

REPÚBLICA DE COLOMBIA



Libertad y Orden

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

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

**PROCESO:** 25000-23-41-000-2023-01362-00  
**ACCIÓN:** DE CUMPLIMIENTO  
**DEMANDANTE:** DAISSY MILENA CHALIAL PAZ Y OTROS  
**DEMANDADO:** NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL –  
POLICÍA NACIONAL Y OTRO  
**ASUNTO:** RECHAZA DEMANDA

**Magistrado Ponente Encargado  
FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**

La Sala procederá a rechazar la demanda contentiva del medio de control de cumplimiento de normas con fuerza material de Ley o actos administrativos por las razones que pasarán a exponerse:

**1. DEMANDA.**

DAISSY MILENA CHALIAL PAZ, ELSA CRISTINA OYOLA MOSQUERA, JOSUÉ ADOLFO CALDERÓN, NICOLAS ADOLFO ÁLVAREZ ESTRADA y HÉCTOR MAURICIO TORRES PEDRAZA, por intermedio de apoderado, en ejercicio del medio de control de cumplimiento de normas con fuerza material de ley o de actos administrativos consagrada en el artículo 87 de la Constitución Política y regulado las Leyes 393 de 1997 y 1437 de 2011 (modificado por la Ley 2080 de 2021), solicitan que dé cumplimiento al fallo proferido en el «*Control Inmediato de Legalidad al Decreto Legislativo No. 491 de 28 de marzo de 2020 llevado a cabo por el Honorable Consejo de Estado conforme a las facultades establecidas en la Ley 1437 de 2011 artículos 111 numeral 8 y 136 y el Reglamento Interno de la Corporación, que tuvo como decisión encontrar que la condición de no haber superado la emergencia sanitaria en su totalidad*

PROCESO: 25000-23-41-000-2023-01362-00  
ACCIÓN: DE CUMPLIMIENTO  
DEMANDANTE: DAISY MILENA CHALIAL PAZ Y OTROS  
DEMANDADO: NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL – POLICÍA NACIONAL Y OTRO  
ASUNTO: RECHAZA DEMANDA

*y como consecuencia de ello DECLARAR NULO el decreto No. 1754 del 22 de diciembre de 2020»*

## **2. AUTO INADMISORIO.**

Por auto de 15 de octubre de 2023 la demanda fue inadmitida, para que la parte demandante la corrigiera, en el sentido de ordenar que:

i) cumplir con lo previsto en el artículo 10, numeral 2, de la Ley 393 de 1997, en el sentido de determinar claramente las normas con fuerza material de ley que estima incumplidas;

ii) cumplir con lo previsto en el artículo 10, numeral 5, de la Ley 393 de 1997, por cuanto, las peticiones presentadas a título de constitución en renuencia contienen una serie de solicitudes adicionales que no guardan concordancia con lo acá demandado, además carecen de una indicación precisa de las disposiciones legales o actos administrativos de los cuales se reclama su cumplimiento, y solo se presentaron ante la Policía Nacional, por lo que, el Ministerio de la Defensa Nacional y la Comisión Nacional del Servicio Civil, no fueron objeto de dicha actividad;

iii) los poderes presentados junto con la demanda no fueron conferidos en debida forma, por lo que deberá aportar poder, debidamente conferido, tal como lo prevén los artículos 74 del Código General del Proceso, y 5 de la Ley 2213 de 2022; y,

iv) indicar el domicilio, la dirección física ni el canal digital para notificaciones judiciales del señor HÉCTOR MAURICIO TORRES PEDRAZA, integrante de la parte demandante, según lo previsto en el numeral 7 del artículo 162 de la Ley 1437 de 2011.

Para lo anterior, se otorgó a la parte demandante el término de dos (2) días, contados a partir de la notificación del citado auto, para que procediera a subsanar los yerros advertidos.

PROCESO: 25000-23-41-000-2023-01362-00  
ACCIÓN: DE CUMPLIMIENTO  
DEMANDANTE: DAISSY MILENA CHALIAL PAZ Y OTROS  
DEMANDADO: NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL – POLICÍA NACIONAL Y OTRO  
ASUNTO: RECHAZA DEMANDA

### 3. CONSIDERACIONES DE LA SALA

El auto que inadmitió la demanda fue notificado por estado, fijado por la secretaria de la Sección Primera de esta Corporación el 17 de noviembre de 2023, como se observa en consulta efectuada en el sistema de gestión judicial SAMAI, quedando en firme el 22 del mismo mes y año; lapso en el que simultáneamente, transcurrió el término otorgado para subsanar la demanda; y, frente al cual, la parte demandante guardó silencio, comoquiera que no presentó escrito alguno manifestando subsanar lo ordenado; razón por la cual la demanda se rechazará en virtud de lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley 393 de 1997, que señala lo siguiente:

“ARTICULO 12. CORRECCIÓN DE LA SOLICITUD. Dentro de los tres (3) días siguientes a la presentación de la demanda el Juez de cumplimiento decidirá sobre su admisión o rechazo. Si la solicitud careciere de alguno de los requisitos señalados en el artículo 10 se prevendrá al solicitante para que la corrija en el término de dos (2) días. **Si no lo hiciera dentro de este término la demanda será rechazada.** En caso de que no aporte la prueba del cumplimiento del requisito de procedibilidad de que trata el inciso segundo del artículo 8o, salvo que se trate de la excepción allí contemplada, el rechazo procederá de plano.

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

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

#### RESUELVE

**PRIMERO. - RECHÁZASE** la demanda contentiva del medio de control de medio de control de cumplimiento de normas con fuerza material de Ley o actos administrativos, presentada por los señores **DAISSY MILENA CHALIAL PAZ Y OTROS** en contra de la **NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL – POLICÍA NACIONAL Y OTRO**, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO.-** Ejecutoriada la presente providencia, archívese el expediente sin necesidad de desglose, previas las constancias pertinentes.

PROCESO: 25000-23-41-000-2023-01362-00  
ACCIÓN: DE CUMPLIMIENTO  
DEMANDANTE: DAISSY MILENA CHALIAL PAZ Y OTROS  
DEMANDADO: NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL – POLICÍA NACIONAL Y OTRO  
ASUNTO: RECHAZA DEMANDA

## **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

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

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

*Firmado electrónicamente*  
**FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA**  
**Magistrado**

*Firmado electrónicamente*  
**LUIS NORBERTO CERMEÑO**  
**Magistrado**

La presente providencia fue firmada electrónicamente en la plataforma del Consejo de Estado denominada SAMAI por el magistrado Felipe Alirio Solarte Maya (E), el magistrado Fabio Iván Afanador García y el magistrado Luis Norberto Cermeño. 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 "C"

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

PROCESO NO.: 25000-23-41-000-2023-01358-00  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD (PROPIEDAD INDUSTRIAL)  
DEMANDANTE: INVERSIONES ESPAÑA ARENAS Y CIA SAS  
DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y  
COMERCIO (SIC)  
TERCERO CON INTERÉS: DERMACOL SAS  
ASUNTO: RECHAZA DEMANDA

MAGISTRADO PONENTE (E)  
FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA

La Sala procederá a rechazar la demanda contentiva del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho por las razones que pasarán a exponerse:

**1. DEMANDA.**

La sociedad INVERSIONES ESPAÑA ARENAS Y CIA SAS, interpuso demanda, contentiva del medio de control de nulidad, en contra de la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), con la que se pretende se declare la nulidad de: i) la Resolución No. 39617 de 23 de junio de 2022, «*Por la cual se decida la cancelación de un registro marcarío*»; expedida por el Director de Signos Distintivos, y, ii) la Resolución No. 63229 de 14 de septiembre de 2022, «*Por la cual se resuelve un recurso de apelación*», expedida por la Superintendente Delegada para la Propiedad Industrial de la Superintendencia de Industria y Comercio.

## **2. AUTO INADMISORIO.**

Por auto de 19 de octubre de 2023 la demanda fue inadmitida, para que la parte demandante la corrigiera, en el sentido de: i) allegar constancia de la notificación de los actos administrativos demandados, según lo dispone el numeral 1 del artículo 166 de la Ley 1437 de 2011; ii) adecuar la demanda y las pretensiones de ella, al medio de control correspondiente, conforme lo establecen los numerales 2 y 4 del artículo 162 y artículo 163 de la Ley 1437 de 2011; iii) aportar prueba de la existencia y representación del tercero con interés directo en el resultado del proceso, de conformidad con lo previsto en el numeral 4 del artículo 166 de la Ley 1437 de 2011; iv) indicar la dirección física y el canal digital para notificaciones judiciales del tercero con interés directo en el resultado del proceso, según lo previsto en el numeral 7 del artículo 162 de la Ley 1437 de 2011; y, v) acreditar la remisión a los demandados de copia de la demanda y sus anexos por medio electrónico, según lo previsto en el numeral 8 del artículo 162 de la Ley 1437 de 2011.

Para lo anterior, se otorgó a la parte demandante el término de diez (10) días, contados a partir de la notificación del citado auto, para que procediera a subsanar los yerros advertidos.

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

El auto que inadmitió la demanda fue notificado por estado, fijado por la secretaria de la Sección Primera de esta Corporación el 25 de octubre de 2023, como se observa en consulta efectuada en el sistema de gestión judicial SAMAI, quedando en firme el 30 ese mismo mes y **amor**; lapso en el que simultáneamente, transcurrió el término otorgado para subsanar la demanda, el cual finalizó el 9 de noviembre de 2023; y, frente al cual, la parte demandante **guardo** silencio, comoquiera que no presentó escrito alguno manifestando subsanar lo ordenado; razón por la cual la demanda se rechazará en virtud de lo dispuesto en el artículo 170 de la Ley 1437 de 2011, que señala lo siguiente:

PROCESO NO.: 25000-23-41-000-2023-01358-00  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: INVERSIONES ESPAÑA ARENAS Y CIA SAS  
DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO (SIC)  
ASUNTO: RECHAZA DEMANDA

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

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

### **RESUELVE**

**PRIMERO. - RECHÁZASE** la demanda, contentiva del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, presentada por INVERSIONES ESPAÑA ARENAS Y CIA SAS en contra de la SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO (SIC), por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO.-** Ejecutoriada la presente providencia, archívese el expediente sin necesidad de desglose, previas las constancias pertinentes.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

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

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

*Firmado electrónicamente*  
**FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA**  
**Magistrado**

*Firmado electrónicamente*  
**LUIS NORBERTO CERMEÑO**  
**Magistrado**

La presente providencia fue firmada electrónicamente en la plataforma del Consejo de Estado denominada SAMAI por el magistrado Felipe Alirio Solarte Maya (E), el magistrado Fabio Iván Afanador García y el magistrado Luis Norberto Cermeño. 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 C  
SALA DE DECISIÓN**

Magistrado Ponente FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA

Bogotá, ocho (8) de noviembre de dos mil veintitrés (2023)

**REFERENCIAS**

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
ACCIONANTE: LA LIBERACIÓN S.A.S. Y OTROS  
ACCIONADOS: DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ  
RADICACIÓN: 25000-23-41-000-2023-01096-00

**ASUNTO: RECHAZA DEMANDA**

El expediente ingresó con el fin de proveer respecto de la admisión de la demanda, no obstante, la Sala de Decisión procederá con el rechazo del medio de control de conformidad con las siguientes

**CONSIDERACIONES**

**1. Lo pretendido con la demanda y sustento fáctico del medio de control.**

La parte accionante eleva las siguientes pretensiones a través del escrito de demanda, las cuales se transcriben literalmente a efectos de desarrollar los argumentos que sustenta la decisión adoptada por la Sala:

“PRIMERA: Que se declare la nulidad del Oficio No. 20235130217321 del 15 de marzo de 2023, expedido por la Alcaldía Local de Usaquén, conforme a una o varias o todas las causales de nulidad que en la demanda se proponen -primer acto demandado- (ANEXO 1).

SEGUNDA: Que se declare la nulidad del Oficio del proceso No. 5848363 del 14 de abril de 2023, expedido por la Secretaría de Ambiente de la Alcaldía Mayor de Bogotá, "Referencia: Respuesta al Radicado 2023 ER77192", conforme a una o varias o todas las causales de nulidad que en la demanda se proponen - segundo acto demandado- (ANEXO 2).

