

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JURISDICCIONAL  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA - SUBSECCIÓN C

MAGISTRADA PONENTE: ANA MARGOTH CHAMORRO BENAVIDES  
AUTO I NO. 98

Bogotá D.C., quince (15) de abril de dos mil veinticuatro (2024)

RADICACIÓN: 25000-23-41-000-2024-00220-00  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: AGUAS DE LA SABANA S.A E.S.P  
DEMANDADO: SUPERSERVICIOS  
ASUNTO: ADMITE DEMANDA

OBJETO DE LA PROVIDENCIA

Se emite pronunciamiento sobre la admisión de la demanda, previas las siguientes:

CONSIDERACIONES

1. La demanda

El **26 de enero de 2024**, por medios digitales, Aguas de la Sabana S.A E.S.P, a través de apoderado, demandó la nulidad de la resolución SSPD - 20224400674425 del **27 de julio de 2022**, por la cual la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios – Superservicios - impuso una sanción, y SSPD – 20234400376265 de **11 de julio de 2023**, que confirmó la decisión en reposición.

A título de restablecimiento del derecho solicitó la devolución de los dineros pagados con ocasión de la sanción impuesta.

2. Jurisdicción y Competencia.

Este Despacho es competente para conocer el proceso, por el medio de control promovido y por el territorio, de acuerdo con los artículos 152. 2, y 156. 2 del CPACA, ya que se controvierte la legalidad de un acto administrativo cuya cuantía excede los quinientos S.M.L.M.V., y fue proferido por una entidad pública del orden nacional con sede en Bogotá D.C.

3. Requisitos de procedibilidad.

Se encuentran acreditados los requisitos de procedibilidad del artículo 161 del CPACA: i) el trámite de conciliación prejudicial se adelantó ante la Procuraduría Cincuenta y Cinco Judicial II para asuntos administrativos, la cual expidió constancia del agotamiento del trámite el 25 de enero de 2024, y ii) contra la decisión no procedía el recurso de apelación, solo reposición.

|                   |                                                      |
|-------------------|------------------------------------------------------|
| RADICACIÓN:       | 25000234100020240022000                              |
| MEDIO DE CONTROL: | NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO               |
| DEMANDANTE:       | AGUAS DE LA SABANA S.A E.S.P                         |
| DEMANDADO:        | SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS |
| ASUNTO:           | ADMITE DEMANDA                                       |

#### **4. Oportunidad para presentar la demanda.**

La Resolución SSPD – 20234400376265 de 11 de julio de 2023, con la cual se puso fin a la actuación administrativa, fue notificada el 14 de julio de 2023 (índice 2, expediente digital, documento 7, SAMAI), por lo que el término de cuatro meses corría hasta el 15 de noviembre de ese mismo año, pero fue suspendido con el trámite conciliatorio desde el 8 de noviembre de 2023 (índice 2, expediente digital, documento 8, SAMAI), cuando restaban 8 días para fenecer, hasta el 25 de enero de 2024. En tal virtud, la demanda radicada el 26 de enero es oportuna.

#### **5. Legitimación, capacidad y representación.**

El demandante tiene legitimación en la causa por ser el destinatario de las decisiones demandadas, y actúa por medio de apoderado. La demandada está legitimada porque expidió el acto demandado.

#### **6. Aptitud formal de la demanda.**

La demanda cumple con lo señalado en los artículos 160 a 166 del CPACA., porque contiene:

- i) La designación de las partes y sus representantes (índice 2, expediente digital, documento 1, página 4, SAMAI).
- ii) Las pretensiones, expresadas de forma clara y por separado (ibidem, página 5).
- iii) Los hechos y omisiones debidamente determinados, clasificados y enumerados (ibidem, página 6 a 10).
- iv) Normas violadas y fundamentos de derecho (ibidem, página 10 a 176).
- v) La petición de pruebas que pretende hacer valer en el proceso y las que tiene en su poder (ibidem, página 183 a 185 y anexos).
- vi) Dirección electrónica para recibir notificaciones judiciales y sus anexos obligatorios digitales (ibidem, página 184 a 185).
- vii) Constancia de notificación del acto demandado. (índice 2, expediente digital, documento 7, SAMAI).
- viii) Constancia de traslado simultáneo enviado con la subsanación de la demanda en cumplimiento del numeral 8º del artículo 162 del CPACA (índice 2, expediente digital, documento 16, SAMAI).

### **DECISIÓN**

En mérito de lo expuesto, el Despacho 009 de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca,

RADICACIÓN: 25000234100020240022000  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: AGUAS DE LA SABANA S.A E.S.P  
DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS  
ASUNTO: ADMITE DEMANDA

**RESUELVE:**

**PRIMERO: ADMITIR**, en primera instancia, la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho presentada por Aguas de la Sabana S.A E.S.P contra la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

**SEGUNDO: NOTIFICAR** este auto a la parte demandante en estados.

**TERCERO: ABSTENERSE** de fijar gastos ordinarios del proceso; no obstante, de requerirse expensas, se fijarán en su oportunidad.

**CUARTO: NOTIFICAR** personalmente la presente providencia a la entidad demandada, al señor **Agente del Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado**, anexándoles copia de la demanda y los anexos, de conformidad con lo establecido en el artículo 48 de la Ley 2080 del 2021, y con ello no será necesario remitirlos por medio físico.

**QUINTO: OTORGAR** a la entidad demandada el termino de treinta (30) días para contestar, proponer excepciones, pedir pruebas, llamar en garantía y en su caso, proponer demanda de reconvención, como dispone el artículo 172 del CPACA.

**SEXTO: ADVERTIR** a la entidad demandada que, con la contestación de la demanda, **deberá adjuntar el expediente administrativo, debidamente rotulado, para garantizar la recuperación y lectura a lo largo del tiempo, conforme dispone el protocolo para la gestión de documentos electrónico, digitalización y conformación del expediente a través de la ventanilla virtual de SAMAI**. La inobservancia de este deber constituye falta disciplinaria gravísima del funcionario encargado del asunto (artículo 175, parágrafo 1º del CPACA).

**SÉPTIMO: RECONOCER** al abogado Alain Bossuet Niño Riaño, identificado con cédula de ciudadanía 7.161.977 y T.P. 78.609 del Consejo Seccional de la Judicatura, como apoderado de la parte demandante, en los términos y para los efectos del poder conferido. (índice 2, expediente digital, documento 2, SAMAI).

**OCTAVO: INFORMAR** a las partes y los apoderados que, en virtud de la Circular PCSJC24-1 de 11 de enero de 2024 proferida por el C.S.J., el canal designado para recibir memoriales es la **ventanilla virtual del aplicativo SAMAI**.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

*Firmado electrónicamente*  
**ANA MARGOTH CHAMORRO BENAVIDES**  
**Magistrada**

La presente providencia fue firmada electrónicamente a través de la plataforma SAMAI, en consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta de conformidad con el artículo 186 de CPACA.  
DSJG



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

**MAGISTRADA PONENTE: ANA MARGOTH CHAMORRO BENAVIDES**

**AUTO S NO.20**

Bogotá D.C., quince (15) de abril de dos mil veinticuatro (2024)

**RADICACIÓN:** 25000-23-41-000-2024-00220-00  
**MEDIO DE CONTROL:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**DEMANDANTE:** AGUAS DE LA SABANA S.A E.S.P  
**DEMANDADO:** SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS  
DOMICILIARIOS  
**ASUNTO:** TRASLADO DE MEDIDA CAUTELAR

**ANTECEDENTES**

La parte actora, con la demanda, solicitó decretar la medida cautelar de suspensión provisional de los actos demandados.

De la solicitud y los documentos adjuntos no se colige la amenaza de perjuicio irremediable, que amerite adoptar una medida cautelar de urgencia en los términos del artículo 234 del CPACA, por lo tanto, se agotará el procedimiento establecido en el artículo 233 del mismo estatuto.

En ese orden, se correrá traslado de la solicitud, a la parte demandada.

Por lo expuesto, el Despacho 009 de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca,

**RESUELVE:**

**PRIMERO: ABSTENERSE** de adoptar una medida cautelar de urgencia.

**SEGUNDO: CORRER TRASLADO** de la solicitud de medida cautelar en los términos del artículo 233 del CPACA.

**TERCERO:** Cumplido lo anterior, pasar el expediente al despacho para proveer.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

*Firmado electrónicamente*  
**ANA MARGOTH CHAMORRO BENAVIDES**  
**Magistrada**



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

**Magistrado Ponente: LUIS NORBERTO CERMEÑO**

Bogotá D.C., quince (15) de abril de dos mil veinticuatro (2024)

Radicado No. : 25000 2341 000 2024 00176 00  
Demandante : José Esteban Bautista  
Demandado : Alba Yolima Benito Clavijo  
Medio de control : Nulidad electoral  
Providencia : Obedecimiento a lo resuelto por el Superior

Obra constancia Secretarial en donde informa sobre las diligencias recibidas del Consejo de Estado, para lo cual se procederá conforme con lo previsto en el artículo 329 del Código General del Proceso.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca,

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

**PRIMERO: ORDENAR** el obedecimiento a lo resuelto por el Honorable Consejo de Estado, Sección Quinta, que mediante providencia del 4 de abril de 2024, confirmó la decisión proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 14 de febrero de 2024.

**SEGUNDO:** Ordenar el archivo del expediente, previas las anotaciones de rigor.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Firma electrónica  
**LUIS NORBERTO CERMEÑO**  
Magistrado

**CONSTANCIA:** La presente providencia fue firmada electrónicamente en la plataforma SAMAI, en consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta de conformidad con el artículo 2 de la Ley 2213 de 2022.



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

**Magistrado Ponente: LUIS NORBERTO CERMEÑO**

Bogotá D.C., doce (12) de abril de dos mil veinticuatro (2024)

|                  |   |                                   |
|------------------|---|-----------------------------------|
| Radicado No.     | : | 25000 2341 000 2024 00116 00      |
| Demandante       | : | Diana Alexandra Navia Franco      |
| Demandado        | : | Defensoría del Pueblo             |
| Medio de Control | : | Acción popular                    |
| Providencia      | : | Deja sin efecto y nuevo admisorio |

Al efectuar el control de legalidad sobre el proceso (Artículo 207, CPACA), se encuentra que por una imprecisión, se registró el 22 de febrero de 2024 el borrador de un auto admisorio que no correspondía al expediente, donde se mencionaba al Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) como demandado, cuando en realidad no hacía parte del proceso. Por ello, y entre otras situaciones para responder a la aclaración pedida, se le dejará sin efecto dicha providencia y se proferirá el auto admisorio que corresponde.

De conformidad con la integración y la complementación normativa que se hace de la Ley 472 de 1998 y el Código de Contencioso Administrativo y de lo Contencioso Administrativo-CPACA, se encuentra que la demanda cumple con las exigencias legales, por lo que se admitirá.

Se advierte que en providencia separada se dará de nuevo traslado de la petición de medias cautelares, término que transcurrirá de manera independiente al que aquí se establece.

También se pone de presente que, la Defensoría del Pueblo podrá presentar nuevos escritos de contestación y de pronunciamiento ante la solicitud de medidas cautelares, sin perjuicio de tenerse como legales y oportunos los que ya radicó.

En consecuencia, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca

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

**PRIMERO: DEJAR** sin efecto la providencia del 22 de febrero de 2024.

**SEGUNDO: ADMITIR** en primera instancia la demanda presentada por Diana Alexandra Navia Franco.

**TERCERO: NOTIFICAR** personalmente a la demandada, Defensoría del Pueblo; y por estado, a la demandante.

**CUARTO: INFORMAR** a la comunidad del Distrito de Bogotá sobre esta acción popular, a través de la publicación de la presente providencia al menos por una vez en una emisora de alcance en Bogotá, lo cual se impone como deber y a costo de la parte demandante. De lo anterior, se deberá aportar al expediente la debida certificación de publicación dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de esta providencia.

**QUINTO: DAR TRASLADO** de la demanda por Secretaría, de la presente providencia y del expediente digital, al demandado, a la Agente del Ministerio Público ante el Despacho y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, por el término de diez (10) días para contestarla, y advertirles que tienen derecho a solicitar la práctica de pruebas en su respectiva contestación. La Defensoría del Pueblo podrá presentar nuevos escritos de contestación y de pronunciamiento ante la solicitud de medidas cautelares, sin perjuicio de tenerse como legales y oportunos los que ya radicó.

