

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA  
SUBSECCIÓN "A"**

Bogotá D.C., veinticuatro (24) de octubre de dos mil diecinueve (2019)

**Magistrado Ponente: Dr. LUIS MANUEL LASSO LOZANO**  
**Referencia: Exp. No. 250002341000201900651-00**  
**Demandante: NICOLÁS BOHÓRQUEZ BELTRÁN Y OTRO**  
**Demandado: INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO Y OTROS**  
**NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO (ART. 71 LEY 388 DE 1997)**  
**Asunto: Rechaza e inadmite demanda.**

**Antecedentes**

Los señores Nicolás Bohórquez y Ana Leida Arias Torres, por conducto de apoderado, interpusieron demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en ejercicio de la acción especial contencioso administrativa consagrada en el artículo 71 de la Ley 388 de 1997, con el fin de obtener la nulidad de las resoluciones Nos. 1464 del 20 de abril de 2018 *"por la cual se formula una oferta de compra y se da inicio al proceso de adquisición predial"* ; 2836 del 4 de julio de 2018 *"por la cual se modifica la Resolución de oferta No. 1464 del 20 de abril de 2018"*; y 3955 del 28 de agosto de 2018 *"por la cual se ordena una expropiación por vía administrativa"*, proferidas el Instituto de Desarrollo Urbano, IDU (Fls. 16 a 29).

**Consideraciones**

La Sala anticipa que rechazará la demanda con respecto a las resoluciones Nos. 1464 del 20 de abril de 2018; y 2836 del 4 de julio de 2018, por las razones que se pasan a exponer.

El artículo 43 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, dispone que los actos definitivos son

aquellos que deciden directa o indirectamente sobre el fondo del asunto o hacen imposible continuar la actuación.

Sobre el particular, el H. Consejo de Estado ha sostenido que los actos de trámite no son susceptibles de control judicial, en tanto no contienen una decisión definitiva que produzca efectos jurídicos particulares. Así ha sido precisado por dicho órgano en la sentencia que se cita:

*"Por consiguiente, se está ante un pronunciamiento con carácter de actos de trámite o impulso relacionados con funciones de control fiscal y disciplinario respecto de contratos celebrados con base en declaratoria de urgencia manifiesta, y que como tales no contienen decisión alguna sobre el fondo del asunto objeto de ellos, de allí que no constituyen separada ni de manera conjunta un acto administrativo, luego no son susceptibles de control por esta jurisdicción mediante la acción que se ha incoado. Ello significa que la Sala no puede hacer ahora y mediante la presente acción, ningún pronunciamiento de fondo sobre la legalidad de los actos reseñados, pues apenas le está dando inicio a diligenciamientos que van culminar con un acto administrativo, éste sí susceptible de control por esta Jurisdicción. Así las cosas, los actos demandados no contienen una manifestación de voluntad de la Administración que tenga la aptitud de producir efectos jurídicos definitivos o de fondo sobre el asunto de que tratan, en la medida en que sólo corresponden a diligencias de trámite para el impulso de actuaciones administrativas de control fiscal y disciplinario, por lo cual encuentra probada de oficio la excepción de inepta demanda por improcedencia de la acción, dada la inexistencia de objeto susceptible de su control mediante la acción incoada, y se habrá de inhibir de proferir decisión de fondo sobre la demanda, como en efecto lo hará en la parte resolutive."*<sup>1</sup>

En este sentido, las resoluciones Nos. 1464 del 20 de abril de 2018; y 2836 del 4 de julio de 2018, no pusieron fin a la actuación administrativa; en efecto, mediante ellas se formularon ofertas de compra con respecto al bien expropiado, dando inicio con ello al proceso de expropiación por vía administrativa; esto es, dichos actos no contienen una decisión definitiva ya que únicamente el acto que ordena la expropiación administrativa, proferido en los términos del artículo 68 de la Ley 388 de 1997, es el definitivo y, por

<sup>1</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. C.P. Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta. Sentencia de 8 de julio de 2010. Rad. No. 11001-03-24-000-2005-00092-01.

ende, puede ser objeto de control judicial, en virtud del artículo 71, ibídem, que de manera especial estableció la acción contencioso administrativa contra dicho acto:

*“Artículo 71º.- Proceso contencioso administrativo. **Contra la decisión de expropiación por vía administrativa procede acción especial contencioso-administrativa** con el fin de obtener su nulidad y el restablecimiento del derecho lesionado, o para controvertir el precio indemnizatorio reconocido, la cual deberá interponerse dentro de los cuatro meses calendario siguientes a la ejecutoria de la respectiva decisión. El proceso a que da lugar dicha acción se someterá a las siguientes reglas particulares:*

