

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA  
SUBSECCIÓN B

Bogotá DC, veintidós (22) de octubre de dos mil diecinueve (2019).

**Magistrado Ponente:** FREDY IBARRA MARTÍNEZ  
**Radicación:** No. 25000-23-41-000-2016-001261-00  
**Demandante:** MUNICIPIO EL PASO (CESAR)  
**Demandado:** AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA Y MINISTERIO DE TRANSPORTE  
**Medio de control:** PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
**Asunto:** RESUELVE SOLICITUDES DE COADYUVANCIA Y FIJA FECHA HORA Y LUGAR PARA LA AUDIENCIA ESPECIAL DE PACTO DE CUMPLIMIENTO

Visto el informe secretarial que antecede (fl. 344 cdno. ppal.) procede el despacho a resolver sobre las solicitudes de coadyuvancia elevadas dentro del proceso de la referencia y a fijar lugar, fecha y hora para la celebración de la audiencia especial de pacto de cumplimiento:

**1. Solicitudes de coadyuvancia a la parte actora**

1) El artículo 24 de la Ley 472 de 1998 sobre la coadyuvancia en las demandas en ejercicio del medio de control jurisdiccional de protección de derechos e intereses colectivos prevé lo siguiente:

***"ARTÍCULO 24. Coadyuvancia. Toda persona natural o jurídica podrá coadyuvar estas acciones, antes de que se profiera fallo de primera instancia. La coadyuvancia operará hacia la actuación futura.***

*Podrán coadyuvar igualmente estas acciones las organizaciones populares, cívicas y similares, así como el Defensor del Pueblo o sus delegados, los Personeros Distritales o Municipales y demás autoridades que por razón de*

F-353  
C.S.

*Expediente No. 25000-23-41-000-2017-01261-00*  
*Actor: Municipio El Paso (Cesar)*  
*Protección de los derechos e intereses colectivos*

*sus funciones deban proteger o defender los derechos e intereses colectivos.” (negrillas adicionales).*

De lo anterior se desprende que cualquier persona natural o jurídica podrá coadyuvar en las demandas en ejercicio del medio de control jurisdiccional de protección de derechos e intereses colectivos tanto a la parte actora como a la demandada antes de que se profiera fallo de primera instancia, figura procesal que tendrá efectos hacía actuaciones futuras.

2) Dentro del proceso de la referencia se han elevado dos (2) solicitudes de coadyuvancia a la parte actora por las siguientes personas

a) Señor Hermann Gustavo Garrido Prada mediante escrito contenido en el cuaderno denominado “*COADYUVANCIA SEÑOR HERMANN GUSTAVO*” conformado por 278 folios.

b) Señor Jorge A. Ruiz y otras personas manifestada mediante escrito contenido en el cuaderno denominado “*COADYUVANCIA A LA PARTE ACTORA*” conformado por 205 folios.

3) Con base en lo anterior el despacho estima que es procedente aceptar las anteriores solicitudes de coadyuvancia en favor de la parte actora con la advertencia de que esta opera hacia la actuación procesal futura.

## **2. Audiencia especial de pacto de cumplimiento**

La celebración de la audiencia especial de pacto de cumplimiento de que trata el artículo 27 de la ley 472 de 1998 se programará como fecha, hora y lugar para su realización el día 20 de noviembre de 2019 a las 2:00 pm en la sala de audiencias no. 13 de este tribunal.

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

Expediente No. 25000-23-41-000-2017-01261-00

Actor: Municipio El Paso (Cesar)

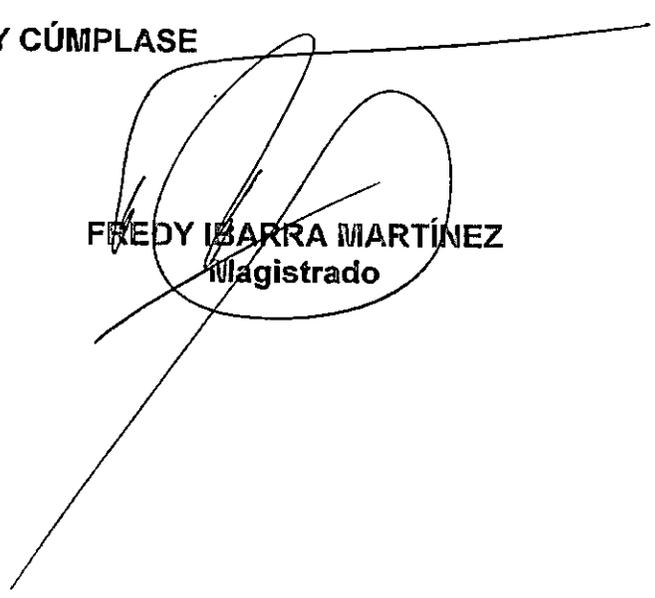
Protección de los derechos e intereses colectivos

### RESUELVE:

1º) **Tiénese** como coadyuvantes de la parte actora los señores Hermann Gustavo Garrido Prada, Jorge A. Ruiz y a las otras personas descritas en los folios 14 a 204 el cuaderno denominado "COADYUVANCIA A LA PARTE ACTORA".

2º) De conformidad con el artículo 27 de la ley 472 de 1998 **cítese** a las partes, a las entidades administrativas encargadas de la protección de los derechos e intereses colectivos invocados en la demanda y al agente del Ministerio Público en este proceso con el objeto de llevar a cabo la audiencia especial de pacto de cumplimiento de que trata la precitada norma, la que se realizará el día 20 de noviembre de 2019 a las 2:00 pm en la sala de audiencias no. 13 de este tribunal, en dicha audiencia podrán intervenir también las personas naturales o jurídicas que hayan registrado comentarios escritos sobre el proyecto.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**FREDY BARRA MARTÍNEZ**  
Magistrado

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA  
SUBSECCIÓN B

Bogotá DC, veintidós (22) de octubre de dos mil diecinueve (2019).

**Magistrado Ponente:** FREDY IBARRA MARTÍNEZ  
**Radicación:** No. 25000-23-41-000-2017-01261-00  
**Demandante:** MUNICIPIO EL PASO (CESAR)  
**Demandado:** AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA  
Y MINISTERIO DE TRANSPORTE  
**Medio de control:** PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E  
INTERESES COLECTIVOS  
**Asunto:** RESUELVE MEDIDA CAUTELAR

Procede el despacho a resolver la medida cautelar solicitada por la parte actora en la acción popular de la referencia

I. ANTECEDENTES

1. La medida cautelar

1) La parte actora mediante escrito visible en los folios 1 a 31 del cuaderno medida cautelares solicitó lo siguiente:

**PRIMERO.-** Que se ordene a la ANI y al Ministerio de Transporte de manera inmediata adopten los correctivos y medidas legales, judiciales, contractuales, administrativas, financieras y/o técnicas que aseguren o propendan por la reubicación inmediata de la estación de PEAJE LA LOMA ubicándose en un lugar que no afecte ni a las comunidades étnicas que habitan su área de influencia ni a los demás habitantes del municipio El Paso, sus corregimientos y centros poblados.

**SEGUNDO.-** Que por razones de índole social y económica de la región, se disponga suspender inmediatamente el cobro del PEAJE LA LOMA a los habitantes del municipio EL Paso mientras se procede a la reubicación de dicho peaje por lo menos a CUATRO (4) kilómetros o más de su ubicación actual, en el sentido Bosconia – San Roque, vale decir, hacia el sur.

**TERCERO.-** Que en caso de no proceder la suspensión inmediata del cobro de peaje a los Paceros, comedidamente solicito se ordene a la ANI y al Ministro de Transporte disponer la aplicación inmediata de **TARIFAS DIFERENCIALES** a fin de que se supere la INEQUIDAD FISCAL a que estamos sometidos ya que venimos siendo obligados a pagar más por el servicio que recibimos, en comparación con los demás usuarios de la vía, pues pagamos tarifa plena pese a que usamos solo una porción de la vías, en punto de garantizar los derechos de los usuarios y consumidores quienes por décadas hemos venido siendo objeto de un cobro indebido, aplicando la misma tarifa diferencial especial de **DOSCIENTOS PESOS M/L (\$200,00)** autorizada por para la Tarifa Diferencial Especial de Residentes de los municipios de Funza, Mosquera, Facativá, Bojacá, Zipacón y Madrid (Cundinamarca) en las estaciones de peaje, CORSO y Río Bogotá, que corresponde al valor de la contribución a la seguridad vial en las carreteras del país, con destino al Fondo de Seguridad Vial del Instituto Nacional de Vías, extendiendo para **TODOS los habitantes del Municipio de El Paso, sus corregimientos y centros poblados** dicha tarifa diferencial a la estación de **PEAJE LA LOMA**, incluyendo a los funcionarios públicos o privados de empresas o entidades con asiento en dicho municipio, personas que residen en la jurisdicción El Paso, residentes que han adquirido su vehículo mediante leasing o pignoración y aún no figuran como propietarios, así como arrendatarios y locatarios.

Lo anterior teniendo en cuenta que desde el año 1995 venimos siendo gravados de forma ilegal con el cobro de peaje en contravía de los principios de igualdad, equidad fiscal y de que la tasa de peaje debía ser diferencial, fijándose en proporción a la distancia recorrida, tal como lo disponen las normas que regulan dicha materia.

**CUARTO.-** Que se ordene a la ANI y al Ministerio de Transporte de manera inmediata adopten los correctivos y medidas legales, judiciales, contractuales, administrativas, financieras y/o técnicas requeridas para que al adelantarse la obra pública de construcción Ruta del Sol Sector 3 se realicen las correspondientes consultas previas en punto a proteger a las comunidades étnicas y sus territorios de las actividades de la sociedad mayoritaria, instrumento consagrado en la Carta Política como una especial protección al derecho de participación de los grupos étnicos y tribales en la adopción de las decisiones que les conciernen y las puedan afectar, institución elevada a rango fundamental en pos de preservar su integridad étnica, social y cultural, constituyéndose en una forma de expresión democrática prevista en el artículo 330 Superior y con sustento adicional en el Convenio 109 de la Organización Internacional del Trabajo OIT, aprobado por Colombia mediante la Ley 21 de 1991 con el fin de proteger la diversidad étnica y cultural de la comunidad afrodescendiente asentadas en el municipio El Paso, en el departamento de Cesar, **disponiéndose la suspensión de la obra pública hasta tanto no se adelante las consultas que se echan de menos.**" (fls. 28 a 30 cdno. medidas cautelares – mayúsculas sostenidas, negrillas y subrayado del original).

## **2. Traslado de la medida cautelar**

Dentro del término de traslado de la medida cautelar solicitada por el demandante la Agencia Nacional de Infraestructura mediante escrito contenido en el disco compacto (CD) visible en el folio 50 del cuaderno de medidas cautelares se opuso a su decreto con fundamento en lo siguiente:

1) Para el decreto de la medida cautelar no se reúnen los supuestos legales que se requieren previstos en los artículos 229 y subsiguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo por cuanto: i) excede el propósito y la finalidad que ostentan las medidas cautelares al amparo de la ley, ii) incumple los requisitos legales de la materia, iii) carece de fundamento fáctico que respalde su viabilidad, iv) causa más perjuicios al derecho o interés colectivo que se pretende proteger y, v) causa perjuicios ciertos e inminentes al interés público y su eventual adopción causaría los demandados perjuicios de tal gravedad que haría prácticamente imposible cumplir un eventual fallo desfavorable.

2) La medida cautelar solicitada no cumple con la finalidad que tienen estos recursos jurídicos pues la petición del solicitante carece totalmente de sustento probatorio y argumentativo que pueda apalancar su prosperidad, sumado al hecho de que lo pretendido por el demandante es que se resuelva prematuramente el fondo de la *litis* de forma que si hipotéticamente fuese concedida ello traería consigo una flagrante violación de los derechos constitucionales a la defensa y al debido proceso que le asisten a la Agencia Nacional de Infraestructura.

3) En el escrito de medida cautelar no se hizo alusión alguna respecto del cumplimiento de los requisitos previstos en los artículos 230 y 231 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo para la procedencia de las medidas cautelares, requisitos que no son alternativos, sino que deben ser concurrentes y de obligatoria demostración por parte del solicitante.

4) El demandante no aportó elemento probatorio alguno como tampoco argumento o justificación que permitan concluir mediante un juicio elemental que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla, situación que también determina *per se* la improcedencia de la solicitud y mucho menos se advierte prueba siquiera sumaria del presunto perjuicio irremediable que se podría causar al no otorgarse la medida.

5) No se formuló argumento alguno que permita inferir que existen motivos serios para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la futura sentencia serían nugatorios, lo que se encuentra es que el contenido de la solicitud de la medida cautelar guarda íntima relación con las pretensiones de este asunto y en el evento de ser negada, bien podría el juez acceder a las pretensiones de la demanda sin que se advierta situación alguna que determine que la sentencia no podrá surtir sus efectos.