**SEXTO: NOTIFICAR** personalmente a la Defensoría del Pueblo -Aquí no como demandado- para los efectos previstos en el inciso segundo del artículo 13 de la Ley 472 de 1998 y remítase a esa entidad copia de la demanda y del auto admisorio de la misma para el registro de que trata el artículo 80 de dicha Ley.

**SÉPTIMO: REQUERIR** a los sujetos procesales para que los documentos que se alleguen al presente proceso se remitan debidamente escaneados, legibles, a color cuando se requiera, al correo electrónico de la Secretaría de la Sección Primera de esta Corporación Judicial.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

(Firma electrónica)

**LUIS NORBERTO CERMEÑO**

Magistrado

**Constancia.** La presente providencia fue firmada electrónicamente en la plataforma SAMAI, en consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta de conformidad con el artículo 2 de la Ley 2213 de 2022.



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

**Magistrado Ponente: LUIS NORBERTO CERMEÑO**

Bogotá D.C., doce (12) de abril de dos mil veinticuatro (2024)

Radicado No. : 25000 2341 000 2024 00116 00  
Demandante : Diana Alexandra Navia Franco  
Demandado : Defensoría del pueblo  
Medio de Control : Acción popular  
Providencia : Auto que ordena traslado

Se observa que la parte demandante solicita en la demanda que se adopten medidas cautelares, de conformidad con el artículo 25 de la Ley 472 de 1998.

Se ordenará dar traslado a la parte demandada, de la petición, conforme con el artículo 233, CPACA, para que se pronuncie sobre la misma.

Una vez surtido dicho trámite, que se dará de manera simultánea e independiente con otras actuaciones del proceso, la Secretaría de la Sección debe pasar de inmediato el cuaderno respectivo al Despacho, para adoptar la correspondiente decisión.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca

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

**PRIMERO. DAR** traslado a la Defensoría del Pueblo, para que se pronuncie sobre la solicitud de la medida cautelar.

**SEGUNDO: ORDENAR** que una vez surtido dicho trámite, que se dará de manera simultánea e independiente con otras actuaciones del proceso, la Secretaría pase de inmediato el cuaderno respectivo al Despacho.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

(Firma electrónica)

**LUIS NORBERTO CERMEÑO**  
Magistrado

**Constancia:** La presente providencia fue firmada electrónicamente en la plataforma SAMAI, en consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta de conformidad con el artículo 2 de la Ley 2213 de 2022.

REPÚBLICA DE COLOMBIA



Libertad y Orden

RAMA JURISDICCIONAL  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA-SUBSECCIÓN “C”

Bogotá D.C., quince (15) de abril de dos mil veinticuatro (2024)

**RADICACIÓN:** 25000-23-41-000-2023-01495-00  
**MEDIO DE CONTROL:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**DEMANDANTE:** ALIANSALUD EPS  
**DEMANDADO:** ADRES  
**ASUNTO:** REMITE POR CUANTIA

**MAGISTRADA PONENTE: ANA MARGOTH CHAMORRO BENAVIDES**

**I. ANTECEDENTES**

ALIANSALUD EPS, por intermedio de apoderado, interpuso demanda con medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en contra del ADRES, para obtener el pago de 2.080 ítems o servicios NO PBS, cuya sumatoria ascienden a la cifra de \$2.611'280.819, valor que estimó como cuantía para efectos de la competencia.

**II. CONSIDERACIONES**

Conforme definió la Corte Constitucional en el auto 389 de 2021, los recobros son un procedimiento reglado y verdadero trámite administrativo en el que se consolida o niega la existencia de la obligación.

Por su parte, el Consejo de Estado unificó jurisprudencia<sup>1</sup> en el sentido de señalar que, en casos como el que ocupa la atención del despacho, la fuente del daño son las glosas que rechazaron los recobros, decisiones que son verdaderos actos administrativos que las EPS deben cuestionar a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

Bajo esta línea jurisprudencial, es claro que cada una de las facturas reclamadas por la parte actora constituye una pretensión económica autónoma, susceptible de ser reclamada de forma independiente, máxime que cada factura tiene su propio sustento fáctico y probatorio.

Así pues, según lo indica el numeral 3 del artículo 157 del CPACA, *“para los efectos aquí contemplados, cuando en la demanda se acumulen varias pretensiones, la cuantía se determinará por la pretensión mayor”*.

<sup>1</sup> CE. Sección Tercera- Sala Plena. M.P. Guillermo Sánchez Luque. 20 de abril de 2023. Exp. 25000-23-26-000-2012-00291-01(55085). Demandante: EPS SANITAS S.A. Demandada: NACIÓN-MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL Y OTRO. Asunto: RECOBRO DE PRESTACIONES NO INCLUIDAS EN EL POS (HOY PBS)-Competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa. La acción de reparación directa no es procedente para contravenir decisiones del administrador fiduciario del Fosyga.

|                   |                                        |
|-------------------|----------------------------------------|
| PROCESO N°:       | 25000-23-41-000-2023-01495-00          |
| MEDIO DE CONTROL: | NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO |
| DEMANDANTE:       | ALIANSA SALUD EPS                      |
| DEMANDADO:        | ADRES                                  |
| ASUNTO:           | REMITE POR CUANTIA                     |

De conformidad con lo anterior, el Despacho observa que, en los 2.080 ítems relacionados en la demanda, el número 1404 equivale a la suma de \$125'.943,207 siendo el de mayor valor.

En tal virtud, corresponde a los Juzgados Administrativos de Bogotá asumir el conocimiento de la demanda con pretensiones acumuladas con base en la pretensión mayor y no en la sumatoria de todas las pretensiones, lo anterior en virtud de lo dispuesto en el artículo 155.3 del CPACA.

### DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Despacho 009 de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca,

### RESUELVE

**PRIMERO: DECLARAR** la falta de competencia para conocer del asunto en primera instancia.

**SEGUNDO: REMITIR** el expediente a la Oficina de Apoyo de los Juzgados Administrativos de Bogotá, Sección Primera, para efectos de su reparto.

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

*Firmado electrónicamente*  
**ANA MARGOTH CHAMORRO BENAVIDES**  
**Magistrada**

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

REPÚBLICA DE COLOMBIA



Libertad y Orden

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

Bogotá D.C., quince (15) de abril de dos mil veinticuatro (2024)

RADICACIÓN: 25000-23-41-000-2023-01460-00  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: NUEVA EPS SA  
DEMANDADO: ADRES  
ASUNTO: REMITE POR CUANTÍA

MAGISTRADA PONENTE: ANA MARGOTH CHAMORRO BENAVIDES

I. ANTECEDENTES

La Nueva Empresa Promotora de Salud SA - Nueva EPS SA, por intermedio de apoderado, interpuso demanda con medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social -ADRES, para que, entre otras cosas, se declare la nulidad de las Resoluciones Nos. 20211600254171 del 17 de junio de 2021, 20211600318891 del 2 de julio de 2021, 20211600758921 del 18 de octubre de 2021, 20211600952931 del 3 de noviembre de 2021 y 20221600083591 del 17 de febrero de 2022.

Por auto del **16 de noviembre de 2023**<sup>1</sup> se inadmitió la demanda para que, en el término de diez (10) días contados a partir de la notificación del citado auto, se corrigieran los siguientes defectos:

*"[...] En consecuencia, deberá cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 162 de la Ley 1437 de 2011, enunciando las partes y sus representantes, lo que se pretenda con claridad enunciando el concepto de restablecimiento del derecho, los hechos y omisiones fundamento de las pretensiones, los fundamentos de derecho de las pretensiones indicando normas violadas y concepto de violación, la petición de pruebas, **la estimación razonada de la cuantía** y agotar el requisito de la conciliación extrajudicial en derecho ante la Procuraduría General de la Nación, según lo exige el numeral 1 del artículo 161 ibidem y enviar escrito de subsanación a la parte demandada. Adicionalmente, deberá adosar al plenario los anexos de los que trata el artículo 166 idem, incluyendo copia de la notificación, publicación, ejecución del acto administrativo que culminó la actuación administrativa y adosar las pruebas que pretenda hacer valer [...]" (Se resalta).*

Mediante escrito radicado el 24 de diciembre de 2023, dentro del término legal otorgado, la parte actora presentó escrito de subsanación de la demanda (Índice No. 12, recibe memoriales, Gestión de Documentos SAMAI).

<sup>1</sup> Expediente digital SAMAI, índice núm. 11.

## II. CONSIDERACIONES

Revisado el escrito de subsanación de la demanda, se encuentra que esta Corporación no es competente para conocer el proceso planteado en el libelo introductorio, pues la cuantía estimada es inferior a 500 smlmv.

En el escrito de subsanación se expuso, lo siguiente:

### ***“X. ESTIMACIÓN RAZONADA DE LA CUANTÍA***

*En el marco de lo establecido en el artículo 157 del CPACA, la cuantía se determinará por el valor de la pretensión mayor; es decir, se estima en CIENTO CUARENTA Y SEIS MILLONES CIENTO OCHENTA Y CINCO MIL TRESCIENTOS DOCE PESOS (\$146.185.312) que corresponde al valor glosado en la factura No. VDA-6986”.*

El numeral 2º del artículo 152 del CPACA atribuye competencia a los tribunales administrativos para conocer en primera instancia de los procesos “*de nulidad y restablecimiento del derecho en que se controviertan actos administrativos de cualquier autoridad, cuando la cuantía exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes*”.

A su turno, el numeral 3º del artículo 155 *ibidem* otorga la competencia a los Jueces Administrativos en primera instancia para adelantar los procesos “*de nulidad y restablecimiento del derecho contra actos administrativos de cualquier autoridad, cuya cuantía no exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes*”.

Bajo este marco normativo, al haberse estimado la cuantía del proceso en \$146.185.312, se concluye que no corresponde a esta corporación su conocimiento.

En consecuencia, se remitirá el proceso a los Juzgados Administrativos de Bogotá para lo de su competencia.

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

## **RESUELVE**

**PRIMERO: DECLARAR** la falta de competencia para conocer del asunto en primera instancia.

**SEGUNDO: REMITIR** el expediente a la Oficina de Apoyo de los Juzgados Administrativos de Bogotá, Sección Primera, para efectos de su reparto.

## **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

*Firmado electrónicamente*

**ANA MARGOTH CHAMORRO BENAVIDES**

**Magistrada**



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

**Magistrado Ponente: LUIS NORBERTO CERMEÑO**

Bogotá D.C., doce (12) de abril de dos mil veinticuatro (2024)

Radicado No. : 25000 2341 000 2023 01280 00  
Demandante : Monteverde Parque Residencial II Etapa P.H.  
Propiedad Horizontal  
Demandado : Ministerio de Vivienda, Ambiente y Desarrollo  
Territorial y otros  
Medio de Control : Acción de Grupo  
Providencia : Devuelve el expediente

1. El proceso le fue asignado inicialmente al Juzgado 40 Administrativo de Bogotá, que lo remitió por competencia a esta Corporación.

2. Al revisar el expediente, se encuentra que el proceso debe ser tramitado por el Juzgado 40 Administrativo de Bogotá, en virtud de la competencia por cuantía, y por ello, se le devolverá.

En efecto, en los procesos que se deriven de una acción de grupo, la cuantía no se establece en razón de la sumatoria de la liquidación que hagan los demandantes de sus pretensiones, sino por la que corresponda a la mayor que presenten, conforme lo establece el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -CPACA-:

“ARTÍCULO 157. COMPETENCIA POR RAZÓN DE LA CUANTÍA. Para efectos de la competencia, cuando sea del caso, la cuantía se determinará por el valor de la multa impuesta o de los perjuicios causados, según la estimación razonada hecha por el actor en la demanda, sin que en ella pueda considerarse la estimación de los perjuicios inmateriales, salvo que estos últimos sean los únicos que se reclamen.

La cuantía se determinará por el valor de las pretensiones al tiempo de la demanda, que tomará en cuenta los frutos, intereses, multas o perjuicios reclamados como accesorios, causados hasta la presentación de aquella.

Para los efectos aquí contemplados, **cuando en la demanda se acumulen** varias pretensiones, **la cuantía se determinará por el valor de la pretensión mayor.** (...)

PARÁGRAFO. Cuando la cuantía esté expresada en salarios mínimos legales mensuales vigentes, se tendrá en cuenta aquel que se encuentre vigente en la fecha de la presentación de la demanda”. Resaltado fuera de texto.

En el acápite “IV. CUANTÍA”, la demanda es clara y precisa, al señalar que “La pretensión por mayor valor asciende a \$390.330.842”, lo cual se había expresado en la discriminación de daños que se hace en “III. PRETENSIONES” donde se establece: “2.1. Omisión sistema contra incendios=\$390.330.842”.