*(...).” (Destacado por la Sala).*

De conformidad con el procedimiento de expropiación por vía administrativa, previsto en la Ley 388 de 1997, los actos expedidos al margen del artículo 66 ibídem no ponen fin a una actuación administrativa, por cuanto no contienen la decisión de expropiación de que trata el artículo 68 de la misma disposición, sino que se contraen a determinar la adquisición de un inmueble y a realizar una oferta de compra al propietario, lo cual no crea ni modifica “*per se*” una situación jurídica particular, pues los efectos de esa clase de actos dependen de la voluntad del propietario del inmueble al momento de aceptar la oferta y realizar una promesa de compraventa.

Por esta razón, se rechazará la pretensión de nulidad en contra de las resoluciones previamente enunciadas, por cuanto dicho asunto no es susceptible de control judicial.

#### **Inadmisión de la demanda**

De otro lado, la parte actora pretende la nulidad de la Resolución No. 3955 del 28 de agosto de 2018, mediante la cual se ordena una expropiación por vía administrativa, acto que sí es susceptible de ser enjuiciado por esta Jurisdicción.

No obstante, de la lectura de la demanda y de sus anexos, la misma será inadmitida para que la parte demandante subsane los siguientes aspectos.

1. No se aportó **constancia de ejecutoria** de la Resolución No. 3955 de agosto 28 de 2018, en los términos del artículo 71, inciso 1º, de la Ley 388 de 1997<sup>2</sup>, para determinar la oportunidad en la presentación del medio de control.
2. Conforme a lo dispuesto por el numeral 2 del artículo 71 de la Ley 388 de 1997, la parte actora deberá allegar **la prueba de haber recibido los valores** de la indemnización decretada por la administración.
3. La parte actora deberá adecuar la totalidad de la demanda (hechos, pretensiones, concepto de vulneración y pruebas) en lo que respecta únicamente a la Resolución No. 3955 del 28 de agosto de 2018.
4. El poder aportado deberá adecuarse de manera que solamente se faculte al apoderado para reclamar la nulidad de la Resolución No. 3955 del 28 de agosto de 2018.

En consecuencia, se inadmite la demanda y se le concede a la parte demandante un término de diez (10) días para que la corrija en los defectos antes señalados.

### Decisión

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

### **RESUELVE**

**PRIMERO.- RECHÁZASE** la demanda en relación con las resoluciones Nos. 1464 de 20 de abril de 2018 *"por la cual se formula una oferta de compra y se da inicio al proceso de adquisición predial"*; y 2836 de 4 de julio de 2018

<sup>2</sup> "Artículo 71º.- Proceso contencioso administrativo. Contra la decisión de expropiación por vía administrativa procede acción especial contencioso-administrativa con el fin de obtener su nulidad y el restablecimiento del derecho lesionado, o para controvertir el precio indemnizatorio reconocido, la cual deberá interponerse dentro de los cuatro meses calendario siguientes a la ejecutoria de la respectiva decisión. (...)". (Destaca el Despacho).

Exp. No. 250002341000201900651-00  
Demandante: NICOLÁS BOHÓRQUEZ BELTRÁN  
Nulidad y restablecimiento del derecho  
(Art. 71 L. 388 de 1997)

"por la cual se modifica la Resolución de oferta No. 1464 del 20 de abril de 2018"; por cuanto dichos actos no son susceptibles de control judicial.

**SEGUNDO.- INADMÍTESE** la presente demanda y **CONCÉDESE** a la parte demandante un término de diez (10) días para que la corrija, conforme a lo dispuesto en la parte motiva de este proveído.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Aprobado en Sala realizada en la fecha.



**LUIS MANUEL LASSO LOZANO**

Magistrado



**CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**

Magistrada



**FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**

Magistrado

R.E.O.A.

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA  
SUBSECCIÓN B

Bogotá DC, veinticinco (25) de octubre de dos mil diecinueve (2019).

**Magistrado Ponente:** FREDY IBARRA MARTÍNEZ  
**Radicación:** No. 11001-33-42-056-2018-00320-01  
**Demandante:** NESLY LLAMEL ROJAS YAÑEZ  
**Demandado:** INSTITUTO PARA LA ECONOMÍA SOCIAL (IPES)  
**Medio de control:** REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO DE PERSONAS  
**Asunto:** RESUELVE APELACIÓN DE AUTO

Se procede a resolver el recurso de apelación interpuesto por la apoderada judicial de la parte actora en el del presente asunto contra el auto de 23 de agosto de 2018 proferido por el Juzgado Cincuenta y Seis Administrativo del Circuito de Bogotá mediante el cual rechazó la demanda de la referencia por caducidad del medio de control jurisdiccional.