6) Lo pretendido por la parte actora es la reubicación del peaje La Loma (Cesar) que se suspenda inmediatamente su cobro o se apliquen tarifas diferenciales, circunstancias sobre las que debe señalarse que contractualmente el proyecto vial no contempla la instalación de nuevos peajes ni modificación de la ubicación o dirección de las estaciones de peajes existentes al momento de la adjudicación y suscripción del contrato.

7) De accederse a lo pretendido por la parte actora impactaría el proyecto en su modelo financiero con el que fue adjudicado el contrato, retrasaría la ejecución de obras, la puesta al servicio de los usuarios de la vía, el cumplimiento del CONPES 3413 de 2006 en el que se declaró la importancia estratégica de un programa de concesiones viales, entre los cuales está Ruta del Sol Sector 3, el cumplimiento del CONPES 3571 del 9 de marzo de 2009 que declaró la importancia estratégica para el País el proyecto denominado "*Autopista Ruta del Sol*" que tiene como objetivo fundamental mejorar la infraestructura vial para incrementar la competitividad, promover el crecimiento económico y mejorar la calidad de vida de los colombianos y el cumplimiento del CONPES 3758 que vinculó a Ruta del Sol Sector 3 como conexión intermodal prioritaria para el desarrollo logístico del río Magdalena.

8) El Ministerio de Transporte con la expedición de la Resolución número 893 del 11 de abril de 2010 avaló el valor de las tarifas del peaje como una medida general que permite adelantar la operación y pretende garantizar la ejecución del Proyecto Vial Ruta del Sol Sector 3, el cual redundará en el beneficio de la población teniendo en cuenta que se disminuirán los tiempos de recorrido, mejorará la seguridad vial, generará empleo y contribuirá al desarrollo empresarial.

9) El establecimiento del cobro de la tarifa del peaje constituye una carga administrativa necesaria que debe soportar la comunidad en general para efectos de contar con una vía con mejores condiciones técnicas redundando en beneficio social de las poblaciones aledañas, como el caso del corregimiento de La Loma (Cesar) toda vez que atraerá vehículos y transportadores nacionales que requerirán la oferta de lugares para el hospedaje, alimentación, sitios turísticos, entre otros, que puede aprovecharse como una oportunidad para el desarrollo económico de estas.

10) Si se adoptan las medidas solicitadas su consecuencia directa e inmediata sería el surgimiento de mayores perjuicios al derecho o interés colectivo que se pretende proteger pues se truncarían los beneficios colectivos consistentes en una la vía con mejores condiciones técnicas, redundando en beneficio social de las poblaciones aledañas e impidiendo el desarrollo económico de estas, además, se habría un desmejoramiento de la seguridad vial generando desempleo e impidiéndose el desarrollo empresarial en el sector.

11) Lo pretendido por la parte actora no solo en la solicitud de medidas cautelares sino también en la demanda (son las mismas pretensiones) escapan a la competencia del juez del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos pues, de accederse a lo pretendido en esta instancia procesal y/o en la sentencia de fondo traería implícita la modificación y alteración de la relación contractual existente entre concedente y concesionario que en respetuoso criterio de la ANI no puede ser controvertida, debatida y menos aún regulada a través de la presente acción constitucional.

12) La suspensión del cobro de peaje implicaría *per se* como mínimo las siguientes consecuencias jurídicas-técnicas-contractuales: i) modificación de cláusulas contractuales, ii) desproveer al contrato de concesión número 007 de 2010 de su principal fuente de financiación con sus correspondientes efectos colaterales, tales como desequilibrio económico del contrato, riesgo de acciones de carácter contractual por parte del concesionario en contra de la ANI, afectación del modelo financiero del proyecto, imposibilidad de mantenimiento del corredor vial por ausencia de recursos, desempleo para un número significativo de personas, en detrimento de derechos fundamentales individualmente considerados y afectación del erario.

## II. CONSIDERACIONES

1) Según lo previsto en el inciso segundo del artículo 2 de la ley 472 de 1998 el medio de control jurisdiccional de protección de los derechos e intereses colectivos se ejerce para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o cuando fuere posible restituir las cosas a su estado anterior.

2) En esa dirección de acuerdo con lo establecido en el artículo 25 de la disposición legal arriba citada, antes de ser notificada la demanda y en cualquier estado del proceso el juez podrá decretar, de oficio o a petición de parte, debidamente motivadas, las medidas previas que estime pertinentes para prevenir un daño inminente o para hacer cesar el que se hubiere causado, y en particular podrá decretar las medidas contempladas en los literales a) a d) de la norma en cita.

Asimismo el artículo 230 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, aplicable en virtud de lo dispuesto en el parágrafo del artículo 229 de ese mismo cuerpo normativo, preceptúa que las medidas cautelares podrán ser de carácter preventivo, conservativo, anticipativa o de suspensión y deben tener una relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda.

3) En ese contexto el estudio razonado de los hechos que conduzcan a la aplicación de las medidas solicitadas debe, necesariamente, soportarse en el examen y análisis de los elementos de prueba que se acompañen con la solicitud.

4) En ese orden de ideas en este estado de la actuación no es procedente la medida cautelar solicitada por cuanto no obra en el expediente ningún tipo de prueba que determine la existencia de peligro de violación de los derechos colectivos invocados en la demanda o la inminencia para producirse.

Al respecto, según lo dispuesto en el artículo 30 de la ley 472 de 1998 se tiene que: *“la carga de la prueba corresponderá al demandante”*, aunque, bien puede el juez impartir órdenes para suplir la deficiencia y obtener los elementos probatorios indispensables para proferir un fallo de mérito pero, no está autorizado para decretar medidas cautelares sin el necesario y suficiente material probatorio, sin perjuicio de que en el curso del proceso posteriormente pueda adoptar órdenes en tal sentido en desarrollo de la etapa probatoria del mismo.

Por lo tanto no es procedente la medida cautelar solicitada porque, en primer lugar, por la ausencia y precariedad de la prueba y, en segundo término, porque debe respetarse y garantizarse de modo efectivo el principio y derecho constitucional del debido proceso y de la debida fundamentación de las decisiones que debe adoptar en cada caso el juez<sup>1</sup>, sin que las demanda en ejercicio del medio de control jurisdiccional de protección de los derechos e intereses colectivos sean la excepción, según la cual toda providencia que deba proferir el juez debe contar con el necesario y suficiente respaldo tanto normativo jurídico como probatorio; pues, es perfectamente claro que sus decisiones deben tener el necesario soporte en el ordenamiento jurídico y, obviamente, en la realidad probatoria que aparezca acreditada en el expediente, sin que le sea posible desconocer los derechos de las partes comprometidas en el proceso ni desbordar tampoco los límites de su competencia funcional.

---

<sup>1</sup> Artículos 2 y 230 de la Constitución Política, y artículos 1, 9 y 55 de la ley 270 de 1996 (Ley Estatutaria de la Administración de Justicia).

Por consiguiente la adopción de medida cautelar, como la solicitada en este proceso, debe estar respaldada con unos elementos de prueba idóneos y suficientes que le permitan al juez tener elementos de juicio razonables ya desde ese primer momento procesal, conocimiento acerca de la violación o amenaza de los derechos e intereses colectivos cuya protección se pretende con la acción.

5) Debe entonces repararse en el hecho de que la parte actora solicitó que se ordene a las entidades demandadas la reubicación del peaje La Loma que se encuentra ubicado en el municipio de El Paso en el departamento de Cesar, que se suspenda el cobro a los habitantes del referido municipio o en su defecto se apliquen tarifas diferenciales.

Las anteriores peticiones las fundamentó en primer lugar, omisión de realizar la consulta previa por cuanto en el territorio hay presencia de comunidades étnicas, en segundo término, la ubicación del peaje es distinto al autorizado por el Ministerio de Transporte en Resolución no. 003980 de 21 de junio de 1995 y finalmente, en el departamento de Cundinamarca existen unos peajes que aplican tarifa diferencial para los habitantes de la zona de influencia.

6) Respecto de lo anterior se tiene, en primer lugar, en cuanto a la omisión de realizar la consulta previa por la presencia de comunidades étnicas en la región se tiene que de conformidad por con lo relatado por la parte actora el Ministerio de Transporte autorizó la instalación del peaje en el año de 1995 y, si bien es cierto que el mecanismo de consulta previa fue adoptado mediante la Ley 21 de 1991 fue solo reglamentada hasta el año 1998 por el Ministerio de Interior en Resolución número 1320 de 13 de julio, es decir tres (3) años después de la instalación del peaje denominado La Loma en el municipio de El Paso (Cesar), sumado al hecho de que el demandante tampoco allegó medio de prueba alguno que demuestre que con la instalación del peaje se esté afectando a comunidades indígenas o negras.

7) En segundo término, en cuanto a que el peaje fue instalado en un lugar diferente al autorizado por el Ministerio de Transporte se advierte que tampoco obra prueba idónea dentro del expediente que así lo demuestre y si

bien la parte actora en el escrito de solicitud de medida cautelar incluyó unos gráficos y mediciones que fueron realizadas con ayuda de herramientas consistentes en sistemas de posición global (GPS) y mapas virtuales, estos no pueden ser tenidos como pruebas pues se requieren que hayan sido elaborados por personas que cuenten la debida preparación académica, profesional y técnica que certifiquen si el sitio donde se encuentra ubicado el peaje es diferente al autorizado.

8) Finalmente en cuanto a que se debe aplicar tarifa diferencial para los habitantes de la zona de influencia del peaje La Loma en el municipio de El Paso (Cesar), se tiene que hasta estado del proceso no existe medio de prueba idóneo que fundamente tal necesidad.

9) En ese sentido se advierte que la parte actora en este estado del proceso no allegó material probatorio idóneo y suficiente que permita evidenciar la vulneración y/o amenaza inminente de los derechos colectivos relativos a la moralidad administrativa; el goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público; el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna; la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes y; a los derechos de los consumidores y usuarios pues, de los documentos que obran en los folios 32 a 75 del expediente consistentes en una certificación de existencia de comunidades afrodescendientes en el municipio de El Paso (César) suscrita por el secretario de asuntos internos de la alcaldía de ese mismo municipio, Resolución número 0003377 de 2015 proferida por el Ministerio de Transporte en la que fijó una tarifa diferencial para unos vehículos de transporte de carga y unos fallos de tutela proferidos por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia y la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en las que se amparó el derechos constitucional fundamental de petición no se advierte circunstancias o situaciones que sustenten lo solicitado por la parte actora, por lo tanto ante la no existencia de criterios objetivos que permitan concluir que la medida

cautelar solicitada resulta necesaria y proporcional no es procedente atender de manera favorable dicha petición.

El anterior aserto encuentra debido respaldo en el criterio fijado por la jurisprudencia contenciosa administrativa acerca del contenido de las medidas cautelares de orden judicial, y los presupuestos que se requieren para ser proferidas, en esa dirección, entre muchos otros pronunciamientos, resulta de especial ilustración lo expuesto por la Sección Tercera del Consejo de Estado en sentencia de 3 de marzo de 2010:

*"En consecuencia, según la forma en la cual se encuentra configurado el sistema para la procedencia y el decreto de medidas cautelares en el ordenamiento legal vigente, puede llegarse a la conclusión, como principio general, que la **sola presentación de la demanda, la sola solicitud de medidas cautelares o la sola constitución de la caución** –la cual en algunos casos puede ser insuficiente para cubrir los perjuicios que se llegaren a causar al demandado con la medida– no resultan suficientes para acceder a su decreto, teniendo en cuenta que, en atención a la constante tensión que existe entre el derecho del demandante a hacer efectiva la decisión judicial que se llegare a proferir, frente a los derechos procesales y sustanciales del demandado, se impone la necesidad de contar con criterios objetivos y tangibles superiores a la simple enunciación de pretensiones que conduzcan a la conclusión de que la admisión de las medidas cautelares resulta necesaria y proporcional."<sup>2</sup>*  
(negrillas adicionales).

En esa directriz jurisprudencial se tiene que, en cada caso objeto de juzgamiento, debe el juez realizar una ponderación a través de la cual se pueda definir, de manera racional y razonable, seria y responsable, acerca de la necesidad del decreto de determinada medida cautelar con el fin de garantizar, en sus justas proporciones, el equilibrio entre el derecho del demandante a alcanzar una tutela judicial efectiva y la menor afectación a los derechos sustanciales y procesales del demandado<sup>3</sup>, cuya aplicación en el presente asunto conduce a la conclusión que, para ese momento procesal, no es viable decretar las medidas cautelares solicitadas por el demandante.

