

# REPÚBLICA DE COLOMBIA



Libertad y Orden

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

Bogotá D.C., nueve (9) de octubre de dos mil veintitrés (2023)

**PROCESO NO.:** 25000-23-41-000-2023-01059-00  
**ACCIÓN:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
(PROPIEDAD INDUSTRIAL)  
**DEMANDANTE:** INTERCONTINENTAL GREAT BRANDS LLC  
**DEMANDADO:** SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO (SIC)  
**ASUNTO:** ADMITE DEMANDA

**MAGISTRADO PONENTE (E)  
FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**

### CUESTIÓN PREVIA

Es menester de este Despacho señalar que el caso de estudio, se adoptará la postura manejada por el H. Consejo de Estado, en el entendido que, si bien el artículo 161 de la Ley 1437 de 2011 señala que *“cuando los asuntos sean conciliables; el trámite de la conciliación extrajudicial constituirá requisito de procedibilidad de toda demanda en que se formulen pretensiones relativas a nulidad con restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales.”*, en Sentencia N° 11001-03-24-000-2009-00021-00 de Consejo de Estado - Sala Contenciosa Administrativa - Sección Primera, de 17 de Marzo de 2016 determinó que no debe agotarse en los procesos en los que se pretenda la cancelación o que se conceda un registro marcario, ya que dichos asuntos no son conciliables por no ser derechos transigibles, además de no contar con pretensiones económicas; posición jurisprudencial reiterada en providencia de 16 de marzo de 2023<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, auto de 16 de marzo de 2023, núm. único de rad. 25000-23-41-000-2022-00072-01, MP. Nubia Margoth Peña Garzón.

PROCESO NO.: 25000-23-41-000-2023-01059-00  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: INTERCONTINENTAL GREAT BRANDS LLC  
DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO (SIC)  
ASUNTO: ADMITE DEMANDA

Así las cosas, el Despacho observa que la demanda reúne los requisitos previstos en la Ley 1437 de 2011 con las modificaciones contenidas en la Ley 2080 de 2021, por consiguiente, la misma debe ser admitida por esta Corporación.

En consecuencia,

**PRIMERO.- ADMÍTESE** la demanda presentada por el apoderado judicial de la sociedad **INTERCONTINENTAL GREAT BRANDS LLC**

**SEGUNDO.- TÉNGASE** como demandante a la sociedad **INTERCONTINENTAL GREAT BRANDS LLC**

**TERCERO.- TÉNGASE** como parte demandada a la **SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO**.

**CUARTO.- VINCÚLASE** como tercero con interés directo en el resultado del proceso a la sociedad **GASEOSAS LUX SAS**

**QUINTO.- NOTIFÍQUESE** personalmente este auto admisorio a la **SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO**, o al funcionario en quien se haya delegado dicha función; de conformidad con el artículo 199 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 48 de la Ley 2080 de 2021.

**SEXTO.- NOTIFÍQUESE** personalmente esta providencia a la sociedad **GASEOSAS LUX SAS** de conformidad con el artículo 199 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 48 de la Ley 2080 de 2021.<sup>2</sup>

**SÉPTIMO.- NOTIFÍQUESE** personalmente esta providencia al Señor Procurador Delegado en lo Judicial ante esta Corporación y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del estado, de conformidad con el artículo 199 de la Ley 1437 de 2011,

---

<sup>2</sup> A la dirección señalada en la demanda.

PROCESO NO.: 25000-23-41-000-2023-01059-00  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: INTERCONTINENTAL GREAT BRANDS LLC  
DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO (SIC)  
ASUNTO: ADMITE DEMANDA

modificado por el artículo 48 de la Ley 2080 de 2021.

**OCTAVO.- NOTIFÍQUESE** esta providencia en los términos de lo previsto en el artículo 201 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 50 de la Ley 2080 de 2021.

**NOVENO. -** Sin lugar a fijar gastos, por tratarse de un proceso electrónico.

**DÉCIMO. - CÓRRASE** traslado de la demanda a la Entidad demandada, al Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, por el término común de treinta (30) días, según lo previsto en los artículos 172, 199 y 200 de la Ley 1437 de 2011, estas dos últimas disposiciones jurídicas modificadas por los artículos 48 y 49 de la Ley 2080 de 2021.

