artículo 6° del Código.

Las obligaciones procesales son, en cambio, aquellas prestaciones de contenido patrimonial impuestas a las partes con ocasión del proceso, como las surgidas de la condena en costas que, según lo explica Couture, obedecen al concepto de responsabilidad procesal derivada del abuso del derecho de acción o del derecho de defensa. "El daño que se cause con ese abuso, dice, genera una obligación de reparación, que se hace efectiva mediante la condenación en costas". ("Fundamentos del Derecho Procesal Civil", número 130).

⁵ Sentencia C-086 24 de febrero de 2016, Expediente D-10902, Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 167 (parcial) de la ley 1564 de 2012, "por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones"

Finalmente, las cargas procesales son aquellas situaciones instituidas por la ley que comportan o demandan una conducta de realización facultativa, normalmente establecida en interés del propio sujeto y cuya omisión trae aparejadas para él consecuencias desfavorables, como la preclusión de una oportunidad o un derecho procesal e inclusive hasta la pérdida del derecho sustancial debatido en el proceso.

Como se ve, las cargas procesales se caracterizan porque el sujeto a quien se las impone la ley conserva la facultad de cumplirlas o no, sin que el Juez o persona alguna pueda compelerlo coercitivamente a ello, todo lo contrario de lo que sucede con las obligaciones; de no, tal omisión le puede acarrear consecuencias desfavorables. Así, por ejemplo probar los supuestos de hecho para no recibir una sentencia adversa". (Subrayado fuera del texto).

Una característica de **las cargas procesales** es entonces su carácter potestativo (a diferencia de la obligación procesal), de modo que no se puede constreñir a cumplirla. **Una característica es que la omisión de su realización puede traer consecuencias desfavorables para éste, las cuales pueden ir desde la preclusión de una oportunidad o un derecho procesal hasta la pérdida del derecho material.** En palabras ya clásicas, la carga funciona, diríamos, à double face; por un lado el litigante tiene la facultad de contestar, de probar, de alegar; en ese sentido es una conducta de realización facultativa; pero tiene al mismo tiempo algo así como el riesgo de no contestar, de no probar, de no alegar. El riesgo consiste en que, si no lo hace oportunamente, se falla en el juicio sin escuchar sus defensas, sin recibir sus pruebas o sin saber sus conclusiones. Así configurada, la carga es un imperativo del propio interés'.

5.3.- La Corte ha señalado en forma insistente que evadir el cumplimiento de las cargas procesales no es un criterio avalado por la jurisprudencia constitucional, en la medida en que **el desconocimiento de las responsabilidades de las partes en el proceso atentaría contra los mismos derechos que dentro de él se pretenden proteger y llevaría por el contrario a la inmovilización del aparato encargado de administrar justicia. Autorizar libremente el incumplimiento de las cargas procesales llevaría al absurdo de permitir que se propenda por perseguir intereses a través de la jurisdicción sin limitaciones ni restricciones procesales, incluso alegando la propia culpa o negligencia, lo que desde luego rechaza la jurisprudencia constitucional".** (negritas y subrayas fuera de texto)

Así las cosas, se advierte que, la parte demandante tuvo la oportunidad para solicitar las pruebas testimoniales con el lleno de los

requisitos; no obstante, omitió brindar la información necesaria para que un testigo sea llamado a rendir su testimonio y en ese sentido la prueba se encuentra bien denegada.

Por lo tanto, la decisión de negar el decreto de la práctica de uno de los dos testimonios solicitados por el extremo activo se encuentra ajustada a derecho, correspondiente al testimonio del funcionario del INVIMA; por el contrario, el testimonio del cónyuge de la demandante debió haber sido decretado al cumplir con la exigencias de Ley para su decreto y por cuanto los perjuicios morales pueden ser demostrados por cualquier medio probatorio y no solamente a través de dictámenes médicos especializados en psicología como lo afirmó el *a quo*.