TERCERA: Que, como consecuencia de la declaratoria de nulidad de uno o de los dos actos administrativos indicados, y a título de restablecimiento del derecho, se ordene a las demandadas a dejar construir y habitar tres cabañas de dos pisos (más el balcón), que ocupen un suelo de 24.5 mt<sup>2</sup> cada una, así: 1 en el Lote A y 2 en el Lote B.

PRIMERA SUBSIDIARIA DE LA TERCERA PRETENSIÓN: Que, como consecuencia de la declaratoria de nulidad de uno o de los dos actos administrativos indicados, y a título de restablecimiento del derecho, se ordene al Distrito Capital de Bogotá comprar al valor comercial los 7 lotes objeto de esta demanda.

SEGUNDA SUBSIDIARIA DE LA TERCERA PRETENSIÓN: Que, en el marco de la reparación del daño, se declare que el Distrito Capital de Bogotá es responsable del daño antijurídico que le ocasionó a las sociedades demandantes, con ocasión de la expedición del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) "Bogotá Verdece 2022-2035", Decreto 555 del 29 de diciembre de 2021 de la Alcaldía Mayor de Bogotá, que declaró que el uso de los siete inmuebles de propiedad de las demandantes sería sólo para protección y conservación ambiental, sin posibilidad de construir ni de gozar ni usar, y que, en consecuencia, se condene al Distrito Capital de Bogotá a reparar el daño mediante la compra de 7 predios de propiedad de los peticionarios, por la suma indicada en este escrito o la que se establezca en el proceso.

TERCERA SUBSIDIARIA DE LA TERCERA PRETENSIÓN: Que, en el marco de la reparación directa, se declare que el Distrito Capital de Bogotá es responsable del daño antijurídico que le ocasionó a las sociedades demandantes, con ocasión de la expedición del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) "Bogotá Verdece 2022-2035", Decreto 555 del 29 de diciembre de 2021 de la Alcaldía Mayor de Bogotá, que declaró que el uso de los siete inmuebles de propiedad de las demandantes sería sólo para protección y conservación ambiental, sin posibilidad de construir ni usar ni gozar, y que, en consecuencia, se condene al Distrito Capital de Bogotá a reconocer y pagar a las demandantes los perjuicios ocasionados, tanto por daño emergente como por lucro cesante, por la suma indicada en este escrito o la que se establezca en el proceso. (...)"

Para respaldar las pretensiones, en la demanda se refirió como sustento fáctico que:

1.- En el año 1978, las sociedades demandantes compraron el predio denominado El Carmen, posteriormente desagregado en lotes de menor extensión, con la finalidad de realizar la construcción de casas campestres.

2.- El 26 de abril de 2005, se registró en los folios de matrículas inmobiliarias sendas anotaciones relativas al Acuerdo 30 de 1976 (por medio del cual se declaran unas áreas de reserva forestal) y la Resolución 76 de 1977 (por medio del cual se declara como área de Reserva Forestal Protectora a la zona denominada Bosque Oriental de Bogotá), con lo que consideró se adquirió un bien a precio comercial, cuando realmente estaba condenado a su inutilización dada su limitada destinación.

3.- Previo al registro antes anotado, se inició la construcción de tres cabañas en dos de los lotes desagregados del predio principal. No obstante, el 14 de julio de 2005, la Alcaldía Local de Usaquén ordenó el sellamiento de las obras, y dio inicio al procedimiento administrativo 4013-05 por la presunta infracción al régimen de obras y urbanismo en contra de CAROLINA ORTÍZ Y COMPAÑÍA S. EN C., RAÚL GAVIRIA RUEDA y FIDUCIARIA PETROLERA S.A. "FIDUPETROL S.A.".

4.- El 20 de octubre de 2006, la referida autoridad profirió la Resolución No. 151, por medio de la que los declaró infractores del régimen urbanístico y de obras, impuso multa a los sancionados y ordenó la demolición de las obras.

5.- El 12 de noviembre de 2009, la Alcaldía Local de Usaquén expidió la Resolución No. 291-09 en la que corrigió un error aritmético y dispuso no acceder a la solicitud de revocar la decisión contenida en la Resolución No. 151. Contra dicha determinación, los sancionados interpusieron recurso de reposición y en subsidio de apelación.

6.- Mediante Resolución No. 152 del 1º de junio de 2021, el Alcalde Local de Usaquén declaró la pérdida de fuerza ejecutoria del numeral segundo de la Resolución No. 151 de 2006, modificado por el numeral primero de la Resolución No. 291 de 2009, modificado a su vez por el numeral segundo de la Resolución No. 264 de 2010 (relativo a la sanción pecuniaria impuesta a los infractores), y ordenó continuar con el trámite de demolición de las obras.

7.- Con la expedición del Decreto 555 de 2021, nuevo POT "*Bogotá Reverdece 2022-2035*", se afectó el derecho de propiedad sobre los bienes objeto de litigio.

8.- El 8 de febrero de 2023, indican haber acudido por vía de petición a la Alcaldía Local de Usaquén, la cual profirió el Oficio No. 20235130217321 (primer acto demandado).

9.- El 22 de marzo de 2023, solicitaron ante la Alcaldía Mayor de Bogotá la compra de los inmuebles, para lo que la referida entidad expidió el Oficio No. 5848363 (segundo acto demandado), con el que considera se negó la solicitud elevada.

## **2. Naturaleza de los actos administrativos demandados.**

### 2.1. Oficio No. 20235130217321 del 15 de marzo de 2023.

El 8 de febrero de 2023, el apoderado judicial de las sociedades accionantes elevó una serie de peticiones de información relativas a determinar *i)* número de viviendas construidas en la Urbanización Floresta de la Sabana desde el año 2000 y, *ii)* número de sellamientos de las obra por parte de la Alcaldía; y a su vez solicitó que se decrete la pérdida de fuerza ejecutoria de toda la Resolución 051 del 20 de octubre de 2006, o en subsidio, se conceda el recurso de apelación interpuesto el 26 de abril de 2010 contra la Resolución No. 291-09 del 12 de noviembre de 2009.

De la revisión del acto suscrito por el Alcalde Local de Usaquén por medio del cual se dio respuesta a las solicitudes antes referidas, la Sala concluye que no se trata de un acto definitivo que sea enjuiciable ante la jurisdicción si se considera que, *i)* las dos primeras solicitudes elevadas a la administración no pretendieron definir una situación jurídica particular, sino que se limitaron a la solicitud de información, razón por la que a voces del artículo 43 del C.P.A.C.A., no deciden directa ni indirectamente un asunto o impiden continuar con alguna actuación, y *ii)* el mencionado oficio no adoptó ninguna decisión de fondo en lo que respecta a la solicitud de pérdida de ejecutoria o la concesión del recurso de apelación promovido contra la Resolución No. 291-09, como quiera que el acto se limitó a remitir tales solicitudes al interior del expediente 4013 de 2005 SIACTUA 140, a efectos de que allí se adoptara la correspondiente decisión de fondo.

Como quiera que, de la revisión del contenido del acto acusado no se verifica la existencia de una verdadera declaración de voluntad de la administración creadora de efectos jurídicos concretos, la Sala rechazará la demanda frente al referido acto en virtud de lo dispuesto por el numeral tercero del artículo 169 del C.P.A.C.A.

### 2.2. Oficio No. 5848363 expedido por la Secretaría Distrital de Ambiente.

Mediante derecho de petición de fecha 22 de marzo de 2023, la parte actora solicitó al Distrito Capital la compra de los predios identificados con matrícula inmobiliaria 50N-837262-chip AAA0142KJWF, ubicados en la localidad de Usaquén en la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá.

Al respecto, la Dirección de Gestión Ambiental de la Secretaría de Ambiente del Distrito informó al peticionario que los procesos de adquisición predial se encontraban regulados por las leyes 9ª de 1989 y 388 de 1997, el Decreto Reglamentario 1077 de 2015 y el Decreto Distrital 555 de 2022. Precisó los procedimientos adelantados por la referida Secretaría a efectos de determinar los predios susceptibles de adquisición y su priorización, así como el trámite posterior a desplegar por parte de la Entidad. Refirió la existencia del Convenio 1240 de 2017, suscrito con la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, cuyo objeto corresponde a aunar esfuerzos técnicos y administrativos para la adquisición, mantenimiento y administración de los predios requeridos para la conservación de los recursos hídricos que surten al Acueducto Distrital.

Con fundamento en lo anterior, la entidad indicó que el bien objeto de petición no se encuentra incluido en la primera fase de priorización para adquisición; no obstante, en aras de resolver la solicitud elevada, procedió a dar traslado a la EAAB para que se valide si dichos predios se encuentran priorizados para su adquisición, o en su defecto sean incluidos para la priorización de adquisición, ello sujeto al cumplimiento de las disposiciones que regulan dicho trámite.

Visto lo anterior, la Sala concluye que el acto del cual se depreca nulidad no corresponde a un acto definitivo que permita su examen de legalidad ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, ello si se considera que, *i*) el acto se limitó a referir el marco normativo del proceso de adquisición de bienes de interés ambiental, *ii*) estableció el procedimiento a desplegar frente a los bienes objeto de oferta, y *iii*) remitió por competencia a la EAAB a efectos de resolver de fondo la solicitud elevada.

Así, el referido oficio constituye apenas una disposición instrumental en el marco del trámite administrativo solicitado por el peticionario, sin que con él se defina particularmente sobre el trámite solicitado, o entrañe la voluntad de la entidad, creadora de efectos jurídicos, razón por la que conforme el numeral tercero del artículo 169 del C.P.A.C.A., se rechazará la demanda frente al referido acto.

### **3. De la falta de competencia de las pretensiones subsidiarias.**

La Sala observa que, con el escrito de demanda, además se propusieron pretensiones subsidiarias de reparación directa tendientes a que se declare al Distrito responsable del daño antijurídico causado a las sociedades demandantes en virtud de la expedición del Decreto 555 del 29 de diciembre de 2021 – POT Bogotá Reverdece 2022-2035, consistente en el cambio de destinación del uso de los inmuebles objeto de litigio.

Al respecto, debe indicarse que el artículo 165 del C.P.A.C.A. establece como requisito general de procedencia de la acumulación de pretensiones que estas sean *conexas*, y que, además, *i) **el juez sea competente para conocer de todas**, ii) no se excluyan entre sí, iii) no haya operado la caducidad respecto de alguna de ellas, y iv) todas deban tramitarse por el mismo procedimiento.*

Para la Sala, se configura la falta de competencia para conocer de las pretensiones de reparación directa acumuladas en forma subsidiaria, máxime si se considera que no resultan ser conexas con las de nulidad y restablecimiento del derecho, ello debido a que el daño antijurídico que se reclama no proviene de los actos administrativos aquí demandados, sino que se alega como fuente del daño el Decreto 555 de 2021, el cual resulta ajeno al medio de control principal.

Tal circunstancia da lugar a que esta Sala declare su falta de competencia y ordene la remisión de la demanda a la Sección Tercera de esta Corporación para que conozca de las pretensiones de reparación, por ser la Sección especializada para conocer de los procesos de responsabilidad extracontractual que se ventilen contra el Estado.

Por lo expuesto, la Sección Primera – Subsección C del Tribunal Administrativo de Cundinamarca

#### **RESUELVE:**

**1.- RECHAZAR** el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho ejercido por LA LIBERACIÓN S.A.S. Y OTROS en contra del DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia.

**2.-** Declarar la **FALTA DE COMPETENCIA** de esta Sección para conocer de las pretensiones de reparación directa acumuladas en forma subsidiaria. Y en consecuencia, se ordena que por Secretaría se remita la demanda de la referencia a la Sección Tercera de esta Corporación.