Este valor corresponde a 336.49 SMMLV, al tener en cuenta que la demanda se radicó en 2023. Y para ese año el salario mínimo era de \$1.160.000.

Ello significa que no excede de los 1.000 SMMLV, cifra mínima exigida para que sea el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el que tramite el proceso en primera instancia (Artículo 152, numeral 15, CPACA).

En consecuencia, el conocimiento del presente proceso se radica en cabeza de un Juez Administrativo de Bogotá, de manera especial y específica al Juzgado 40 Administrativo de Bogotá al que se le repartió inicialmente, al que le corresponde el trámite cuando la cuantía en procesos de esta naturaleza no sobrepasa los 1.000 SMMLV (Artículo 155, numeral 11, CPACA): *“ARTÍCULO 155. COMPETENCIA DE LOS JUECES ADMINISTRATIVOS EN PRIMERA INSTANCIA. Los juzgados administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos: (...) 11. Del medio de control de reparación de perjuicios causados a un grupo, cuando la cuantía no exceda de mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes. Si el daño proviene de un acto administrativo de carácter particular, cuando la cuantía no exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes”*.

Por lo tanto, se ordenará remitir el expediente al Juzgado 40 Administrativo de Bogotá, conforme lo dispone el artículo 168 del CPACA.

Se recalca que la estimación razonada de la cuantía es un ejercicio distinto al de las cifras y a los conceptos que se otorgarían en caso de sentencia favorable a los demandantes o que se liquidarían al cumplirla, pues ello es asunto a definir de fondo en dicha providencia.

Es importante poner de presente que el Juzgado 40 Administrativo de Bogotá basó su decisión de remitir el expediente a nuestra Corporación Judicial, al tomar como *“valor discutido por la empresa que pretende como indemnización por daño emergente futuro a \$1.208.294.666”*, es decir, la sumatoria de todas las pretensiones, lo que coincide con la demanda cuando señala, para otro efecto diferente al de la estimación razonada de la cuantía, que el *“Total juramento estimatorio sumando todas las pretensiones=\$1.208.294.666”*. Pero como se expresó arriba, el CPACA establece con total precisión, que la cuantía no se fija con la sumatoria de todas las pretensiones, sino que *“se determinará por el valor de la pretensión mayor”*, que como se demostró, es la de \$390.330.842 (336.49 SMMLV).

También se precisa que aquí la fuente del daño que se reclama, no proviene de un acto administrativo de carácter particular, pues como lo pide la pretensión 1, se persigue *“Que se declare patrimonialmente responsables a los Demandados, (...) a indemnizar el daño y los perjuicios ocasionados al grupo Demandante”* y a continuación relaciona la serie de omisiones que endilga con su aspirada cuantificación, de las que incluso si se tomaran en forma adicional, se encuentra que las de la pretensión 2 contra un grupo

de demandados por unos específicos conceptos suman \$866.706.177 (747.16 SMMLV), mientras que las de la pretensión 3 para demandadas por otros conceptos \$365.863.838 (315.40 SMMLV), que en ningún caso superan los 1.000 SMMLV exigidos para que la competencia sea del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca,

## RESUELVE

**PRIMERO: DECLARAR** la falta de competencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca para conocer del proceso de la referencia, y que su trámite le corresponde a un Juzgado Administrativo de Bogotá; y conforme con la parte motiva, **DEVOLVER** el expediente al Juzgado 40 Administrativo de Bogotá, para que salvo lo relacionado con la competencia por cuantía, decida lo que corresponda respecto de la admisión de la demanda.

**SEGUNDO. ORDENAR** que por Secretaría, se remita con inmediatez el expediente al Juzgado 40 Administrativo de Bogotá, previo las anotaciones de rigor.

## NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

(Firma electrónica)  
**LUIS NORBERTO CERMEÑO**  
Magistrado

**Constancia.** La presente providencia fue firmada electrónicamente en la plataforma SAMAI, en consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta de conformidad con el artículo 2 de la Ley 2213 de 2022.

REPÚBLICA DE COLOMBIA



Libertad y Orden

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

AUTO I. NO. 97

Bogotá D.C., quince (15) de abril de dos mil veinticuatro (2024)

PROCESO NO. 25000-23-41-000-2022-00507-00  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: FONDO DE EMPLEADOS Y PENSIONADOS DE LA ETB  
DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA DE ECONOMÍA SOLIDARIA  
ASUNTO: RESUELVE MEDIDA CAUTELAR

I. ANTECEDENTES

El **4 de mayo de 2022** el Fondo de Empleados y Pensionados de la ETB - FONTEBO, a través de apoderado, demandó la nulidad del oficio 20213220289111 de 10 de junio del 2020, expedido por la Superintendencia de Economía Solidaria – Supersolidaria, por el cual ejerció el control de legalidad sobre la asamblea general extraordinaria de delegados celebrada el 26 de octubre de 2019; y de las resoluciones 2021322005375 y 2021110006745 de agosto y de octubre del 2021, que confirmaron la decisión en vía de reposición y apelación.

A título de restablecimiento del derecho, solicitó: *“aplicar los estatutos en la forma prevista en ellos, en cuanto al vínculo de afiliación, de los padres, cónyuges, compañeros permanentes, hijos y demás familiares que tengan relación de dependencia laboral sin importar con qué entidad, empresa o persona jurídica o natural tengan ese carácter de dependientes”*.

Por auto de **23 de septiembre de 2022** se inadmitió la demanda y ordenó adecuar las pretensiones; expresar las normas violadas y explicar el concepto de violación; aportar constancia de notificación del acto demandado y adjuntar constancia de envío de la demanda y anexos (índice 4, SAMAI).

La parte demandante presentó subsanación y solicitud de suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos (índice 8 y 9, SAMAI).

Mediante Acuerdo PCSJA22-12026 del 15 de diciembre de 2022 el Consejo Superior de la Judicatura creó tres (3) despachos de magistrado en la Sección Primera de este Tribunal, entre ellos, el 009. Por Acuerdo No. CSJBTA23-44 de 5 de mayo de 2023 del Consejo Seccional de la Judicatura de Bogotá, se ordenó la redistribución de procesos de los despachos 001 y 003, al Despacho 009. En cumplimiento de lo anterior el Despacho 001 remitió el proceso mediante providencia de **15 de mayo del 2023** (índice 12, SAMAI).

Por auto de **12 de julio de 2023** se admitió la demanda y se corrió traslado de la solicitud de medida cautelar (índice 15 y 16, SAMAI). La Superintendencia contestó la demanda (índice 23, SAMAI).

|                   |                                                      |
|-------------------|------------------------------------------------------|
| PROCESO NO.       | 25000234100020220050700                              |
| MEDIO DE CONTROL: | NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO               |
| DEMANDANTE:       | FONDO DE EMPLEADOS Y PENSIONADOS DE LA ETB - FONTEBO |
| DEMANDADO:        | SUPERINTENDENCIA DE ECONOMÍA SOLIDARIA               |
| ASUNTO:           | RESUELVE MEDIDA CAUTELAR                             |

2

La secretaría dio cuenta el **6 de septiembre de 2023** para resolver la medida cautelar.

## **II. CONSIDERACIONES**

### **1. Competencia**

Corresponde al magistrado ponente decidir sobre la solicitud de medida cautelar conforme lo establece el numeral 2, literal h) del artículo 125 del CPACA, modificado por el artículo 20 de la Ley 2080 de 2021.

### **2. Marco normativo general.**

La medida cautelar es un mecanismo procesal que tiene por finalidad brindar protección anticipada del derecho invocado por el actor y procede cuando el juez encuentre que existe apariencia de buen derecho, esto es, que las razones para demandar cuentan con bases sólidas en el marco normativo y fáctico del caso; y el transcurso del juicio implique un detrimento de ese derecho que deba ser prevenido y conjurado para que el fallo estimatorio no sea ineficaz.

El artículo 231 del mismo estatuto impone:

ARTÍCULO 231. REQUISITOS PARA DECRETAR LAS MEDIDAS CAUTELARES. Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos.

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

1. Que la demanda esté razonablemente fundada en derecho.
2. Que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados.
3. Que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla.
4. Que, adicionalmente, se cumpla una de las siguientes condiciones:
  - a) Que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o
  - b) Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios.

En reciente pronunciamiento el Consejo de Estado precisó<sup>1</sup>:

“[...] Sobre este asunto, en particular, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de esta Corporación, en providencia de 17 de marzo de 2015 (Expediente núm. 2014-03799, consejera Ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez), señaló:

[...] La doctrina también se ha ocupado de estudiar, en general, los criterios que deben tenerse en cuenta para el decreto de medidas cautelares, los cuales se sintetizan en el artículo 230 del CPACA y en el artículo 229 del CPACA: *fumus boni iuris* y *periculum in mora*. El primero, o apariencia de buen derecho, se configura cuando el Juez encuentra, luego de una apreciación provisional con base en un conocimiento sumario y juicios de verosimilitud o probabilidad, la posible existencia de un derecho. El segundo, o perjuicio de la mora, exige la comprobación de un daño ante el transcurso del tiempo y la no satisfacción de un derecho [...].

Por su parte, la Sección Tercera, mediante auto de 13 de mayo de 2015 (Expediente núm. 2015-00022, consejero Ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa), sostuvo lo siguiente:

[...] Lo anterior quiere significar que el marco de discrecionalidad del Juez no debe entenderse como de arbitrariedad, razón por la cual le es exigible a éste la adopción de una decisión judicial suficientemente motivada, conforme a los materiales jurídicos vigentes y de acuerdo a la realidad fáctica que la hagan comprensible intersubjetivamente para cualquiera de los sujetos protagonistas del proceso y, además, que en ella se refleje la pretensión de justicia, razón por la cual es dable entender que en el escenario de las medidas cautelares, el Juez se enfrenta a la exposición de un razonamiento en donde, además de verificar los elementos tradicionales de procedencia de toda cautela, es decir el *fumus boni iuris* y el *periculum in mora*, debe proceder a un estudio de ponderación y sus sub principios integradores de idoneidad, necesidad y proporcionalidad *stricto sensu*, ya que se trata, antes que nada, de un ejercicio de razonabilidad [...]

Así pues, en el examen de procedibilidad de la medida solicitada, de conformidad con la jurisprudencia de esta Corporación, deberá verificarse la concurrencia de los elementos tradicionales que ameritan la imposición de la cautela, a saber: (i) *fumus boni iuris*, o apariencia de buen derecho, (ii) *periculum in mora*, o perjuicio de la mora, y, (iii) la ponderación de intereses.

### 3. Oposición al decreto de la medida cautelar.

La Superintendencia de Economía Solidaria no se pronunció, pese a que el auto de traslado fue notificado (índice 21, SAMAI).

---

<sup>1</sup> CE. SECCIÓN PRIMERA Bogotá, D.C., 10 DE MAYO DE 2021 Referencia: Medio de control de nulidad Expediente: 11001-0324-000-2020-00248-00 Actor: Universidad del Cauca – UNICAUCA.

#### **4. Contenido de los actos administrativos cuya suspensión se solicita.**

El oficio 20213220289111 del 10 de junio del 2020 dispuso:

“(…) 2.1 Estatutos

- Artículo 1. Es de obligatorio cumplimiento reformar este artículo. Los asociados de los Fondos de Empleados de conformidad con las disposiciones del párrafo del artículo 2 de la Ley 1391 de 2010 y los artículos 6 y 10 del Decreto-Ley 1481 de 1989 deben ostentar la calidad de asociado de acuerdo con el vínculo común de asociación determinado en el estatuto, el cual está dado por la o las empresas en él establecidas.
- De otra parte, el Decreto- Ley 1481 de 1989, en su artículo 25, autorizó a los Fondos de Empleados para extender sus servicios de previsión, solidaridad y bienestar social a los padres, cónyuges, compañeros permanentes, hijos y demás familiares, pero en ninguno de sus apartes permitió que los hijos, cónyuges u otros familiares, pudieran ser asociados de estas organizaciones solidarias con fundamento en el parentesco, pues como se señaló anteriormente, el vínculo común de asociación lo genera la o las Empresas determinadas en el estatuto más no las personas naturales en su calidad de asociados.
- Artículo 15 literal d). Deberá especificarse que, cuando se tenga una dependencia laboral con las Empresas que establecen el vínculo común de asociación.
- Artículo 15 litera e). Debe excluirse del cuerpo estatutario, tal y como se estableció en la glosa realizada por esta Superintendencia al artículo 1 del cuerpo estatutario.
- Artículo 15 literal f) Tendrá que explicarse cuales son los aspirantes a asociados que residan en el exterior. No se puede ostentar simultáneamente la calidad de asociado con la de aspirante a ser asociado.
- Artículo 19. Debe ser revisado, toda vez que el artículo 13 del Decreto-Ley 1481 de 1989, establece expresamente las causales de pérdida del carácter de asociado.
- Artículo 22. Debe ser modificado, la figura del retiro forzoso no existe en la legislación cooperativa en cumplimiento de los Principios Constitucionales (artículo 38) y legales (artículo 2 numeral 2 del Decreto-Ley 1481 de 1989) sobre la libre asociación, así como el derecho al retiro voluntario.
- Artículos 69 y 70. Es necesario tener en cuenta las disposiciones establecidas en el párrafo del artículo 27 del Decreto-Ley 1481 de 1989.
- Es de obligatorio cumplimiento señalar en el cuerpo estatutario todo lo relacionado con el término para la devolución de los aportes sociales, ahorros permanentes y demás saldos al retiro del asociado.