**DÉCIMO PRIMERO. - OFÍCIESE** a la **SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO** para que remita con destino al expediente de la referencia, los antecedentes administrativos que dieron origen a los actos administrativos acusados.

**DÉCIMO SEGUNDO. - DÉSELE** al presente asunto el trámite del proceso ordinario de primera instancia, según lo previsto en la Ley 1437 de 2011.

**DÉCIMO TERCERO. - RECONÓCESE** personería a la apoderada Clemencia Delgado Villegas identificada con cédula de Ciudadanía No. 51.663.741 y Tarjeta profesional No. 43.307 del Consejo Superior de la Judicatura para que actúe como apoderada de la parte demandante, en los términos del poder especial a ella otorgado.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

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

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

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA - SUBSECCIÓN "C"

Bogotá D.C., nueve (9) de octubre de dos mil veintitrés (2023).

**PROCESO No.:** 11001334204620220023601  
**ACCIÓN:** PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E  
INTERESES COLECTIVOS  
**DEMANDANTE:** LAURA GABRIELA MAYA GONZÁLEZ  
**DEMANDADO** UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE  
SERVICIOS PÚBLICOS (UAESP)  
**ASUNTO:** RESUELVE APELACIÓN DE MEDIDA CAUTELAR

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

Decide el Despacho el recurso de apelación interpuesto por el apoderado del demandante contra el auto de 23 de mayo de 2022 que negó la medida cautelar de suspensión provisional de los actos administrativos proferido por el Juzgado Cuarenta y Seis Administrativo de Bogotá.

## **1. ANTECEDENTES.**

Laura Gabriela Maya González, en nombre propio, interpuso demanda, contentiva del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos, contra la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos (UAESP), con el fin que se amparen los derechos colectivos a la «(i) *defensa del patrimonio público; (ii) moralidad administrativa; y (iii) el goce de un ambiente sano*», y, en consecuencia, se finalice o declare desierto el Concurso de Méritos No. UAESP – CMA-01-2022, relativo a la administración, operación y mantenimiento integral del Relleno Sanitario Doña Juana de la ciudad de Bogotá, D.C, en sus componentes de disposición final de residuos sólidos y tratamiento de lixiviados.

Proceso no.: 11001334204620220023601

Acción: Protección de los derechos e intereses colectivos

Demandante: Laura Gabriela Maya González

Demandado: Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos (UAESP)

Asunto: Resuelve apelación de medida cautelar

## 1.1. DECISIÓN DE PRIMERA INSTANCIA

El Juzgado Cuarenta y Seis Administrativo de Bogotá, D.C., mediante auto de 23 de mayo de 2022 negó la medida cautelar al estimar que no cumplió con los requisitos establecidos en la normativa que regula la materia para su decreto.

Consideró, el *a quo*, que la medida cautelar solicitada busca suspender el concurso de méritos No. UAESP – CMA-01-2022, no tiene por objeto la contratación de la administración del Relleno Sanitario Doña Juana de la ciudad de Bogotá, D.C; contrario a lo manifestado por la parte demandante, sino que tiene por objeto *«contratar una consultoría con el objeto de realizar la “ELABORACIÓN DE LOS ESTUDIOS Y DISEÑOS DETALLADOS DEFINITIVOS FASE 3 DEL RELLENO SANITARIO JUNTO CON LA MODIFICACIÓN DE LICENCIA Y ELABORACIÓN DE ESTUDIO DE IMPACTO AMBIENTAL PARA EL MANEJO INTEGRAL DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS EN EL PARQUE DE INNOVACIÓN DOÑA JUANA - PIDJ.”»*.

Al respecto, señaló lo siguiente:

“Entiende el Despacho que no se trata del mismo objeto y tipo de contrato, por tanto, no se advierte la eventual amenaza alegada por la parte actora, es decir, no puede concluir el Despacho que resulta más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla dado que no se avizora la coexistencia de objetos contractuales idénticos que alude la demandante en su solicitud.