Asimismo se advierte en la forma en que fue solicitada el decreto de la medida cautelar por la parte actora, de accederse, inevitablemente tendría

<sup>2</sup> Expediente 2009-00062-01 (37.590), M..P. Dr. Mauricio Fajardo Gómez.

<sup>3</sup> *Ibidem*.

como consecuencia la modificación del contrato de concesión lo cual conllevaría a un desajuste económico del mismo como quiera que se causaría un impacto en el modelo financiero sobre el que fue estructurada la concesión, la imposibilidad del mantenimiento de la vía y la pérdida del empleo de las personas que laboran en la concesión circunstancias estas que conducirían a la causación de mayores perjuicios que los derechos e intereses colectivos que se pretenden proteger.

Así las cosas, como quiera que al expediente no fue aportado ningún medio de prueba acerca de la determinación del peligro o riesgo de vulneración de los derechos colectivos cuya protección se persigue en esta ocasión o la inminencia de que este se produzca, no es procedente decretar la medida cautelar solicitada por la parte actora, pues, se repite, dicha situación no está acreditada debidamente en el proceso.

Por lo tanto, se denegará la medida cautelar pedida por el demandante, por cuanto no existe mérito jurídico ni probatorio que justifique decretarla

**.RESUELVE:**

**Deniégase** la medida preventiva solicitada por la parte actora por las razones expuestas en la parte motiva de esta decisión.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**FREDY BARRA MARTÍNEZ**  
Magistrado

Fus 473  
C.2

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA  
SUBSECCIÓN B

Bogotá DC, veintiuno (21) de octubre de dos mil diecinueve (2019).

**Magistrado Ponente:** FREDY IBARRA MARTÍNEZ  
**Radicación:** No. 25000-23-41-000-2013-00527-00  
**Demandante:** FRANCISCO BASILIO ARTEAGA  
BENAVIDES Y OTROS  
**Demandado:** NACIÓN – CONGRESO DE LA REPÚBLICA  
Y OTROS  
**Medio de control:** REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS  
CAUSADOS A UN GRUPO DE PERSONAS  
**Asunto:** RESUELVE EXCEPCIONES PREVIAS

Se procede a decidir sobre las excepciones previas propuestas por el Senado de la República y la Rama Judicial.

I. ANTECEDENTES

1. Excepciones propuestas

1.1 Senado de la República

La referida entidad dentro del escrito de la demanda propuso como excepción previa la denominada cosa juzgada por cuanto existen numerosos pronunciamientos de fondo sobre los mismos hechos y pretensiones relacionados con la negativa del incentivo económico luego de que entrara en vigencia la Ley 1425 de 2010 con la que se buscó ponerle una barrera a muchas acciones populares con las que se buscaba un interés particular y no el bienestar de la comunidad en general (fl. 368 cdno. ppal.).

1.2 Rama Judicial

En el escrito de contestación de la demanda la apoderada judicial de la Rama Judicial indicó como excepción previa la denominada cosa juzgada

*Expediente No. 25000-23-41-000-2013-00527-00*  
*Actor: Francisco Basilio Arteaga Benavides y otros*  
*Reparación de los perjuicios causados a un grupo de personas*

constitucional por cuanto la Corte Constitucional en sentencia C-630 de 2011 ya realizó un pronunciamiento expreso sobre la derogatoria de los artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998 por lo tanto debe estarse a lo allí resuelto.

## **2. Oposición a las excepciones propuestas**

Dentro del término de traslado de las excepciones ninguna de las otras partes realizó pronunciamiento alguno

## **II. CONSIDERACIONES**

1) Tanto el Senado de la República como la Rama Judicial propusieron como excepción previa la denominada cosa juzgada con el argumento de que ya existen diversos pronunciamientos judiciales sobre los hechos que motivaron la demanda de la referencia pero, en primer lugar, el Senado de la República no mencionó o allegó medio probatorio que permita demostrar la existencia de otro pleito judicial que contenga los mismos fundamentos fácticos y pretensiones que la demanda interpuesta por el señor Francisco Basilio Arteaga Benavides en ejercicio del medio de control jurisdiccional de reparación de los perjuicios causados a un grupo, en segundo término, la apoderada judicial de la Rama Judicial manifestó que la Corte Constitucional ya realizó un pronunciamiento en sentencia C-630 de 2011 pero se advierte que dicha providencia judicial tuvo como finalidad resolver una demanda de inconstitucionalidad de la Ley 1425 de 2010 '*por medio de la cual se derogan artículos de la Ley 472 de 1998 Acciones Populares y Grupo*' y no sobre el reconocimiento de los posibles perjuicios que fueron causados a las personas que interponían dichas acciones y dentro de sus pretensiones estaba la del reconocimiento del referido incentivo económico que es lo que busca la parte actora con la demanda de la referencia

2) Sin embargo se advierte que manera posterior a la oportunidad para contestar la demanda la Rama Judicial mediante memorial visible en el folio 448 del cuaderno principal del expediente solicitó que se estudie la ocurrencia de cosa juzgada o en su defecto se tenga como precedente horizontal la sentencia de 25 de febrero de 2019 proferida dentro del medio

*Expediente No. 25000-23-41-000-2013-00527-00*  
*Actor: Francisco Basilio Arteaga Benavides y otros*  
*Reparación de los perjuicios causados a un grupo de personas*

de control jurisdiccional de reparación de los perjuicios causados a un grupo de personas número 25000-23-41-000-2013-00224-00 con ponencia del magistrado de la Sección Primera de este tribunal Óscar Armando Dimaté Cárdenas, providencia donde se debatieron los mismos hechos que el presente caso y se encuentra en firme toda vez que la parte actora no interpuso recurso de apelación contra la decisión.

3) Revisada la sentencia de 25 de febrero de 2015 proferida por esta Sala de Decisión con ponencia del magistrado Óscar Armando Dimaté Cárdenas dentro del medio de control jurisdiccional de reparación de los perjuicios causados a un grupo de personas número 25000-23-41-000-2013-00224-00 y comparada con la demanda de la referencia se advierte lo siguiente:

ELEMENTOS DE COMPARACIÓN	No. RADICACIÓN 25000-23-41-000-2013-00224-00	No. RADICACIÓN 25000-23-41-000-2013-00527-00
<b>Despacho judicial</b>	Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Primera, Subsección B MP Óscar Armando Dimaté Cárdenas.	Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Primera, Subsección B MP Fredy Ibarra Martínez.
<b>Partes demandadas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Presidencia de la República</li> <li>- Congreso de la República</li> <li>- Ministerio de Justicia y del Derecho</li> <li>- Ministerio del Interior</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Congreso de la República</li> <li>- Ministerio de Justicia y del Derecho</li> </ul>
<b>Pretensiones</b>	<p>PRIMERA: Que se declare que como resultado de la expedición de la ley 1425 de 2010 que derogó los artículos 39 y 40 de la ley 472 de 1998 se produjo en efecto el cambio de las condiciones del ejercicio de una actividad legítima de los actores populares causándoles un perjuicio de carácter material el cual deberá ser indemnizado.</p> <p>SEGUNDA: Que como consecuencia de lo anterior se ordene el pago del incentivo mínimo previsto en el derogado artículo 39 de la ley 472 de 1998, a cada uno de los actores populares, liquidado sobre cada una de las demandas que estaban en curso para el mes de diciembre del año 2010.</p> <p>TERCERA: Que se condene en costas a la parte demandada.</p>	<p>PRIMERA. Con base en lo antes expuesto solicito declarar la responsabilidad patrimonial de la NACIÓN PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, LA NACIÓN CONGRESO DE LA REPÚBLICA, SENADO Y CÁMARA DE REPRESENTANTES QUE REPRESENTAN EL PODER LEGISLATIVO EN COLOMBIA, por los perjuicios del hecho del legislador</p> <p>SEGUNDA. Como consecuencia de lo anterior condenar NACIÓN PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, LA NACIÓN CONGRESO DE LA REPÚBLICA, SENADO Y CÁMARA DE REPRESENTANTES QUE REPRESENTAN EL PODER LEGISLATIVO EN COLOMBIA, a indemnizar los perjuicios materiales causados al cada integrante del grupo, pagando de manera indexada el INCENTIVO que el juez constitucional que conoció de cada acción popular debió liquidar en cada una de las acciones populares impetradas y que fueron falladas a favor de la defensa de la protección de los derechos e intereses colectivos, incluyendo la defensa del patrimonio público y la</p>

*Expediente No. 25000-23-41-000-2013-00527-00*  
*Actor: Francisco Basilio Arteaga Benavides y otros*  
*Reparación de los perjuicios causados a un grupo de personas*

		moralidad administrativa, por cada uno de los b miembros del grupo de actores populares.
--	--	--

Con base en la anterior confrontación se tiene que ambas son idénticas tanto en las partes que la integran como en las pretensiones, sin perjuicio de algunas variaciones pues, ambas están dirigidas a ordenar a la obtener el reconocimiento por parte de la Nación de los posibles perjuicios que les fueron ocasionados a los actores populares como consecuencia de la derogación del incentivo económico que se encontraba previsto en los artículos 39 y 40 de Ley 472 de 1998.

4) Al respecto la Sección Tercera del Consejo de Estado sobre la configuración del fenómeno jurídico de la cosa juzgada en las demandas en ejercicio del medio de control jurisdiccional de reparación de los perjuicios causados a un grupo de personas ha sostenido lo siguiente:

***"16.2.3. Así pues y aun cuando, como también lo ha sostenido la Corte, la acción de grupo "supone, para cada una de las personas afectadas por el hecho dañoso, el ofrecimiento de una vía procesal alternativa, especialmente clara y expedita, a través de la cual pueden buscar el reconocimiento y efectividad de la responsabilidad que la ley establece en cabeza del autor de dicho hecho jurídico generador del daño, en circunstancias presumiblemente más ventajosas que aquellas que rodearían el ejercicio de la acción individual", lo cierto es que, de acuerdo con la regulación legal, declarada conforme con la Constitución, cuando los integrantes del grupo no optan por entablar las acciones individuales, esto es, no ejercen el derecho de exclusión del grupo, resultan vinculadas por lo decidido en una acción instaurada en su nombre, tanto si se han hecho parte en el proceso como si no.***

***16.3. Ahora bien, en punto a determinar el contenido de lo que, en la acción de grupo, resulta vinculante para este último, la Sala advierte que, teniendo en cuenta que, en los términos del artículo 46 de la Ley 472 de 1998, dicha acción se ejerce "para obtener el reconocimiento y pago de la indemnización de los perjuicios", lo que la asemeja a la acción de reparación directa, resulta apenas lógico considerar que, lo que hace tránsito a cosa juzgada en una acción de grupo es lo mismo que, en la de reparación directa, produce efectos de cosa juzgada frente a otro proceso, esto es, el objeto, la causa y las partes en litigio, bajo el entendido de que, por la particularidad de la acción de grupo, la parte actora no es quien interpuso la demanda sino el grupo a favor del cual se presentó. Y es que***

<sup>1</sup> Sentencia C-241 de 2009, M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

**si bien es cierto que las acciones de grupo "obedecen a una nueva concepción de las instituciones jurídicas, que se concreta en la aparición de nuevos intereses objeto de protección y de nuevas categorías en relación con su titularidad", distintos a los individuales; también lo es que ello "no altera las características del interés protegido, que sigue siendo un daño individual"<sup>2</sup>, como en la acción de reparación directa.**

16.3.1. En ese sentido es de anotar que aunque la cosa juzgada es un fenómeno de carácter transversal, esto es, se predica de las decisiones definitivas adoptadas en diferentes jurisdicciones<sup>3</sup>, opera de manera distinta en función del tipo de acción en el marco de la cual se profiere la providencia a propósito de la cual se invoca.