De igual modo, respecto de las resoluciones 2021322005375, 2021110006745 de agosto y de octubre del 2021, por medio de los cuales se resolvió los recursos de reposición y apelación respecto del citado oficio.

#### **5. Análisis de los argumentos de la solicitud de suspensión provisional.**

La parte actora presentó los siguientes argumentos para fundamentar la solicitud de suspensión provisional:

PROCESO NO. 25000234100020220050700  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: FONDO DE EMPLEADOS Y PENSIONADOS DE LA ETB - FONTEBO  
DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA DE ECONOMÍA SOLIDARIA  
ASUNTO: RESUELVE MEDIDA CAUTELAR

5

- **Primer argumento: desconocimiento de las normas en que debían fundarse.**

Citó la Ley 1391 de 2010 que modificó el Decreto Ley 1481 de 1989. Consideró que la norma eliminó las modalidades del vínculo de asociación y pese a ello la Superintendencia insiste en que debe presentarse un vínculo común para ser parte del fondo.

Señaló que la expresión “*vínculo común*” del párrafo 2 del artículo 2 de la Ley 1391 de 2010 debe interpretarse según el sentido que pretendió darle el legislador, esto es, referido a la condición de trabajador, sin que sea relevante si es dependiente, asociado, perteneciente al sector privado o público o se revise el vínculo común empresarial, por lo tanto, no es legal la exigencia de la Superintendencia.

Sobre la exigencia de “vínculo común de asociación” la Supersolidaria ha conceptualizado que es un requisito que se debe cumplir para el ingreso y permanencia en una asociación en fondo de empleados, que puede estar definido en los estatutos, siempre que no sea contrario a la Constitución y la Ley<sup>2</sup>.

Ahora bien, en el artículo 4 del Decreto 1481 de 1989 se disponía que el vínculo de asociación se caracterizaba porque sus asociados debían ser empleados dependientes de una misma unidad empresarial, grupo empresarial o sector económico.

El aspecto fue modificado por el artículo 2 de la Ley 1391 de 2010<sup>3</sup>, que dispuso:

ARTÍCULO 2o. VÍNCULO DE ASOCIACIÓN. El artículo 4o del Decreto-ley 1481 de 1989 quedará así:

Los Fondos de Empleados podrán ser constituidos por trabajadores dependientes, trabajadores asociados o por servidores públicos.

PARÁGRAFO. Para los efectos de la presente ley, podrán ser asociados las personas que presten servicios a las empresas que generan el vínculo común de asociación, independientemente de la forma de vinculación.

En el caso que nos ocupa, la Supersolidaria ordenó al FONTEBO reformar el artículo 1 de los estatutos presentados, que tienen el siguiente contenido (índice 23, contestación de la demanda, página 5 al pie SAMAI):

Artículo 1: denominación y naturaleza: la entidad es un fondo de empleados, empresa asociativa de derecho privado, sin ánimo de lucro, constituida por trabajadores dependientes subordinados, los pensionados, los ex trabajadores de la EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE BOGOTÁ DC S.A E.S.P. ETB y los hijos de los asociados, conforme lo previsto en este estatuto, el cual

<sup>2</sup> Concepto unificado de 5 de diciembre de 2019 respecto al vínculo común de asociación en fondo de empleados emitido por la Superintendencia de Economía Solidaria. Disponible en la página oficial de la entidad en el siguiente enlace: [https://www.supersolidaria.gov.co/sites/default/files/conceptos\\_juridicos\\_y\\_contables/vinculo\\_comun\\_de\\_asociacion\\_en\\_fondo\\_de\\_empleados.pdf](https://www.supersolidaria.gov.co/sites/default/files/conceptos_juridicos_y_contables/vinculo_comun_de_asociacion_en_fondo_de_empleados.pdf)

<sup>3</sup> Ley 1391 de 2010: “Artículo 1o. OBJETO. El objeto de la presente ley es reformar la norma rectora de la forma asociativa conocida como Fondos de Empleados para adecuarla a las condiciones sociales, económicas, políticas y culturales que determinan el quehacer de estas empresas”.

|                   |                                                      |
|-------------------|------------------------------------------------------|
| PROCESO NO.       | 25000234100020220050700                              |
| MEDIO DE CONTROL: | NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO               |
| DEMANDANTE:       | FONDO DE EMPLEADOS Y PENSIONADOS DE LA ETB - FONTEBO |
| DEMANDADO:        | SUPERINTENDENCIA DE ECONOMÍA SOLIDARIA               |
| ASUNTO:           | RESUELVE MEDIDA CAUTELAR                             |

6

se denominará FONDO DE EMPLEADOS Y PENSIONADOS DE LA E.T.B, con personería jurídica reconocida mediante resolución No 1561 del 27 de noviembre de 1973, emanada del departamento administrativo nacional de cooperativas (DANCOOP). Para todos los efectos legales y estatutarios, la entidad podrá identificarse conjunta o alternativamente con sigla "FONTEBO".

Indicó que los asociados al fondo deben ostentar el vínculo común, que los **hijos de los asociados** no cumplen porque este se predica únicamente de los trabajadores dependientes, trabajadores asociados y servidores públicos, tal como está consignado en el artículo 2 de la Ley 1391 de 2010.

En esta etapa temprana del proceso se encuentra que la exigencia no parece contraria al contenido de la disposición contenida en la Ley 1391 de 2010, contrario a ello, cumple su finalidad porque ordenó reformar el estatuto para cumplir el vínculo común de asociación, que básicamente se refiere a prestar servicios a las empresas que generan el vínculo común de asociación y que en principio los hijos de los trabajadores no cumplen.

En segundo lugar, la interpretación de la Superintendencia, contrario a lo afirmado por la parte demandante, no revive el artículo 4 del Decreto 1481 de 1989, contrario a ello, cumple la intención del legislador de 2010, cuando dispuso que podrán ser asociados las personas **que presten servicios** a las empresas que generan el vínculo común de asociación, condición que los hijos de los empleados no cumplen. La interpretación que sugiere el demandante sí implica desconocer la naturaleza jurídica de los fondos de empleados porque autoriza que una persona se afilie al fondo por razón del parentesco y no de la prestación del servicio.

De manera que en este momento no se colige la apariencia de buen derecho de la pretensión a efectos de declarar la suspensión provisional.

- **Segundo argumento: vulneración del debido proceso.**

Afirmó que la Superintendencia desconoció el debido proceso al revocar los actos que autorizaron las reformas de los estatutos, porque estos crearon una situación jurídica particular, de manera que para el efecto se requería su consentimiento conforme al artículo 97 del CPACA.

Añadió que algunos artículos de la reforma de los estatutos no fueron objetados cuando fueron puestos en conocimiento de la Superintendencia, por lo tanto, se ejerció control de legalidad posterior sin competencia, lo que desconoce el procedimiento establecido para ello.

Al respecto se encuentra que la Ley 454 de 1998, respecto a la Superintendencia de Economía Solidaria impone:

Artículo 35. Objetivos y finalidades. La Superintendencia de la Economía Solidaria, en su carácter de autoridad técnica de supervisión desarrollará su gestión con los siguientes objetivos y finalidades generales:

PROCESO NO. 25000234100020220050700  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: FONDO DE EMPLEADOS Y PENSIONADOS DE LA ETB - FONTEBO  
DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA DE ECONOMÍA SOLIDARIA  
ASUNTO: RESUELVE MEDIDA CAUTELAR

7

1. Ejercer el control, inspección y vigilancia sobre las entidades que cobija su acción para asegurar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias y de las normas contenidas en sus propios estatutos.

(...)

Artículo 36. Funciones de la Superintendencia de la Economía Solidaria. Son facultades de la Superintendencia de la Economía Solidaria para el logro de sus objetivos:

(...)

**12. Ordenar las modificaciones de las reformas estatutarias adoptadas por las entidades sometidas a su control, inspección y vigilancia, cuando se aparten de la ley.**

(...)

22. Instruir a las instituciones vigiladas sobre la manera como deben cumplirse las disposiciones que rigen su actividad, fijar los criterios técnicos y jurídicos que faciliten el cumplimiento de tales normas y señalar los procedimientos para su cabal aplicación. (Negrillas fuera del texto original).

De lo anterior se colige que es función y competencia de la Superintendencia de la Economía Solidaria ejercer control de legalidad a las reformas estatutarias adoptadas por las organizaciones sujetas a su control, y está facultada para ordenar las modificaciones cuando se aparten de la ley, para lo cual no consagra un término.

Del contenido de los actos acusados se colige que en ejercicio de esas competencias la Supersolidaria profirió los actos administrativos demandados, no en virtud de una facultad de revocatoria directa.

Tampoco obra prueba que demuestre que los estatutos fueron aprobados y posteriormente objetados, como sostiene la parte actora.

En tal sentido, en esta etapa del proceso no se observa vulneración del debido proceso en la forma que argumentó la parte demandante.

**- Tercer argumento: vulneración del principio de buena fe.**

Aseguró que afilió al fondo a los hijos de los empleados y pensionados de la Empresa de Teléfonos de Bogotá en virtud del principio de buena fe y porque consideró que la reforma estatutaria estaba ajustada a la Ley, mientras que la superintendencia cambió de forma abrupta su criterio y ejerció control respecto de disposiciones estatutarias que fueron aprobadas previamente.

Al respecto se resalta:

En el oficio 20213220289111 del 10 de junio del 2020 se ejerció el control de legalidad sobre la reforma estatutaria efectuada por FONTEBO, para lo cual se invocó la competencia legal que se enunció, hecho que por sí solo no demuestra un cambio de criterio sino un ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control, a través de una actuación administrativa que en principio no puede ser calificada como sorpresiva, intempestiva y en desmedro del principio de confianza legítima.

PROCESO NO. 25000234100020220050700  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: FONDO DE EMPLEADOS Y PENSIONADOS DE LA ETB - FONTEBO  
DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA DE ECONOMÍA SOLIDARIA  
ASUNTO: RESUELVE MEDIDA CAUTELAR

8

Además, como se refirió, no obra prueba de que los estatutos ya habían sido “aprobados” por la entidad y después se cambió abruptamente de criterio para hacer las glosas materia de demanda.

Adicional a lo anterior, la buena fe en la reforma no exoneraba a la parte demandante del conocimiento y cumplimiento de la ley, ni la liberaba del ejercicio de la función de inspección y control por parte de la superintendencia.

Por lo tanto, por ahora no está probada la vulneración al principio de confianza legítima

## **6. Conclusión.**

Por lo brevemente expuesto y en atención a que en esta etapa procesal no se colige la apariencia de buen derecho no se decretará la suspensión provisional, sin necesidad de analizar los demás requisitos de procedencia de la medida.

Lo anterior no significa prejuzgamiento.

## **7. Incidente de desacato a orden judicial.**

La Superintendencia de Economía Solidaria contestó la demanda (índice 23, SAMAI), pero no remitió los antecedentes administrativos, situación que constituye una falta gravísima conforme impone el inciso final del parágrafo 1º del artículo 175 del CPACA.

Por lo anterior, se abrirá incidente de desacato a orden judicial contra la apoderada judicial de la Superintendencia, abogada **ANGIE DANIELA RIVERA GÓMEZ**, para que en el término de cinco (5) días cumpla la orden judicial impartida el 12 de julio de 2023; esto es, **adjunte el expediente administrativo, debidamente rotulado, para garantizar la recuperación y lectura a lo largo del tiempo, conforme dispone el protocolo para la gestión de documentos electrónico, digitalización y conformación del expediente, lo anterior a través de la ventanilla virtual de SAMAI.** Y además, remita una copia de las piezas a la contraparte, mediante mensaje de datos al canal digital por ella designado, dando cumplimiento al deber legal impuesto en el artículo 78.14 del CGP.