Ahora bien, tampoco se evidencia, en el estado actual del proceso, que la coexistencia de obligaciones pueda afectar el patrimonio público, la moralidad administrativa y el goce al ambiente sano, más aún, cuando el contrato de consultoría pretende dar cumplimiento al Decreto 555 de 2021 a través del cual “se adopta la revisión general del plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá”, en particular con la posibilidad de no aumentar el funcionamiento en zonas aledañas al parque de innovación Doña Juana, el cual se acompasa con lo indicado en el Resolución No. 1351 de 2014, proferida por la CAR Cundinamarca, cuya premisa es la de “no ampliación ni optimización del Relleno Sanitario Doña Juana”.

Proceso no.: 11001334204620220023601

Acción: Protección de los derechos e intereses colectivos

Demandante: Laura Gabriela Maya González

Demandado: Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos (UAESP)

Asunto: Resuelve apelación de medida cautelar

Finalmente, no se encuentra acreditado que los recursos con los que se garantiza el pago del contrato devienen de la Unidad Administrativa Especial de Servicios públicos, mas no de la tarifa actual del servicio de aseo”

## 1.2. EL RECURSO DE APELACIÓN

Inconforme con la adoptada, la parte actora, mediante memorial presentado el 23 de mayo de 2022, interpuso los recursos de reposición, y en subsidio el de apelación, en contra del auto que negó medida cautelar.

En primer término, indicó que no le asiste la razón al *a quo* al considerar que, tanto el contrato de concesión como la actuación administrativa que pretende ejecutar el concurso de méritos No. UAESP – CMA-01-2022, comparten obligaciones recíprocas, pues en ambos se debe efectuar un estudio de impacto ambiental.

Y es que mediante el concurso de méritos se pretende contratar la realización de un estudio ambiental para la fase 3 del relleno sanitario, tal como se puede evidenciar al comparar las obligaciones de ambos contratos, así:

<b>Concurso de méritos No. UAESP – CMA-01-2022</b>	<b>Contrato CGR-DJ-003-2019</b>
Elaboración de los estudios y diseños detallados definitivos fase 3 del relleno sanitario	Diseños a nivel de Ingeniería de Detalle
Elaboración de estudio de impacto ambiental para el manejo integral de los residuos sólidos.	Estudio de Impacto Ambiental para la ampliación de la Fase II de Optimización en el Relleno Sanitario Doña Juana en la ciudad de Bogotá DC

Proceso no.: 11001334204620220023601

Acción: Protección de los derechos e intereses colectivos

Demandante: Laura Gabriela Maya González

Demandado: Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos (UAESP)

Asunto: Resuelve apelación de medida cautelar

Por lo que erra el juzgado de primera instancia, pues a pesar de que las tipologías de ambos contratos son diferentes, en ellos se puede determinar que la actividad a ejecutar es idéntica y en consecuencia debe ser suspendida provisionalmente.

En segundo término, indica que el concurso de méritos y la concesión que opera, corresponden a las fases 3 y 2 del relleno sanitario Doña Juana, las cuales se encuentran sobre una misma área física, por lo que se puede concluir que la parte demandada pretende adelantar actividades en un área en la que ya se encuentra trabajando en cumplimiento del contrato de concesión no. 344 de 2010.

En tercer término, considera que existe el inminente peligro de que ocurra un perjuicio irremediable en contra de los derechos e intereses colectivos, comoquiera que el contrato será adjudicado en el mes de junio de 2022, por lo que se adjudicará un contrato que ya se está ejecutando en el contrato de concesión no. 344 de 2010.

### **1.3. TRÁMITE PROCESAL.**

El Juzgado Cuarenta y Seis Administrativo de Bogotá, mediante auto de 1.º de julio de 2022, 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 que efectivamente los dos contratos no comparten identidad en sus objetos contractuales, por lo que es en la sentencia donde dicha situación será debidamente demostrada y sopesada, en los siguientes términos:

De modo que, será en la sentencia, una vez analizado todo el material probatorio decretado y practicado, donde deberá determinarse con certeza absoluta la existencia de identidad entre las obligaciones suscritas tanto en el contrato de concesión suscrito con CGR y el contrato de consultoría derivado del Concurso de Méritos No. UAESP –CMA-01-2022, así como también la

Proceso no.: 11001334204620220023601

Acción: Protección de los derechos e intereses colectivos

Demandante: Laura Gabriela Maya González

Demandado: Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos (UAESP)

Asunto: Resuelve apelación de medida cautelar

existencia de identidad entre las fases II y III del Parque de Innovación Doña Juana, y por ende, si con dicho actuar se vulneraron los derechos colectivos alegados en la demanda.