Y, por último, en relación con la copia de los procesos sancionatorios Nos. 2016-04536, 20160454 y 201604567, se observa que son pruebas inconducentes en el sentido de que buscan demostrar irregularidades acaecidas en otros procedimientos sancionatorios adelantados por el INVIMA, cuando lo cierto es que, el extremo actor debe demostrar la irregularidad que se configura en el procedimiento sancionatorio que culminó con la expedición de los actos administrativos demandados en el asunto de la referencia.

En consecuencia, se **revocará parcialmente** el auto proferido en audiencia inicial del 25 de noviembre de 2021, proferido por el Juzgado 2º Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, para únicamente decretar el testimonio del señor Néstor Mario Cifuentes, de conformidad con lo aquí explicado.

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

RESUELVE:

Primero: Revócase parcialmente el auto proferido en audiencia inicial del 25 de noviembre de 2021, proferido por el Juzgado 2º Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, mediante el cual se denegó la práctica de unas pruebas, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

Segundo: En consecuencia, **decrétase** el testimonio del señor Néstor Mario Cifuentes Sánchez, identificado con C.C. 14.321.716, quien puede ser ubicado en la dirección Calle 146 A No. 95B – 14, barrio La Campiña, Bogotá, o al correo electrónico NESCIF@hotmail.com, o al número celular 3204201800.

Tercero: Ordénase al Juzgado Segundo Administrativo de Bogotá, fijar fecha de audiencia de pruebas para la recepción del testimonio decretado.

Cuarto: En lo demás, **confírmase** el auto proferido en audiencia inicial del 25 de noviembre de 2021, proferido por el Juzgado 2º Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, conforme a lo expuesto en esta providencia.

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

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS
Magistrado
Firmado electrónicamente

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

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN PRIMERA
SUBSECCIÓN “A”

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

Magistrado Ponente: DR. LUIS MANUEL LASSO LOZANO

Referencia: Exp No. 25899333300120070042804

Demandante: JOSÉ EDILBERTO NIÑO Y OTROS

Demandado: MUNICIPIO DE ZIPAQUIRÁ, CUNDINAMARCA, Y OTROS

MEDIO DE CONTROL PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS

Asunto: Rechaza recurso de apelación.

Antecedentes

Mediante auto del 16 de marzo de 2023, el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Zipaquirá, Cundinamarca, resolvió “*NEGAR la solicitud de nulidad presentada por DIEGO SADID LOZADA RUBIANO.*”.

Contra la providencia anterior, el apoderado de la parte actora interpuso recurso de apelación.

Por auto del 1 de junio de 2023, se concedió en el efecto devolutivo el recurso de apelación presentado en contra del auto del 16 de marzo de 2023.

Mediante reparto efectuado el 20 de junio de 2023, el proceso fue asignado por conocimiento previo a este Despacho.

Consideraciones

El Despacho rechazará por improcedente el recurso de apelación interpuesto por la parte actora en contra de la decisión del juzgado de primera instancia consistente en negar la solicitud de nulidad, por las siguientes razones.

El artículo 37 de la Ley 472 de 1998, dispone.

Exp No. 25899333300120070042804
Demandante: JOSE EDILBERTO NIÑO Y OTROS
Demandado: MUNICIPIO DE ZIPAQUIRÁ Y OTROS
MEDIO DE CONTROL PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
Asunto: Rechaza recurso de apelación

“ARTICULO 37. RECURSO DE APELACION. El recurso de apelación procederá contra la sentencia que se dicte en primera instancia, en la forma y oportunidad señalada en el Código de Procedimiento Civil, y deberá ser resuelto dentro de los veinte (20) días siguientes contados a partir de la radicación del expediente en la Secretaría del Tribunal competente.”.

En consonancia con la norma transcrita, la Sala Plena del H. Consejo de Estado,¹ providencia del 26 de junio de 2019, precisó que el recurso de apelación en el marco de las acciones populares procede únicamente en relación con la sentencia o con la decisión mediante la cual se decreta una medida cautelar.