**Notifíquese y cúmplase,**

**Los Magistrados,**

*(firmado electrónicamente en SAMAI)*

**FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA**

*(firmado electrónicamente en SAMAI)*

**LUIS NORBERTO CERMEÑO**

*(firmado electrónicamente en SAMAI)*

**FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA (E)**

FRFP

REPÚBLICA DE COLOMBIA



Libertad y Orden

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

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

**PROCESO N°:** 250002341000202300488-00  
**MEDIO DE CONTROL:** PROTECCIÓN DE DERECHOS E INTERESES  
COLECTIVOS  
**DEMANDANTE:** RESIDENTES DEL BARRIO SANTA MATILDE Y  
MONTES I LOCALIDAD DE PUENTE ARANDA –  
REPRESENTADOS POR MARÍA DEL TRÁNSITO  
BARRETO CAMARGO Y OTROS  
**DEMANDADO:** CENTRAL DE INVERSIONES SA (CISA)  
**ASUNTO:** CONTROL DE LEGALIDAD

**MAGISTRADO PONENTE**  
Encargado  
**FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**

Observa la Sala que se debe dejar sin efecto los autos de: i) 26 de julio de 2023 por el que se inadmitió la demanda; y, ii) 6 de septiembre de 2023 por el que se admitió la demanda, por las razones que pasan a exponerse:

**1. ANTECEDENTES.**

Los residentes del barrio Santa Matilde y Montes I de la Localidad de Puente Aranda de la ciudad de Bogotá DC, representados por la señora María del Tránsito Barreto Camargo, y otros interpusieron demanda en contra de la sociedad Central de Inversiones SA (CISA), con el fin de que se protegieran los derechos colectivos a un ambiente sano, y al espacio y patrimonio público y se accediera a las siguientes pretensiones:

“1- Respetado Magistrado le Solicitamos con nuestro acostumbrado respeto, se ampare y reconozca los derechos colectivos y el bien común de la Comunidad ya que se están vulnerado nuestros derechos fundamentales adquiridos, ininterrumpidos en la posesión real material tangible del Parque Ave Fénix y/o Zona Verde durante más de 52 años y más de sesenta

PROCESO No.: 250002341000202300488-00  
 MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
 DEMANDANTE: RESIDENTES DEL BARRIO SANTA MATILDE Y MONTES I LOCALIDAD DE PUEBLO ARANDA – REPRESENTADOS POR MARÍA DEL TRÁNSITO BARRETO CAMARGO Y OTROS  
 DEMANDADO: CENTRAL DE INVERSIONES SA (CISA)  
 ASUNTO: CONTROL DE LEGALIDAD

<p>desde la creación del barrio de los barrios Santa Matilde y ciudad Montes I sector de la Localidad de Pueblo Aranda, Soacha y Bogotá al Goce y disfrute de un Ambiente sano de acuerdo a lo establecido en la constitución, al disfrute del espacio público, al Patrimonio Natural y Público, a los servicios públicos.</p>	
<p>2- Por la paz, la tranquilidad de la comunidad por todas las pruebas aportadas y terminar con este conflicto de más de 52 años, con ello evitar, daños y amenazas futuras a la vulneración a los Derechos Colectivos, seguir coadyuvando con el medio ambiente que aún nos queda ya que la localidad de Pueblo Aranda es una de las contaminadas de Bogotá.</p>	
<p>3- Solicitamos como soluciones se escriture esta Zona Verde y/o Parque Ave Fénix de Santa Matilde a la Defensoría del Espacio Público (DADEP), para que esta entidad pueda hacer la aprensión del bien se le asigne un RUPI y quede como Espacio Público a favor propio de la Comunidad que sea protegido también como Zona Verde, sostenible en el tiempo con ello se le pueda hacer las mejoras como Parque Público conservando el verde como es nuestro deseo y seguir disfrutando de este sitio por el bien de todas las ciudadanas y ciudadanos ya que Bogotá alberga a todos</p>	<p>Reclama la parte demandante que “se escriture esta Zona Verde y/o <b>Parque Ave Fénix de Santa Matilde</b> a la Defensoría del Espacio Público (DADEP)”.</p> <p>Tal como se puede observar, la acción popular no constituye el medio de control destinado a la transmisión del derecho de dominio a cualquier título de un bien inmueble.</p>
<p>4- El Parque y/o Zona Verde tuvo un precio simbólico e irrisorio de \$275.362 pesos y gastos notariales y de escrituración para redondear \$6.000 mil pesos, no perderían mucho y si harían muy felices a estas comunidades por el derecho adquirido el tiempo de posesión, el trabajo, cuidado y defensa Comunal durante 52 años y más de sesenta años ininterrumpidos desde la creación del barrio desde nuestros padres y ahora nos tocó a nosotros coger esta bandera en aras de conservar este Parque y/o Zona Verde el Pulmón que representa.</p>	<p>La acción popular no constituye el medio de control señalado por la ley para el reconocimiento de la propiedad a través de la declaración de prescripción adquisitiva de dominio, pues para ello existen procedimientos propios, medios de prueba especiales y jueces naturales distintos al juez constitucional de la acción popular.</p>

PROCESO No.: 250002341000202300488-00  
 MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
 DEMANDANTE: RESIDENTES DEL BARRIO SANTA MATILDE Y MONTES I LOCALIDAD DE  
 PUENTE ARANDA – REPRESENTADOS POR MARÍA DEL TRÁNSITO BARRETO  
 CAMARGO Y OTROS  
 DEMANDADO: CENTRAL DE INVERSIONES SA (CISA)  
 ASUNTO: CONTROL DE LEGALIDAD

<p>5- Solicitamos como otra solución la Nulidad de la escritura 334 de 29 de 2021 vuelva a su estado anterior y se puede legalizar con el DADEP</p>	<p>La acción popular no constituye el medio eficaz para declarar la nulidad de un contrato estatal de compraventa de un bien inmueble.</p>
<p>6- La nulidad se ha de hacer por el mismo valor de la venta del acto si este es el caso para que haya total claridad en todo lo relacionado a esta Zona Verde y/o Parque Ave Fénix de Santa Matilde y podamos seguir utilizando para el deporte, la recreación, el disfrute de un ambiente sano del espacio público para toda clase de actividades sociales y culturales el derecho a los servicios públicos, que seguimos pagando y seguir conservando este ecosistema para la Comunidad que es por lo que hemos y seguimos trabajando.</p>	<p>La acción popular no es el medio de control para disponer la resolución de un contrato de compraventa por lesión enorme, como al parecer lo pretende la parte demandante.</p>
<p>7- Ya que Cisa intervino para que nos quitaran la poda del césped, se restablezca este servicio del Parque Ave Fénix de Santa Matilde y/o Zona Verde por todas las irregularidades que hay al respecto de esta escritura.</p>	<p>El medio de control de protección y defensa de los derechos colectivos no resulta eficaz para la adopción de medidas de carácter puramente administrativo o policivo, relacionados con la limpieza de lotes de terreno.</p>
<p>8- CISA Central de Inversiones adquirió muchos inmuebles y cartera de Cofinpro, por todas las inconsistencias en la escritura dado que les costó una suma irrisoria de \$275.362 mil pesos, se legalice en pro de la Comunidad, así podremos seguir fomentando el deporte y podamos seguir conservando este ecosistema, árboles, suelo, animales, la vida de las aves e insectos tan importantes para humanidad.</p>	<p>La acción popular no es el medio de control para discutir contratos de compraventa de bienes inmuebles por parte de CISA.</p>
<p>9- No se debería desconocer el trabajo realizado por la comunidad en nuestro PARQUE AVE FÉNIX DE SANTA MATILDE y/o zona verde protegida por sus habitantes en diferentes tiempos, trabajo comunitario, tiempo, esfuerzo etc. por tal razón este colectivo de personas invierte en esta zona verde y/o PARQUE AVE FÉNIX DE SANTA MATILDE que consideramos como propio por generaciones.</p>	<p>La pretensión resulta ajena al medio de control de protección de derechos colectivos, pues se refiere al reconocimiento de la fuerza de trabajo en la atención y cuidado de un bien inmueble.</p>

PROCESO No.: 250002341000202300488-00  
 MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
 DEMANDANTE: RESIDENTES DEL BARRIO SANTA MATILDE Y MONTES I LOCALIDAD DE  
 PUENTE ARANDA – REPRESENTADOS POR MARÍA DEL TRÁNSITO BARRETO  
 CAMARGO Y OTROS  
 DEMANDADO: CENTRAL DE INVERSIONES SA (CISA)  
 ASUNTO: CONTROL DE LEGALIDAD

<ul style="list-style-type: none"> <li>• A la comunidad No nos ha dado miedo de salir a defender nuestro parque Ave Fénix de Santa Matilde y/o manzana X46 a cualquier hora y momento por más 52 años de reconstruido, mejorado y embellecido, NUESTRO PULMÓN.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La pretensión resulta ajena a la declaración de violación o amenaza de derechos colectivos.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• No todo puede ser moles de cemento, por eso valoramos los pocos espacios verdes y blandos que nos quedan todavía.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El ordenamiento urbano y la forma como los propietarios destinen el uso de bienes inmuebles, es propio del ordenamiento territorial y de las autoridades, razón por la que al juez popular no les es dable intervenir por las solas aspiraciones de la parte demandante.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Citamos si viene al caso la medida cautelar y el amparo de pobreza</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No se acepta el amparo de pobreza.</li> </ul>

## 2°. CONTROL DE LEGALIDAD

Encuentra la Sala que, es del caso dejar sin efecto los autos de: i) 26 de julio de 2023 por el que se inadmitió la demanda; y, ii) 6 de septiembre de 2023 por el que se admitió la demanda, en consideración a lo siguiente:

La demanda contentiva del medio de control de protección de derechos e interés colectivos deberá cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 18 de la ley 472 de 1998, que a la letra dice:

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

- a) La indicación del derecho o interés colectivo amenazado o vulnerado;*
- b) La indicación de los hechos, actos, acciones u omisiones que motivan su petición;*
- c) La enunciación de las pretensiones;*
- d) La indicación de la persona natural o jurídica, o la autoridad pública presuntamente responsable de la amenaza o del agravio, si fuere posible;*
- e) Las pruebas que pretenda hacer valer;*
- f) Las direcciones para notificaciones;*
- g) Nombre e identificación de quien ejerce la acción. La demanda se dirigirá contra el presunto responsable del hecho u omisión que la motiva, si fuere conocido. No obstante, cuando en el curso del proceso se establezca que*

PROCESO No.: 250002341000202300488-00  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: RESIDENTES DEL BARRIO SANTA MATILDE Y MONTES I LOCALIDAD DE  
PUENTE ARANDA – REPRESENTADOS POR MARÍA DEL TRÁNSITO BARRETO  
CAMARGO Y OTROS  
DEMANDADO: CENTRAL DE INVERSIONES SA (CISA)  
ASUNTO: CONTROL DE LEGALIDAD

*existen otros posibles responsables, el juez de primera instancia de oficio ordenará su citación en los términos en que aquí se prescribe para el demandado”.*

Asimismo, la demanda también deberá contener, en lo que resulte compatible, los requisitos y anexos previstos en los artículos 162 y 166 de la Ley 1437 de 2011, modificados por la Ley 2080 de 2002, que disponen:

**“ARTÍCULO 162. CONTENIDO DE LA DEMANDA.** Toda demanda deberá dirigirse a quien sea competente y contendrá:

1. La designación de las partes y de sus representantes.
2. Lo que se pretenda, expresado con precisión y claridad. Las varias pretensiones se formularán por separado, con observancia de lo dispuesto en este mismo Código para la acumulación de pretensiones.
3. Los hechos y omisiones que sirvan de fundamento a las pretensiones, debidamente determinados, clasificados y numerados.
4. Los fundamentos de derecho de las pretensiones. Cuando se trate de la impugnación de un acto administrativo deberán indicarse las normas violadas y explicarse el concepto de su violación.
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.
6. La estimación razonada de la cuantía, cuando sea necesaria para determinar la competencia.
7. El lugar y dirección donde las partes y el apoderado de quien demanda recibirán las notificaciones personales. Para tal efecto, deberán indicar también su canal digital.
8. El demandante, al presentar la demanda, simultáneamente, deberá enviar por medio electrónico copia de ella y de sus anexos a los demandados, salvo cuando se soliciten medidas cautelares previas o se desconozca el lugar donde recibirá notificaciones el demandado. Del mismo modo deberá proceder el demandante cuando al inadmitirse la demanda presente el escrito de subsanación. El secretario velará por el cumplimiento de este deber, sin cuya acreditación se inadmitirá la demanda. De no conocerse el canal digital de la parte demandada, se acreditará con la demanda el envío físico de la misma con sus anexos.