Por lo que determinó no reponer la providencia recurrida.

## 2. CONSIDERACIONES

### 2.1 Competencia:

De conformidad con los artículos 125<sup>1</sup> y 229 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, corresponde al magistrado

---

<sup>1</sup> **ARTÍCULO 125. De la expedición de providencias.** La expedición de las providencias judiciales se sujetará a las siguientes reglas:

1. Corresponderá a los jueces proferir los autos y las sentencias.
2. Las salas, secciones y subsecciones dictarán las sentencias y las siguientes providencias:
  - a) Las que decidan si se avoca conocimiento o no de un asunto de acuerdo con los numerales 3 y 4 del artículo 111 y con el artículo 271 de este código;
  - b) Las que resuelvan los impedimentos y recusaciones, de conformidad con los artículos 131 y i32 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.

Proceso no.: 11001334204620220023601

Acción: Protección de los derechos e intereses colectivos

Demandante: Laura Gabriela Maya González

Demandado: Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos (UAESP)

Asunto: Resuelve apelación de medida cautelar

ponente pronunciarse sobre la solicitud de medidas cautelares, a efectos de determinar la procedencia o no de las mismas.

Por su parte, conforme al artículo 243<sup>2</sup> es al magistrado sustanciador a quien le corresponde resolver el recurso de apelación contra providencias que resuelven medidas cautelares.

(Modificado por el Art. 20 de la Ley 2080 de 2021).

2

<b>ARTÍCULO 243. APELACIÓN.</b> <Artículo modificado por el artículo <a href="#">62</a> de la Ley 2080 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> Son apelables las sentencias de primera instancia y los siguientes autos proferidos en la misma instancia:	
<a href="#">Jurisprudencia Unificación</a>	
1. El que rechace la demanda o su reforma, y el que niegue total o parcialmente el mandamiento ejecutivo.	Apelación: Sala de Decisión
2. El que por cualquier causa le ponga fin al proceso.	Apelación: Sala de Decisión
3. <Ver Notas del Editor> El que apruebe o impruebe conciliaciones extrajudiciales o judiciales. El auto que aprueba una conciliación solo podrá ser apelado por el Ministerio Público.	Apelación: Sala de Decisión
4. El que resuelva el incidente de liquidación de la condena en abstracto o de los perjuicios.	Apelación: Ponente
5. El que decrete, deniegue o modifique una medida cautelar.	Apelación: Ponente
6. El que niegue la intervención de terceros.	Apelación: Sala de Decisión
7. El que niegue el decreto o la práctica de pruebas.	<b>Apelación: Ponente</b>
8. Los demás expresamente previstos como apelables en este código o en norma especial.	<b>Apelación: Ponente</b>
<b>PARÁGRAFO 1o.</b> 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.	
<b>PARÁGRAFO 2o.</b> 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.	
<b>PARÁGRAFO 3o.</b> 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.	

## 2.2. Sobre las medidas cautelares

El artículo 25 de la Ley 472 de 1998 “*por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones*”, refiriéndose a las medidas cautelares en tratándose de las allí denominadas acciones populares (hoy medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos), dispuso:

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

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

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

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

Así las cosas, las medidas cautelares proceden durante el trámite del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos, antes de ser notificada la demanda y en cualquier estado del proceso, para efectos de prevenir un daño

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

*Proceso no.: 11001334204620220023601*

*Acción: Protección de los derechos e intereses colectivos*

*Demandante: Laura Gabriela Maya González*

*Demandado: Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos (UAESP)*

*Asunto: Resuelve apelación de medida cautelar*

inminente o cesar el que se hubiera causado. Así mismo, el decreto y práctica de las medidas no suspenderá el curso del proceso, y que cuando se trate de una amenaza por razón de una omisión atribuida a una autoridad o persona particular, el juez deberá ordenar el cumplimiento inmediato de la acción que fuere necesaria, para lo cual otorgará un término perentorio. Si el peligro es inminente podrá ordenar que el acto, la obra o la acción la ejecute el actor o la comunidad amenazada, a costa del demandado.