16.3.2. Así, por ejemplo, mientras el artículo 332 del Código de Procedimiento Civil establece que: i) "la sentencia ejecutoriada proferida en proceso contencioso tiene fuerza de cosa juzgada, siempre que el nuevo proceso verse sobre el mismo objeto, y se funde en la misma causa que el anterior, y que entre ambos procesos haya identidad jurídica de partes"; ii) "la sentencia dictada en procesos seguidos por acción popular produce cosa juzgada erga omnes; iii) en los procesos en que se ventilen cuestiones relativas al estado civil de las personas, la cosa juzgada se regulará por lo dispuesto en el Código Civil y leyes complementarias; y iv) "en los procesos en que se emplace a personas indeterminadas para que comparezcan como parte, la cosa juzgada surtirá efectos en relación con todas las comprendidas en el emplazamiento"<sup>4</sup>; el artículo 175 del Código Contencioso Administrativo dispone que:

*La sentencia que declare la nulidad de un acto administrativo tendrá fuerza de cosa juzgada erga omnes. La que niegue la nulidad pedida producirá cosa juzgada erga omnes pero sólo en relación con la causa petendi juzgada. // La sentencia dictada en procesos relativos a contratos y de reparación directa y cumplimiento, producirá cosa juzgada frente a otro proceso que tenga el mismo objeto y la misma causa y siempre que entre ambos procesos haya identidad jurídica de partes; la proferida en procesos de restablecimiento del derecho aprovechará a quien hubiere intervenido en el proceso y obtenido esta declaración a su favor. //*

<sup>2</sup> Corte Constitucional, sentencia C569 de 2004, M.P. (E) Rodrigo Uprimny Yepes. Sobre este mismo punto esta providencia sostiene que: "...ciertos sectores de la doctrina caracterizan a las acciones de grupo como aquellas que protegen intereses "accidentalmente colectivos", puesto que son daños individuales, pero que por su trascendencia y sus rasgos comunes son tramitados por un instrumento procesal colectivo. En cambio, según estos doctrinantes, los intereses "esencialmente colectivos" son los derechos o intereses colectivos o difusos, que corresponden a intereses supraindividuales e indivisibles, como el medio ambiente, que son protegidos en nuestro país por las acciones populares. // 53- Las anteriores características de la acción de grupo explican las dos denominaciones más usuales que en el derecho comparado reciben los intereses amparados por este mecanismo judicial de protección. Así, como ya se vio, algunos doctrinantes denominan estos derechos como "derechos o intereses de grupo" pero "con objeto divisible", precisamente para insistir en que si bien la acción de grupo es procesalmente colectiva y se indemniza al individuo en tanto que es un miembro de un grupo, sin embargo las reparaciones son individualizables y divisibles, por cuanto el daño es subjetivo. Por el contrario, otros ordenamientos y doctrinantes califican estos intereses como "intereses plurisubjetivos" o "intereses o derechos individuales homogéneos", precisamente para insistir en que el interés protegido no es colectivo sino individual, pero que es homogéneo, en la medida en que tiene un origen común y una gran relevancia social, todo lo cual justifica su tratamiento procesal colectivo".

<sup>3</sup> Así, por ejemplo, el artículo 243 de la Constitución dispuso que "los fallos que la Corte dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional. // Ninguna autoridad podrá reproducir el contenido material del acto jurídico declarado inexecutable por razones de fondo, mientras subsistan en la Carta las disposiciones que sirvieron para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución" y se hace referencia a ella tanto en los Códigos de Procedimiento Civil, Contencioso Administrativo, Procesal del Trabajo y de Procedimiento Penal. No obstante, el artículo 333 del Código de Procedimiento Civil consagra que algunas sentencias ejecutoriadas no hacen tránsito a cosa juzgada.

<sup>4</sup> Disposición que se reproduce en términos similares en el artículo 303 del Código General del Proceso que está llamado a derogar integralmente el Código de Procedimiento Civil.

Cuando por sentencia ejecutoriada se declare la nulidad de una ordenanza o de un acuerdo intendencial, comisarial, distrital o municipal, en todo o en parte, quedarán sin efectos en lo pertinente los decretos reglamentarios<sup>5</sup>.

16.3.3. Disposiciones a partir de las cuales es fácil inferir que la concreción del fenómeno de cosa juzgada está ligada necesariamente al objeto del litigio resuelto por la decisión respecto de la cual se predica<sup>6</sup>. Así, por ejemplo, en los asuntos en los cuales se debaten y definen intereses subjetivos, como es la regla general en el procedimiento civil, o como ocurre en los relativos a las acciones contractuales y de reparación directa en el contencioso administrativo, la cosa juzgada se materializa en el hecho de que, en sede judicial, no pueda debatirse nuevamente un proceso que, tramitado por las mismas partes, verse sobre igual objeto y se funde en la misma causa de otro que haya sido definido mediante sentencia ejecutoriada, lo que se explica porque, en estos casos, el litigio resuelto está constituido por la conjunción de estos tres aspectos<sup>7</sup>. Distinto a lo que ocurre en los procesos en los cuales lo que se debate y define es la legalidad de un acto, como los relativos a las acciones de nulidad, pues en ellos, en perfecta concordancia con el objeto de la acción, la cosa juzgada se concreta en el análisis de legalidad realizado por el juez, a partir de los cargos de la demanda, de modo que este análisis no puede ser discutido o retomado con posterioridad, bien porque, habiéndose decretado la nulidad del acto, este desaparece del ordenamiento jurídico -con lo que un nuevo juicio de legalidad carecería de objeto por sustracción de materia-, bien porque, habiéndose denegado las pretensiones de la demanda, el mismo no puede ser atacado sino por razones diferentes a las ya estudiadas por la jurisdicción<sup>8</sup>.

**16.3.4. Decantado entonces que, en los términos de la Ley 472 de 1998, lo decidido en una acción de grupo tiene efectos de cosa juzgada para los miembros del grupo a favor del cual se interpuso –tanto si hicieron parte del proceso o no y salvo las excepciones antes señaladas-, lo que, en consideración a lo dispuesto en el artículo 175 del Código Contencioso Administrativo sobre las acciones de reparación directa, significa que a favor del mismo grupo no podrá adelantarse,**

<sup>5</sup> En su artículo 189, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo regula el tema en términos casi idénticos, aunque dispuestos de manera distinta: "La sentencia que declare la nulidad de un acto administrativo en un proceso tendrá fuerza de cosa juzgada erga omnes. La que niegue la nulidad pedida producirá cosa juzgada erga omnes pero solo en relación con la causa petendi juzgada. Las que declaren la legalidad de las medidas que se revisen en ejercicio del control inmediato de legalidad producirán efectos erga omnes solo en relación con las normas jurídicas superiores frente a las cuales se haga el examen. // Cuando por sentencia ejecutoriada se declare la nulidad de una ordenanza o de un acuerdo distrital o municipal, en todo o en parte, quedarán sin efectos en lo pertinente sus decretos reglamentarios. // Las sentencias de nulidad sobre los actos proferidos en virtud del numeral 2 del artículo 237 de la Constitución Política, tienen efectos hacia el futuro y de cosa juzgada constitucional. Sin embargo, el juez podrá disponer unos efectos diferentes. // La sentencia dictada en procesos relativos a contratos, reparación directa y cumplimiento, producirá efectos de cosa juzgada frente a otro proceso que tenga el mismo objeto y la misma causa y siempre que entre ambos haya identidad jurídica de partes. // La sentencia proferida en procesos de restablecimiento del derecho aprovechará a quien hubiere intervenido en ellos y obtenido esta declaración a su favor. // Las sentencias ejecutoriadas serán obligatorias y quedan sometidas a la formalidad del registro de acuerdo con la ley".

<sup>6</sup> Para ver una interesante crítica sobre esta forma de regular el fenómeno de la cosa juzgada puede consultarse: Jordi Nieva Fenoll, *La cosa juzgada*, Atelier, Barcelona, 2006, 309 p.

<sup>7</sup> En ese sentido, el tratadista Hernando Morales Molina indica que: "La cosa juzgada está determinada esencialmente por la necesidad de poner término a un litigio; mas dicha necesidad se refiere sólo a las partes y no a terceros, por lo cual existe la máxima res inter alios iudicata aliis non nocet, nec potest. Las sentencias civiles tiene fuerza de verdad, pero sólo relativamente a las partes (C.C. Art. 17); por lo cual, para que nazca la excepción de res iudicata, no basta la identidad de la cuestión, sino que es necesaria la de las personas y calidad con que proceden en ambos procesos", *Curso de Derecho Procesal Civil, Parte General*, 11ª Ed., Editorial ABC, Bogotá, 1991, p. 553.

<sup>8</sup> Lógica similar a la que se aplica en materia del juicio de constitucionalidad de las leyes operado por la Corte Constitucional. Al respecto pueden consultarse las sentencias C-220 de 2011, C-332 de 2013, C-532 de 2013 y C-287 de 2014.

Expediente No. 25000-23-41-000-2013-00527-00  
Actor: Francisco Basilio Arteaga Benavides y otros  
Reparación de los perjuicios causados a un grupo de personas

**contra el mismo demandado, otra acción con un objeto idéntico y con fundamento en la misma causa, corresponde a la Sala examinar si en la presente acción se plantea un asunto que constituya cosa juzgada, en virtud de la decisión adoptada el 21 de abril de 2004 por la Sección Primera, Subsección B, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en el marco del proceso tramitado bajo el número de radicación 2000-0015.”<sup>9</sup>**  
(se destaca)

5) De lo anterior se desprende que cuando se interpone una demanda en ejercicio del medio de control jurisdiccional de reparación de los perjuicios causados a un grupo de personas no se tiene que esta es presentada por una persona en particular o un específico grupo de personas sino en favor la totalidad de las personas que se vieron afectadas por una causa común (origen del daño), motivo por el cual lo decidido en una demanda tiene efectos de cosa juzgada para las totalidad de los miembros del grupo a favor del cual se interpuso la demanda así estos hayan hecho o no parte del proceso, y es por eso que no puede adelantarse contra los mismos demandados otro proceso con objeto y causa idénticas como quiera que la sentencia que decide la controversia genera efectos *erga omnes* sobre toda los integrantes del grupo afectado y no sobre unos sujetos en particular.

6) En este orden de ideas la Sala declarará que en el presente caso la existencia de cosa juzgada, como quiera que ya el objeto de la controversia ya fue discutido y decidido por esta Sala de Decisión en sentencia de 25 de febrero de 2019 proferida dentro del expediente no. 25000-23-41-000-2013-00224-00, magistrado ponente Óscar Armando Dimaté Cárdenas, decisión contra la cual no se interpuso recurso alguno y por lo tanto se encuentra ejecutoriada.

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

#### **RESUELVE:**

**1º) Declaráse** la existencia de cosa juzgada en el presente asunto, en consecuencia **declárase** terminado el proceso de la referencia.

<sup>9</sup> Sentencia de 29 de septiembre de 2015, exp. 250002325000 2000-9014 05, Sección Tercera del Consejo de Estado, CP Danilo Rojas Betancourth.

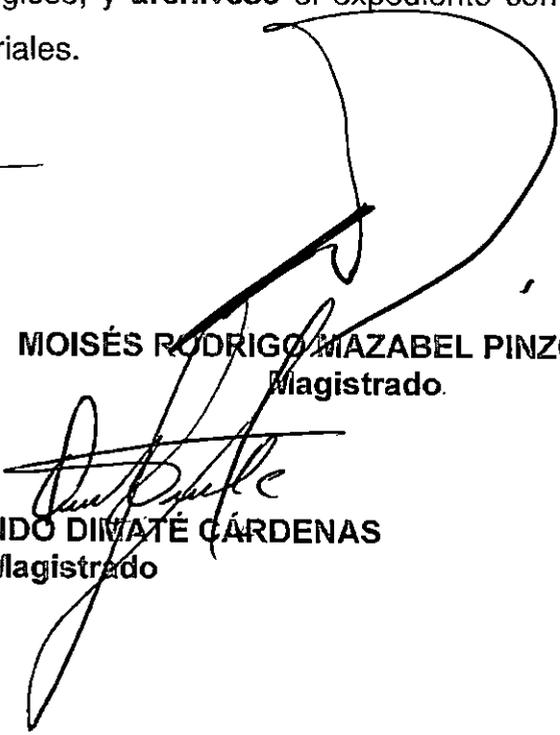
*Expediente No. 25000-23-11-000-2013-00527-00*  
*Actor: Francisco Basilio Arteaga Benavides y otros*  
*Reparación de los perjuicios causados a un grupo de personas*

2º) Ejecutoriado este auto **devuélvase** al interesado los anexos de la demanda sin necesidad de desglose, y **archivese** el expediente con las respectivas constancias secretariales.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**FREDY IBARRA MARTÍNEZ**  
Magistrado



**MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN**  
Magistrado.



**ÓSCAR ARMANDO DIVATÉ CÁRDENAS**  
Magistrado

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA  
SUBSECCIÓN B

Bogotá D.C., veintiuno (21) de octubre de dos mil quince (2015).

**Magistrado Ponente:** OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS  
**Radicación:** No. 25000-23-41-000-2019-00897-00  
**Demandante:** GERMÁN HERRERA GÓMEZ  
**Demandados:** MINISTERIO DE TRANSPORTE Y OTROS  
**Referencia:** ACCIÓN POPULAR

Decide la Sala sobre la admisión de la demanda presentada por el señor Germán Herrera Gómez, en ejercicio de la acción popular.

**I. ANTECEDENTES**

1) El 8 de octubre de 2019, el señor Germán Herrera Gómez, ante la Secretaría de la Sección Primera de esta corporación presentó demanda en ejercicio de la acción popular en contra del Ministerio de Transporte, el Instituto Nacional de Vías - INVIAS, y el Instituto Nacional de Concesiones - INCO, al considerar que las entidades citadas vulneraron el derecho e interés colectivo a la moralidad administrativa establecido en el literal b) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998, con ocasión del montaje de un peaje en la vía Villeta - Guaduas.