## I. ANTECEDENTES

### 1. La providencia objeto del recurso

El Juzgado Cincuenta y Seis Administrativo del Circuito de Bogotá a través de providencia de 23 de agosto de 2019 resolvió lo siguiente:

**"1. RECHAZAR** la acción de grupo de la referencia por las razones expuestas.

**2. Sin necesidad de desglose, devuélvase a la parte demandante los anexos que en original acompañó con su libelo, y procédase al archivo del plenario y a la cancelación de la radicación una vez en firme el proveído."** (fls. 291 vltto. cdno. no. 1).

## 2. El recurso de apelación

Mediante escrito visible en los folios 294 y 295 del cuaderno no. 1 del expediente la apoderada judicial del grupo actor interpuso recurso de apelación contra la providencia descrita en el acápite anterior con fundamento en lo siguiente:

- 1) La hipótesis de la demanda consiste en que lo pretendido por el grupo afectado es que les sea indemnizado el perjuicio ocasionado por la entidad demandada en razón a que ellos cancelaron el 75% de precio del inmueble cuya titularidad obtuvo la parte demandada por error jurídico.
- 2) Durante muchos años las personas que integran la parte actora le solicitaron al IPES la titulación del bien inmueble como quiera que ellos habían pagado por el mismo, sin embargo solo hasta el mes de diciembre de 2016 en audiencia de conciliación la entidad demandada por intermedio de una funcionaria indicó que jurídicamente es imposible titular el bien inmueble a favor de los demandantes.
- 3) Conocido lo anterior el grupo actor solicitó la reversión de la titularidad, sin embargo la entidad no lo hizo y pese a que mantuvo los mantuvo durante muchos años en incertidumbre cuando les indicaba de muchas formas que les iban a devolver la titularidad del inmueble, solo hasta el día en que se celebró la audiencia de conciliación ante la Procuraduría Delegada Civil el 6 de diciembre de 2016 la subdirectora del IPES informó a todos los comerciantes las razones jurídicas por las cuales hay imposibilidad de trasladar el dominio del bien inmueble.
- 4) Solo hasta el día en que se celebró la audiencia de conciliación fue que se tuvo certeza de la situación y es en ese momento que se configuró el hecho generador del daño con los fundamentos esgrimidos por la entidad en el sentido de que hay imposibilidad de devolver el inmueble, razón por la cual se las pretensiones de la demanda están dirigidas a que se les indemnice los perjuicios causados.
- 5) El IPES a pesar de conocer la situación legal y las razones por las que fue adjudicado el bien nunca fue certera en las respuestas dadas a los

Expediente No. 11001-33-42-056-2018-000320-01

Actor: Nelsy Llamel Rojas Yáñez y otros

Reparación de los perjuicios causados un grupo de personas - apelación de auto

integrantes del grupo afectado pues, en cada cambio de administración era el inicio de una nueva reclamación.

6) Solo hasta la última administración de la entidad demandada se dio respuesta a la reclamación y con ello se abrió la posibilidad de que por lo menos se indemnizen los perjuicios causados al no lograrse la titulación del bien inmueble.

7) Contrario a lo expuesto por el *a quo* con el medio de control jurisdiccional de reparación de los perjuicios causados a un grupo no se pretende el cumplimiento de las promesas de compraventa, aclarándose que estas se anexaron con el escrito de la demanda con el ánimo de probar la legitimación en la causa por activa.

8) No se comparte la fecha que el juez de primera instancia fijó para la causación del daño, esto es el 27 de febrero de 2015 pues, se mantuvo por un tiempo más a los comerciantes en incertidumbre por la posibilidad de titularles el bien inmueble.

## II. CONSIDERACIONES

1) El Juzgado Cincuenta y Seis Administrativo del Circuito de Bogotá rechazó la demanda en ejercicio del medio de control interpuesta por la señora Nelsy Llamel Rojas Yáñez y otras personas por intermedio de apoderado judicial con fundamento en lo siguiente:

a) La parte actora no pretende exclusivamente la indemnización de los perjuicios causados sino que "*se establezca el equilibrio roto entre los dos patrimonios, condenando a la entidad a devolver a los demandantes lo obtenido, esto es, realizar la tradición del expresado inmueble o, en subsidio su valor, atendiendo el valor comercial del bien y al número de alícuotas que cada accionante posee*" (fl. 290 cdno. no. 1), es decir el cumplimiento de compromisos y obligaciones contenidas en las promesas de compraventa suscritas el 12 de diciembre de 2001 y 14 de mayo de 2002 entre el Fondo de Ventas Populares y unos comerciantes para lo cual resulta improcedente el medio de control de la referencia de conformidad con lo previsto en los artículos 3 y 46 de la Ley 472 de 1998.