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

(...) **ARTÍCULO 166. ANEXOS DE LA DEMANDA.** A la demanda deberá acompañarse:

1. Copia del acto acusado, con las constancias de su publicación, comunicación, notificación o ejecución, según el caso. Si se alega el silencio administrativo, las pruebas que lo demuestren, y si la pretensión es de repetición, la prueba del pago total de la obligación.

PROCESO No.: 250002341000202300488-00  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: RESIDENTES DEL BARRIO SANTA MATILDE Y MONTES I LOCALIDAD DE  
PUENTE ARANDA – REPRESENTADOS POR MARÍA DEL TRÁNSITO BARRETO  
CAMARGO Y OTROS  
DEMANDADO: CENTRAL DE INVERSIONES SA (CISA)  
ASUNTO: CONTROL DE LEGALIDAD

Cuando el acto no ha sido publicado o se deniega la copia o la certificación sobre su publicación, se expresará así en la demanda bajo juramento que se considerará prestado por la presentación de la misma, con la indicación de la oficina donde se encuentre el original o el periódico, gaceta o boletín en que se hubiere publicado de acuerdo con la ley, a fin de que se solicite por el Juez o Magistrado Ponente antes de la admisión de la demanda. Igualmente, se podrá indicar que el acto demandado se encuentra en el sitio web de la respectiva entidad para todos los fines legales.

2. Los documentos y pruebas anticipadas que se pretenda hacer valer y que se encuentren en poder del demandante, así como los dictámenes periciales necesarios para probar su derecho.

3. El documento idóneo que acredite el carácter con que el actor se presenta al proceso, cuando tenga la representación de otra persona, o cuando el derecho que reclama proviene de haberlo otro transmitido a cualquier título.

4. La prueba de la existencia y representación en el caso de las personas jurídicas de derecho privado. Cuando se trate de personas de derecho público que intervengan en el proceso, la prueba de su existencia y representación, salvo en relación con la Nación, los departamentos y los municipios y las demás entidades creadas por la Constitución y la ley.

5. Copias de la demanda y de sus anexos para la notificación a las partes y al Ministerio Público.”

Visto el expediente, se observa que la demanda no cumple con la normativa citada por lo que deberá ser nuevamente estudiada, por lo que en virtud del artículo 132 del Código General del Proceso, se hará control de legalidad del proceso:

**“ARTÍCULO 132. CONTROL DE LEGALIDAD.** Agotada cada etapa del proceso el juez deberá realizar control de legalidad para corregir o sanear los vicios que configuren nulidades u otras irregularidades del proceso, las cuales, salvo que se trate de hechos nuevos, no se podrán alegar en las etapas siguientes, sin perjuicio de lo previsto para los recursos de revisión y casación”.

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

**3.1. CUESTIÓN PREVIA: Sobre los límites de la competencia del juez de la acción popular para pronunciarse frente a controversias que surjan en las diferentes fases de la contratación estatal.**

PROCESO No.: 250002341000202300488-00  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: RESIDENTES DEL BARRIO SANTA MATILDE Y MONTES I LOCALIDAD DE  
PUENTE ARANDA – REPRESENTADOS POR MARÍA DEL TRÁNSITO BARRETO  
CAMARGO Y OTROS  
DEMANDADO: CENTRAL DE INVERSIONES SA (CISA)  
ASUNTO: CONTROL DE LEGALIDAD

En relación con las competencias sobre la materia, la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, Sección Tercera, M.P. Martín Bermúdez Muñoz, en su mas reciente jurisprudencia precisó:

“(…) 64.- La normativa particular que regula la nulidad de los contratos estatales tiene en cuenta el interés general involucrado en la ejecución de su objeto, particularmente cuando el mismo consiste en la construcción y el mantenimiento de obras públicas. Por tal razón la doctrina ha señalado que estos contratos no se celebran en interés exclusivo de las partes, sino en interés de muchos <<terceros>>. <<Detrás del contrato administrativo se puede percibir la masa del público en favor de quien se hizo el contrato y que podrá pretender derechos del mismo>> (G.Péquignot).” (Destacado por la Sala)

### 3.1.1. El Juez natural de las controversias contractuales

Por su parte, la Corte Constitucional mediante Sentencia C-030 de 2023 dictada en el expediente D.14503 al ejercer el control de constitucionalidad respecto de la Ley 2094 de 2021, particularmente, frente a la competencia del Juez natural ha destacado lo siguiente:

#### “La naturaleza y alcance del principio del juez natural

1. El juez natural es “aquél a quien la Constitución o la ley le ha atribuido el conocimiento de un determinado asunto”<sup>1</sup>. Este principio constituye elemento medular del debido proceso, en la medida en que desarrolla y estructura el postulado constitucional establecido en el artículo 29 superior.

2. La jurisprudencia ha identificado una serie de características en torno de la competencia de la autoridad judicial<sup>2</sup>, y ha precisado que este principio implica específicamente la prohibición de crear tribunales de excepción, o de desconocer la competencia de la jurisdicción ordinaria. La jurisprudencia constitucional ha aclarado que “[t]al concepto no significa en modo alguno que el legislador -ordinario o extraordinario- no pueda -sobre la base de criterios de política criminal y de racionalización del servicio público de administración de justicia-, crear nuevos factores de radicación de competencias en cabeza de los funcionarios que pertenecen a la jurisdicción ordinaria (...) o modificar los existentes, respetando -desde luego- los principios y valores constitucionales”<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Sentencia C-429 de 2001.

<sup>2</sup> Ver al respecto, entre otras, la Sentencia C-111 de 2000.

<sup>3</sup> Sentencia C-208 de 1993.

PROCESO No.: 250002341000202300488-00  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: RESIDENTES DEL BARRIO SANTA MATILDE Y MONTES I LOCALIDAD DE  
PUENTE ARANDA – REPRESENTADOS POR MARÍA DEL TRÁNSITO BARRETO  
CAMARGO Y OTROS  
DEMANDADO: CENTRAL DE INVERSIONES SA (CISA)  
ASUNTO: CONTROL DE LEGALIDAD

3. La competencia ha sido definida como la facultad que tiene el juez para ejercer, por autoridad de la ley, una determinada función, quedando tal atribución circunscrita a aquellos aspectos designados por la legislación. Por regla general, la determinación de la competencia de un juez atiende a criterios de lugar, naturaleza del hecho y calidad de los sujetos procesales.

4. Este principio constitucional comprende una doble garantía. Primero, asegura al investigado el derecho a no ser juzgado por un juez distinto a los que integran la jurisdicción. Segundo, es una garantía para la Rama Judicial en tanto impide la violación de principios de independencia, unidad y monopolio de la jurisdicción, ante las modificaciones que podrían intentarse para alterar el funcionamiento ordinario<sup>4</sup>. Adicional a lo expuesto, la jurisprudencia ha puntualizado que la garantía del juez natural “tiene una finalidad más sustancial que formal, habida consideración que lo que protege no es solamente el claro establecimiento de la jurisdicción encargada del juzgamiento previamente a la comisión del hecho punible<sup>5</sup>, sino la seguridad de un juicio imparcial y con plenas garantías para el procesado”<sup>6</sup>.

5. En síntesis, el respeto al debido proceso, concretado en el principio de juez natural, implica la garantía de que el juzgamiento sea efectuado por los funcionarios y órganos que, en atención a lo dispuesto en la Constitución, tengan la competencia para ello<sup>7</sup>.

En ese sentido, la acción popular frente a controversias en materia de contratación pública no puede ser empleada para que el juez constitucional establezca las reglas propias de cada contrato y tampoco como mecanismo judicial para resolver controversias contractuales que surjan en las diferentes fases de la contratación estatal – precontractual, contractual o postcontractual -, por cuanto ello entrañaría hacer juicios de legalidad de ese tipo, de espaldas al régimen jurídico establecido por el legislador en dicha materia.

De igual forma, a través de los medios de control de nulidad o nulidad y restablecimiento del derecho a que hace referencia el artículo 137 y 138 de la Ley 1437 de 2011, es dable controvertir la legalidad de los actos previos al contrato estatal, por lo que quienes se consideren afectados, pueden acudir a ello, sin importar si se celebró o no el contrato y conforme a las reglas propias de dichos medios de control, interpretación que además

---

<sup>4</sup> Ibidem

<sup>5</sup> Sentencia C-597 de 1996.

<sup>6</sup> Sentencia C-200 de 2002.

<sup>7</sup> Sentencia C-392 de 2000.

PROCESO No.: 250002341000202300488-00  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: RESIDENTES DEL BARRIO SANTA MATILDE Y MONTES I LOCALIDAD DE  
PUENTE ARANDA – REPRESENTADOS POR MARÍA DEL TRÁNSITO BARRETO  
CAMARGO Y OTROS  
DEMANDADO: CENTRAL DE INVERSIONES SA (CISA)  
ASUNTO: CONTROL DE LEGALIDAD

resulta acorde con el tratamiento de actos separables que tradicionalmente ha dado el legislador a los actos precontractuales.

### **3.2.2. Sobre la procedencia del medio de control**

El Consejo de Estado pretende que, en adelante, no exista contradicción alguna entre el juez natural del contrato y el juez popular, dejando las controversias al primero en ejercicio del medio de control correspondiente.

#### **3.2.2.1. Las pretensiones de la demanda pueden resolverse por el juez natural del contrato en ejercicio de acciones posesorias.**

Vistas las pretensiones de la demanda, observa la Sala que los actores populares, señalan el ejercicio de su derecho de posesión sobre el predio que denominan “Parque Ave Fénix y/o Zona Verde”, caso en el cual, en atención a lo previsto en el artículo 972 y siguientes del Código Civil es a través del ejercicio de acciones posesorias en cabeza del juez ordinario que se dirime la posesión por la misma señalada.

Sobre el particular, observa la Sala en el escrito de contestación de la demanda formulada por CISA<sup>8</sup> que dichas acciones posesorias fueron adelantadas con antelación.

---

<sup>8</sup> A folio 5 del escrito de contestación de la demanda formulada por CISA , indicó la misma que: “(...) En el año 2012 la Junta de Acción Comunal del barrio Santa Matilde y Montes I Sector inició proceso de pertenencia en contra de la Compañía de Financiamiento Comercial -COFINPRO S.A. y personas indeterminadas de la cual conoció el Juzgado 49 Civil del Circuito de Bogotá, quien profirió sentencia el 19 de febrero de 2018 negando las pretensiones de la demanda al encontrar que no se consolidó un derecho particular sobre el bien, debido a que este es imprescriptible mientras se encuentre afectado al uso común, estableciendo como conclusión que se trata de un bien de uso público. Posteriormente en segunda instancia el Tribunal superior de Bogotá Sala Civil en sentencia proferida el 19 de diciembre de 2018, revoco el fallo apelado y en su lugar emitió sentencia inhibitoria en razón a la imposibilidad de CONFINPRO de ser parte en el proceso pues se trata de una persona jurídica liquidada y por tanto inexistente, esta situación implica que no existe una sentencia material al no versar sobre los derechos objeto de litis y por lo tanto no hace tránsito a cosa juzgada.(...)”

PROCESO No.: 250002341000202300488-00  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: RESIDENTES DEL BARRIO SANTA MATILDE Y MONTES I LOCALIDAD DE  
PUENTE ARANDA – REPRESENTADOS POR MARÍA DEL TRÁNSITO BARRETO  
CAMARGO Y OTROS  
DEMANDADO: CENTRAL DE INVERSIONES SA (CISA)  
ASUNTO: CONTROL DE LEGALIDAD

### **3.2.2.2. Las pretensiones de la demanda pueden resolverse por el juez natural del contrato, en ejercicio del medio de controversias contractuales**

El conflicto se origina en la discusión del contenido de la Escritura Pública No. 334 de 21 de 29 de mayo de 2021 de la Notaría 79 de Bogotá D.C. mediante el cual CISA CENTRAL DE INVERSIONES S.A. adquirió el lote que los actores populares denominan “Parque Ave Fénix de Santa Matilde y/o Zona Verde”, al considerar que el mismo forma parte de las áreas comunes del barrio.