2) Efectuado el correspondiente reparto le correspondió el conocimiento del proceso de la referencia al Magistrado Sustanciador (fl. 37 cdno. ppal.)

3) Por auto de 10 de octubre de 2019 (fl. 39 y vlto. cdno. ppal.) se ordenó a la parte actora corregir la demanda en el término de tres (3) días so pena del rechazo de aquella, en el sentido de que la parte actora deberá aportar la constancia de la reclamación ante las entidades

accionadas, de que trata el inciso 3º del artículo 144 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011) realizada con anterioridad a la presentación de la acción popular de la referencia.

Dicho auto se notificó por estado el 15 de octubre de 2019 (fl. 39 vltto.), y el término concedido en el auto inadmisorio de la demanda empezó a correr desde el dieciséis (16) de julio de 2019 y vencía dieciocho (18) del mismo mes y año, lapso en el cual la parte actora guardó silencio.

## II. CONSIDERACIONES

1) La **Ley 1437 de 2011**, *"por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo"*, prescribe:

"(...)

### TÍTULO III.

#### MEDIOS DE CONTROL.

**ARTÍCULO 144. PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS.** *Cualquier persona puede demandar la protección de los derechos e intereses colectivos para lo cual podrá pedir que se adopten las medidas necesarias con el fin de evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los mismos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.*

*Cuando la vulneración de los derechos e intereses colectivos provenga de la actividad de una entidad pública, podrá demandarse su protección, inclusive cuando la conducta vulnerante sea un acto administrativo o un contrato, sin que en uno u otro evento, pueda el juez anular el acto o el contrato, sin perjuicio de que pueda adoptar las medidas que sean necesarias para hacer cesar la amenaza o vulneración de los derechos colectivos.*

**Antes de presentar la demanda para la protección de los derechos e intereses colectivos, el demandante debe solicitar a la autoridad o al particular en ejercicio de funciones administrativas que adopte las medidas necesarias de protección del derecho o interés colectivo amenazado o violado. Si la autoridad no atiende dicha reclamación dentro de los quince (15) días siguientes a la presentación de la solicitud o se niega a ello, podrá acudir ante el juez. Excepcionalmente, se**

***podrá prescindir de este requisito, cuando exista inminente peligro de ocurrir un perjuicio irremediable en contra de los derechos e intereses colectivos, situación que deberá sustentarse en la demanda.***

(...)

## **TÍTULO V.**

### **DEMANDA Y PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.**

#### **CAPÍTULO II.**

##### **REQUISITOS DE PROCEDIBILIDAD.**

**ARTÍCULO 161. REQUISITOS PREVIOS PARA DEMANDAR.** *La presentación de la demanda se someterá al cumplimiento de requisitos previos en los siguientes casos:*

(...)

**4. Cuando se pretenda la protección de derechos e intereses colectivos se deberá efectuar la reclamación prevista en el artículo 144 de este Código.**

(...)” (Negritas y subrayado fuera de texto).

De conformidad con las normas transcritas, es evidente que, con la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011, por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se constituye como requisito de procedibilidad para el medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos (acción popular), el deber de acreditarse, por parte del actor popular, el haber solicitado a la autoridad y/o el particular en ejercicio de funciones públicas, previamente a la presentación de la demanda, adoptar las medidas necesarias de protección de los derechos o intereses colectivos amenazados o violados, y que la autoridad y/o el particular no haya atendido la reclamación dentro del término fijado por la ley (15 días) o se niegue a ello.

Así mismo, la parte final del inciso 3º del artículo 144 del C.P.A.C.A., prescribe, que se podrá prescindir de este requisito, cuando exista inminente peligro de ocurrir un perjuicio irremediable en contra de los derechos e intereses colectivos, **el cual debe estar sustentado en la demanda.**

Así las cosas, la Sala concluye que, corresponde al demandante acreditar que previamente solicitó a la respectiva autoridad y/o particular adoptar o disponer las medidas necesarias para la protección de los derechos e intereses colectivos que estima amenazados o vulnerados o, en su defecto, justificar la ausencia del requerimiento, pues, tal requerimiento constituye un requisito *sine qua nom* de procedencia de la acción, y que para entender dicho requisito, es importante tener en cuenta dos supuestos: *i)* la solicitud de medidas necesarias de protección de los derechos, y *ii)* que la autoridad y/o particular no atienda la reclamación en el término fijado por la ley o se niegue a ello.

De otra parte, se advierte que, el artículo 144 de la Ley 1437 de 2011, no señala cómo debe efectuarse la solicitud, siendo lógico inferir que no está sometida a formalidades especiales. Sin embargo, el objetivo mismo de la solicitud, no es otro que exigir la protección de unos derechos colectivos, pudiéndose concluir que la solicitud debe contener: *i)* el señalamiento preciso de los derechos colectivos que se presumen vulnerados, *ii)* la petición de adoptar medidas necesarias de protección de esos derechos e intereses colectivos, y *iii)* la explicación o sustento en el que se funda la violación de los mismos.

2) Revisado el expediente, en los folios 26 a 36 del cuaderno principal, se observa un derecho de petición presentado por personas distintas al aquí demandante ante el Ministerio de Transporte, en el cual se solicitó lo siguiente:

"(...)

**REFERENCIA: DERECHO DE PETICIÓN – ACCIONES ILEGALES DE SOCIALIZACIÓN PARA INSTALACIÓN DE UN PEAJE EN LA VÍA VILLETA – GUADUAS EN EL SECTOR DEL ALTO DEL TRIGO, o, CIRCUNSVECINO**

*Los abajo firmantes, todos vecinos de los municipios de Villeta, Guaduas, Honda, Mariquita, La Dorada y Caparrapí ubicados en el Departamento de Cundinamarca, y, que consideramos somos afectados nuevamente por la decisión de la ANI de permitir socializar una iniciativa privada para hacer un peaje en algún sector de la vía que comunica los municipios de Villeta y Guaduas por el*

*alto del trigo, nos permitimos dirigirnos a usted con todo respeto para manifestar nuestras razones por las cuales encontramos inapropiado, e ilegal la instalación de un PEAJE en este corredor vial, y, que para mejor ilustración exponemos nuestras razones dividiéndolas en 4 grupos, los de orden jurídico, nacional, regional y local, a saber:*

(...)

*Con lo anterior señora MINISTRA queremos reiterar las siguientes PETICIONES:*

- 1. Que nuestros líderes sean recibidos en su despacho fijando el día, la hora y la fecha de la reunión con el fin de escuchar de primera mano cual es la realidad de estos hechos.*
- 2. Que se oficie al supuesto ORIGINADOR de la prohibición y suspensión de todas las actividades a partir de la fecha de todas las acciones que están desarrollando en nuestra comunidad por cuanto estarían en forma ilegal haciéndolo.*
- 3. Que solicitamos copia de dicho oficio de comunicación manifestado en el punto anterior.*
- 4. Que de forma pública su despacho manifiesta en forma escrita a la comunidad y en aceptación de las bases legales que no se hará peaje alguno en el sector del alto del trigo o en la vía que de Villeta comunica a Guaduas.*

(...)”. (mayúsculas y negrillas del original).

Visto el contenido de la petición, cabe advertir que, esta no cumple con los requisitos señalados por el inciso 3º del artículo 144 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, comoquiera que no señala qué derechos o intereses están amenazados o vulnerados, ni solicita que la entidad tome medidas necesarias para su protección; la única finalidad de dicha petición no es otra que expresar la inconformidad desde los puntos de vistas jurídico, nacional, regional y local del montaje del peaje en la vía Villeta – Guaduas.

Por ello, como quiera que no se cumplió con el requisito de procedibilidad para admitir la demanda, se dispuso la inadmisión de la misma, a fin de permitirle al actor subsanar el defecto encontrado y, dado que no se invocó ni sustentó por parte del actor popular y mucho menos se encontró acreditado un inminente perjuicio irremediable frente al derecho colectivo invocado, no podía requerirse cosa distinta a que allegara la constancia de la reclamación previa ante las autoridades demandadas.

3) Por las razones expuestas, la decisión adoptada en la providencia que inadmitió la demanda fue conforme a derecho y a los elementos de juicio hasta ese momento aportados, pero además, en el presente caso no se está ante un caso excepcional, en el cual deba obviarse el requisito de procedibilidad del artículo 144 de la Ley 1437 de 2011, por lo que, se rechazará la acción popular de la referencia, por no haberse corregido en debida forma el defecto anotado en auto de 10 de octubre de 2019.

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

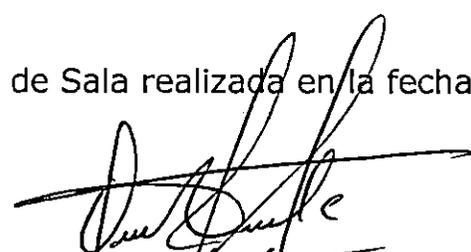
**RESUELVE:**

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

**2º) Ejecutoriada** este auto **devuélvase** al interesado los anexos de la demanda sin necesidad de desglose, y **archívese** el expediente con las respectivas constancias secretariales.

**NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE**

Discutido y aprobado en sesión de Sala realizada en la fecha. Acta No.

  
**ÓSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS**  
Magistrado

  
**FREDY IBARRA MARTÍNEZ**  
Magistrado

  
**MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN**  
Magistrado

F15  
497  
C3  
995  
C3



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

**AUTO SUSTANCIACIÓN N° 2019-10-247 NYRD**

Bogotá D.C., Veintitrés (23) de Octubre de dos mil diecinueve (2019)

**EXP. RADICACIÓN:** 25-000-2341-000-2017-01111-00  
**MEDIO DE CONTROL:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**ACCIONANTE:** INTERNEXA S.A  
**ACCIONADO:** MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y COMUNICACIONES - FONDO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES  
**TEMAS:** Actos administrativos que declaran deudor a INTERNEXA por concepto de pago de contraprestaciones  
**ASUNTO:** Fecha de audiencia de pruebas

**MAGISTRADO PONENTE:** MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN

Teniendo en cuenta que en audiencia inicial celebrada el día 22 de Octubre de 2019, se profirió auto de pruebas en el que se decretaron pruebas documentales a obtener mediante oficio y un dictamen pericial aportado por el demandante.

En virtud de lo anterior, se fijó fecha y hora para llevar a cabo la correspondiente diligencia, sin embargo por un *lapsus calami*, quedó inscrito en dicha providencia, que la referida audiencia se llevaría a cabo el día 06 de Diciembre de 2019, a partir de las 2:00 p.m., en la sala de audiencias número 13 del bloque A del edificio de los Tribunales de Bogotá y Cundinamarca, cuando en realidad, la misma estaba dispuesta en el calendario del Despacho para el día 27 de noviembre del año.

Así las cosas, se aclara que la fecha para la celebración de la diligencia, corresponde al día 27 de noviembre de 2019, a partir de las 3:00 p.m., en la sala de audiencias número 13 del bloque A del edificio de los Tribunales de Bogotá y Cundinamarca, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

En mérito de lo expuesto,

**RESUELVE**

**PRIMERO.- ACLARAR** que la fecha para la audiencia de pruebas, es el día 27 de noviembre de 2019, a partir de las 3:00 p.m., en la sala de audiencias número 13 del bloque A del edificio de los Tribunales de Bogotá y Cundinamarca, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO.- IMPONER** la carga al extremo actor de garantizar la comparecencia de los peritos a la referida diligencia.

**TERCERO.- Por Secretaría NOTIFICAR** a las partes de la presente decisión, informando la fecha, hora y lugar de la celebración de la audiencia de pruebas y recepción de los testimonios, de conformidad con lo expuesto en la presente providencia.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN**  
Magistrado

Fls  
11  
C2.



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA  
SUBSECCIÓN B

AUTO INTERLOCUTORIO N°2019-10-445

Bogotá D.C., Veintitrés (23) de octubre de dos mil diecinueve (2019)

EXP. RADICACIÓN: 25000234100020190089500  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
ACCIONANTE: MARÍA FERNANDA ROJAS MANTILLA Y MARÍA JOSÉ PIZARRO RODRÍGUEZ  
ACCIONADO: MINISTERIO DE CULTURA  
TEMAS: APROBACIÓN DEL PLAN ESPECIAL DE MANEJO Y PROTECCIÓN DEL CENTRO HISTÓRICO DE BOGOTÁ  
ASUNTO: MEDIDA CAUTELAR DE URGENCIA SOLICITADA POR LA PARTE ACTORA

MAGISTRADO PONENTE: MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN

Estando la presente demanda para estudio de admisibilidad del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos, encuentra esta Judicatura que los accionantes presentaron solicitud de medida cautelar de urgencia, por lo que en atención a lo establecido en el artículo 234 de la Ley 1437 de 2011, se procederá a adoptar una decisión al respecto, sin agotar el estudio de admisibilidad correspondiente.