D

*Expediente No. 11001-33-42-056-2018-000320-01*

*Actor: Nelsy Llamel Rojas Yáñez y otros*

*Reparación de los perjuicios causados un grupo de personas - apelación de auto*

b) En las pretensiones de la demanda la parte actora solicitó el resarcimiento de todos los perjuicios materiales ocasionados por la omisión de la entidad pública demandada de haber tenido el inmueble bajo su patrimonio y mantener a los comerciantes en estado de duda e incertidumbre, por lo tanto extrae que la fuente de la presunta obligación omitida por la demandada son las promesas de compraventa y al no existir disposición legal alguna que la obligue a una entidad pública a transmitir su derecho de propiedad de un bien inmueble a unos particulares, se tiene que la finalidad de la demanda no es la indemnización de los perjuicios causados por hechos de la administración sino por el incumplimiento de obligaciones contenidas en documentos privados suscritos entre particulares.

c) Si se considera que la demanda en ejercicio del medio de control jurisdiccional de reparación de los perjuicios causados a un grupo de personas procede para los presupuestos y finalidades señalados por la parte actora se tiene que operó la caducidad, si se tiene en cuenta que la conducta del daño proviene por el hecho de haberse suscrito con el Fondo de Ventas Populares unas promesas de compraventa, lo cual ocurrió el 10 de mayo de 2006 o desde la fecha en que se registró dicho acto en el folio de matrícula inmobiliaria del bien inmueble el día 27 de octubre de 2006, por lo tanto es claro que el término de caducidad ya se encuentra superado.

d) Si se admite que la demanda es procedente para que se indemnicen los presuntos perjuicios causados a la parte actora por la omisión de haber tenido el inmueble bajo su patrimonio y mantener a los comerciantes en estado de duda e incertidumbre, es decir la expectativa de ser propietarios del bien inmueble que les generó o creó la entidad demandada con sus propias actuaciones, se tiene que también operó la caducidad de la acción porque esos hechos ocurrieron hace más de dos (2) años.

e) La última actuación que se le puede endilgar a la entidad pública demandada como creadora de algún tipo de expectativa y por ende del presunto daño es la plasmada en el oficio de 27 de febrero de 2015 en donde la entidad informó que no es jurídicamente posible transferir el dominio del predio, lo que conlleva a concluir que para el 8 de agosto de 2018, fecha en la que se presentó la demanda, ya estaba caducada sin

4

Expediente No. 11001-33-42-056-2018-000320-01

Actor: Nelsy Llamel Rojas Yáñez y otros

Reparación de los perjuicios causados un grupo de personas - apelación de auto

que se haya interrumpido el término con la solicitud de conciliación del 27 de octubre de 2016 elevada ante la Procuraduría Delegada para Asuntos Civiles, toda vez que según constancia del 6 de diciembre de 2016 expedida por la conciliadora adscrita al centro de conciliación de la Procuraduría General de la Nación la referida solicitud no tuvo como finalidad obtener la indemnización de perjuicios causados por omisión del IPES haber tenido el inmueble bajo su patrimonio y mantener a los comerciantes en estado de duda e incertidumbre, sino que la finalidad de la conciliación era que el IPES realizara la titulación del bien inmueble en favor de los comerciantes.

2) Revisado el memorial de la demanda visible en los folios 1 a 16 del cuaderno no. 1 del expediente se advierte que la parte actora consignó como pretensiones lo siguiente:

*"1. Solicito respetuosamente señor Juez, se restablezca el equilibrio roto entre los dos patrimonios, condenando a la entidad demandada a devolver a los demandantes lo obtenido, esto es: realizar la tradición del expresado inmueble o, en subsidio su valor, atendiendo al valor comercial del bien y al número de alícuotas que cada accionante posee.*

*2. Que sean resarcidos por parte de la entidad accionada todos los perjuicios materiales ocasionados por la omisión de haber tenido el inmueble bajo su patrimonio y mantener a los comerciantes en estado de duda e incertidumbre.*