No obstante lo anterior, se encuentra que la acción popular tendrá como propósito realizar el control de legalidad de una escritura por medio de la cual CISA S.A. adquirió el derecho de dominio de un bien inmueble, por cuanto los actores populares pretenden la declaratoria de nulidad de la Escritura Pública antes mencionada.

El demandante informa en el hecho No. 64 de la demanda que:

“(…)64. LA ESCRITURA No. 334 del 29 - MAYO 2021 de la Notaria 79 de Bogotá, mediante la cual CISA, adquirió el Parque Ave Fénix de Santa Matilde y/o Zona Verde tiene una serie de inconsistencias como es que la señora Nora Tapia Montoya con cédula de Ciudadanía No 43.055.711 expedida en Medellín es presidenta de CISA, quien compró y a la vez vende en representación de COFINPRO, liquidada en octubre de 2005, donde firma realizando dos cargos públicos a la vez como compradora y vendedora, por lo cual estaría sujeta a sanciones además se pactó un valor irrisorio de compra venta de doscientos setenta y cinco mil trescientos sesenta y dos mil (\$275.362) pesos y ahora está a la venta por más de trece mil millones (\$13.249.054.720.) de pesos publicitada en su página web: [linkhttps://www.cisa.gov.co/portalcisalinmuebles-vmuebles/ventadeinmuebles/detallede/inmueble/?idp=2330&owner=cisa&idsaep=0](https://www.cisa.gov.co/portalcisalinmuebles-vmuebles/ventadeinmuebles/detallede/inmueble/?idp=2330&owner=cisa&idsaep=0)”(…)

En efecto, del contenido de la Escritura Pública 334 de 29 de mayo de 2021<sup>9</sup>, se observa que entre Central de Inversiones S.A. CISA y la Compañía de Financiamiento Comercial “CONFINPRO S.A.” en Liquidación, suscribieron el Convenio Interadministrativo de

<sup>9</sup> Folios 196 y ss archivo 27 del expediente digital

PROCESO No.: 250002341000202300488-00  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: RESIDENTES DEL BARRIO SANTA MATILDE Y MONTES I LOCALIDAD DE  
PUENTE ARANDA – REPRESENTADOS POR MARÍA DEL TRÁNSITO BARRETO  
CAMARGO Y OTROS  
DEMANDADO: CENTRAL DE INVERSIONES SA (CISA)  
ASUNTO: CONTROL DE LEGALIDAD

compraventa de bienes inmuebles No. 091-2005 el 15 de septiembre de 2005, cuyo objeto contractual se estipuló así:

“(…) SEGUNDA.- OBJETO: COFINPRO se compromete a transferir a título de compraventa a CISA, el derecho de dominio y la posesión que tiene y ejerce sobre los inmuebles o derechos de propiedad en común y proindiviso relacionados en las BASES 1 y 2 a prometer en venta a CISA los inmuebles o derechos de propiedad de común y proindiviso relacionados en la base 3, y CISA por su parte se obliga a adquirirlos y a pagar el precio señalado en la cláusula Quinta de este convenio.(…)”

Para tal efecto, se suscribió contrato de mandato, como se señala más adelante en la parte considerativa de la misma escritura al decir que:

“(…) 6. Que las partes pactaron la suscripción de un contrato de mandato, cuya definición y alcance se encuentra contenida en la cláusula primera del convenio de la siguiente forma: “CONTRATO DE MANDATO: Documento que se suscribirá entre COFINPRO y CISA y que se elevará a escritura pública, mediante el cual se faculta a esta última a realizar todas las labores tendientes a la administración, saneamiento, escrituración y transferencia de los inmuebles, derechos en común y proindiviso de inmueble incluidos en la BASE 3”.

7. Que mediante escritura pública No. 2531 del 22 de septiembre de 2005, corrida en la Notaría 48 del Círculo de Bogotá, COFINPRO en liquidación y CISA suscribieron contrato de mandato otorgado por el Gerente liquidador de COFINPRO S.A. en liquidación a favor de CISA teniendo en cuenta las siguientes consideraciones “(…) Que dentro de los activos con que cuenta en la actualidad “COFINPRO EN LIQUIDACIÓN”, se encuentra un número considerable de bienes inmuebles, con limitaciones, gravámenes o situaciones administrativas que impiden la transferencia de dominio a favor de CISA, los cuales hacen parte del convenio.(…)”

Por su parte, en el desarrollo de la Escritura Pública, se indica lo siguiente:

“(…) PRIMERA. OBJETO: LA PARTE VENDEDORA mediante el presente instrumento público transfiere a título de venta real y efectiva a favor de LA PARTE COMPRADORA, el derecho de dominio y la posesión material, que tiene y ejerce sobre el siguiente inmueble: -----  
LOTE DE TERRENO MARCADO CON EL NÚMERO DOS (2) DE LA MANZANA X-46 DE LA URBANIZACIÓN SANTA MATILDE SEGUNDO SECTOR UBICADA EN LA CALLE DIEZ SUR (10 SUR) TREINTA Y CINCO A- SESENTA Y DOS (35ª-62) DE LA CIUDAD DE BOGOTÁ D.C., con un área aproximada de CINCO MIL QUINIENTOS NOVENTA Y CINCO PUNTO CERO CUATRO METROS CUADRADOS (5.595.04 M2) y se halla

PROCESO No.: 250002341000202300488-00  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: RESIDENTES DEL BARRIO SANTA MATILDE Y MONTES I LOCALIDAD DE  
PUENTE ARANDA – REPRESENTADOS POR MARÍA DEL TRÁNSITO BARRETO  
CAMARGO Y OTROS  
DEMANDADO: CENTRAL DE INVERSIONES SA (CISA)  
ASUNTO: CONTROL DE LEGALIDAD

comprendido dentro de los siguientes linderos y medidas tomados del respectivo título de adquisición así: -----

POR EL NORTE: En sesenta y ocho metros con veintitrés centímetros (68.23 mts) con la calle (9 sur)-----

POR EL OCCIDENTE: En ochenta y nueve metros con cincuenta centímetros (89.50 mts) con la carrera treinta y seis (36)-----

POR EL SUR: En cincuenta y ocho metros con noventa tres centímetros (58.93 mts) con la carrera diez sur (10sur)-----

POR EL ORIENTE: En ochenta y ocho metros (88 mts) con el lote número uno (1) de la manzana X-46 de la Urbanización Santa Matilde Segundo Sector, plano 507/4-6 dentro de los mojones cuarenta y seis C (46C), cuarenta y seis D (46 D), cuarenta y seis H (46H) cuarenta y seis G (46G) y cuarenta y seis C (46C)-----

El inmueble se determina por los linderos especiales contenidos en la Escritura Pública No. 3652 otorgada (sic) 26 de diciembre de 2003 en la Notaría Cuarenta (40) del Circuito de Bogotá. -----

(...)

SEGUNDA: TRADICIÓN. El inmueble objeto de este contrato es propiedad exclusiva de EL VENDEDOR, “La Compañía de Financiamiento Comercial COFINPRO S.A. en liquidación antes Compañía de Financiamiento Comercial del Promociones S.A. PRONTA”, quien lo adquirió por medio de la Escritura Pública No. 5.660 otorgada el 24 de diciembre de 1986 en la Notaría Dieciocho del Circuito de Bogotá a título de dación en pago realizado por Grancolombiana de Vivienda S.A, acto inscrito en el folio de matrícula inmobiliaria número 50S-255429, de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá Zona Sur -----(“...”)

¿Qué es CISA? CISA es una entidad pública vinculada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Su página oficial informa<sup>10</sup>:

#### *“1. Constitución y reformas*

*Central de Inversiones S. A. -CISA- fue constituida por medio de escritura pública n.º 1084 del 5 de marzo de 1975, otorgada en la Notaría 4 del circuito de Bogotá, inscrita en la Cámara de Comercio de Bogotá el 26 de marzo de 1975 bajo el número 25471 del libro IX, ha tenido diferentes reformas.*

#### *2. Naturaleza jurídica*

*Central de Inversiones S. A. -CISA- es una sociedad comercial de economía mixta, del orden nacional, vinculada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de naturaleza única, **sujeta en la celebración de todos sus actos y contratos al régimen de derecho privado**, de conformidad con lo establecido en el artículo 91 de la Ley 795 de 2003, el Decreto 033 de 2015 y el artículo 2.º de los estatutos sociales.”*

¿Qué es COFINPRO?

<sup>10</sup> <https://www.cisa.gov.co/CMSPortalCISA/Web/Entidad/Normatividad.aspx>

PROCESO No.: 250002341000202300488-00  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: RESIDENTES DEL BARRIO SANTA MATILDE Y MONTES I LOCALIDAD DE  
PUENTE ARANDA – REPRESENTADOS POR MARÍA DEL TRÁNSITO BARRETO  
CAMARGO Y OTROS  
DEMANDADO: CENTRAL DE INVERSIONES SA (CISA)  
ASUNTO: CONTROL DE LEGALIDAD

*“COFINPRO: Compañía de Financiamiento Comercial Cofinpro S.A. es una compañía de financiamiento comercial domiciliada en Bogotá, D. C., cuya naturaleza jurídica es la propia de las sociedades de economía mixta del orden nacional, sometida al régimen de las empresas industriales y comerciales del Estado y a la vigilancia de la Superintendencia Bancaria en virtud de lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 325 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, sujeta al régimen de nacionalización establecido en el Decreto 2920 de 1982, algunas de cuyas disposiciones se incorporaron en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero;”<sup>11</sup>*

Ahora bien, CISA y COFINPRO son entidades estatales, de manera que los negocios celebrados por ellas, consistentes en la celebración de contratos, como el de compraventa objeto de debate en el presente proceso, son ajenos a su control a través de la acción popular, pues para ello existe un juez natural y un proceso judicial previamente señalado por la ley.

De manera que la revisión del contenido del contrato de compraventa celebrado por COFINPRO S.A. en Liquidación con Central de Inversiones S.A. CISA es ajeno al presente medio de control, pues, conforme a la tesis actual de la Sección Tercera del Honorable Consejo de Estado, al juez popular no le corresponde revisar contratos.

En razón y mérito de lo todo lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección C,

## **RESUELVE**

**PRIMERO. - DEJAR SIN EFECTO** los autos de 26 de julio y de 6 de septiembre de 2023 por los que se inadmitió y, posteriormente, se admitió la demanda; por las razones anteriormente expuestas en la presente providencia.

**SEGUNDO.- RECHÁZASE** la demanda presentada por los residentes del Barrio Santa Matilde y Montes I Localidad de Puente Aranda, representados por María del

---

<sup>11</sup> Al respecto ver Decreto 3181 de 2002

PROCESO No.: 250002341000202300488-00  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: RESIDENTES DEL BARRIO SANTA MATILDE Y MONTES I LOCALIDAD DE  
PUENTE ARANDA – REPRESENTADOS POR MARÍA DEL TRÁNSITO BARRETO  
CAMARGO Y OTROS  
DEMANDADO: CENTRAL DE INVERSIONES SA (CISA)  
ASUNTO: CONTROL DE LEGALIDAD

Tránsito Barrero Camargo y otros, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**TERCERO.- ARCHÍVESE** el expediente previas las anotaciones del caso.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Discutido y aprobado en sesión de la fecha.

*Firmado Electrónicamente*  
**FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**  
**Magistrado (E)**

*Firmado Electrónicamente*  
**FABIO IVAN AFANADOR GARCIA**  
**Magistrado**

*Firmado Electrónicamente*  
**LUIS NORBERTO CERMEÑO**  
**Magistrado**

La presente providencia fue firmada electrónicamente en la plataforma del Consejo de Estado denominada SAMAI por el magistrado Fabio Iván Afanador García, el magistrado Luis Norberto Cermeño 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  
RAMA JUDICIAL



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA - SUBSECCIÓN "C"

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

**PROCESO No.:** 11001 – 3334 – 004 – 2022 - 00620– 00  
**ACCIÓN:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**DEMANDANTE:** OSMAN JOVANNY TORRES RINCÓN  
**DEMANDADO** BOGOTÁ, D.C., SECRETARÍA DISTRITAL DE  
MOVILIDAD  
**ASUNTO:** RESUELVE APELACIÓN DE AUTO

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

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por el apoderado del demandante contra el auto de 26 de octubre de 2023 que rechazó la demanda, proferido por el Juzgado Cuarto Administrativo de Bogotá.