“De antaño, esta Corporación y en vigencia del Código Contencioso Administrativo –normativa aplicable al presente asunto, teniendo en cuenta la fecha en que se presentó la demanda de acción popular (8 de julio de 2009 según consta a folio 18 vuelto del cuaderno 1 del expediente), frente al tema de la procedencia de los recursos en acciones populares ha dicho:

“Efectuado el anterior análisis, la Sala extrae las siguientes conclusiones en relación con la procedencia y oportunidad de los recursos en contra de las providencias proferidas a lo largo del trámite de acción popular: a) Contra los autos que se profieran durante el trámite de la acción popular – lo anterior supone que ya se encuentre trabada la litis, es decir notificada la demanda a los demandados-, bien en primera o segunda instancia el medio de impugnación procedente es la reposición, la cual deberá interponerse, sin importar la jurisdicción ante la cual se adelanta la acción – bien ordinaria o contencioso administrativa, en los términos del Código de Procedimiento Civil, en lo que concierne a los elementos de oportunidad y trámite (artículo 36 ley 472 de 1998). El anterior esquema procesal – en materia de impugnación de providencias-, no desconoce o quebranta disposiciones de rango constitucional – tales como el principio de la doble instancia (art. 31 C.P.) o el debido proceso (art. 29 C.P.), según lo establecido en la sentencia C377 de 2002 proferida por la Corte Constitucional; providencia ésta mediante la cual se declaró exequible el artículo 36 analizado. b) La sentencia de primera instancia – también la que aprueba el pacto de cumplimiento-, así como el auto que decreta medidas cautelares son providencias apelables por expresa disposición legal del estatuto especial normativo de estas acciones (artículos 36 y 26 ley 472 ibídem). c) El auto que rechaza la demanda – bien sea por falta de corrección (inadmisión), o por agotamiento de jurisdicción – es apelable, en la medida que es un proveído que no se profiere al interior del trámite de la acción popular, en tanto que con éste se trunca la existencia de aquél, ya que enerva la posibilidad de trabar el litigio. Lo anterior como quiera que, tal y como se analizó anteriormente, para establecer si el mencionado auto es o no apelable se debe acudir a la remisión normativa del artículo 44 de la ley 472 de 1998 que, para el caso de los procesos de competencia de la jurisdicción contencioso administrativa, se efectúa a los postulados del C.C.A.; estatuto

¹ H. CONSEJO DE ESTADO SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Consejero ponente: CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO Bogotá D.C., veintiséis (26) de junio de dos mil diecinueve (2019) Radicación número: 25000-23-27-000-2010-02540-01(AP)B Actor: FELIPE ZULETA LLERAS Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO Y OTROS

normativo éste, en el cual el auto que rechaza la demanda en un proceso de dos instancias es objeto de recurso de apelación (art. 181 numeral 1 ibídem).

d) El auto que inadmite la demanda, en materia de impugnación se rige, al igual que el que la rechaza, por los postulados normativos del C.C.A., razón por la cual el recurso procedente para su controversia es el ordinario de súplica, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 183 ibídem6 .”

No obstante, debe tenerse en cuenta que la Corte Constitucional al estudiar la constitucionalidad del artículo 36 de la Ley 472 de 1998 en sentencia C-377 de 2002 avaló dicha norma y concluyó que las únicas providencias pasibles del recurso de apelación, tal y como lo determinó el legislador de 1998 son el que decreta una medida cautelar y la sentencia de primera instancia.

Conforme con lo expuesto, en atención a la celeridad que debe caracterizar las acciones populares es claro que el recurso procedente contra las decisiones dictadas en el curso de este tipo de acciones es únicamente el de reposición, salvo lo dispuesto expresamente en los artículos 26 y 37 de la Ley 472 de 1998 respecto de las providencias a través de las cuales se dicta una medida cautelar y se profiere sentencia de primera instancia, decisiones estas que son apelables; sin que con dicha limitación se afecte en manera alguna el debido proceso o el derecho a la doble instancia conforme el análisis efectuado frente al punto por la Corte Constitucional.

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

(Destacado por el Despacho).

De acuerdo con lo anterior, las dos únicas providencias susceptibles de recurso de apelación en materia de acción popular son la sentencia de primera instancia y el auto que decreta una medida cautelar.