Las medidas cautelares contenidas en el artículo 25 de la Ley 472 de 1998, consisten en: a) ordenar la inmediata cesación de las actividades que puedan originar el daño, que lo hayan causado o lo sigan ocasionando; b) ordenar que se ejecuten los actos necesarios, cuando la conducta potencialmente perjudicial o dañina sea consecuencia de la omisión del demandado; c) obligar al demandado a prestar caución para garantizar el cumplimiento de cualquiera de las anteriores medidas previas; y d) ordenar con cargo al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos los estudios necesarios para establecer la naturaleza del daño y las medidas urgentes a tomar para mitigarlo.

Esta disposición es concordante con el inciso final del artículo 17 de la Ley 472 de 1998, según el cual:

“en desarrollo del principio de la prevalencia del derecho sustancial sobre el procesal, el juez competente que reciba la acción popular tendrá la facultad de tomar las medidas cautelares necesarias para impedir perjuicios irremediables e irreparables o suspender los hechos generadores de la amenaza a los derechos e intereses colectivos”.

Por su parte, la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo), en su artículo 229 dispuso que en todos los procesos

*Proceso no.: 11001334204620220023601*

*Acción: Protección de los derechos e intereses colectivos*

*Demandante: Laura Gabriela Maya González*

*Demandado: Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos (UAESP)*

*Asunto: Resuelve apelación de medida cautelar*

declarativos que se adelanten ante la jurisdicción, antes de ser notificado el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte podrá el Juez o Magistrado ponente, decretar las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso, y la efectividad de la sentencia. La acudida regulación compete también a los procesos que tengan por finalidad la protección de los derechos e intereses colectivos de conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, conforme lo señaló el párrafo del artículo 229 *Ibidem*.

El artículo 230 del CPACA consignó que las medidas cautelares pueden ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión, debiendo tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda, estando facultado el funcionario judicial para decretar una o varias de los siguientes: a) Ordenar que se mantenga la situación, o que se restablezca al estado en que se encontraba antes de la conducta vulnerante o amenazante, cuando fuere posible; b) suspender un procedimiento o actuación administrativa, inclusive de carácter contractual, siempre que no exista otra posibilidad de conjurar o superar la situación que dé lugar a su adopción; c) suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo; d) Ordenar la adopción de una decisión administrativa, o la realización o demolición de una obra con el objeto de evitar o prevenir un perjuicio o la agravación de sus efectos, y e) Impartir órdenes o imponerle a cualquiera de las partes del proceso obligaciones de hacer o no hacer.

La regulación concerniente en los artículos 229 y siguientes del CPACA, en lo que respecta a las medidas cautelares, no contradice lo consignado en el artículo 25 de la Ley 472 de 1998, sino que por el contrario lo complementa, tal y como lo refirió la H. Corte Constitucional en sentencia C-284 de 2014 al referir:

“25.1. En primer lugar, es importante señalar que la norma demandada no introduce una restricción en los poderes que, antes de la Ley 1437 de 2011, le confirió la Ley 472 de 1998 al juez popular. Como ha señalado el Consejo de Estado, el capítulo XI, Título V, del CPACA no deroga expresa, ni tácita ni orgánicamente los artículos 17 inciso 3, 18 inciso 2, 25 y 26 de la Ley 472 de 1998, que regulan dentro de esta última lo atinente a las medidas cautelares en los procesos por acción popular. **La Corte considera razonable esta conclusión, y en tal virtud estima que la regulación no es en este aspecto contraria a la Carta. En lo que se refiere a los poderes del juez, se advierte que las normas sobre medidas cautelares de la Ley 1437 de 2011 y de la Ley 472 de 1998 no son, para empezar, incompatibles. El juez puede decretar las medidas de uno u otro estatuto, sin que esto suponga contradicción u omisión alguna**, de modo que puede decirse que son complementarios. La Ley 1437 de 2011 tampoco desmonta expresamente el régimen de medidas cautelares de la Ley 472 de 1998. Este último se creó para una jurisdicción de acciones populares integrada por jueces ordinariamente adscritos a la justicia administrativa o a la civil, mientras la Ley 1437 de 2011 es una regulación exclusiva sobre lo contencioso administrativo. La previsión de un nuevo régimen de medidas cautelares, visto de esta manera, no supone ningún desconocimiento de los artículos antes mencionados de la Constitución, en cuanto hay una interpretación de acuerdo con la cual no desarticula el esquema de medidas cautelares contemplado en la Ley 472 de 1998, sino que de hecho lo complementa en términos técnicos y procedimentales”<sup>3</sup> (resaltados fuera del texto).

El artículo 231 de la Ley 1437 de 2011, establece los requisitos para decretar las medidas cautelares, siendo del resorte del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos, los contenidas en los incisos 2º y siguientes del mencionado artículo, según el cual:

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

Que la demanda esté razonablemente fundada en derecho.

Que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados.

---

<sup>3</sup> CALLE CORREA, María Victoria (M.P.) (Dra.). H. Corte Constitucional. Sentencia C-284/14. Referencia: expediente D9917.

Proceso no.: 11001334204620220023601

Acción: Protección de los derechos e intereses colectivos

Demandante: Laura Gabriela Maya González

Demandado: Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos (UAESP)

Asunto: Resuelve apelación de medida cautelar

Que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla.

Que, adicionalmente, se cumpla una de las siguientes condiciones:

Que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o

Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios”.

Por otra parte, el elemento probatorio tiene un papel fundamental para la decisión que sobre la medida cautelar adopten los Jueces, circunstancia que no solo se demuestra en el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011 descrito en precedencia, sino de conformidad con la jurisprudencia del H. Consejo de Estado, que en providencia del 31 de marzo de 2011, con ponencia del Dr. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta<sup>4</sup>, destacó que el decreto de las medidas cautelares que resulten procedentes para prevenir un daño inminente a los derechos e intereses colectivos o para hacer cesar el que se hubiere causado a aquellos, debe soportarse lógicamente en elementos de prueba idóneos y válidos que sean demostrativos de tales circunstancias; es precisamente la existencia de tales elementos de juicio lo que permitirá motivar debidamente la decisión del juez cuando disponga una medida cautelar para la protección de tales derechos.

Así mismo, la Sala Plena del H. Consejo de Estado en decisión del 17 de marzo de 2015, con ponencia de la Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez, fundamentándose en el criterio de la doctrina, sostuvo:

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

---

<sup>4</sup> De LAFONT PIANETA, Rafael E. Ostau. H. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. providencia de 31 de marzo de 2011. Expediente rad. No. 19001 2331 000 2010 00464 01(AP).

**primero**, o apariencia de buen derecho, se configura cuando **el Juez encuentra**, luego de una apreciación provisional con base en un conocimiento sumario y juicios de verosimilitud o probabilidad, **la posible existencia de un derecho. El segundo**, o perjuicio de la mora, exige la comprobación de **un daño ante el transcurso del tiempo y la no satisfacción de un derecho**"<sup>5</sup> (negrilla fuera del texto).

Así, deben tenerse en cuenta como criterios para el decreto de las medidas cautelares los siguientes: a) la apariencia de buen derecho, que se configura cuando el Juez encuentra, luego de una apreciación provisional con base en conocimiento sumario y juicios de verosimilitud y probabilidad, la posible existencia de un derecho; y b) un perjuicio de la mora, que exige la comprobación de un daño ante el transcurso del tiempo y la no satisfacción de un derecho.

Este criterio jurisprudencial fue complementado en auto del 13 de mayo del 2015<sup>6</sup>, en el que la H. Corporación sostuvo que además de verificar los elementos tradicionales de procedencia de toda medida cautelar, el Juez de conocimiento debía proceder a un estudio de ponderación y sus subprincipios integradores de idoneidad, necesidad y proporcionalidad, al tratarse de un ejercicio de razonabilidad.