## **1. ANTECEDENTES.**

El señor Osman Jovanny Torres Rincón, por intermedio de apoderado, interpuso demanda contentiva del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra Bogotá, D.C., Secretaría Distrital de Movilidad, en la que expuso las siguientes pretensiones:

“PRIMERA: Que se declare la nulidad del Acto Administrativo No. 10214 del 25 de febrero de 2021 “Por medio del cual se declara como contraventor de la infracción D-12 al señor OSMAN JOVANNY TORRES RINCÓN”, expedido por BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD, dentro del expediente No. 10214, por cuanto el mismo fue expedido con infracción de las normas en que debía fundarse, con desconocimiento del derecho al debido proceso, al

**PROCESO No.:** 11001 – 3334 – 004 – 2022 - 00620– 00  
**ACCIÓN:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**DEMANDANTE:** OSMAN JOVANNY TORRES RINCÓN  
**DEMANDADO:** BOGOTÁ, D.C., SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD  
**ASUNTO:** RESUELVE APELACIÓN DE AUTO

derecho de defensa y al principio rector de legalidad; y, además, adolece de falsa motivación y, en general, por cualquier otra causa que se encuentre probada en el proceso.

SEGUNDA: Que se declare la nulidad del Acto Administrativo No. 184-02 del 7 de enero de 2021 “Por medio de la cual se resuelve el recurso de apelación dentro del expediente No. 10214”, expedida por BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL- SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD, por cuanto el mismo fue expedido con infracción de las normas en que debía fundarse, con desconocimiento del derecho al debido proceso, al derecho de defensa y al principio rector de legalidad; y, además, adolece de falsa motivación y, en general, por cualquier otra causa que se encuentre probada en el proceso.

TERCERA: Que a título de restablecimiento de derecho se ordene a BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL- SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD dejar sin efectos el Acto Administrativo No. 10214 del 25 de febrero de 2021 “Por medio del cual se declara como contraventor de la infracción D-12 al señor OSMAN JOVANNY TORRES RINCÓN” y Acto Administrativo No. 184-02 del 7 de enero de 2021 “Por medio de la cual se resuelve el recurso de apelación dentro del expediente No. 10214”,

CUARTA: Que a título de restablecimiento de derecho se ordene a BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL- SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD, eliminar o cancelar la sanción impuesta a OSMAN JOVANNY TORRES RINCÓN en el Registro Único Nacional de Tránsito y dé por terminado el proceso de cobro coactivo de haberse iniciado.

QUINTA: Como consecuencia de la pretensión anterior, se condene a BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL- SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD a restituir al señor OSMAN JOVANNY TORRES RINCÓN el pago realizado por concepto de grúa y parqueaderos, lo cual corresponde a la suma de QUINIENTOS OCHO MIL DOSCIENTOS PESOS (\$508.200 M/CTE).

SEXTA: Como consecuencia de la pretensión cuarta, se condene a BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL- SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD a restituir al señor OSMAN JOVANNY TORRES RINCÓN el pago realizado por concepto del pago de la multa, lo cual corresponde a la suma de OCHOCIENTOS VEINTIOCHO MIL CIEN PESOS (\$828.100M/CTE), en caso de haber sido efectuado el pago en el transcurso del proceso.

SÉPTIMA: Que se condene a BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL- SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD a pagar a OSMAN JOVANNY TORRES RINCÓN el valor de la indexación causada sobre la suma que corresponde a las pretensiones QUINTA y SEXTA, hasta la

PROCESO No.: 11001 – 3334 – 004 – 2022 - 00620– 00  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: OSMAN JOVANNY TORRES RINCÓN  
DEMANDADO: BOGOTÁ, D.C., SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD  
ASUNTO: RESUELVE APELACIÓN DE AUTO

fecha de la presentación de la demanda y desde esta fecha hasta que se verifique el pago total.

OCTAVA: Que se ordene a BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL-SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD a dar cumplimiento a la sentencia en los términos del artículo 192 inciso segundo y tercero del CPACA.

NOVENA: Que se condene a BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL-SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD al pago de las costas, incluidas las agencias en derecho y demás emolumentos que se causen en el proceso”.

## 2. DECISIÓN DE PRIMERA INSTANCIA

El Juzgado Cuarto Administrativo de Bogotá, D.C., mediante auto de 26 de octubre de 2023 rechazó la demanda, por considerar que en el presente asunto se configuró el fenómeno procesal de la caducidad con fundamento en las siguientes consideraciones:

“Revisado el contenido de las pretensiones, se tiene que en el presente asunto la parte demandante está solicitando la nulidad de los Actos Administrativos Nro. 10214 del 25 de febrero de 2020 y 184-02 de 7 de enero de 2021, dentro del expediente Nro. 10214 de 2019, por medio del cual la Secretaría Distrital de Movilidad de Bogotá, lo declaró infractor.

Ahora bien, una vez revisado el expediente, se evidencia que la Secretaría Distrital de Movilidad de Bogotá, el 25 de junio de 2021, efectuó la notificación personal de la Resolución Nro. 184-02 del 7 de enero de 2021, conforme obra en la página 24 del archivo “07RespuestaSecretaria” del expediente digital.

Por lo anterior, el término de 4 meses comenzó a correr el día 26 de junio de 2021, de manera que la oportunidad para presentar el medio de control o interrumpir el término con la solicitud de la conciliación extrajudicial, vencía el 26 de octubre de 2021.

Ahora, se observa que la parte demandante elevó solicitud de conciliación extrajudicial ante el Ministerio Público el 13 de septiembre de 2022, dicha petición le correspondió a la Procuraduría 195 Judicial I

PROCESO No.: 11001 – 3334 – 004 – 2022 - 00620– 00  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: OSMAN JOVANNY TORRES RINCÓN  
DEMANDADO: BOGOTÁ, D.C., SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD  
ASUNTO: RESUELVE APELACIÓN DE AUTO

Para Asuntos Administrativos, la cual expidió constancia de conciliación extrajudicial el 5 de diciembre de 2022

Por lo tanto, toda vez que la demanda fue presentada el 15 de diciembre de 2022, y la solicitud de conciliación extrajudicial se presentó después del 26 de octubre de 2021, ya había operado el fenómeno jurídico de la caducidad, motivo por el que la demanda debe ser rechazada por encontrarse dentro de la causal prevista en el numeral 1º del artículo 169 del CPACA.”

### **3. EL RECURSO DE APELACIÓN**

Inconforme con la adoptada, la parte actora, mediante memorial presentado el 2 de agosto de 2023, interpuso los recursos de reposición, y en subsidio el de apelación, en contra del auto que rechazó la demanda.

Indicó que en el presente asunto no puede operar el fenómeno procesal de la caducidad dada la indebida notificación de la que fue objeto el demandante, al respecto, señaló:

“La Corte Constitucional ha mantenido una sólida línea jurisprudencial, al afirmar que la notificación, en cualquier clase de proceso, se constituye en uno de los actos de comunicación procesal de mayor efectividad, en cuanto garantiza el conocimiento real de las decisiones judiciales con el fin de dar aplicación concreta al debido proceso mediante la vinculación de aquellos a quienes concierne la decisión judicial notificada, así como que es un medio idóneo para lograr que el interesado ejercite el derecho de contradicción, planteando de manera oportuna sus defensas y excepciones.

De igual manera, es un acto procesal que desarrolla el principio de la seguridad jurídica, pues de él se deriva la certeza del conocimiento de las decisiones judiciales.

La Corte Constitucional en la sentencia C-670 de 2004, enfatizó que la indebida notificación es considerada como un defecto sustancial grave y desproporcionado que lleva a la nulidad de las actuaciones procesales surtidas posteriores al vicio previamente referido y trae como

PROCESO No.: 11001 – 3334 – 004 – 2022 - 00620– 00  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: OSMAN JOVANNY TORRES RINCÓN  
DEMANDADO: BOGOTÁ, D.C., SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD  
ASUNTO: RESUELVE APELACIÓN DE AUTO

consecuencia el desconocimiento de esta garantía fundamental y la ineficacia de las decisiones contenidas en los mismos.

En el presente caso se resalta que en el proceso de notificación del Acto Administrativo acusado de nulidad se surtió sin que se agotaran los intentos de citación a notificación personal y se omitió de igual manera la citación personal a la dirección física suministrada por el accionante. Al momento de solicitar constancia de notificación del acto administrativo a la entidad demandada, esta manifestó requerir al área encargada con el fin de dar respuesta, sin embargo, la misma no fue resuelta.”

#### **4. TRÁMITE PROCESAL.**

El Juzgado Cuarto Administrativo de Bogotá DC, mediante auto de 26 de octubre de 2023, negó el recurso de reposición y concedió, en subsidio, el de apelación ante esta Corporación.

El *a quo* fundamentó su decisión en el hecho de a pesar de que la parte demandante no haya dado su autorización para ser notificado, esta se cumplió, por tal razón al haber sido notificado personalmente del contenido de los actos administrativos demandados, el fenómeno procesal de la caducidad operó, por lo que era menester rechazar la demanda por haber sido presentada por fuera del término legal para ello, por lo que determinó no reponer la providencia recurrida.

#### **5. CONSIDERACIONES**

##### **5.1. Competencia de la Sala para proferir la decisión.**

El artículo 243 de la Ley 1437 de 2011 modificado por el artículo 62 de la Ley 2080 de 2021 enlista los autos que son apelables, proferidos por los Jueces Administrativos, a saber:

PROCESO No.: 11001 – 3334 – 004 – 2022 - 00620– 00  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: OSMAN JOVANNY TORRES RINCÓN  
DEMANDADO: BOGOTÁ, D.C., SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD  
ASUNTO: RESUELVE APELACIÓN DE AUTO

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

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

PARÁGRAFO 1o. El recurso de apelación contra las sentencias y las providencias listadas en los numerales 1 a 4 de este artículo se concederá en el efecto suspensivo. La apelación de las demás providencias se surtirá en el efecto devolutivo, salvo norma expresa en contrario.

PARÁGRAFO 2o. En los procesos e incidentes regulados por otros estatutos procesales y en el proceso ejecutivo, la apelación procederá y se tramitará conforme a las normas especiales que lo regulan. En estos casos el recurso siempre deberá sustentarse ante el juez de primera instancia dentro del término previsto para recurrir.

PARÁGRAFO 3o. La parte que no obre como apelante podrá adherirse al recurso interpuesto por otra de las partes, en lo que la sentencia apelada le fuere desfavorable. El escrito de adhesión, debidamente sustentado, podrá presentarse ante el juez que la profirió mientras el expediente se encuentre en su despacho, o ante el superior, hasta el vencimiento del término de ejecutoria del auto que admite la apelación. La adhesión quedará sin efecto si se produce el desistimiento del apelante principal.

PARÁGRAFO 4o. Las anteriores reglas se aplicarán sin perjuicio de las normas especiales que regulan el trámite del medio de control de nulidad electoral.

A su turno el artículo 125 de la Ley 1437 de 2011 modificado por el artículo 20 de la Ley 2080 de 2021 determina que:

**ARTÍCULO 125. DE LA EXPEDICIÓN DE PROVIDENCIAS.** La expedición de las providencias judiciales se sujetará a las siguientes reglas:

PROCESO No.: 11001 – 3334 – 004 – 2022 - 00620– 00  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: OSMAN JOVANNY TORRES RINCÓN  
DEMANDADO: BOGOTÁ, D.C., SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD  
ASUNTO: RESUELVE APELACIÓN DE AUTO

1. Corresponderá a los jueces proferir los autos y las sentencias.
2. Las salas, secciones y subsecciones dictarán las sentencias y las siguientes providencias:
  - a) Las que decidan si se avoca conocimiento o no de un asunto de acuerdo con los numerales 3 y 4 del artículo 111 y con el artículo 271 de este código;
  - b) Las que resuelvan los impedimentos y recusaciones, de conformidad con los artículos 131 y 132 de este código;
  - c) Las que resuelvan los recursos de súplica. En este caso, queda excluido el despacho que hubiera proferido el auto recurrido;
  - d) Las que decreten pruebas de oficio, en el caso previsto en el inciso segundo del artículo 213 de este código;
  - e) Las que decidan de fondo las solicitudes de extensión de jurisprudencia;
  - f) En las demandas contra los actos de elección y los de contenido electoral, la decisión de las medidas cautelares será de sala;
  - g) **Las enunciadas en los numerales 1 a 3 y 6 del artículo 243 cuando se profieran en primera instancia o decidan el recurso de apelación contra estas;**
  - h) El que resuelve la apelación del auto que decreta, deniega o modifica una medida cautelar. En primera instancia esta decisión será de ponente.
3. **Será competencia del magistrado ponente dictar las demás providencias interlocutorias y de sustanciación en el curso de cualquier instancia, incluida la que resuelva el recurso de queja.** (Señala de la Sala).