*3. Se condene al INSTITUTO PARA LA ECONOMÍA SOCIAL, al pago de las costas y agencias en derecho de este proceso." (fl. 11 cdno no. 1 – mayúsculas sostenidas del original).*

3) En efecto se advierte que la primera pretensión está dirigida a que se ordene el restablecimiento del equilibrio de unos patrimonios en el sentido de que el Instituto para la Economía Social realice la tradición del bien inmueble o devuelva a los comerciantes el valor comercial del mismo, circunstancia esta para la que no fue instituido el medio de control jurisdiccional de reparación de los perjuicios causados pues, de conformidad con lo previsto en el inciso segundo del artículo 46 de la Ley 472 de 1998 en concordancia con el artículo 145 de la Ley 1437 de 2011 este se ejerce exclusivamente con al finalidad de obtener el reconocimiento y pago de la indemnización de los perjuicios causados a un grupo de personas que reúnen condiciones uniformes respecto de una misma causa que los originó, por lo tanto le asiste razón al juez de primera instancia en cuanto a este preciso aspecto pero, también se advierte que



Expediente No. 11001-33-42-056-2018-000320-01

Actor: Nelsy Llamel Rojas Yáñez y otros

Reparación de los perjuicios causados un grupo de personas - apelación de auto

la segunda pretensión si tiene la finalidad de que al grupo de personas afectadas se les reconozca y pague la indemnización de los perjuicios que con su actuar les generó el Instituto para la Economía Social, circunstancia para lo cual es procedente el medio de control jurisdiccional de reparación de los perjuicios causados a un grupo de personas, por lo tanto la Sala de Decisión analizará si la demanda fue interpuesta dentro del término legal previsto para ello.

3) Sobre la caducidad en las demandas en ejercicio del medio de control de la reparación de los perjuicios causados a un grupo de personas se advierte que el literal h del numeral 2 del artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo prevé lo siguiente respecto de la oportunidad que tiene el grupo afectado para presentarla:

**"ARTÍCULO 164. OPORTUNIDAD PARA PRESENTAR LA DEMANDA.** La demanda deberá ser presentada:

(...)

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

(...)

**h) Cuando se pretenda la declaratoria de responsabilidad y el reconocimiento y pago de indemnización de los perjuicios causados a un grupo, la demanda deberá promoverse dentro de los dos (2) años siguientes a la fecha en que se causó el daño. Sin embargo, si el daño causado al grupo proviene de un acto administrativo y se pretende la nulidad del mismo, la demanda con tal solicitud deberá presentarse dentro del término de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo;**

(...)" (se resalta).

4) Con fundamento en las anteriores normas se concluye que para interponer una demanda en el ejercicio del medio de control jurisdiccional de acción de grupo se debe hacer antes de los dos (2) años siguientes a la fecha en que se causó el daño o cesó la acción vulnerante causante del aquel so pena de que opere la caducidad.

5) En el recurso de apelación la apoderada judicial del grupo actor manifestó que el hecho generador del daño se configuró cuando durante

el desarrollo de una audiencia de conciliación realizada por la Procuraduría Delegada para Asuntos Civiles se enteraron por parte de la entidad de la imposibilidad de transferirles la titularidad del inmueble a los comerciantes.

Al respecto se advierte que en los folios 230 y 231 del cuaderno no. 1 del expediente obra la constancia de la conciliación realizada el 27 de octubre de 2016 en la Procuraduría Delegada para Asuntos Civiles de la que se advierte que lo pretendido por la convocante era "Que el INSTITUTO PARA LA ECONOMÍA SOCIAL – IPES, realice la titulación del inmueble dando cabal cumplimiento a lo establecido en la promesa de Compraventa CpC-05-2001, en favor de los comerciantes que cancelamos por el predio". "(...) y/o agotar requisito de procedibilidad para demandar proceso ordinario de enriquecimiento sin causa y/o ejecutivo de obligación de hacer" (fl.230 cdno no. 1), es decir efectivamente la parte actora y el Instituto para la Economía Social se reunieron con la finalidad de tratar de llegar a un a un acuerdo que permitiera solucionar la tradición del bien inmueble en favor de los comerciantes.