El trámite que se aplicará será el previsto en el artículo 129 del CGP, y el artículo 59, 60 y 60A de la Ley 270 de 1996 y se resolverá previa la práctica de pruebas que se estime necesarias.

El incumplimiento acarreará como sanción multa hasta de cinco (5) salarios mínimos legales mensuales (art. 60 A de la Ley 270 de 1996).

## **DECISIÓN**

De acuerdo con lo expuesto, el Despacho 009 de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca,

PROCESO NO. 25000234100020220050700  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: FONDO DE EMPLEADOS Y PENSIONADOS DE LA ETB - FONTEBO  
DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA DE ECONOMÍA SOLIDARIA  
ASUNTO: RESUELVE MEDIDA CAUTELAR

9

**RESUELVE:**

**PRIMERO: NEGAR** la medida de suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos acusados, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: RECONOCER** a la abogada Angie Daniela Rivera Gómez, identificada con C.C. 1.010.239.126 y T.P. 418.386 del C.S. de la J, como apoderada judicial de la Superintendencia de Economía Solidaria, en los términos del memorial poder aportado (índice 27, SAMAI). En tal virtud y en aplicación del artículo 76 del C.G.P, termina el poder conferido a Aydee Trujillo Baquero con la contestación de la demanda.

**TERCERO: ABRIR** incidente de desacato a orden judicial contra la abogada **ANGIE DANIELA RIVERA GÓMEZ**, apoderada judicial de la Superintendencia de Economía Solidaria, identificada con C.C. 1.010.239.126 y T.P. 418.386 del C.S. de la J.

**CUARTO: ORDENAR** a la abogada **ANGIE DANIELA RIVERA GÓMEZ**, apoderada judicial de la Superintendencia de Economía Solidaria, que en el término de cinco (5) días cumpla la orden judicial impartida el 12 de julio de 2023, esto es, **adjunte el expediente administrativo, debidamente rotulado, para garantizar la recuperación y lectura a lo largo del tiempo, conforme dispone el protocolo para la gestión de documentos electrónico, digitalización y conformación del expediente, lo anterior a través de la ventanilla virtual de SAMAI.** Y además, remita una copia de las piezas a la contraparte, mediante mensaje de datos al canal digital por ella designado, dando cumplimiento al deber legal impuesto en el artículo 78.14 del CGP.

**QUINTO: INFORMAR** a las partes y los apoderados que, en virtud de la Circular PCSJC24-1 de 11 de enero de 2024 proferida por el C.S.J., el canal designado para recibir memoriales es la ventanilla virtual del aplicativo SAMAI.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

*Firmado electrónicamente*  
**ANA MARGOTH CHAMORRO BENAVIDES**  
**Magistrada**

La presente providencia fue firmada electrónicamente a través de la plataforma SAMAI, en consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta de conformidad con el artículo 186 de CPACA.

DSJG.

REPÚBLICA DE COLOMBIA



Libertad y Orden

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

MAGISTRADA PONENTE: ANA MARGOTH CHAMORRO BENAVIDES

AUTO I NO. 99

Bogotá D.C., quince (15) de abril de dos mil veinticuatro (2024)

**RADICACIÓN:** 25000-23-41-000-2019-01085-00  
**MEDIO DE CONTROL:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**DEMANDANTES:** COALCESAR LTDA - EDWIN FRANCO ANGARITA  
**DEMANDADOS:** SUPERINTENDENCIA DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA  
**ASUNTO:** RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN

I. ANTECEDENTES

El **28 de junio de 2018**, la Cooperativa Multiactiva del Departamento del Cesar- Coalcesar Ltda, a través de su representante legal, señor Edwin Franco Angarita, por conducto de apoderado, demandó la nulidad de las resoluciones 2017330007005 de 29 de diciembre de 2017, 2018110001915 que la confirmó y 2018330002975 de 15 de mayo de 2018, en las que la Superintendencia de Economía Solidaria ordenó la toma inmediata de bienes, haberes, negocios y administración de la cooperativa.

Como restablecimiento del derecho pidió permitir a la cooperativa desarrollar el objeto social, el reintegro de algunos de sus trabajadores, y condenar al pago de perjuicios patrimoniales.

También solicitó la suspensión provisional de los efectos de los actos acusados. Argumentó que se configuró la vulneración del debido proceso por irregularidades en la valoración de la prueba, específicamente los hallazgos de 10 y 14 de julio de 2017, y que se ordenó la toma de posesión y administración de los bienes, haberes y negocios, sin que se estimara el plan de recuperación presentado ante la entidad. Agregó que la agente especial de intervención vendió bienes, celebró contratos y realizó gestiones para los que no estaba facultada, lo que afectó gravemente el patrimonio; por lo tanto, es preciso suspender los efectos para evitar la configuración de un perjuicio irremediable.

La demanda se radicó ante el Consejo de Estado (fl 131 C. ppal), el 11 de julio de 2018 fue reformada (fls 133 a 148 C. ppal), el 24 de septiembre de 2019 fue inadmitida. El 19 de noviembre de 2019 la alta corporación declaró la falta de competencia y la remitió al Tribunal Administrativo de Cundinamarca- Sección Primera (fls 294 a 296).

El **11 de diciembre de 2019** el proceso se asignó al Despacho 03 (fl 300).

Con auto de **19 de enero de 2022** se inadmitió la demanda por no adjuntar constancia de la conciliación extrajudicial.

El **28 de enero de 2022** el demandante presentó recurso de reposición contra el auto inadmisorio (fl.306 a 308). Argumentó que no era necesario agotar el requisito de la conciliación extrajudicial porque solicitó medidas cautelares de carácter patrimonial, de acuerdo con el artículo 613 del C.G.P y el numeral 1 del artículo 161 del CPACA. El 28 de febrero de 2022 la Defensoría del Pueblo solicitó tramitar el recurso interpuesto (fl 313).

El 2 de junio de 2022 el demandante solicitó impuso procesal y adjuntó la resolución 2022331002365 de **13 de mayo de 2022** en la que se ordenó la liquidación forzosa de la Cooperativa Multiactiva del Departamento del Cesar- Coalcesar Ltda.

El expediente pasó al Despacho 009 el **18 de mayo de 2023**.

|                   |                                           |
|-------------------|-------------------------------------------|
| RADICACIÓN:       | 25000-23-41-000-2019-01085-00             |
| MEDIO DE CONTROL: | NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO    |
| DEMANDANTES:      | EDWIN FRANCO ANGARITA                     |
| DEMANDADOS:       | SUPERINTENDENCIA DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA |
| ASUNTO:           | RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN            |

## II. CONSIDERACIONES

### 1. Procedencia y oportunidad del recurso.

El recurso de reposición es procedente conforme el artículo 242 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 61 de la Ley 2080 de 2021. Además, es oportuno, porque se notificó por estado el 25 de enero de 2022 y el recurso se formuló el 28 de enero.

### 2. Requisito de conciliación prejudicial y la medida cautelar de suspensión provisional.

El artículo 161 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 34 de la Ley 2080 de 2021, impone la conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho cuando el asunto es conciliable.

Agrega que será facultativo en los asuntos laborales, pensionales y ejecutivos, cuando se pidan medidas cautelares de carácter patrimonial. Igual lo disponen el artículo 93 de la Ley 2220 de 2022 y el artículo 613 del C.G.P.

Respecto al carácter patrimonial de la medida cautelar, el Consejo de Estado ha enunciado<sup>1</sup>:

En ese sentido, [...] **se determinó que actualmente, para acudir directamente ante la Jurisdicción Contencioso Administrativo sin antes agotar el requisito de procedibilidad de la conciliación extrajudicial, no basta simplemente con solicitar el decreto y práctica de una medida cautelar, sino que ésta además debe tener un carácter patrimonial.** [...]

**[E]l artículo 613 de la Ley 1564 se refiere al carácter patrimonial de la medida cautelar y no a sus efectos. [...] Esta Sala reitera que el criterio vigente da cuenta que no son los efectos económicos que pueda llegar a tener el decreto y práctica de una medida cautelar lo que determina el carácter patrimonial a que se refiere el inciso segundo del artículo 613 de la Ley 1564, para autorizar que se acuda de manera directa a esta Jurisdicción, sino que, por el contrario, independientemente de sus efectos, tal característica le debe ser propia, lo que se traduce en que directa e inmediatamente afecte el patrimonio de las personas naturales o jurídicas que deben soportarlas.**

Asimismo, que la medida cautelar consistente en la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos carece de contenido patrimonial, por cuanto su objeto consiste en restarle a éstos el atributo de la ejecutoriedad, es decir, despojarlos temporalmente de sus efectos hasta tanto se resuelva de manera definitiva sobre su validez, más no afectar el patrimonio de sus destinatarios (...).

### 3. Caso concreto

---

1 CE. Sección Primera. M.P. Hernando Sánchez Sánchez. 23 de julio de 2021. Exp. 76001-23-33-006-2018-00214. Demandante: LUIS CARLOS RÍOS GALLEGU. Demandada: CONSEJO PROFESIONAL NACIONAL DE INGENIERÍA – COPNIA. Régimen aplicable: Ley 1437 de 2011. Asunto: Resuelve el recurso de apelación interpuesto contra el auto de 15 de mayo de 2018, por medio del cual se rechazó la demanda por no agotar el requisito de conciliación. Se consideró: “Esta postura fue precisada en auto del 6 de octubre de 2017, con ponencia del consejero de Estado Roberto Augusto Serrato Valdés, en el sentido de indicar que el artículo 613 de la Ley 1564 se refiere al carácter patrimonial de la medida cautelar y no a sus efectos (...) 43.3. Si bien se solicitó el decreto de una medida cautelar consistente en la suspensión de los efectos de los actos administrativos demandados, conforme a la postura vigente de la Sección esta no contiene un carácter patrimonial, en la medida que: i) dicho carácter a que se refiere el inciso segundo del artículo 613 de la Ley 1564, debe derivar del mismo pedimento cautelar, y no de sus efectos; ii) la medida cautelar consistente en la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos carece de contenido patrimonial, por cuanto su objeto consiste en restarle a éstos el atributo de la ejecutoriedad, es decir, despojarlos temporalmente de sus efectos hasta tanto se resuelva de manera definitiva sobre su validez, más no afectar el patrimonio de sus destinatarios y iii) la postura acogida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca fue establecida con posterioridad al auto proferido el 6 de octubre de 2017 por esta Sección en la que rectificó la postura sobre la materia.

|                   |                                           |
|-------------------|-------------------------------------------|
| RADICACIÓN:       | 25000-23-41-000-2019-01085-00             |
| MEDIO DE CONTROL: | NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO    |
| DEMANDANTES:      | EDWIN FRANCO ANGARITA                     |
| DEMANDADOS:       | SUPERINTENDENCIA DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA |
| ASUNTO:           | RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN            |

La parte actora pidió la nulidad de los actos administrativos que ordenaron la toma inmediata de bienes, haberes y negocios, así como de la administración de la Cooperativa Multiactiva del Departamento del Cesar- Coalcesar Ltda.

La parte no agotó el requisito de la conciliación prejudicial porque consideró que estaba exonerado de su cumplimiento debido a que, con la demanda, solicitó la suspensión provisional de los actos administrativos acusados.

Sin embargo, la jurisprudencia del Consejo de Estado, desde 2017, ha sido clara y consistente en considerar que para exonerarse de cumplir el requisito de la conciliación prejudicial no basta con elevar una solicitud de medida cautelar de suspensión provisional, porque el sentido de la disposición tiene que ver con el efecto **patrimonial** de las medidas cautelares, lo que implica que se afecte el patrimonio de quién debe soportarla, característica propia y que no deriva de los efectos.

En el recurso de reposición enunció que la medida cautelar tiene carácter patrimonial, pero no es así, porque no tendrán un efecto sobre la garantía de cumplimiento de la condena a través del patrimonio del ministerio demandado, que es lo que se busca evitar cuando se exonera a la parte de agotar la conciliación en los eventos en que hayan solicitado medidas cautelares patrimoniales, tales como el embargo y el secuestro de bienes, porque así se asegura que el demandado sustraiga del comercio el bien cautelado.

Que se decrete la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo mientras se decide de fondo su legalidad **no es un efecto patrimonial**, porque no está dirigida a restringir el comercio de los bienes que integran el patrimonio de la entidad pública.