La Ley 1437 de 2011 en su artículo 234 regula el procedimiento que se debe seguir para la adopción de medidas cautelares de urgencia, señalando que desde la presentación de la solicitud y sin previa notificación a la contraparte, el Juez o Magistrado Ponente podrá adoptar una medida cautelar, cuando cumplidos los

---

<sup>5</sup> IBARRA VÉLEZ, Sandra Lisset. H. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Auto del 17 de marzo de 2015. Radicación No. No. 11001-03-15-000-2014-03799-00.

<sup>6</sup> SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando (C.P.) (Dr.). H. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Auto del 13 de mayo de 2015. Radicación número: 11001-03-26-000-2015-00022-00(53057).

Proceso no.: 11001334204620220023601

Acción: Protección de los derechos e intereses colectivos

Demandante: Laura Gabriela Maya González

Demandado: Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos (UAESP)

Asunto: Resuelve apelación de medida cautelar

requisitos para su adopción, se evidencie que por su urgencia, no es posible agotar el procedimiento del artículo 233 *ibidem*.

### **2.3. Caso concreto.**

Procede el Despacho a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante en los siguientes términos:

La solicitud de medida cautelar consagrada en el Capítulo XI – Título V de la Segunda Parte del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, prevé la procedencia en cualquier estado del proceso de las medidas cautelares, en demandas que son competencia de la Jurisdicción Contenciosa, en tanto sean necesarias para proteger y garantizar provisionalmente el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia. Lo anterior, sin que dicha decisión constituya prejuzgamiento.

Así las cosas, se tiene que el demandante: i) en primer término, indicó que el *a quo* erro al decretar la medida cautelar, dado que, tanto el contrato de concesión como la actuación administrativa que pretende ejecutar el concurso de méritos No. UAESP – CMA-01-2022, comparten obligaciones recíprocas, pues en ambos se debe efectuar un estudio de impacto ambiental; ii) en segundo término, indica que tanto el concurso de méritos como la concesión operada, corresponden a las fases 3 y 2 del relleno sanitario Doña Juana; y, iii) en tercer término, considera que existe el inminente peligro de que ocurra un perjuicio irremediable en contra de los derechos e intereses colectivos, comoquiera que el contrato será adjudicado en el mes de junio de 2022, por lo que se adjudicará un contrato que ya se está ejecutando en el contrato de concesión no. 344 de 2010.

Proceso no.: 11001334204620220023601

Acción: Protección de los derechos e intereses colectivos

Demandante: Laura Gabriela Maya González

Demandado: Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos (UAESP)

Asunto: Resuelve apelación de medida cautelar

Al respecto, considera el Despacho, de una evaluación de los documentos allegados junto con la demanda, sin que ello implique prejuicio, que:

De los documentos allegados al expediente, se concluye que, tanto el contrato de concesión No. 344 de 2010 como el Concurso de Méritos No. UAESP – CMA-01-2022, no comparten obligaciones recíprocas, pues su objeto es totalmente diferente.

De una parte, se tiene que el Contrato de Concesión No. 344 de 2010, tiene por objeto, ejercer la *«Administración, Operación y Mantenimiento Integral del Relleno Sanitario Doña Juana de la Ciudad de Bogotá – Colombia, en sus componentes de disposición final de residuos sólidos y tratamiento de lixiviados, con alternativas de aprovechamiento de los residuos que ingresen al RSDJ, provenientes del servicio ordinario de aseo»*.