Sin embargo se advierte que el subdirector jurídico y de contratación del Instituto para la Economía Social en respuesta de 27 de febrero de 2015 a una solicitud elevada por la señora, Nelsy Llamel Rojas Yáñez en calidad de representante legal de la Asociación de Vendedores de la Caseta la Feria Popular ubicada en el barrio Venecia de la ciudad de Bogotá DC visible en los folios 226 y 227 del cuaderno no. 1 del expediente le informó lo siguiente respecto de la legalización y escrituración del predio:

***"Me permito informarles a Ud. Y por su conducto a los asociados que el Instituto ha estudiado el asunto y se ha llegado a la conclusión de que jurídicamente esta Entidad no puede transferir el dominio del predio que nos ocupa, por cuanto los bienes inmuebles que aparecen en el inventario de las entidades distritales solo pueden salir de él con la previa autorización de la entidad competente que para el efecto es el Consejo (sic) Municipal del Distrito Capital.***

*Como sabemos de lo apremiante para Uds. tener la titularidad del bien inmueble en el porcentaje reclamado se ha tomado la decisión de remitir el proceso de reclamación a la Alcaldía Mayor para que a través del ente que señalen, tramiten ante el H. Consejo (sic) de Bogotá la autorización para transferir el dominio del predio a la Asociación como lo vienen reclamando.*

***Por manera que quedan Uds. notificados de la decisión final, para los fines que consideren pertinentes con lo cual hemos***

**concluido y decidido el derecho de petición incoado por la Asociación que representa, no sin antes expresarles a los Asociados nuestro interés en la solución de este impase jurídico que no ha debido ocurrir si no fuera por la falla procedimental que se suscitó dentro del proceso de sucesión en donde se fusionaron los derechos de unos y otros sin distingos, quedando en cabeza del INSTITUTO PARA LA ECONOMÍA SOCIAL el 100 X 100 de la propiedad y que hoy genera la controversia jurídica que se debe ventilar por los canales constitucionales legales, toda vez que en el momento consideramos que no tenemos competencia para decidir plenamente.**" (fls. 226 y 227 cdno no. 1 – mayúsculas sostenidas del original – negrillas adicionales).

6) De acuerdo con lo transcrito, es claro que el grupo actor tuvo conocimiento de la imposibilidad del Instituto para la Economía Social para transferir la titularidad del bien inmueble a los comerciantes el 27 de febrero de 2015 y no el 27 de octubre de 2016 como lo afirmó la apoderada judicial de la parte actora pues, en la referida respuesta la entidad demandada es clara en poner de presente que esa fue su decisión final respecto de la reclamación de la titulación del predio y que el asunto ya se debía debatir en instancias constitucionales y judiciales dada su falta de competencia para brindar una solución a la problemática.

7) En ese contexto se concluye que la demanda de la referencia ya se encontraba caducada para el momento de su presentación pues, si se parte del el hecho de que los perjuicios se ocasionaron el 27 de febrero de 2015, fecha en que la parte actora tuvo conocimiento de la imposibilidad del IPES de transferir la titularidad del bien inmueble, de conformidad con lo previsto en el literal h) del numeral 2 del artículo 164 de la Ley 1437 la parte actora debía ejercer el medio de control jurisdiccional de reparación de los perjuicios causados a un grupo de personas dentro de los dos (2) años siguientes, término que inició el 28 de febrero de 2015 y venció el 27 de febrero de 2016, en tanto que la demanda fue radicada en la oficina de apoyo de los juzgados administrativos del circuito de Bogotá DC el 8 de agosto de 2018 (fl.286 cdno no. 1) por lo que se concluye que en el presente caso se configuró el fenómeno de la caducidad.

En conclusión como quiera que le asiste razón al a quo en rechazar la demanda por estar caducada se confirmará el auto de 23 de agosto de 2018 proferido por el Juzgado Cincuenta y Seis Administrativo del Circuito de Bogotá.

12

Expediente No. 11001-33-42-056-2018-000320-01

Actor: Nelsy Llamel Rojas Yáñez y otros

Reparación de los perjuicios causados un grupo de personas - apelación de auto

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

**RESUELVE:**

1º) **Confírmase** el auto de 23 de agosto de 2018 proferido por el Juzgado Cincuenta y Seis Administrativo del Circuito de Bogotá por las razones expuestas.

2º) Ejecutoriada esta providencia, previas las constancias de rigor, por secretaría **devuélvase** el expediente al juzgado de origen.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**FREDY IBARRA MARTÍNEZ**  
Magistrado

**MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN**  
Magistrado  
(Ausente con permiso)

**ÓSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS**  
Magistrado

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA  
SUB SECCIÓN B

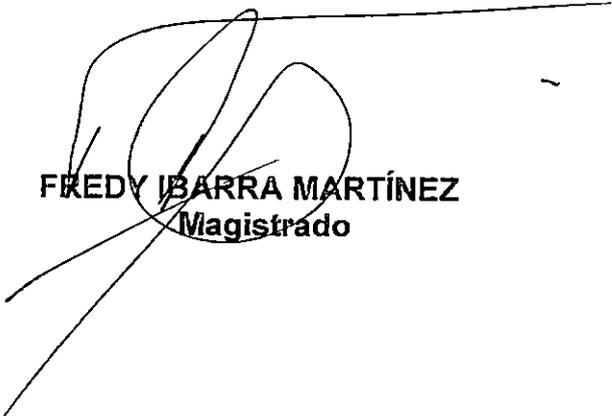
Bogotá DC, veinticinco (25) de octubre de dos mil diecinueve (2019).