En ese contexto, la parte actora no está exonerada de agotar el requisito de procedibilidad, y de contera, adjuntar el certificado respectivo.

En virtud de lo anterior, no se repondrá el auto.

### DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Despacho 009 de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca,

### RESUELVE:

**PRIMERO: NO REPONER** el auto de inadmisión de la demanda proferido el 19 de enero de 2022, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: NOTIFICAR** esta providencia conforme a la Ley.

**TERCERO: INFORMAR** a las partes y los apoderados que, en virtud de la Circular PCSJC24-1 de 11 de enero de 2024 proferida por el C.S.J., el canal designado para recibir memoriales es la **ventanilla virtual del aplicativo SAMAI**.

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

*Firmado electrónicamente*  
**ANA MARGOTH CHAMORRO BENAVIDES**  
**Magistrada**

La presente providencia fue firmada electrónicamente a través de la plataforma SAMAI, en consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta de conformidad con el artículo 186 de CPACA.

|                          |                                                  |
|--------------------------|--------------------------------------------------|
| <i>RADICACIÓN:</i>       | <i>25000-23-41-000-2019-01085-00</i>             |
| <i>MEDIO DE CONTROL:</i> | <i>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO</i>    |
| <i>DEMANDANTES:</i>      | <i>EDWIN FRANCO ANGARITA</i>                     |
| <i>DEMANDADOS:</i>       | <i>SUPERINTENDENCIA DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA</i> |
| <i>ASUNTO:</i>           | <i>RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN</i>            |

*DSJG*

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA – SUBSECCIÓN C  
Despacho 007

Bogotá, **15 DE ABRIL DE 2024**

**REFERENCIAS**

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
ACCIONANTE: SANDRA MOYA MENDOZA  
ACCIONADOS: CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
RADICACIÓN: 25000-23-41-000-2017-01966-00

**ASUNTO: DEJA SIN EFECTO CONVOCATORIA AUDIENCIA DE PRUEBAS**

A través de providencia del 15 de febrero de 2024<sup>1</sup>, el Despacho dispuso fijar como fecha y hora para llevar a cabo la celebración de audiencia de pruebas en el presente asunto, el día 16 de abril de 2024 a partir de las 9:00 a.m., lo anterior con la finalidad de recaudar las pruebas testimoniales decretadas, y surtir en la misma diligencia la contradicción del dictamen de parte aportado por el extremo actor.

Mediante escrito del 12 de abril de 2024<sup>2</sup>, la apoderada judicial de la AGENCIA NACIONAL PARA LA DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO, presentó escrito de manifestación de intervención en el presente asunto.

Lo anterior supone que en virtud de lo dispuesto en el artículo 611 del C.G.P. a partir de la radicación del oficio previamente referido, el proceso se encuentra suspendido por el término de 30 días y, en consecuencia, no resulta posible realizar la diligencia que hubiese sido previamente convocada.

Por lo expuesto, el Despacho **RESUELVE:**

**1.- Dejar sin efecto** la convocatoria a audiencia de pruebas de que trata el artículo 181 del C.P.A.C.A., realizada providencia del 15 de febrero de 2024, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente decisión.

---

<sup>1</sup> Consulta índice No. 75 en SAMAI.

<sup>2</sup> Consulta índice No. 87 en SAMAI.

**2.-** Notificar la presente decisión a las partes en los términos del artículo 201 del C.P.A.C.A.

**3.-** Cumplido lo anterior y vencido el término de suspensión, **ingresar** el expediente al Despacho para resolver sobre su trámite.

Notifíquese y cúmplase

*(firmado electrónicamente en SAMAI)*

**FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA**

Magistrado

FRFP

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JURISDICCIONAL  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA - SUBSECCIÓN C

MAGISTRADA PONENTE: ANA MARGOTH CHAMORRO BENAVIDES

AUTO I NO. 100

Bogotá D.C., quince (15) de abril de dos mil veinticuatro (2024)

RADICACIÓN: 11001-33-34-002-2014-00247-01  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: ERNESTO ORLANDO BENAVIDES  
DEMANDADO: CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
ASUNTO: NIEGA DECRETO DE PRUEBAS EN SEGUNDA INSTANCIA

CUESTIÓN PREVIA

Mediante Acuerdo PCSJA22-12026 del 15 de diciembre de 2022 el Consejo Superior de la Judicatura creó tres (3) despachos de magistrado en la Sección Primera de este Tribunal, entre ellos, el 009, que preside la suscrita a partir del 4 de diciembre de 2023.

Por Acuerdo No. CSJBTA23-44 de 2023 del Consejo Seccional de la Judicatura de Bogotá, se ordenó la redistribución de procesos de los despachos 001 y 003, al Despacho 009.

En cumplimiento de lo anterior el Despacho 001 remitió el proceso mediante providencia de **15 de mayo del 2023** (fl 61). Por auto de 14 de junio de 2023 este Despacho se asumió conocimiento (fl.77).

I. ANTECEDENTES

Ernesto Orlando Benavides, por intermedio de apoderado judicial, solicitó declarar la nulidad del fallo de responsabilidad fiscal 26 de **17 de diciembre de 2013**; del auto 179 de 27 de marzo, y del auto de 13 de mayo de 2014, que resolvieron la apelación y solicitud de aclaración.

El juzgado, mediante sentencia del 29 de septiembre de 2017, negó las pretensiones.

La parte actora apeló. El Despacho 001, en auto de **13 de abril de 2018**, admitió el recurso de apelación y en auto de **13 de agosto de 2019** declaró innecesaria la audiencia de alegaciones y juzgamiento, en su lugar, corrió traslado para alegar de conclusión (fls 4 y 24 cuaderno de apelación). El asunto pasó a despacho para fallo.

Ahora bien, se constata que en el escrito de apelación la parte actora había solicitado decretar las siguientes pruebas:

- Petición de 31 de marzo de 2009 en la que el señor Guillermo Oyola Herazo comunicó al demandante la imposibilidad de desplazarse a la Dirección Territorial de Caquetá por el no pago de gastos, con el fin de probar que el señor Oyola estuvo presente en Bogotá.
- Oficiar al INCODER para que remita la bitácora de la Compañía de Vigilancia e ingresos de la planta de personal, para comprobar que Guillermo Oyola Herazo, ingresaba a la entidad y el horario cumplido.
- Oficio 484 de 23 de julio de 2009 de la directora de la Territorial Caquetá del INCODER.

Además solicitó que al estudiar la apelación se valore la inexistencia del correo electrónico de 26 de

mayo de 2009 o de solicitud alguna de no pago de salarios por parte de la funcionaria Martha Lucía Sánchez y las resoluciones 004 de 2008 y 2310 de 2008, relativas a la delegación de funciones.

Sobre las pruebas solicitadas en segunda instancia, el artículo 212 del CPACA impone:

ARTÍCULO 212. OPORTUNIDADES PROBATORIAS. Para que sean apreciadas por el juez las pruebas deberán solicitarse, practicarse e incorporarse al proceso dentro de los términos y oportunidades señalados en este Código.

(...)

En segunda instancia, cuando se trate de apelación de sentencia, en el término de ejecutoria del auto que admite el recurso, las partes podrán pedir pruebas, que se decretarán únicamente en los siguientes casos:

1. Cuando las partes las pidan de común acuerdo. En caso de que existan terceros diferentes al simple coadyuvante o impugnante se requerirá su anuencia.
2. <Numeral modificado por el artículo 53 de la Ley 2080 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> Cuando fuere negado su decreto en primera instancia o no obstante haberse decretado se dejaron de practicar sin culpa de la parte que las pidió. En este último caso, solo con el fin de practicarlas o de cumplir requisitos que les falten para su perfeccionamiento.
3. Cuando versen sobre hechos acaecidos después de transcurrida la oportunidad para pedir pruebas en primera instancia, pero solamente para demostrar o desvirtuar estos hechos.
4. Cuando se trate de pruebas que no pudieron solicitarse en la primera instancia por fuerza mayor o caso fortuito o por obra de la parte contraria.
5. Cuando con ellas se trate de desvirtuar las pruebas de que tratan los numerales 3 y 4, las cuales deberán solicitarse dentro del término de ejecutoria del auto que las decreta.

PARÁGRAFO. Si las pruebas pedidas en segunda instancia fueren procedentes se decretará un término para practicarlas que no podrá exceder de diez (10) días hábiles.

En este caso el apoderado no indicó la causal de procedencia excepcional de su solicitud.

Además, la petición no se enmarca en ninguna de las causales señaladas en el artículo 212 de la Ley 1437 por las siguientes razones:

- i) No fueron solicitadas de común acuerdo por las partes;
- ii) El decreto de la prueba no fue negado en primera instancia. La mayoría de las pruebas solicitadas se encuentran en el expediente administrativo, decretado en audiencia inicial y aportado al proceso en CD<sup>1</sup> a folio 223;
- iii) Las pruebas solicitadas tienen por objeto demostrar unos hechos que ocurrieron en la actuación administrativa en la que se expidieron los actos administrativos acusados, por lo que se trata de hechos acaecidos con anterioridad a la oportunidad para pedir pruebas, en primera instancia;
- iv) No se trata de pruebas que la parte demandante no hubiera podido solicitar en primera instancia, por fuerza mayor, caso fortuito o por obra de la parte contraria;
- v) Las pruebas solicitadas no tienen por objeto desvirtuar las pruebas de que tratan los numerales 3 y 4 de la norma citada.

Por lo anterior, no es procedente la solicitud.

Finalmente, se anota que las etapas procesales son preclusivas, y en este proceso se expidió el auto de **13 de agosto de 2019**, que declaró innecesaria la audiencia de alegaciones y juzgamiento, sin pronunciamiento de las partes, con lo cual se cerró la etapa.

---

<sup>1</sup> Carpeta denominada 715033 HELBER PORRAS PRF 01798 (...), foliatura 88 y 97.

## DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Despacho 009 de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca,

### RESUELVE:

**PRIMERO: NEGAR** la solicitud probatoria presentada por la parte demandada, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** Cumplido lo anterior, el expediente regresará al despacho para emitir el fallo.

**TERCERO: ACEPTAR** la renuncia de poder presentada por el abogado German Ricardo Galeano Sotomayor, identificado con cédula de ciudadanía 79.396.043 y T.P. 70.494 del Consejo Seccional de la Judicatura, como apoderado de la Previsora S.A – Compañía de Seguros, en calidad de tercero interesado (fl 54 cuaderno de apelación).

**CUARTO: INFORMAR** a las partes y los apoderados que, en virtud de la Circular PCSJC24-1 de 11 de enero de 2024 proferida por el C.S.J., el canal designado para recibir memoriales es la ventanilla virtual del aplicativo SAMAI.

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

*Firmado electrónicamente*  
**ANA MARGOTH CHAMORRO BENAVIDES**  
**Magistrada**

La presente providencia fue firmada electrónicamente a través de la plataforma SAMAI, en consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta de conformidad con el artículo 186 de CPACA.

DSJG

# REPÚBLICA DE COLOMBIA



Libertad y Orden

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

**MAGISTRADA PONENTE: ANA MARGOTH CHAMORRO BENAVIDES**

Bogotá D.C., diez (10) de abril de dos mil veinticuatro (2024)

RADICACIÓN: 11001-33-41-045-2023-00030-01  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: TRANSPORTE SAFERBO S.A.  
DEMANDADOS: SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO  
ASUNTO: APELACIÓN AUTO MEDIDA CAUTELAR

### OBJETO DE LA PROVIDENCIA

Se resuelve el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra el auto de **10 de noviembre de 2023**, proferido por el Juzgado 45 Administrativo de Bogotá, que negó la medida cautelar solicitada.

Se deja constancia que el juzgado resolvió el recurso de reposición a través de providencia del **15 de febrero de 2024**, el expediente se remitió a esta Corporación el **6 de marzo de 2024** y se repartió al Despacho 009 al día siguiente.

### I. ANTECEDENTES

#### 1. LA DEMANDA

Se pretende la nulidad de la Resolución 56685 del 1 de septiembre de 2021, a través de la cual la Superintendencia de Industria y Comercio impuso a la demandante dos multas, una de 10 SMLMV y la otra de 5 SMLMV, para un total de trece millones seiscientos veintisiete mil ochocientos noventa pesos M/cte. (\$13'627.890), por no responder el PQR 10287648 del 19 de diciembre de 2018 formulado por la señora Alba Stella Ortiz, ni tampoco el requerimiento 19-10295-3 del 7 de abril de 2020 impartido por la Dirección de Investigaciones de Protección de Usuarios de Servicios de Comunicaciones de la mentada superintendencia.