I. ANTECEDENTES

Las señoras María Fernanda Rojas Mantilla y María José Pizarro presentaron demanda para la protección del derecho colectivo al patrimonio cultural, toda vez que a su juicio el concepto favorable emitido por parte del Consejo Nacional de Patrimonio Cultural al Plan Especial de Manejo y Protección del Centro Histórico de Bogotá, va en contra de los intereses públicos, toda vez que dicho documento no fue discutido lo suficiente, carece de la totalidad de las fichas reglamentarias y contraría desarrollos relacionados con temáticas de vivienda y transporte.

Finalmente sostiene que *"la aprobación del PEMP CHB abre la vía a la pronta confirmación del proyecto nacional Ministerios, por encima del POT. Este proyecto desplaza, entre otros, 125 tipografías muy arraigadas en la zona, almacenes de uniformes militares y vivienda. Bogotá pretende, pues, prolongar la desueta renovación urbana en su centro histórico, que desplaza la gente y prácticas culturales, descaracterizando, así, los territorios céntricos del área. Ello sin que se entienda muy bien, porque es necesario un nuevo CAN en el centro histórico"*.

También refiere que la Alcaldía Mayor de Bogotá engañó a la opinión pública toda vez que sin contar con el referido plan especial, indicó a través de redes sociales que estaba listo para ser implementado, cuando ni siquiera estaba aprobado tal proyecto.

En atención a lo anterior, requirió que con fundamento en el artículo 234 del C.P.A.C.A. se tramitara Medida Cautelar de Urgencia y se solicita la protección de los derechos colectivos al patrimonio cultural de la nación, en consecuencia, se restablezcan por medio de la suspensión de la formalización del trámite administrativo hasta tanto el PEMP

concluya y sea discutido ampliamente sobre todo en su norma urbana y patrimonial y en su propuesta internacional.

A favor de la solicitud se adujo que aquella debe decretarse por cuanto se está ante una inminente formalización del acto administrativo por parte del Ministerio de Cultura y debe tenerse en cuenta que el concepto favorable obligatorio emitido por el Órgano Consultivo, no siguió los procedimientos de rigor, no tuvo en cuenta un estudio de patrimonio inmueble y no se realizó con base en un trabajo completo.

## II. CONSIDERACIONES

### 2.1 Requisitos de procedibilidad de la medida cautelar de urgencia

De conformidad con lo previsto en el artículo 230 y el párrafo del artículo 229 de la Ley 1437 de 2011, en los procesos que tengan por finalidad la protección de los derechos e intereses colectivos y que sean de conocimiento de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, podrán ser decretadas de oficio o a solicitud de parte, medidas cautelares de naturaleza preventiva, conservativa, anticipativa o de suspensión, siempre y cuando: i) tales medidas tengan relación directa con las pretensiones de la demanda y sean necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia y que ii) se cumpla con los requisitos de que trata el artículo 231 *Ibidem* para su adopción.

Sin embargo, es menester tener en cuenta, que en caso en particular, las demandantes, indican que la medida es de urgencia, por lo cual, debe prescindirse del trámite indicado en el artículo 233 de la misma normativa, es decir adoptarse sin siquiera aguardar a la admisión del libelo o el traslado de la solicitud cautelar, por el peligro inminente a los derechos colectivos

Considerado lo anterior, se procederá a analizar en primer lugar si la inminencia argumentada por las demandantes está o no acreditada para habilitar la vía excepcional establecido en el artículo 234 del C.P.A.C.A o si al contrario debe entonces ceñirse al camino ordinario señalado en el artículo 233 *ibidem*.

En el presente caso las accionantes procedieron a presentar en debida forma los argumentos, por cuanto los fundamentos de hecho y derecho fueron expuestos de forma clara y precisa, esto es, se enumeran diversas circunstancias en las que ha incurrido la Alcaldía, el Ministerio de Cultura y su órgano asesor, así mismo que las presuntas afectaciones a los derechos e intereses colectivos que se han invocado a través del presente medio de control se deben al concepto favorable obligatorio emitido por el Consejo Nacional de Patrimonio Cultural sin seguir los parámetros requeridos y la "inminente" formalización del Plan Especial de Manejo y Protección a través de un acto administrativo que proferiría el Ministerio de Cultura, siendo este último es el único que es llamado a juicio popular, sin embargo, refieren que el proceso previo fue adelantado sin la completitud de los requisitos y siendo a un trabajo incipiente.

En ese sentido, se resalta que el órgano consultivo emitió el referido concepto desde el mes de julio de 2019: i) sin que se hubiesen presentado las fichas normativas, relacionadas con la propuesta urbanística y patrimonial; y cuando ii) tiene graves y diversas inconsistencias de tipo medioambiental, entre otras, y iii) sin seguir el procedimiento que lo regula, es decir sin analizarse previamente el proyecto de acto administrativo correspondiente.

Así las cosas es necesario señalar de forma preliminar, que la suspensión provisional solicitada se refiere a la existencia de un procedimiento administrativo irregular, más no de los actos proferidos a su interior, o que hayan concluido la actuación, por cuanto ha señalado específicamente que aquel no ha sido emitido por el Ministerio de Cultura, por ende, no es posible realizar un análisis de contraste de posibles normas vulnerada con aquellos

Para acreditar las afirmaciones relativas al Plan Especial de Manejo y Protección del Centro, las accionantes aportan copia de diversas respuestas a los derechos de petición que contienen información referente a las fichas normativas, actas de reunión y discusión sobre tales temas, los procesos que siguió el plan especial de manejo y protección, copia del concepto del Consejo Nacional del Patrimonio, el proyecto de acto administrativo que acompañó el documento técnico, acta de sesión extraordinaria del Consejo Nacional de Patrimonio Cultural en la que se realizó la presentación del plan especial de manejo y protección del Centro Histórico.

El extremo actor argumenta la necesidad de la urgencia de la medida cautelar, en la *"inminente formalización del acto administrativo"*, sin embargo, no aporta ninguna documental que acredite esta afirmación, si además se tiene en cuenta que de acuerdo a lo informado en el mismo libelo a pesar de que el concepto favorable emitido por parte del Consejo Nacional de Patrimonio Cultural al Plan Especial de Manejo y Protección del Centro Histórico de Bogotá, objeto de debate, fue proferido en el mes de julio del presente año, sin que a la fecha (octubre) el Ministerio de Cultura haya protocolizado tal programa, por lo que tal inminencia no se acredita.

De igual forma debe destacarse que las inconsistencias técnicas de la política pública, así como su falta de discusión y debate, es la situación que se deberá demostrar en el proceso, por lo que se debió argüir y probar que no es posible ni siquiera esperar el término para el traslado de la medida cautelar a las entidades demandadas, sin embargo no se advierten argumentos suficientes para declarar su urgencia, es decir dicha circunstancias se echan de menos en la solicitud.

En ese contexto a fin resolver solicitud de Medida Cautelar de Urgencia se considera pertinente traer a colación lo argumentado por el Consejo de Estado al respecto<sup>1</sup>:

(...) *"El Despacho pone de presente el carácter decididamente autónomo de la tutela cautelar a través de las denominadas "medidas cautelares de urgencia", establecidas en el artículo 234 del Código y con las que se procura la adopción de una medida provisional de manera inmediata, en donde - dada la situación de inminente riesgo de afectación de los derechos del interesado - se prescinde del trámite de notificación a la contraparte y puede ordenarse la misma, inclusive, de manera previa a la notificación del auto admisorio de la demanda (conforme al artículo 229 del Código). (...) Esta disposición constituye una protección reforzada al derecho convencional de toda persona de contar con un recurso judicial efectivo en caso de graves violaciones de derechos humanos, dejando la medida de ser accesoria y subordinada al proceso contencioso administrativo principal y adquiriendo unas características y particularidades diferenciadas, pues en sí misma constituye, a la luz del procedimiento contencioso, un recurso judicial sui generis de urgencia para la protección de los derechos de los asociados. Es en estos términos, como una medida autónoma garante de los Derechos Humanos, que se debe interpretar y aplicar, por parte de los Jueces Administrativos, la tutela cautelar de urgencia.*

(...) *Cabe comprender y reconocer a la institución cautelar como un procedimiento autónomo al proceso contencioso administrativo, de ahí, entonces, que se conciba como una garantía efectiva y material del acceso a la administración de justicia. Conforme a ello, para la procedencia de las medidas cautelares debe tenerse en cuenta presupuestos constitucionales, convencionales y legales, lo que lleva a decir que al Juez Administrativo le corresponde remover los obstáculos eminentemente formales que llegaren a impedir la adopción de estas medidas en los casos en que exista una seria y verdadera amenaza de vulneración de derechos, bienes o intereses jurídicos. Este argumento*

<sup>1</sup> Consejo de Estado-Sala Plena de lo Contencioso Administrativo Consejera Ponente: Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. Auto admisorio del veinticinco (25) de agosto de dos mil quince (2015), Radicación número: 11001-03-28-000-2015-00021-00(A)

*encuentra mayor peso, aún, en el caso de las denominadas medidas cautelares de urgencia, las cuales, conforme a la lectura dada por la Sala Plena, así como por la finalidad que están llamadas a satisfacer, implica que se concreten como verdaderas medidas preliminares cautelares de eficacia inmediata para la protección de los derechos*"

(...).

En consecuencia, y teniendo en cuenta que la adopción de la medida cautelar de urgencia, entraña una limitación al derecho de defensa y contradicción del extremo pasivo de la demanda, pues no se le corre traslado de la misma sino que se dispone el cumplimiento inmediato de una orden, este Tribunal debe estudiar si en efecto el demandante logra acreditar la irremediabilidad de los daños, violación de los derechos humanos o el temor fundado de la ineficacia final de la sentencia por la demora del proceso (*periculum mora*).

De conformidad con lo anterior, al analizar el material probatorio y los argumentos expuestos por la solicitante, se concluye que en el *sub lite* no existe el presupuesto de inmediatez que permita inferir la necesidad del decreto de la medida cautelar solicitada con carácter de urgencia, como quiera que no está acreditado el *inminente riesgo de afectación de los derechos de colectivos o la causación de un perjuicio irremediable*, toda vez que las accionantes se limitan a señalar además de las inconsistencias en que incurrieron las entidades públicas relacionados con la emisión del concepto favorable del Plan Especial de Manejo y Protección del Centro, las problemáticas que se generarían de aprobarse tal política pública, la cual a su juicio, sería casi de manera inmediata, lo cual advierte el Despacho, es contrario a la realidad, toda vez que han transcurrido aproximadamente tres meses desde la actuación por parte del Consejo Nacional de Patrimonio Cultural, sin que el Ministerio de Cultura se haya pronunciado al respecto o haya proferido acto administrativo alguno.

Adicional a ello, se advierte que si bien las afirmaciones hechas por María Fernanda Rojas Mantilla y María José Pizarro Rodríguez, respecto de las dudosas circunstancias en las que se ha tramitado lo relacionado con el Plan Especial de Manejo y Protección del Centro, no son suficientes para concluir que de no decretarse la suspensión del mismo, el cual se encuentra en trámite, y no en aprobación, se causaría un perjuicio al patrimonio cultural de la nación, como quiera que no se ha demostrado que las obras que se realizarían estén definidas, que se hayan adjudicado, aprobado o contratado para su construcción, por lo que dichas situaciones deberán ser acreditadas y debatidas al interior del proceso popular, en el marco del debido proceso y garantizando el derecho de contradicción.

De otra parte, la Corte Constitucional, señalado sobre el perjuicio irremediable que:

*"En cuanto a la cualificación de los hechos que configuran la inminencia de un perjuicio irremediable, la jurisprudencia constitucional ha contemplado que ese perjuicio (i) debe ser inminente; (ii) debe requerir de medidas urgentes para ser conjurado; (iii) debe tratarse de un perjuicio grave; y (iv) solo puede ser evitado a partir de la implementación de acciones impostergables. El perjuicio ha de ser inminente: "que amenaza o está por suceder prontamente". Con lo anterior se diferencia de la expectativa ante un posible daño o menoscabo, porque hay evidencias fácticas de su presencia real en un corto lapso, que justifica las medidas prudentes y oportunas para evitar algo probable y no una mera conjetura hipotética.*

*(...)Hay ocasiones en que de continuar las circunstancias de hecho en que se encuentra una persona, es inminente e inevitable la destrucción grave de un bien jurídicamente protegido, de manera que urge la protección inmediata e impostergable por parte del Estado ya en forma directa o como mecanismo transitorio"<sup>2</sup>*

<sup>2</sup> Corte Constitucional Sentencia T-956/13 19 de diciembre de 2013. Magistrado Ponente Luis Ernesto Vargas Silva

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

Bogotá D.C., veintiuno (21) de octubre de dos mil diecinueve (2019).