En el presente caso, la decisión apelada es el auto mediante el cual el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Zipaquirá, Cundinamarca, negó la solicitud de nulidad presentada por el apoderado de la parte actora, providencia que de acuerdo con la norma especial de la Ley 472 de 1998 y las precisiones de la Sala Plena del H. Consejo de Estado no es susceptible de dicho recurso.

A este respecto, resulta pertinente referir una decisión reciente del H. Consejo de Estado², en el marco de una acción popular, mediante la cual resolvió un recurso

² H. CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN PRIMERA

de queja en el sentido de estimar bien denegado el recurso de apelación interpuesto contra el auto que negó una nulidad, bajo las siguientes consideraciones.

“38.1. De conformidad con la norma citada *supra*, en las acciones populares que se tramitan en la Jurisdicción Contenciosa Administrativa se aplica el Código Contencioso Administrativo, hoy Ley 1437.

38.2. El artículo 208 de la Ley 1437 prevé que las nulidades procesales se tramitan como incidentes y deben aplicarse las causales de nulidad establecidas en el Código de Procedimiento Civil, hoy Ley 1564.

38.3. En virtud de esta remisión directa, es procedente acudir al artículo 133 de la Ley 1564 para determinar cuándo se configura la nulidad en el proceso que se rige por las normas previstas para la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

38.4. No obstante lo anterior, esta remisión no se extiende a los recursos que proceden contra el auto que niega una nulidad, comoquiera que ello está regulado especialmente en los artículos 26, 36 y 37 de la Ley 472, según los cuales, el auto que decreta la medida cautelar y la sentencia son susceptibles del recurso de apelación, mientras que el de reposición procede contra los autos proferidos durante el trámite de la acción popular. En efecto, la Ley 472 no prevé que sea posible interponer el recurso de apelación contra el auto que niega la nulidad procesal.

(...)

39.1. Sobre el particular, se precisa que el incidente de nulidad está relacionado directa e inescindiblemente con el proceso y depende de este, toda vez que si el primero no existe no es posible tramitar el segundo; en efecto, la nulidad procesal se configura por una presunta irregularidad ocurrida con ocasión del proceso, según las causales previstas en el artículo 133 de la Ley 1564; y si bien, los incidentes tienen un trámite especial, ello no conlleva a la inaplicación de las reglas del proceso del cual forma parte porque no es independiente.

40. En consecuencia, la decisión que se profiera en el incidente de nulidad es susceptible de los recursos previstos en la Ley 472 porque esta tiene una incidencia directa en el proceso y en el cumplimiento de los principios que rigen las acciones populares, según el artículo 5.º *ibidem*, entre los cuales, se encuentra la eficacia, posición jurisprudencial pacífica del Consejo de Estado.

41. Ahora bien, el legislador cuenta con capacidad de configuración para determinar cuándo procede el recurso de reposición contra las decisiones judiciales, como sucedió con la Ley 472, lo cual no vulnera el derecho de la defensa de las partes, siempre que la decisión que se profiera este acorde con la Constitución Política o la ley.

42. El recurso de reposición es el medio idóneo previsto para que la misma autoridad que profirió la decisión judicial la reforme o la revoque para garantizar que estas se encuentren acordes con el ordenamiento jurídico.

43. Por lo expuesto anteriormente, se estimará debida la denegación del

Exp No. 25899333300120070042804
Demandante: JOSE EDILBERTO NIÑO Y OTROS
Demandado: MUNICIPIO DE ZIPAQUIRÁ Y OTROS
MEDIO DE CONTROL PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
Asunto: Rechaza recurso de apelación
recurso de apelación interpuesto en este proceso.”

En consecuencia, se rechazará por improcedente el recurso de apelación interpuesto contra el auto del 16 de marzo de 2023.

DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO.- RECHAZAR por improcedente el recurso de apelación interpuesto contra el auto del 16 de marzo de 2023, mediante el cual se negó una solicitud de nulidad.

SEGUNDO.- Ejecutoriado este auto, por la Secretaría de la Sección, **DEVUÉLVASE** el expediente al Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Zipaquirá, Cundinamarca, para lo de su competencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado electrónicamente
LUIS MANUEL LASSO LOZANO
Magistrado

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