#### 2. LA SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR Y EL TRASLADO

La parte actora solicitó suspender provisionalmente los efectos de la Resolución 56685 del 1º de septiembre de 2021. Argumentó:

- ✓ Mediante Resolución 65450 del **22 de septiembre de 2022** la Superintendencia libró mandamiento de pago en su contra, por \$13'627.890, que corresponde a la sanción impuesta, pese a que el artículo 831.5 del Estatuto Tributario dispone que en contra del mandamiento de pago procede como excepción la interposición de demandas de restablecimiento del derecho ante la jurisdicción contencioso administrativo y que la entidad recibió el auto admisorio de esta demanda.

|                   |                                          |
|-------------------|------------------------------------------|
| PROCESO No.:      | 11001-33-41-045-2023-00030-01            |
| DEMANDANTE:       | TRANSPORTE SAFERBO S.A                   |
| DEMANDADO:        | SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO |
| MEDIO DE CONTROL: | NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO   |
| ASUNTO:           | APELACIÓN AUTO MEDIDA CAUTELAR           |

- ✓ En providencia del **29 de marzo del 2023** ordenó el embargo sus cuentas corrientes 000762 y 000464, según consta en la comunicación 11 del 17 de abril del 2023 dirigida a Bancolombia, lo cual comprometió los pagos de nómina y a proveedores, así como los gastos para su funcionamiento.
- ✓ La demanda contra los actos administrativos que sirvieron de base para el cobro coactivo se funda en la violación del principio de proporcionalidad de las sanciones administrativas, consagrado en el parágrafo 1° del artículo 61 de la Ley 1480 de 2011, por lo tanto, se debe disponer la suspensión provisional para evitar una mayor vulneración de los derechos de la empresa (Índice 2, expediente digital, medida cautelar, documento 01, SAMAI).

La Superintendencia de Industria y Comercio se pronunció sobre la solicitud de la medida cautelar el 12 de octubre de 2023 de manera extemporánea (Índice 2, expediente digital, medida cautelar, documento 14, folio 3, SAMAI).

### **3. EL AUTO APELADO**

El Juzgado negó la solicitud. Argumentó que no se cumplió el requisito previsto en el artículo 231 del CPACA, esto es, no se observó una violación de las normas invocadas.

En primer lugar, señaló que para la cuantificación de la multa se tuvo en cuenta el artículo 61 de la Ley 1480 de 2011 y el numeral 10 del artículo 58 ibidem, que autorizan a imponer sanciones pecuniarias hasta por 2.000 SMLMV, por lo tanto, \$13'627.890 es lo más cercano al tope mínimo.

En segundo lugar, indicó que, conforme a la reiterada jurisprudencia del Consejo de Estado, no podía efectuar ningún tipo de control sobre las actuaciones surtidas al interior del proceso de cobro coactivo, por ser un proceso autónomo e independiente de aquel que dio origen a la Resolución 56685 del 1 de septiembre de 2021.

Agregó que las inconformidades en relación con el cobro coactivo se debían debatir al interior de ese proceso y en los términos previstos en el artículo 101 del CPACA.

Por último, manifestó que, conforme a la comunicación 11 del 17 de abril del 2023 dirigida por la Superintendencia de Industria y Comercio a Bancolombia, se ordenó un embargo por el valor de \$21'889.000, circunstancia que no evidencia la existencia de un perjuicio irremediable toda vez que, de acuerdo con el certificado de existencia y representación legal de la empresa demandante expedido el 2 de enero de 2023, cuenta con un capital pagado de \$5.162'160.000, por lo tanto, el embargo no genera un riesgo en su actividad comercial o en sus finanzas.

### **4. EL RECURSO DE APELACIÓN**

La parte demandante apeló.

Insistió en que la superintendencia demandada desconoció la dosificación de que trata el parágrafo 1° del artículo 61 de la Ley 1480 del 2011 -Estatuto del Consumidor.

|                   |                                          |
|-------------------|------------------------------------------|
| PROCESO No.:      | 11001-33-41-045-2023-00030-01            |
| DEMANDANTE:       | TRANSPORTE SAFERBO S.A                   |
| DEMANDADO:        | SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO |
| MEDIO DE CONTROL: | NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO   |
| ASUNTO:           | APELACIÓN AUTO MEDIDA CAUTELAR           |

Argumentó que la falta de respuesta al PQR obedeció a una situación extraordinaria y totalmente ajena a la voluntad de la empresa, esto es, la pandemia; máxime que se allanó a las pretensiones de la usuaria y en consecuencia le canceló la suma de \$500.000, pretendidos por la quejosa.

Dijo que no conceder la medida cautelar configuraría un perjuicio irremediable pues los dineros allí depositados son indispensables para la ejecución de su objeto social, aunado a que se notificó al juzgado y a la Superintendencia el auto admisorio del trámite de Reorganización de Emergencia debido a la grave situación económica que atraviesa.

Contraargumentó que el numeral 5 del artículo 831 del Estatuto Tributario estableció que en contra del mandamiento de pago procederá como excepción *“la interposición de demandas de restablecimiento del derecho o de proceso de revisión de impuestos, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo”*, con lo cual era claro que, no solo la superintendencia no actuó conforme a derecho, sino, lo imperativo de la suspensión inmediata del trámite del proceso de jurisdicción coactivo.

El juzgado confirmó la decisión el **15 de febrero de 2024**.

## **II. CONSIDERACIONES**

### **2.1. Competencia**

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 125, literal h) y 243 de la Ley 1437 de 2011, modificado por los artículos 20 y 62 de la Ley 2080 del 25 de enero de 2021, respectivamente, la Sala es competente para conocer del recurso de apelación propuesto contra el auto que denegó la medida cautelar solicitada.

### **2.2. Problema jurídico**

En esta instancia se determinará si procede la suspensión de los efectos del acto administrativo que impuso una sanción pecuniaria a la empresa transportadora demandante, por apariencia de buen, derecho ya que no se tuvieron en cuenta los parámetros de dosificación de la sanción establecidos en la ley, y, perjuicio por la mora, dado que se libró mandamiento de pago y embargaron sus cuentas bancarias en el juicio coactivo derivado pese a la interposición de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra el título base de recaudo.

### **2.3. Tesis de la Subsección**

Procede la suspensión provisional con arreglo a lo establecido en el artículo 61 de la Ley 1480 de 2011 y los criterios de apariencia de buen derecho, perjuicio por la mora y ponderación de intereses en el marco del artículo 231 del CPACA.

### **2.4. El marco normativo general**

La medida cautelar tiene por finalidad brindar protección anticipada del derecho invocado por el actor, y procede cuando el juez encuentre que existe apariencia de buen derecho, esto es, que las razones para demandar cuentan con bases sólidas en

|                   |                                          |
|-------------------|------------------------------------------|
| PROCESO No.:      | 11001-33-41-045-2023-00030-01            |
| DEMANDANTE:       | TRANSPORTE SAFERBO S.A                   |
| DEMANDADO:        | SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO |
| MEDIO DE CONTROL: | NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO   |
| ASUNTO:           | APELACIÓN AUTO MEDIDA CAUTELAR           |

el marco normativo y fáctico del caso; y que el transcurso del juicio implica un detrimento de ese derecho, que debe ser prevenido y conjurado para que el fallo estimatorio no sea ineficaz.

Conforme al artículo 229 de la Ley 1437 del 2011, constituyen una garantía de efectividad del derecho al acceso a la administración de justicia ante la necesidad de proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia.

El artículo 231 del mismo estatuto impone:

ARTÍCULO 231. REQUISITOS PARA DECRETAR LAS MEDIDAS CAUTELARES. Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos.

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

1. Que la demanda esté razonablemente fundada en derecho.
2. Que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados.
3. Que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla.
4. Que, adicionalmente, se cumpla una de las siguientes condiciones:
  - a) Que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o
  - b) Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios.

En reciente pronunciamiento el Consejo de Estado precisó<sup>1</sup>:

“[...] Sobre este asunto, en particular, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de esta Corporación, en providencia de 17 de marzo de 2015 (Expediente núm. 2014-03799, consejera Ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez), señaló:

---

<sup>1</sup> CE. SECCIÓN PRIMERA Bogotá, D.C., 10 DE MAYO DE 2021 Referencia: Medio de control de nulidad Expediente: 11001-0324-000-2020-00248-00 Actor: Universidad del Cauca – UNICAUCA.

|                   |                                          |
|-------------------|------------------------------------------|
| PROCESO No.:      | 11001-33-41-045-2023-00030-01            |
| DEMANDANTE:       | TRANSPORTE SAFERBO S.A                   |
| DEMANDADO:        | SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO |
| MEDIO DE CONTROL: | NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO   |
| ASUNTO:           | APELACIÓN AUTO MEDIDA CAUTELAR           |

[...] 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 artículo 230 del CPACA y en el artículo 229 del CPACA: *fumus boni iuris* y *periculum in mora*. El primero, o apariencia de buen derecho, se configura cuando el Juez encuentra, luego de una apreciación provisional con base en un conocimiento sumario y juicios de verosimilitud o probabilidad, la posible existencia de un derecho. El segundo, o perjuicio de la mora, exige la comprobación de un daño ante el transcurso del tiempo y la no satisfacción de un derecho [...].

Por su parte, la Sección Tercera, mediante auto de 13 de mayo de 2015 (Expediente núm. 2015-00022, consejero Ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa), sostuvo lo siguiente:

[...] Lo anterior quiere significar que el marco de discrecionalidad del Juez no debe entenderse como de arbitrariedad, razón por la cual le es exigible a éste la adopción de una decisión judicial suficientemente motivada, conforme a los materiales jurídicos vigentes y de acuerdo a la realidad fáctica que la hagan comprensible intersubjetivamente para cualquiera de los sujetos protagonistas del proceso y, además, que en ella se refleje la pretensión de justicia, razón por la cual es dable entender que en el escenario de las medidas cautelares, el Juez se enfrenta a la exposición de un razonamiento en donde, además de verificar los elementos tradicionales de procedencia de toda cautela, es decir el *fumus boni iuris* y el *periculum in mora*, debe proceder a un estudio de ponderación y sus sub principios integradores de idoneidad, necesidad y proporcionalidad *stricto sensu*, ya que se trata, antes que nada, de un ejercicio de razonabilidad [...].

Así pues, en el examen de procedibilidad de la medida solicitada, de conformidad con la jurisprudencia de esta Corporación, deberá verificarse la concurrencia de los elementos tradicionales que ameritan la imposición de la cautela, a saber: (i) *fumus boni iuris*, o apariencia de buen derecho, (ii) *periculum in mora*, o perjuicio de la mora, y, (iii) la ponderación de intereses.

## **2.5. Examen de apariencia de buen derecho en el caso concreto - dosificación de la sanción**

A través de la Resolución 56685 del 1 de septiembre de 2021 se impuso una sanción pecuniaria a Transporte Saferbo S.A. por la suma de \$13'627.890, equivalente a 375,34 UVT, decisión que fue confirmada por medio de los actos administrativos 82419 del 16 de diciembre de 2021 *-que resolvió el recurso de reposición-* y 54948 del 17 de agosto de 2022 *-que desató el recurso de alzada-*.

Se motivó la decisión en que, mediante PQR 10287648 del 19 de diciembre de 2019, la señora Alba Stella Ortiz Valencia solicitó una indemnización por valor de quinientos mil pesos M/cte. (\$500.000) a Transportes Saferbo S.A., a raíz de que el objeto postal que le entregó la empresa con el número de guía 28690375, llegó en un tiempo distinto al pactado inicialmente y en malas condiciones; pero no obtuvo oportuna respuesta al respecto según se probó dentro del proceso administrativo.

|                   |                                          |
|-------------------|------------------------------------------|
| PROCESO No.:      | 11001-33-41-045-2023-00030-01            |
| DEMANDANTE:       | TRANSPORTE SAFERBO S.A                   |
| DEMANDADO:        | SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO |
| MEDIO DE CONTROL: | NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO   |
| ASUNTO:           | APELACIÓN AUTO MEDIDA CAUTELAR           |

También se indicó que, en atención a los hechos denunciados por la mentada señora ante la Superintendencia de Industria y Comercio, el 7 de abril de 2020 la Dirección de Investigaciones de Protección de Usuarios de Servicios de Comunicaciones requirió a la empresa que allegara el PQR y la respuesta; sin embargo, vencido el término otorgado, no atendió el requerimiento.