**Magistrado Ponente:** FREDY IBARRA MARTÍNEZ  
**Expediente:** No. 25000-2341-000-2019-00403-00  
**Demandante:** PROCURADURÍA 22 JUDICIAL II AMBIENTAL  
**Demandado:** CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA  
**Medio de control:** CUMPLIMIENTO DE NORMAS CON FUERZA MATERIAL DE LEY O DE ACTOS ADMINISTRATIVOS  
**Asunto:** OBEDÉZCASE Y CÚMPLASE

Visto el informe secretarial que antecede (fl. 228 cdno. no. 2) el despacho dispone lo siguiente:

- 1) **Obedézcase y cúmplase** lo resuelto por la Sección Quinta del Consejo de Estado en providencia de 6 de agosto de 2019 (fls. 185 a 187 cdno. no. 1) por la cual aceptó el desistimiento de la acción de cumplimiento presentada por la parte demandante.
- 2) Ejecutoriado el presente auto **archívese** el expediente, previas las constancias secretariales de rigor.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**FREDY IBARRA MARTÍNEZ**  
**Magistrado**

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA  
SUB SECCIÓN B

Bogotá DC, veinticinco (25) de octubre de dos mil diecinueve (2019).

Magistrado Ponente: FREDY IBARRA MARTÍNEZ  
 Expediente: No. 25000-2341-000-2019-00758-00  
 Demandante: SINDICATO DE EMPLEADOS UNIDOS  
 PENITENCIARIOS  
 Demandado: DEFENSORÍA DEL PUEBLO  
 Medió de control: CUMPLIMIENTO DE NORMAS CON FUERZA  
 MATERIAL DE LEY O DE ACTOS  
 ADMINISTRATIVOS  
 Asunto: CONCEDE IMPUGNACIÓN

Visto el informe secretarial que antecede (fl. 135) **concédese** ante el Consejo de Estado la apelación interpuesta oportunamente por la parte actora (fls. 126 a 134) contra el fallo de 15 de octubre de 2019 mediante el cual denegaron las pretensiones de la demanda (fls. 113 a 123).

Ejecutoriado este auto, previas las constancias del caso **remítase** el expediente al superior.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



FREDY IBARRA MARTÍNEZ  
Magistrado

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**  
**SECCIÓN PRIMERA**  
**SUBSECCIÓN "A"**

Bogotá D.C., veinticuatro (24) de octubre de dos mil diecinueve (2019).

**Magistrado Ponente. Dr. LUIS MANUEL LASSO LOZANO**  
**Referencia:** Exp. No. 250002341000201800715-00  
**Demandante:** JOSÉ JACKSON QUIROGA JARAMILLO Y OTROS  
**Demandado:** UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE LA AERONÁUTICA CIVIL  
**MEDIO DE CONTROL DE REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO**  
**Asunto:** Obedézcase y cúmplase.

El Consejo de Estado en providencia de 18 de septiembre de 2019, proferida con ocasión del recurso de apelación interpuesto por el grupo actor contra el auto de 25 de septiembre de 2018, resolvió:

"Analizado el caso, el Despacho advierte que la decisión que dispuso el rechazo de la demanda, por su naturaleza, debió ser adoptada por la Sala de la Subsección competente del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, al tratarse de un cuerpo colegiado, y no por el magistrado ponente que presidió el caso, como ocurrió en el presente asunto.

El artículo 125 del CPACA establece que es competencia de la Sala dictar las providencias enlistadas en los numerales 1, 2, 3 y 4 del artículo 243 de dicha normativa, esto es, **la que rechace la demanda**, la que decrete una medida cautelar y resuelva los incidentes de responsabilidad y desacato, la que ponga fin al proceso y la que apruebe conciliaciones, cuando el asunto se tramite ante jueces colegiados, siempre y cuando el proceso no sea de única instancia (...).

(...)