Mientras que, de otra parte, el Concurso de Méritos No. UAESP – CMA-01-2022, tiene por objeto contratar una consultoría con el objeto de realizar la *«ELABORACIÓN DE LOS ESTUDIOS Y DISEÑOS DETALLADOS DEFINITIVOS FASE 3 DEL RELLENO SANITARIO JUNTO CON LA MODIFICACIÓN DE LICENCIA Y ELABORACIÓN DE ESTUDIO DE IMPACTO AMBIENTAL PARA EL MANEJO INTEGRAL DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS EN EL PARQUE DE INNOVACIÓN DOÑA JUANA - PIDJ.»*

Es así, como se concluye, preliminarmente, que el Concurso de Méritos No. UAESP – CMA-01-2022 no pretende contratar la *«Administración, Operación y Mantenimiento Integral del Relleno Sanitario Doña Juana de la Ciudad de Bogotá – Colombia»*, sino que pretende contratar una consultoría para realizar la *«ELABORACIÓN DE LOS ESTUDIOS Y DISEÑOS DETALLADOS DEFINITIVOS FASE 3 DEL RELLENO SANITARIO»* objetos contractuales totalmente diversos, lo

Proceso no.: 11001334204620220023601

Acción: Protección de los derechos e intereses colectivos

Demandante: Laura Gabriela Maya González

Demandado: Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos (UAESP)

Asunto: Resuelve apelación de medida cautelar

que conlleva a determinar que no comparten obligaciones, por lo que se la ejecución de ambos contratos, no se puede derivar la afectación al patrimonio público, como lo señala la parte demandante.

Será del debate probatorio que se presente en el presente proceso, que, eventualmente, se pueda presentar una posición diferente a la que precariamente concluye la Sala con el material probatorio disponible.

Por lo anterior, se confirmará el auto recurrido en este preciso aspecto.

Igualmente, señala la parte demandante, que el auto recurrido debe ser revocado por considerar que ambos contratos se ejecutarán sobre una misma área; señalamiento que, la Sala, actualmente, no puede corroborar, pues en el expediente no obra prueba alguna que permita concluir, con el grado certeza necesario, que tanto el área que comprende la fase 2 sea símil con la del área 3.

Por lo que las irregularidades que la parte demandante alega sobre la contratación ejecución de ambos instrumentos deben ser probadas y analizadas en el curso del proceso, las cuales no son posible determinarlas con el material probatorio presentado al proceso y con la imagen anexada al escrito del recurso de alzada que la parte demandante aportó como prueba, máxime cuando la parte demandada no se pronunció sobre este aspecto por tratarse de una medida cautelar de urgencia.

Por lo que será confirmado el auto recurrido, en ese preciso aspecto.

Finalmente, respecto de la posición expuesta por la parte demandante relativa a que de no revocar el auto proferido por el *a quo*, se puede causar un perjuicio irremediable a los derechos colectivos al no suspender la ejecución del Concurso de

Proceso no.: 11001334204620220023601

Acción: Protección de los derechos e intereses colectivos

Demandante: Laura Gabriela Maya González

Demandado: Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos (UAESP)

Asunto: Resuelve apelación de medida cautelar

Méritos No. UAESP – CMA-01-2022, observa la Sala que, frente a dicha posición, no obra prueba en el expediente que la corrobore, máxime cuando del documento de aviso de la convocatoria, se observa que los recursos para solventar el futuro contrato de consultoría provendrán del presupuesto de la entidad contratante, más no de los contribuyentes.

Así las cosas, el Despacho evidencia que no se cumplieron con los requisitos previstos en la normativa que regula la materia para decretar la medida cautelar, ya que no se comprobó en esta instancia procesal, tal como lo exige el artículo 234 de la Ley 1437 de 2011, que se presenta una situación de urgencia que obligue al juzgado a adoptar medidas urgentes para evitar la causación de un perjuicio irremediable, por lo que confirmará el auto de 23 de mayo de 2022 que la negó en primera instancia.

Por demás, tal como se indica en el artículo 229 de la Ley 1437 de 2011, la presente decisión no constituye prejuzgamiento.

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

### **RESUELVE:**

**PRIMERO.- CONFÍRMASE** el auto de 23 de mayo de 2022 proferido por el Juzgado Cuarenta y Seis Administrativo de Bogotá que negó la medida cautelar de urgencia solicitada por la parte demandante.

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

Proceso no.: 11001334204620220023601

Acción: Protección de los derechos e intereses colectivos

Demandante: Laura Gabriela Maya González

Demandado: Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos (UAESP)

Asunto: Resuelve apelación de medida cautelar

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

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

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

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