En atención a lo dicho, la superintendencia sostuvo que era procedente una sanción pecuniaria, al desatenderse sin justa causa los artículos 61 de la Ley 1480 de 2011, 13 del Decreto 4886 de 2011 y lo dispuesto en el numeral 2.1.6. del Capítulo Segundo del Título III de la Circular Única expedida por esa superintendencia.

Ahora, al momento de la dosificación de la sanción multa, la superintendencia solo anotó que debía sujetarse a los criterios definidos en el parágrafo 1° del artículo 61 de la Ley 1480 de 2011, porque la conducta de la empresa se encuadraba en el numeral 8 del referido parágrafo, al no haber sido diligente y desatender sus deberes de atención frente a las solicitudes del 19 de diciembre de 2019 y del 7 de abril de 2020, y procedió a imponerle dos multas, una de 10 SMLMV y la otra de 5 SMLMV, respectivamente. Sostuvo:

***“[...] 11.11. El grado de prudencia o diligencia con que se hayan atendido los deberes o se hayan aplicado las normas pertinentes***

*La aplicación de estos criterios como directrices a tener en cuenta al momento de dosificar la sanción se realiza a partir de la valoración del comportamiento del investigado en cuanto al comedimiento, la precaución, el cuidado con el que atendió sus deberes o aplicó las disposiciones legales correspondientes.*

*Precisado lo anterior, debe señalarse que luego de valorados los hechos que rodearon la reclamación y las pruebas aportadas por el proveedor en su defensa, esta Dirección halló elementos de juicio que le permiten concluir que no se adoptaron medidas eficaces tendientes a cumplir dentro del término para dar respuesta oportuna y adecuada a la petición identificada con No. 10287648 del 19 de diciembre de 2018, sin aportar prueba si quiera sumaria o justificación alguna de las causas que le impidieron cumplir con la normativa imputada en el primer cargo, ni tampoco atendió la orden impartida consistente en el envío de la información solicitada a través de requerimientos de información elevado por parte de esta Entidad para esclarecer los hechos denunciados previo al inicio de esta investigación administrativa; por el contrario, se advierte que el operador desconoció de manera expresa el deber que le asistía de dar respuesta oportuna, adecuada y de notificar en debida forma a la usuaria; de igual manera no soportó la renuencia a presentar a esta Autoridad la información solicitada mediante el requerimiento de información efectuado el 07 de abril de 2020 [...].”*

*Al respecto se observa que el artículo 61 de la Ley 1480 de 2001 se estableció que la superintendencia demandada puede imponer sanciones pecuniarias hasta por la suma de 2.000 SMLMV. Para efectos de graduar la multa, impuso observar los siguientes criterios:*

|                   |                                          |
|-------------------|------------------------------------------|
| PROCESO No.:      | 11001-33-41-045-2023-00030-01            |
| DEMANDANTE:       | TRANSPORTE SAFERBO S.A                   |
| DEMANDADO:        | SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO |
| MEDIO DE CONTROL: | NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO   |
| ASUNTO:           | APELACIÓN AUTO MEDIDA CAUTELAR           |

- “1. El daño causado a los consumidores;*
- 2. La persistencia en la conducta infractora;*
- 3. La reincidencia en la comisión de las infracciones en materia de protección al consumidor.*
- 4. La disposición o no de buscar una solución adecuada a los consumidores.*
- 5. La disposición o no de colaborar con las autoridades competentes.*
- 6. El beneficio económico que se hubiere obtenido para el infractor o para terceros por la comisión de la infracción.*
- 7. La utilización de medios fraudulentos en la comisión de la infracción o cuando se utiliza a una persona interpuesta para ocultarla o encubrir sus efectos.*
- 8. El grado de prudencia o diligencia con que se hayan atendido los deberes o se hayan aplicado las normas pertinentes”.*

Con este análisis preliminar se colige que si bien la sanción devino del actuar omisivo de la empresa postal, al no atender oportunamente la solicitud de la usuaria, ni el requerimiento de la Superintendencia de Industria y Comercio en el marco de la investigación adelantada en su contra por aquella otra desatención, lo cierto es que la superintendencia no expuso razonamiento alguno para efectos de la dosificación de la sanción, y, en cambio, procedió a imponer las multas de 10 y 5 SMLMV sin mayor argumentación al respecto, más allá de decir que tal conducta se encuadraba en lo establecido en el numeral 8 del párrafo del artículo 61 de la Ley 1480 de 2001.

Para la Subsección, el material anexo permite colegir en esta oportunidad temprana del proceso que la ausencia de motivación para la dosificación de la sanción vulneró las normas invocadas, toda vez que no se dijo nada sobre el daño causado al consumidor, la persistencia de la conducta, la reincidencia, la disposición de buscar soluciones, el beneficio económico que obtuvo el infractor, o la comisión de medios fraudulentos o el grado de prudencia en la atención a los deberes exigidos; especialmente, se resalta, no se tuvo en cuenta que la solicitud primigenia que, en ultimas, fue la que dio origen a la investigación administrativa, se refería a una indemnización por la suma de \$500.000, correspondiente al valor de la encomienda que al parecer llegó en mal estado.

El juzgado estimó que una multa de 15 SMLMV -se acercaba más al mínimo que al máximo establecido en el artículo 61 de la Ley 1480 de 2001, pero si bien la norma consagra un tope máximo de 2.000 SMLMV, no puede perderse de vista que en la petición primigenia y que dejó de atender Saferbo S.A., se pedía el reconocimiento de una indemnización por la suma \$500.000, monto muy inferior a la multa que le fue impuesta de 13'627.890.

No se resta valor al reproche de la superintendencia en cuanto a que la empresa prestadora del servicio postal desatendió sus obligaciones, ni se pretende incentivar la desatención de esos deberes, pero no deja de soslayarse que la superintendencia no esgrimió las razones por la cuales el valor de la multa ascendía a 15 SMLMV, es decir, no sustentó debidamente la dosificación de la multa.

Bajo esta orbita se supera el examen de apariencia de buen derecho en el caso concreto por la indebida graduación de la sanción pecuniaria: sin perjuicio de que este tema sea ahondado y nuevamente estudiado al proferir una decisión de fondo.

|                   |                                          |
|-------------------|------------------------------------------|
| PROCESO No.:      | 11001-33-41-045-2023-00030-01            |
| DEMANDANTE:       | TRANSPORTE SAFERBO S.A                   |
| DEMANDADO:        | SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO |
| MEDIO DE CONTROL: | NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO   |
| ASUNTO:           | APELACIÓN AUTO MEDIDA CAUTELAR           |

## 2.6. Segundo requisito: perjuicio por la mora

La demandante aseguró que de no accederse a la medida cautelar se configuraría un perjuicio irremediable derivado del embargo de sus cuentas, pues los dineros allí depositados son indispensables para la ejecución del objeto social de la empresa y el pago de nómina de sus empleados y acreedores. Lo anterior, aunado a que está en trámite el proceso de reorganización de emergencia, debido a la grave situación económica que atraviesa.

En este punto, la Sala hace especial énfasis en que, un mes antes de que se proferiera el auto apelado, la parte actora allegó memorial -el 4 de agosto de 2023- mediante el cual informó al juez sobre el auto proferido el 2 de agosto anterior por la Superintendencia de Sociedades, a través del cual admitió el trámite de negociación de emergencia de un acuerdo de reorganización de la empresa Transporte Saferbo S.A., al considerar que la solicitud cumplía con los requisitos exigidos en el Decreto legislativo 560 de 2020 y el Decreto 842 de 2020, para dar inicio a la negociación de emergencia de un acuerdo de reorganización. En el mentado auto dispuso:

*“[...] Primero. Dar inicio al trámite de Negociación de Emergencia de un Acuerdo de Reorganización, solicitado por la sociedad TRANSPORTES SAFERBO S.A., NIT 890.920.990-3 con domicilio en la ciudad de Caldas - Antioquia, en la dirección CRA 45 143 SUR 273 KM 10 VIA LA VARIANTE.*

*Segundo. Ordenar al representante legal que fije un aviso por el término de duración de la negociación, en un lugar visible de su sede principal, sucursales, página web si existiere, y en el blog, poniendo en conocimiento de los interesados el inicio de la negociación.*

***Tercero. Ordenar al representante legal que comunique a través de medios idóneos, a todos los jueces y entidades que estén conociendo de procesos ejecutivos, de restitución de bienes del deudor por mora con los cuales desarrolle su actividad, de jurisdicción coactiva y de cobros, tanto judiciales como extrajudiciales, adelantados por los acreedores de las categorías objeto del procedimiento, con el fin de que los suspendan los admitidos o aquellos que se llegaren a admitir sobre las obligaciones sujetas al trámite.***

*Cuarto. Ordenar al representante legal que informe a todos los acreedores de las categorías objeto del procedimiento mediante mensaje de correo electrónico o físico, o cualquier medio idóneo, sobre el inicio de la negociación de emergencia de un acuerdo de reorganización [...] (se resalta)*

Así, el juez ha debido analizar el perjuicio por la mora, pues era de vital relevancia su estudio en este caso, en atención a la situación económica de Transporte Saferbo S.A., la cual se avizora del trámite de negociación de emergencia de un acuerdo de reorganización de tal empresa que admitió la Superintendencia de Sociedades y que permite anticipar un perjuicio irremediable de seguir produciendo efectos el acto administrativo que sirvió de base para la iniciación del proceso de cobro coactivo dentro del cual se ordenó el embargo de las cuentas de la demandante.

|                   |                                          |
|-------------------|------------------------------------------|
| PROCESO No.:      | 11001-33-41-045-2023-00030-01            |
| DEMANDANTE:       | TRANSPORTE SAFERBO S.A                   |
| DEMANDADO:        | SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO |
| MEDIO DE CONTROL: | NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO   |
| ASUNTO:           | APELACIÓN AUTO MEDIDA CAUTELAR           |

Lo anterior aunado a que esa superintendencia ordenó al representante legal de Saferbo S.A. que comunicara a todos los jueces y entidades que estuvieran conociendo procesos ejecutivos en su contra, de jurisdicción coactiva y de cobros, entre otros, con el fin de que los suspendieran.

En conclusión, es evidente la incidencia patrimonial de los actos administrativos acusados para el destinatario y los efectos que puede tener hasta tanto no se resuelva de fondo este proceso judicial, que apenas está en etapa inicial.

## 2.7. Ponderación de intereses

No existe prueba que demuestre que de suspenderse los actos administrativos demandados se produciría una afectación negativa al interés general, lo que si se evidencia del acervo probatorio es una afectación para el destinatario de dichos actos, esto es, para Transporte Saferbo S.A., si se espera a que en el fallo se analicen las pruebas y argumentaciones de las partes, pues, la efectividad del embargo de sus cuentas podría conllevar al fracaso de la empresa, que por demás tiene dificultades económicas en la actualidad y se encuentra en trámite de reorganización, sin que pueda dejarse de lado que, en últimas, ésta es fuente de empleo y generadora del pago de impuestos, por lo que, a juicio de la Sala, resulta más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla.

Así, pues, ante el examen de apariencia de buen derecho, el perjuicio por la mora y la ponderación de intereses, se encuentran razones para declarar la suspensión de los efectos de los actos administrativos que impusieron una sanción pecuniaria a la parte actora, por lo que la Sala revocará el auto interlocutorio proferido el 10 de noviembre de 2023 por el Juzgado 45 Administrativo de Bogotá.

## DECISIÓN

En consecuencia, **el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección C**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

## RESUELVE

**PRIMERO: REVOCAR** el auto interlocutorio proferido el 10 de noviembre de 2023 por el Juzgado 45 Administrativo de Bogotá, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: SUSPENDER** provisionalmente los efectos de las Resoluciones 56685 del 1 de septiembre de 2021, 82419 del 16 de diciembre de 2021 y 54948 del 17 de agosto de 2022, proferidas por la Superintendencia de Industria y Comercio.

**TRCERO: DEVOLVER** el expediente al juzgado de origen previo registro en SAMAI.

**CUARTO: NOTIFICAR** la presente providencia en la forma dispuesta en la ley.

PROCESO No.: 11001-33-41-045-2023-00030-01  
DEMANDANTE: TRANSPORTE SAFERBO S.A  
DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
ASUNTO: APELACIÓN AUTO MEDIDA CAUTELAR

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

*Firmado Electrónicamente*  
**ANA MARGOTH CHAMORRO BENAVIDES**  
**Magistrada**

*Firmado Electrónicamente*  
*Con aclaración de voto*  
**FABIO IVAN AFANADOR GARCIA**  
**Magistrado**

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

La presente providencia fue firmada electrónicamente en la plataforma SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 de la Ley 1437 de 2011.

CCAG