**Magistrado Ponente:** OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS  
**Expediente:** No. 250002341000201800147-00  
**Demandantes:** OXIVITAL S.A Y OTROS  
**Demandados:** MINISTERIO DE SALUD Y  
PROTECCIÓN SOCIAL Y OTRO  
**Referencia:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL  
DERECHO

Visto el informe secretarial que antecede (fl. 561 cdno. ppal.), encontrándose el proceso de la referencia para fijar nuevamente fecha para la realización de la audiencia inicial de que trata el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), la Sala advierte que a esta Corporación le asiste falta de jurisdicción por los siguientes motivos:

1) Mediante sentencia de 21 de noviembre de 2018, Magistrado Ponente Alejandro Meza Cardales, proceso No. 11001-01-02-000-2018-03055-00, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, resolvió un conflicto negativo de jurisdicciones suscitado entre el Juzgado Treinta y Cinco Laboral del Circuito de Bogotá y la Sección Primera – Subsección “A” del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en el cual señaló y definió que los temas relacionados con el Sistema de Seguridad Social Integral son de competencia de la jurisdicción ordinaria laboral y de la Seguridad Social y no de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, en virtud de que las discusiones relativas a la prestación de los servicios de la seguridad social en salud que se produzcan entre los afiliados, beneficiarios o usuarios, empleadores y las entidades administradoras o prestadoras de servicios de salud se encuentran asignadas a la jurisdicción ordinaria en virtud del contenido del artículo 622 de la Ley 1564 de 2012 que modificó el

numeral 4º del artículo 2º del Código Procesal del Trabajo y la Seguridad Social, independientemente de la naturaleza jurídica de las partes y de los actos que se controvierten, en cuanto establece lo siguiente:

**"ARTICULO 2o. COMPETENCIA GENERAL.** <Artículo modificado por el artículo 2 de la Ley 712 de 2001. El nuevo texto es el siguiente:> La Jurisdicción Ordinaria, en sus especialidades laboral y de seguridad social conoce de:

(...)

4. <Numeral modificado por del artículo 622 de la Ley 1564 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:> Las controversias relativas a la prestación de los servicios de la seguridad social que se susciten entre los afiliados, beneficiarios o usuarios, los empleadores y las entidades administradoras o prestadoras, salvo los de responsabilidad médica y los relacionados con contratos. "

En ese sentido la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura asignó el conocimiento de la demanda al Juzgado Treinta y Cinco Laboral del Circuito de Bogotá dado que el tema de discusión era referente al Sistema de Seguridad Social Integral, y el principal interés de la parte demandante era el cobro por la vía judicial de los valores referentes a la cobertura y suministro efectivo de servicios de salud.

2) Por lo anterior, en el presente caso nos encontramos en presencia de una de tales controversias pues las sociedades Clínica Hospital Juan N Corpas Ltda., Centro de Rehabilitación de Evaluación Diagnostica y Rehabilitación Neurocognitivas S.A.S., Cardio Centro mi Corazón Ltda., Fundación Clínica Hospitalaria Juan N Corpas y Centros Asistenciales Afines, Sociedad Médica Quirúrgica Nuestra Señora de Belén de Fusagasugá, Eusalud S.A., Semi SAP S.A.S., Servicios médicos Integrales de Colombia-Servicios de Ambulancia Pre pagados S.A.S., Centro Oftalmológico Sur Colombiano Ltda., Oxivital S.A., Fundación Policlínica Ciénaga, Centro de Enfermedades mamarias, CEM Ltda., Centro de Enfermedades Mamarias del Caribe, CEMCA Ltda., Sociedad de Enfermeras Profesionales S.A.S., Quirutraumas del Caribe S.A.S.,

por cesión de Sociedad media El Amparo S.A.S., Y Centro de Urgencias UCYF S.A, discuten la legalidad de los actos administrativos contenidos en: **a)** Resolución No. 1935 del 10 de agosto de 2016 *"Por medio de la cual se revocan los actos administrativos a través de los cuales se realizó la calificación y graduación de las reclamaciones presentadas oportunamente, Resolución 00010 del 29 de febrero de 2016, 00179 del 7 de marzo de 2016 y 180 del 11 de marzo de 2016"*; **b)** Resolución No. 1960 de 6 de marzo de 2017 *"Por medio de la cual se resuelven objeciones a los créditos presentados oportunamente y se califican y gradúan unas acreencias"* y **c)** Resolución No. 1974 del 14 de julio de 2017, *"Por medio de la cual se resuelve la Agente Especial Liquidadora resuelve los recursos de reposición interpuestos contra la Resolución No. 1960 de 6 de marzo de 2017"*, proferidas por Agente Especial Liquidadora de Saludcoop E.P.S en Liquidación.

En efecto, mediante los actos administrativos cuya nulidad se pretende, la liquidadora de Saludcoop ordenó el pago de las reclamaciones presentadas por las sociedades antes mencionadas y de las cuales no le fue reconocido el total reclamado por las demandantes, de modo que el tema central de discusión está precisamente relacionado con la prestación de los servicios de la seguridad social.

3) Al respecto es especialmente relevante advertir que en tales controversias no es necesario tener en cuenta la naturaleza de la relación jurídica o de los actos que reconocieron o negaron un derecho sino la relación de los sujetos procesales, sobre este preciso punto la Corte Constitucional en sentencia C-1027 de 27 de noviembre de 2002, M.P Clara Inés Vargas Hernández precisó lo siguiente:

***"En suma, el numeral 4° del artículo 2° de la Ley 712 de 2001 al atribuir a la jurisdicción ordinaria en sus especialidades laboral y de seguridad social la solución de los conflictos referentes al sistema de seguridad social integral que se susciten entre los afiliados, beneficiarios o usuarios, los empleadores y***

**las entidades administradoras o prestadoras, cualquiera que sea la naturaleza de la relación jurídica y de los actos jurídicos que se controviertan, integra un sistema mediante el cual debe prestarse el servicio público obligatorio de la seguridad social bajo el principio de unidad que rige el régimen jurídico que la regula.**

Finalmente, es de anotar que en lo esencial el numeral 4º del artículo 2º de la Ley 712 de 2001 es mutatis mutandi igual al artículo 2º de la ley 362 de 1997, que acogió en forma más explícita la exégesis que las altas Corporaciones de justicia le habían impartido. **Valga recordar que en esas sentencias se precisó que después de la expedición de Ley 100 de 1993, para los efectos del sistema de seguridad social integral no es necesario tener en cuenta la naturaleza jurídica del vínculo ni los actos que reconocieron o negaron un derecho sustancial en esa materia, sino la relación afiliado, beneficiario o usuario, con la respectiva entidad administradora o prestadora de servicios de seguridad social integral.** Por tanto, es la materia de la controversia lo que define la jurisdicción competente y no el status jurídico del trabajador. Igualmente se destacó que el legislador en ejercicio de la libertad política de configuración de normas jurídicas y en armonía con los artículos 150-23 y 228 Superiores, tiene un amplio margen de decisión para distribuir una competencia judicial dentro de las distintas jurisdicciones estatales, a fin de que una precisa autoridad judicial ejerza la jurisdicción del Estado en un asunto previamente señalado, bajo estrictos contornos de protección de la vigencia y primacía del debido proceso (C.P. art. 29). Por tanto, bien podía el legislador en ejercicio de esas innegables potestades asignar la competencia a la jurisdicción ordinaria para conocer de las controversias referentes a sistema de seguridad social integral que se susciten entre los afiliados, beneficiarios o usuarios, los empleadores y las entidades administradoras o prestadoras, cualquiera que sea la naturaleza de su relación jurídica y de los actos jurídicos que se controviertan." (Negrillas de la Sala).

4) En un asunto similar al que se estudia, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura el 29 de mayo de 2019, dentro del proceso radicado No. 1100101002000201302678, resolvió un conflicto de competencia suscitado entre el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y el Juzgado 10 Laboral del Circuito de Bogotá, en el cual se concluyó que no se trata de un proceso relativo a la seguridad social de los empleados públicos cuyo régimen sea administrado por una persona de derecho público. Por lo cual siendo este tipo de litigio

el único en materia de seguridad social quedó taxativamente reservado a la Jurisdicción de los Contencioso Administrativo, debe entenderse que, en aplicación de la Cláusula General y Residual de Competencia de la Jurisdicción Ordinaria, en los términos del artículo 12 de la Ley Estatutaria 270 de 1996, la jurisdicción competente para el recobro al Estado por prestaciones NO POS, es la ordinaria.

5) De otro lado, es pertinente indicar, que tal como se enunció, la controversia de la prestación de los servicios de la seguridad social corresponde a la jurisdicción ordinaria, servicios estos que hacen parte del Sistema de Seguridad Social Integral que se encuentra regulado por la Ley 100 de 1993, para el efecto los artículos 1º, 2º y 8 de dicha normatividad consagran el objeto, los principios y la forma en que se encuentra conformado ese sistema, constituido por los regímenes generales establecidos para pensiones, salud, riesgos profesionales y los servicios sociales complementarios, es decir, se trata de dos grandes subsistemas: a) el Sistema General de Prestaciones Sociales Económicas y b) el Sistema General de Seguridad Social en Salud, este último dentro del cual se han prestado los servicios en salud cuya discusión es objeto de demanda en el asunto de la referencia.

6) Así las cosas, se pone en evidencia que la jurisdicción competente para conocer del presente asunto es la jurisdicción ordinaria laboral, sin perjuicio de que en consonancia con los artículos 16 y 138 del Código General del Proceso ante la declaración de falta de jurisdicción o competencia *"lo actuado conservará validez, salvo la sentencia que se hubiere proferido que será nula, y el proceso se enviará de inmediato al juez competente"*, razón por la cual se dispondrá la remisión del expediente a los juzgados laborales del circuito de Bogotá (reparto) para lo de su competencia por ser un asunto del conocimiento de esa jurisdicción.

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

**RESUELVE:**

**1º) Declárase** la falta de jurisdicción del Tribunal Administrativo de Cundinamarca para conocer de la acción de la referencia.

**2º) Por Secretaría envíese** el expediente a los Juzgados Laborales del Circuito Judicial de Bogotá D.C (reparto) para lo de su competencia, previas las constancias secretariales de rigor.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**ÓSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS**  
Magistrado



**FREDY IBARRA MARTÍNEZ**  
Magistrado



**MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN**  
Magistrado

De la lectura de la Jurisprudencia relacionada se concluye que las medidas cautelares de urgencia tienen como objetivo la protección de intereses jurídicos de la parte actora de amenazas ciertas, graves e inminentes que hacen imposible aguardar si quiera a la admisión de la demanda y al pronunciamiento del demandado, pues si no se decretan de manera inmediata se podría ocasionar un perjuicio irremediable de tal envergadura que se configuraría una vulneración a derechos humanos o como en estos procesos, una amenaza seria y verdadera de los derechos colectivos.

Por esta razón el Tribunal estima que no está acreditada la urgencia pues no se vislumbra un perjuicio irremediable al erario o demás derechos colectivos señalados por el actor en su demanda, por cuanto de un lado la actuación administrativa que se indica en el libelo es preparatoria, y que para resolver sobre las irregularidades expuestas, deberá escucharse previamente al Ministerio de Cultura, quien tendrá la oportunidad, de admitirse la demanda, al correrse traslado de la medida cautelar, de acreditar si se llevó o no a cabo los debates necesarios con la comunidad, si se allegaron o no las fichas normativas en su completitud, si se cumplió o no con la normatividad de las UPZ, y demás inconsistencias alegadas y proceder entonces a dilucidar si están o no acreditados los requisitos para adoptar o no la medida cautelar.

Es por ello que no se considera "*necesario y urgente*", esto es que sea impostergable decretar la medida cautelar solicitada por las demandantes para que en ese estado de la actuación se pueda pretermitir la oportunidad de la entidad pública a pronunciarse sobre dicha solicitud, dado que no se observa de qué manera podría consumarse un perjuicio irremediable en relación con la afectación al patrimonio cultural u otros derechos colectivos, ya que se reitera no solo que no se acreditó la inminente aprobación del Plan Especial de Manejo y Protección del Centro, pues habiéndose proferido un concepto favorable, el Ministerio de Cultura, aun no ha expedido acto administrativo que así lo avale, por la cual, no es razonable limitar el derecho de defensa de la entidad pública, llamada a juicio popular.