Por lo anterior, como en el presente asunto la providencia apelada que rechazó la demanda será confirmada, le corresponde entonces a la Sala adoptar las decisiones anunciadas en el caso sometido a examen.

## **5.2 Sobre la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.**

El artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, prevé:

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

(...)

PROCESO No.: 11001 – 3334 – 004 – 2022 - 00620– 00  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: OSMAN JOVANNY TORRES RINCÓN  
DEMANDADO: BOGOTÁ, D.C., SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD  
ASUNTO: RESUELVE APELACIÓN DE AUTO

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

a) Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo electoral, el término será de treinta (30) días. Si la elección se declara en audiencia pública el término se contará a partir del día siguiente; en los demás casos de elección y en los de nombramientos se cuenta a partir del día siguiente al de su publicación efectuada en la forma prevista en el inciso 1° del artículo 65 de este Código.

*En las elecciones o nombramientos que requieren confirmación, el término para demandar se contará a partir del día siguiente a la confirmación;*

b) Cuando se pretenda la nulidad de las cartas de naturaleza y de las resoluciones de autorización de inscripción de nacionales, el término será de diez (10) años contados a partir de la fecha de su expedición;

c) Cuando se pretenda la nulidad o la nulidad y restablecimiento del derecho de los actos previos a la celebración del contrato, el término será de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente a su comunicación, notificación, ejecución o publicación, según el caso;

**d) Cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho, la demanda deberá presentarse dentro del término de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo, según el caso, salvo las excepciones establecidas en otras disposiciones legales (...)**

Ahora bien, el Consejo de Estado<sup>1</sup> ha expresado sobre este tema:

*“La caducidad de la acción es un presupuesto procesal y/o instrumento a través del cual se limita el ejercicio de los derechos individuales y subjetivos de los administrados en desarrollo del principio de la seguridad jurídica, bajo criterios de racionalidad y suficiencia temporal para la reclamación judicial de los derechos. Según lo ha reiterado esta Corporación, la caducidad busca entre otras cosas que los actos administrativos de carácter particular adquieran firmeza y no queden indefinidamente sujetos a la incertidumbre de un proceso judicial destinado a cuestionar su legalidad. Ahora bien, de conformidad con el literal d) del numeral 2 del artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la oportunidad para acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo a demandar a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, caduca al cabo de los cuatro meses*

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, auto de 18 de febrero de 2016, expediente núm. 47001-23-33-000-2012-00043-01(2224-13), MP. William Hernández Gómez.

PROCESO No.: 11001 – 3334 – 004 – 2022 - 00620– 00  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: OSMAN JOVANNY TORRES RINCÓN  
DEMANDADO: BOGOTÁ, D.C., SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD  
ASUNTO: RESUELVE APELACIÓN DE AUTO

*siguientes al día en que se publique, notifique, comunique o ejecute el acto administrativo definitivo, según el caso”.*

## **6. CASO CONCRETO.**

En el presente asunto, la parte demandante recurre la decisión que adoptó el *a quo*, en el sentido de rechazar la demanda por haber operado la caducidad. No obstante, la Sala considera que acertó el juez de primera instancia al adoptar tal decisión, conforme las siguientes consideraciones:

La sala observa que los argumentos de la recurrente, referentes a que la notificación de los actos demandados no podía ser remitida al correo electrónico del demandante, pues este no otorgo autorización para ser notificado de ese modo, no son de recibo para la Sala, puesto que, tal como se observa en el documento digital titulado “008\_ED\_07RESPUESTASECRETARI”<sup>2</sup>, el demandante no fue notificado electrónicamente sino que fue notificado de forma personal del contenido de acto administrativo que concluyó el trámite administrativo, como se evidencia a continuación:

---

<sup>2</sup> El cual fue allegado por la parte demandada, producto del requerimiento efectuado por el juzgado de primera instancia mediante auto de 16 de marzo de 2023, por el que requirió la aportación del respectivo certificado de notificación de los actos administrativos demandados.

PROCESO No.: 11001 – 3334 – 004 – 2022 - 00620– 00  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: OSMAN JOVANNY TORRES RINCÓN  
DEMANDADO: BOGOTÁ, D.C., SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD  
ASUNTO: RESUELVE APELACIÓN DE AUTO



## ACTA DE NOTIFICACIÓN

En Bogotá D.C., al día 25 del mes de junio del 2021 a las 10:50, el(la) señor(a) **OSMAN JOVANNY TORRES RINCON** identificado con cédula de ciudadanía No. **80.018.428** de Bogotá D.C.; quien se notifica personalmente de la Resolución No.184-02 del 07 de enero 2021 por medio de la cual se resuelve el recurso de apelación dentro del expediente 10214.

Se hace entrega de copia íntegra de la mencionada resolución advirtiéndole que contra la misma no procede recurso alguno, y se entiende concluido el procedimiento administrativo.

### NOTIFICADO

Firma

Nombre

Cédula

Dirección

Teléfono

### NOTIFICADOR

Firma

Nombre: Andrea Porras Diaz.

Cargo: Abogada notificadora.

Por lo anterior, se tiene que el demandante fue debidamente notificado del contenido de ese preciso acto administrativo, comoquiera que concurrió a notificarse personalmente del acto administrativo, por lo que desde el día siguiente a dicha notificación que se debieron contabilizar los términos de caducidad.

Así las cosas, teniendo en cuenta que no hay duda de la fecha de notificación del acto administrativo que concluyó la vía administrativa, hay lugar a determinar o no si se presenta la caducidad del medio de control y, tal como ocurre en el presente caso, ha rechazar la demanda; al respecto el Consejo de Estado ha señalado:

PROCESO No.: 11001 – 3334 – 004 – 2022 - 00620– 00  
 ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
 DEMANDANTE: OSMAN JOVANNY TORRES RINCÓN  
 DEMANDADO: BOGOTÁ, D.C., SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD  
 ASUNTO: RESUELVE APELACIÓN DE AUTO

*“En esos casos, habrá de preferirse la admisión y no el rechazo de la demanda, pero siempre que **en la demanda se cuestione objetivamente, no caprichosamente, no subjetivamente, la falta o indebida notificación de los actos administrativos**. Así, por ejemplo, puede ocurrir que haya serias dudas sobre la fecha de notificación del acto definitivo. En ese caso, estaría en discusión la fecha en que opera la caducidad y, por ende, deberá admitirse la demanda.*

*En todo caso, **el sólo hecho de que se alegue la indebida o falta de notificación de los actos administrativos no es per se una justa causa para que se prefiera la admisión de la demanda y no el rechazo de la demanda**. Se trata, pues, de aquella indeterminación fáctica que se funde en razones objetivas, que impidan tener claridad sobre la caducidad de la acción. De no ser así, se abriría la puerta para que se formulen cargos en los que se cuestione la notificación de los actos acusados con el único propósito de impedir el rechazo de la demanda”<sup>3</sup> (Resaltado fuera del texto).*

Dilucidado lo anterior, observa la Sala que la contabilización que efectuó el *a quo*, del término de cuatro (4) meses del que trata el literal d) del numeral 2 del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, fue correcta, tal como se observa:

ACTUACIONES	FECHAS
Notificación del acto administrativo	25 de junio de 2021
Inicio de contabilización de 4 meses	26 de junio de 2021
Finaliza contabilización de 4 meses - día inhábil, se traslada al día siguiente	26 de octubre de 2021
Presentación de solicitud de conciliación extrajudicial – sin interrumpir el término de caducidad	13 de septiembre de 2022
Constancia de agotamiento requisito de procedibilidad	5 de diciembre de 2022

<sup>3</sup> Providencia de 27 de marzo de 2014. Expediente núm. 2013 00030. Consejero ponente: doctor Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. Esta cita fue extraída de: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, auto de 19 de febrero de 2015, rad: 25000-23-41-000-2013-01801-01, C.P. María Elizabeth García González.

PROCESO No.: 11001 – 3334 – 004 – 2022 - 00620– 00  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: OSMAN JOVANNY TORRES RINCÓN  
DEMANDADO: BOGOTÁ, D.C., SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD  
ASUNTO: RESUELVE APELACIÓN DE AUTO

Fecha de radicación medio de control	15 de diciembre de 2022
--------------------------------------	-------------------------

Tal como se puede observar, a la fecha en que se concurre a agotar el requisito de procedibilidad (13 de septiembre de 2022), el medio de control había caducado (26 de octubre de 2021).

Por tales razones, se concluye que era procedente el rechazo de la demanda, toda vez que en el presente asunto se configuró el fenómeno de caducidad del medio de control y, por tanto, se confirmará el auto recurrido.

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

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO.- CONFÍRMASE** el auto de 26 de octubre de 2023 proferido por el Juzgado Cuarto Administrativo de Bogotá que rechazó la demanda, por las razones expuestas en precedencia .

**SEGUNDO.-** En firme la presente providencia **DEVUÉLVASE** el expediente al Juzgado de origen.

**TERCERO-** Por secretaría háganse las anotaciones de rigor.

#### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

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

Firmado electrónicamente

PROCESO No.: 11001 – 3334 – 004 – 2022 - 00620– 00  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: OSMAN JOVANNY TORRES RINCÓN  
DEMANDADO: BOGOTÁ, D.C., SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD  
ASUNTO: RESUELVE APELACIÓN DE AUTO

**FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA (E)**  
**Magistrado**

Firmado electrónicamente  
**FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA**  
**Magistrado**

Firmado electrónicamente  
**LUIS NORBERTO CERMEÑO**  
**Magistrado**

La presente providencia fue firmada electrónicamente en la plataforma del Consejo de Estado denominada SAMAI por el magistrado Felipe Alirio Solarte Maya (E), el magistrado Fabio Iván Afanador García y el magistrado Luis Norberto Cermeño. 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 C  
SALA DE DECISIÓN**

Magistrado Ponente FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA

Bogotá, cinco (5) de diciembre de dos mil veintitrés (2023)

**REFERENCIAS**

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: AGENCIA NACIONAL DE ADUANAS PASAR LTDA  
NIVEL 1 (en adelante **PASAR**) E INVERSIONES  
ALENA S.A.S. (en adelante **ALENA**).  
DEMANDADO: DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS  
NACIONALES - **DIAN**.  
RADICACION: 110013334004201700318-01  
**ASUNTO: RESUELVE INCIDENTE DE NULIDAD**

**I. ANTECEDENTES.**

1.- Radicada la demanda el conocimiento por reparto le correspondió al Juzgado 39 Administrativo Oral de Bogotá, correspondiente a la Sección Cuarta, fallador que adelantó el trámite procesal hasta la realización de la audiencia inicial que se efectuó el 23 de octubre de 2017.

2.- Sin embargo, mediante proveído del 8 de noviembre de 2017, el Juzgado de conocimiento decidió declarar la falta de competencia para conocer del asunto y, en su lugar, remitir el proceso a los Juzgados Administrativos de Bogotá - Sección Primera, teniendo en cuenta que la controversia que gira en torno a la sanción por incumplimiento en el pago de los derechos antidumping no corresponde a un asunto de carácter tributario, razón por la cual, de conformidad con lo dispuesto en el Acuerdo Número PSAA06-3345 de 13 de marzo de 2006 y en el artículo 18 del Decreto 2288 de 1989, el asunto es de competencia de los Juzgados de la Sección Primera.

3.- Remitido el proceso a los Juzgados Administrativos del Circuito de Bogotá - Sección Primera, el asunto correspondió al conocimiento del

Juzgado Cuarto Administrativo de Bogotá quien mediante proveído de 9 de febrero de 2018 avocó el conocimiento del asunto y continuó con el proceso en el estado en el que se encontraba, fijando fecha para la realización de audiencia de alegaciones y juzgamiento.

4.- El Juzgado Cuarto Administrativo de Bogotá, Mediante fallo de 29 de junio de 2018 decidió negar las pretensiones de la demanda y condenar en costas a la parte accionante.

5.- Con fundamento en lo anterior, el Ministerio Público intervino en segunda instancia solicitando la declaratoria de nulidad de la Sentencia apelada y la remisión al Juzgado 39 oral Administrativo de Bogotá – *primer juzgado de conocimiento de la causa* – como quiera que el objeto del litigio gira en torno a un asunto de carácter tributario, más no meramente aduanero, como quiera que la Liquidación Oficial de Corrección acusada de nulidad se formuló como consecuencia de la cancelación de menores tributos por parte del importador, asunto que corresponde al conocimiento de los Juzgados de la Sección Primera del Circuito de Bogotá.

6.- Propuesta la solicitud, mediante auto de veintiuno (21) de noviembre de dos mil veintitrés, este Despacho decidió correr traslado del incidente de nulidad por el término de tres (3) días a los demás sujetos procesales para que se pronunciaran sobre el contenido de la solicitud.

7.- Vencido el término anteriormente indicado la entidad demandada recorrió el respectivo traslado, tal y como obra a índice No. 028 del expediente digital, solicitando negar la nulidad incoada al indicar que cualquier conflicto de competencia por el factor competencia se encuentra aclarado y resuelto de conformidad con lo decidido mediante auto de 8 de noviembre de 2014 cuando se decidió que, conforme a la naturaleza de los derechos antidumping – para lo cual hizo referencia a su concepto y regulación – la competencia de los conflictos que sobre ellos recaen corresponde a la Sección Primera de esta Jurisdicción.

8.- La parte demandante no emitió pronunciamiento alguno.

## **II. CONSIDERACIONES.**

9.- De conformidad con los argumentos expuestos por el Agente del Ministerio Público y por los sujetos procesales en cada una de sus intervenciones, corresponde a este Despacho en esta oportunidad resolver el siguiente problema jurídico:

¿Debe declararse la nulidad de la sentencia de primera instancia teniendo en cuenta que el asunto objeto de la litis corresponde a un asunto de naturaleza tributaria, razón por la cual el Juez competente para el conocimiento de este asunto debió ser el Juzgado 39 Administrativo de Bogotá y no el Juez que profirió la sentencia?

10.- Para lo anterior, será indispensable establecer la naturaleza jurídica de los derechos antidumping en el ordenamiento jurídico colombiano, a efectos de establecer si aquellos corresponden a derechos de naturaleza tributaria o no y, como consecuencia de lo anterior, determinar la competencia que sobre el asunto puedan tener los falladores adscritos a la Sección Primera del Distrito Judicial de Cundinamarca.

### **I. SOBRE LA NATURALEZA JURÍDICA DE LOS DERECHOS ANTIDUMPING Y LA COMPETENCIA DE LA SECCIÓN PRIMERA PARA CONOCER DEL OBJETO DEL LITIGIO.**

11.- Para resolver el problema jurídico planteado, esta Sala considera pertinente hacer referencia, en primera medida, a la distribución de competencias que rige para los Juzgados Administrativos del Circuito de Bogotá, para, en seguida, determinar la naturaleza jurídica del asunto bajo examen, de manera que se pueda establecer con certeza la Sección a la que corresponde el conocimiento de este asunto y, en tal sentido, determinar si la sentencia de primera instancia debe nulitarse.

12.- Desde esta perspectiva, mediante Acuerdo No. PSAA06-3345 de 13 de marzo de 2006, en su artículo segundo, el Consejo Superior de la Judicatura dispuso la organización de los Juzgados Administrativos del Circuito Judicial de Bogotá conforme a la estructura del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, organizando, para los efectos que interesan a este proceso, que los Juzgados 1 al 6 corresponderían a la Sección Primera y los Juzgados 39 al 44 corresponderían a la Sección Cuarta.

13.- Así las cosas, de conformidad con lo regulado en el artículo 18 del Decreto 2288 de 1989, corresponde a la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca – *y a los Juzgados Administrativos del Circuito Judicial de Bogotá que integran esta Sección por lo expuesto anteriormente en lo que sea de competencia de esta instancia conforme a las reglas del Código de Procedimiento* – conocer de los procesos: i) de nulidad y restablecimiento del derecho que no correspondan a las demás secciones; ii) los electorales de competencia del Tribunal; iii) Los promovidos por el

Gobernador de Cundinamarca, los Alcaldes del mismo Departamento o el del Distrito Especial de Bogotá, en los casos contemplados en los artículos 249 del Decreto-ley 1222 de 1986 y 101 del Decreto-ley 1333 de 1986; iv) las observaciones formuladas a los Acuerdos Municipales o Distritales y a los actos de los Alcaldes, por motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad; v) las objeciones a los proyectos de Ordenanza o de Acuerdo, en los casos previstos en la ley; vi) los conflictos de competencia administrativa asignados al Tribunal; vii) la revisión de contratos, de conformidad con la ley; viii) los recursos de insistencia en los casos contemplados en la Ley 57 de 1985; y ix) los demás asuntos de competencia del Tribunal, cuyo conocimiento no esté atribuido a las otras Secciones.

14.- Por su parte, a la Sección Cuarta de esta jurisdicción en el Distrito Judicial de Cundinamarca le corresponde conocer: i) de nulidad y restablecimiento del derecho relativos a impuestos, tasas y contribuciones; y ii) de Jurisdicción Coactiva, en los casos previstos en la ley.

15.- Así las cosas, conforme a lo expuesto por el Señor Agente del Ministerio Público en su concepto de segunda instancia, al ser el presente asunto uno de naturaleza tributaria, la competencia para conocer del asunto se encuentra radicada en la Sección Cuarta, razón por la cual debe declararse la nulidad de la sentencia de primera instancia y remitirse el expediente al Juzgado 39 Administrativo del Circuito de Bogotá, por ser este el competente.

16.- Dado lo anterior, resulta imprescindible determinar la naturaleza jurídica que el ordenamiento jurídico le ha atribuido a los derechos antidumping de que trata esta controversia, a efectos de establecer si aquellos tienen la naturaleza de tributos de manera tal que le asista razón al Ministerio Público en su concepto y de contera deba declararse la nulidad de la sentencia de primera instancia, o si por el contrario tienen una naturaleza distinta y, en tal sentido, sean de conocimiento de los Juzgados Administrativos adscritos a la Sección Primera y, en consecuencia, lo actuado, incluso la sentencia proferida en este proceso, guarden validez.

17.- De acuerdo con lo anterior, frente a los derechos antidumping, el Consejo de Estado en reciente pronunciamiento indicó que:

*"(...) **son medidas económicas de carácter aduanero**, que se imponen cuando se importan productos a precios inferiores a los normales, generando con ello **un desequilibrio económico que***

***busca ser reestablecido*** con la imposición de dichas medidas<sup>1</sup>.  
(Destaca la Sala).

18.- Lo anterior en concordancia con lo establecido por la Sección Cuarta del alto Tribunal, según lo cual los derechos antidumping corresponden a mecanismos de reacción con los que cuentan los países para defenderse de prácticas de dumping y cuya finalidad no corresponde a limitar o prohibir el ingreso de un producto al territorio colombiano, sino imponer el pago de unos derechos de naturaleza aduanera que pretenden corregir el desequilibrio o anomalía producida como consecuencia de las importaciones realizadas a precios inferiores a los normales que, por demás, detentan un carácter temporal<sup>2</sup>.

19.- Corolario de lo anterior, es preciso concluir que la imposición de derechos antidumping en el ordenamiento jurídico colombiano corresponde a una medida de carácter aduanero, más no tributario, cuya finalidad se centra en reestablecer el equilibrio alterado por el importador que ingresa al territorio colombiano bienes cuyo valor resulta inferior al precio que determinada mercancía experimenta en el mercado, sin que con ellos se limite o prohíba el ingreso de determinado producto al territorio nacional.

20.- La imposición de tales derechos encuentra en nuestro ordenamiento una legitimación legal y constitucional que se centra en proteger al productor nacional de determinados bienes frente a prácticas anticompetitivas y desleales que podrían generarse en el escenario del comercio internacional y que podrían llevar a una alteración ilegítima del mercado nacional y, con ello, a la generación de graves efectos para los agentes económicos que en este intervienen, sin que, al mismo tiempo, se incumplan obligaciones internacionales del Estado frente a la aplicación de normas de carácter internacional como lo pueden ser normas de la Organización Mundial del Comercio o, incluso, obligaciones propias de los Tratados de Libre Comercio.

21.- Así las cosas, los derechos antidumping se diferencian de los tributos aduaneros o aranceles en por lo menos dos aspectos esenciales a saber: el primero, tienen una naturaleza compensatoria frente al desequilibrio o anomalía producida como consecuencia de las importaciones realizadas a precios inferiores a los normales, mientras que los tributos aduaneros detentan una naturaleza impositiva cuyas finalidades se centran en establecer y aplicar

---

1 Sección Primera, Auto de 6 de julio de 2021, Radicado No. 11001-03-24-000-2021-00297-00.

2 Sección Cuarta, sentencia del 13 de junio de 2013, Rad. 11001-03-27-000-2009-00048-00(18033).

instrumentos de manejo de la política económica exterior del Estado a efectos de controlar los bienes que, producidos en el exterior, pueden ser ingresados al territorio nacional vía importaciones, además del componente de financiación de los gastos generales del Estado que los caracteriza.

22.- El segundo, detentan una naturaleza temporal, pues su finalidad es el restablecimiento del equilibrio de las relaciones comerciales internacionales con el adecuado funcionamiento del mercado nacional, por lo que, en tanto tal equilibrio esté asegurado su implementación será innecesaria, mientras que, si se presentan alteraciones del mercado nacional por la importación de bienes que se comercializan a precios menores que los del mercado nacional, su implementación estará más que justificada. Por su parte los tributos aduaneros tienen vocación de permanencia en el tiempo de conformidad con los objetivos y finalidades de la política económica del Estado, pues como se ha advertido, además de la finalidad económica que pretenden en los mercados, también son fuente de financiación de los gastos generales del Estado.

23.- Desde esta perspectiva, considera esta Corporación que, dada la naturaleza jurídica que en nuestro ordenamiento detentan los derechos antidumping y como quiera que los mismos no corresponden a asuntos de estirpe tributaria, la competencia para conocer de las controversias que sobre su aplicación se generen corresponde a la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y *mutatis mutandi* a los Juzgados Administrativos del Circuito de Bogotá adscritos a esta Sección en lo de su competencia, dando aplicación a las reglas que para tal fin establezca el respectivo Código de Procedimiento.

24.- Por lo anterior, no se accederá a la solicitud de nulidad impetrada por el Señor Agente del Ministerio Público en concepto de segunda instancia por cuanto – *a juicio de esta Sala* – la actuación procesal desplegada por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Bogotá se ajustó al marco de sus competencias de acuerdo a lo previsto en el artículo segundo del Acuerdo No. PSAA06-3345 de 13 de marzo de 2006 y en el artículo 18 del Decreto 2288 de 1989; además de no configurarse causal de nulidad del fallo objeto de revisión, como quiera que, de conformidad con lo dispuesto en el numeral séptimo del artículo 133 del CGP – *aplicable por remisión expresa del artículo 306 del CPACA* – el Juez que escuchó los alegatos de conclusión fue el que profirió la sentencia de primera instancia y que la actuación desarrollada por el Juzgado 39 Administrativo del Circuito de Bogotá conservó validez de conformidad con lo dispuesto en el artículo 138 del CGP.

Por lo expuesto, el Despacho

**RESUELVE:**

**PRIMERO.- DENEGAR** la solicitud de nulidad presentada por el Señor Agente del Ministerio Público en contra de la sentencia proferida el 29 de junio de 2018 por el Juzgado Cuarto Administrativo de Bogotá - Sección Primera, por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO.-** En firme esta providencia, devuélvase el expediente al Juzgado de origen, no sin antes dejar las anotaciones en el sistema SAMAI.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

*(firmado electrónicamente en SAMAI)*  
**FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA**

IHGM