A la luz de lo anterior, se trae a colación lo determinado en el artículo 234 de la Ley 1437, el cual indica que:

*"Desde la presentación de la solicitud y sin previa notificación a la otra parte, el Juez o Magistrado Ponente podrá adoptar una medida cautelar, cuando cumplidos los requisitos para su adopción, se evidencie que por su urgencia, no es posible agotar el trámite previsto en el artículo anterior. Esta decisión será susceptible de los recursos a que haya lugar.*

*La medida así adoptada deberá comunicarse y cumplirse inmediatamente, previa la constitución de la caución señalada en el auto que la decreta".*

Dicha disposición normativa indica que "*se faculta al Juez o Magistrado Ponente para decidir respecto de la adopción de la medida cautelar cuando se evidencie que por su urgencia no se puede agotar su notificación y traslado de la contraparte de la solicitud que elevare la parte.*"<sup>3</sup>

Sin embargo, en el caso concreto se considera que al no reunirse los presupuestos de inminencia de la medida cautelar no es procedente declararla urgente, como quiera que para este momento, las demandantes no han acreditado tal situación, y por ende se dará el trámite señalado en el artículo 233 del C.P.A.C.A, el cual establece:

*"El Juez o Magistrado Ponente al admitir la demanda, en auto separado, ordenará correr traslado de la solicitud de medida cautelar para que el demandado se pronuncie sobre ella en escrito separado dentro del término de cinco (5) días, plazo que correrá en forma independiente al de la contestación de la demanda".*

<sup>3</sup> Tribunal Administrativo del Magdalena 27 de enero de 2014 Magistrada Ponente María Victoria Quiñones Triana Expediente 47-001-2333-001-2013-000307-00

Desde luego, lo señalado lo que no significa que el Despacho pueda advertir en un momento posterior la configuración de un perjuicio irremediable real y cierto, y adoptar las decisiones que correspondan a fin de salvaguardar los derechos e intereses colectivos.

Así las cosas una vez se provea sobre la admisión de la demanda, de ser procedente, se correrá el traslado de que trata el artículo 233 de la Ley 1437 de 2011, o teniendo en cuenta además que en virtud de las previsiones de la Ley 472 de 1998, el juez popular tendrá la facultad de tomar las medidas cautelares necesarias para impedir perjuicios irremediables e irreparables o suspender los hechos generadores de la amenaza a los derechos e intereses colectivos, en cualquier tiempo.

### III. RESUELVE:

**PRIMERO:** NEGAR el carácter urgente de la medida cautelar solicitada, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia

**SEGUNDO:** En firme esta providencia vuelve el expediente al Despacho para proveer sobre la admisión de la demanda y de ser admitida, el traslado de la medida cautelar de suspensión provisional.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN  
Magistrado

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA  
SUB SECCIÓN B

Bogotá D.C., veintitrés (23) de febrero de dos mil diecinueve (2019).

**Magistrado Ponente:** OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS  
**Expediente: No.** 110013334001201500332-02  
**Demandante:** EMPRESA DE ACUEDUCTO Y  
ALCANTARILLADO DE BOGOTÁ S.A ESP  
**Demandado:** SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS  
PÚBLICOS DOMICILIARIOS  
**Referencia:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL  
DERECHO APELACIÓN SENTENCIA

Visto el informe secretarial que antecede (fl. 78 cdno. ppal.), previo a correr traslado para alegar de conclusión, el Despacho **dispone:**

**1º) Requiérase por última vez** a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, para que dentro del término de cinco (5) días contados a partir de la ejecutoria de esta providencia, se pronuncie frente a la solicitud de desistimiento de pretensiones que el demandante ha formulado coadyuvado por el tercero con interés en el proceso, condicionándola a la no condena en costas y perjuicios.

**2º) Ejecutoriado este auto y cumplido lo anterior regrese** el expediente al Despacho para continuar con el trámite procesal correspondiente.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS**  
Magistrado

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

Bogotá D.C., veintiuno (21) de octubre de dos mil diecinueve (2019).

**Magistrado Ponente:** OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS  
**Expediente:** No. 250002341000201800095-00  
**Demandante:** T&C INVERSIONES S.A.S  
**Demandado:** SALUDCOOP EPS EN LIQUIDACIÓN  
LIQUIDACIÓN  
**Referencia:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL  
DERECHO

Visto el informe secretarial que antecede (fl. 135 cdno. ppal.), encontrándose el proceso de la referencia para fijar fecha y hora para la audiencia de pruebas de que trata el artículo 181 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), la Sala advierte que a esta Corporación le asiste falta de jurisdicción por los siguientes motivos:

1) Mediante sentencia de 21 de noviembre de 2018, Magistrado Ponente Alejandro Meza Cardales, proceso no. 11001-01-02-000-2018-03055-00, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, resolvió un conflicto negativo de jurisdicciones suscitado entre el Juzgado Treinta y Cinco Laboral del Circuito de Bogotá y la Sección Primera - Subsección "A" del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en el cual señaló y definió que los temas relacionados con el Sistema de Seguridad Social Integral son de competencia de la jurisdicción ordinaria laboral y de la Seguridad Social y no de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, en virtud de que las discusiones relativas a la prestación de los servicios de la seguridad social en salud que se produzcan entre los afiliados, beneficiarios o usuarios, empleadores y las entidades administradoras o prestadoras de servicios de salud se encuentran asignadas a la jurisdicción ordinaria en virtud del contenido del artículo 622 de la Ley 1564 de 2012 que modificó el numeral 4º del artículo 2º del Código Procesal del Trabajo y la Seguridad Social, independientemente de la

naturaleza jurídica de las partes y de los actos que se controvierten, en cuanto establece lo siguiente:

**"ARTICULO 2o. COMPETENCIA GENERAL.** <Artículo modificado por el artículo 2 de la Ley 712 de 2001. El nuevo texto es el siguiente:> La Jurisdicción Ordinaria, en sus especialidades laboral y de seguridad social conoce de:

(...)

4. <Numeral modificado por del artículo 622 de la Ley 1564 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:> Las controversias relativas a la prestación de los servicios de la seguridad social que se susciten entre los afiliados, beneficiarios o usuarios, los empleadores y las entidades administradoras o prestadoras, salvo los de responsabilidad médica y los relacionados con contratos. "

En ese sentido la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura asignó el conocimiento de la demanda al Juzgado Treinta y Cinco Laboral del Circuito de Bogotá dado que el tema de discusión era referente al Sistema de Seguridad Social Integral, y el principal interés de la parte demandante era el cobro por la vía judicial de los valores referentes a la cobertura y suministro efectivo de servicios de salud.

2) Por lo anterior, en el presente caso nos encontramos en presencia de una de tales controversias pues La sociedad T&C Inversiones S.A.S, discute la legalidad del acto administrativo contenido en la Resolución No. 1974 del 14 de julio de 2017 "Por medio de la cual la Agente Especial Liquidadora resuelve los recursos de reposición interpuestos contra la Resolución No. 1960 del 6 de marzo de 2017 mediante la cual se graduaron y calificaron las acreencias", proferida por la Agente Liquidadora de Saludcoop EPS en liquidación.

En efecto, mediante los actos administrativos cuya nulidad se pretende, la liquidadora de Saludcoop ordenó el pago de las reclamaciones presentadas por la sociedad T & C Inversiones S.A.S y del cual no le fue reconocido el total reclamado por la aquí demandante, de modo que el tema central de discusión está precisamente relacionado con la prestación de los servicios de la seguridad social.

3) Al respecto es especialmente relevante advertir que en tales controversias no es necesario tener en cuenta la naturaleza de la relación jurídica o de los actos que reconocieron o negaron un derecho sino la relación de los sujetos procesales, sobre este preciso punto la Corte Constitucional en sentencia C-1027 de 27 de noviembre de 2002, M.P Clara Inés Vargas Hernández precisó lo siguiente:

**"En suma, el numeral 4º del artículo 2º de la Ley 712 de 2001 al atribuir a la jurisdicción ordinaria en sus especialidades laboral y de seguridad social la solución de los conflictos referentes al sistema de seguridad social integral que se susciten entre los afiliados, beneficiarios o usuarios, los empleadores y las entidades administradoras o prestadoras, cualquiera que sea la naturaleza de la relación jurídica y de los actos jurídicos que se controviertan, integra un sistema mediante el cual debe prestarse el servicio público obligatorio de la seguridad social bajo el principio de unidad que rige el régimen jurídico que la regula.**

Finalmente, es de anotar que en lo esencial el numeral 4º del artículo 2º de la Ley 712 de 2001 es mutatis mutandi igual al artículo 2º de la ley 362 de 1997, que acogió en forma más explícita la exégesis que las altas Corporaciones de justicia le habían impartido. **Valga recordar que en esas sentencias se precisó que después de la expedición de Ley 100 de 1993, para los efectos del sistema de seguridad social integral no es necesario tener en cuenta la naturaleza jurídica del vínculo ni los actos que reconocieron o negaron un derecho sustancial en esa materia, sino la relación afiliado, beneficiario o usuario, con la respectiva entidad administradora o prestadora de servicios de seguridad social integral.** Por tanto, es la materia de la controversia lo que define la jurisdicción competente y no el status jurídico del trabajador. Igualmente se destacó que el legislador en ejercicio de la libertad política de configuración de normas jurídicas y en armonía con los artículos 150-23 y 228 Superiores, tiene un amplio margen de decisión para distribuir una competencia judicial dentro de las distintas jurisdicciones estatales, a fin de que una precisa autoridad judicial ejerza la jurisdicción del Estado en un asunto previamente señalado, bajo estrictos contornos de protección de la vigencia y primacía del debido proceso (C.P. art. 29). Por tanto, bien podía el legislador en ejercicio de esas innegables potestades asignar la competencia a la jurisdicción ordinaria para conocer de las controversias referentes a sistema de seguridad social integral que se susciten entre los afiliados, beneficiarios o usuarios, los empleadores y las entidades administradoras o prestadoras, cualquiera que sea la naturaleza de su relación jurídica y de

*los actos jurídicos que se controviertan.*" (Negrillas de la Sala).

4) En un asunto similar al que se estudia, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura el 29 de mayo de 2019, dentro del proceso radicado No. 1100101002000201302678, resolvió un conflicto de competencia suscitado entre el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y el Juzgado 10 Laboral del Circuito de Bogotá, en el cual se concluyó que no se trata de un proceso relativo a la seguridad social de los empleados públicos cuyo régimen sea administrado por una persona de derecho público. Por lo cual siendo este tipo de litigio el único en materia de seguridad social quedó taxativamente reservado a la Jurisdicción de los Contencioso Administrativo, debe entenderse que, en aplicación de la Cláusula General y Residual de Competencia de la Jurisdicción Ordinaria, en los términos del artículo 12 de la Ley Estatutaria 270 de 1996, la jurisdicción competente para el recobro al Estado por prestaciones NO POS, es la ordinaria.

5) De otro lado, es pertinente indicar, que tal como se enunció, la controversia de la prestación de los servicios de la seguridad social corresponde a la jurisdicción ordinaria, servicios estos que hacen parte del Sistema de Seguridad Social Integral que se encuentra regulado por la Ley 100 de 1993, para el efecto los artículos 1º, 2º y 8 de dicha normatividad consagran el objeto, los principios y la forma en que se encuentra conformado ese sistema, constituido por los regímenes generales establecidos para pensiones, salud, riesgos profesionales y los servicios sociales complementarios, es decir, se trata de dos grandes subsistemas: a) el Sistema General de Prestaciones Sociales Económicas y b) el Sistema General de Seguridad Social en Salud, este último dentro del cual se han prestado los servicios en salud cuya discusión es objeto de demanda en el asunto de la referencia.

6) Así las cosas, se pone en evidencia que la jurisdicción competente para conocer del presente asunto es la jurisdicción ordinaria laboral, sin perjuicio de que en consonancia con los artículos 16 y 138 del Código General del Proceso ante la

declaración de falta de jurisdicción o competencia "lo actuado conservará validez, salvo la sentencia que se hubiere proferido que será nula, y el proceso se enviará de inmediato al juez competente", razón por la cual se dispondrá la remisión del expediente a los juzgados laborales del circuito de Bogotá (reparto) para lo de su competencia por ser un asunto del conocimiento de esa jurisdicción.

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

**RESUELVE:**

**1º) Declárase** la falta de jurisdicción del Tribunal Administrativo de Cundinamarca para conocer de la acción de la referencia.

**2º) Por Secretaría envíese** el expediente a los Juzgados Laborales del Circuito Judicial de Santa Marta-Magdalena (reparto) para lo de su competencia, previas las constancias secretariales de rigor.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**ÓSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS**  
Magistrado



**FREDY IBARRA MARTÍNEZ**  
Magistrado



**MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN**  
Magistrado