Atendiendo las normas transcritas, se colige que la decisión impugnada, mediante la cual se rechazó la demanda, carece de valor y efecto jurídico, por cuanto no aparece firmada por los magistrados que integran la respectiva Sala.

Por ende, se devolverá el expediente al Tribunal de origen para que profiera en debida forma y con el lleno de formalidades<sup>1</sup>, la decisión que resuelve sobre la admisión o rechazo de la demanda.

---

<sup>1</sup> Este Despacho, en auto de 2 de abril de 2019, expediente 59939, resolvió de la misma forma un caso similar, en el que se había adoptado una decisión, sin la aprobación de todos los magistrados que integraban la Sala del Tribunal.

Como consecuencia, se

**RESUELVE:**

**DEVOLVER** el expediente al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A para lo de su cargo, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.”.

Así las cosas, se **DISPONE**.

**PRIMERO.- OBEDÉZCASE Y CÚMPLASE** lo resuelto por el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección “A”, en la providencia de 18 de septiembre de 2019.

**SEGUNDO.-** Una vez en firme esta providencia vuelva el expediente al despacho para lo pertinente.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**LUIS MANUEL LASSO LOZANO**  
Magistrado

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



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

Bogotá D.C., veinticuatro (24) de octubre de dos mil diecinueve (2019).

**Magistrado Ponente:** OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS  
**Expediente:** No. 25000-23-41-000-2018-00962-00  
**Demandante:** ORGANIZACIÓN REGIONAL INDÍGENA DE CASANARE – ORIC DEL MUNICIPIO DE YOPAL  
**Demandados:** MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA Y OTROS  
**Referencia:** ACCIÓN POPULAR - MEDIDA CAUTELAR

Procede el Despacho a decidir sobre la medida cautelar solicitada por la sociedad CNE Oil & GAS S.A.S., coadyuvante de la parte actora en el proceso de la referencia, solicitada en acápite separado dentro del mismo escrito contentivo de la coadyuvancia presentada (fls. 64 a 68 cdno. de medida cautelar).

**I. ANTECEDENTES.**

**1. La demanda.**

Mediante escrito radicado el 4 de octubre de 2018 ante la Secretaría de la Sección Primera de esta Corporación, la Organización Regional Indígena de Casanare - ORIC del municipio de Yopal, actuando a través de apoderado judicial, interpuso demanda en ejercicio del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos (acción popular) contra el Ministerio de Minas y Energía, la Unidad de Planeación Minero Energética - UPME y la Comisión de Regulación de Energía y Gas - GREG, por la presunta vulneración del derecho e interés colectivo consagrado en el literal *b*) del artículo 4º de la Ley 472 de

1998, relativo a la *moralidad administrativa*, con ocasión de la reglamentación y ejecución del proyecto "Planta de Regasificación del Pacífico" (fls. 1 a 29 cdno. no. 1), solicitando que se accedan a las siguientes súplicas:

**"III. PRETENSIONES**

**A.** *Que se declare que la reglamentación y ejecución del proyecto Planta de Regasificación del Pacífico - esto es, la expedición de Decreto 2345 de 2015 y la Resolución 40006 de 2017 del Ministerio de Minas y Energía, las Resoluciones 107 y 152 de 2017 de la CREG, y el acto administrativo de la UPME que abre la convocatoria para la selección de inversionista del proyecto - adelantadas por las entidades accionadas, viola el derecho colectivo a la moralidad administrativa y abusa de los derechos de los usuarios del servicio público domiciliario de gas natural.*

**B.** *Que como consecuencia de lo anterior se proteja el derecho colectivo a la moralidad administrativa.*

**C.** *Que se ordene a las entidades accionadas suspender la ejecución del proyecto Planta de Regasificación del Pacífico." (fls. 3 y 4 cdno. no. 1).*

La parte actora persigue la protección del derecho e interés colectivo a la *moralidad administrativa* frente a la "Convocatoria Pública UPME Gas Natural 01-2018 Infraestructura de Regasificación del Pacífico Colombiano", buscando suspender dicha convocatoria antes de que, a su criterio, se seleccione un inversionista sin contrato, para que, con el dinero de los usuarios del servicio, construya una planta que será de su propiedad exclusiva y sin derecho alguno de los usuarios que pagan por ella, generando de paso un monopolio, pues, el favorecido, asegura, será el transportador TGI S.A. E.S.P., inversionista que quedaría en una posición privilegiada, consentida de manera arbitraria por el mismo Estado, ya que nadie más puede competir en ese mercado de regasificación.

Así mismo, busca: *i)* evitar que los mandatos irregulares que dictó ese acto administrativo se cumplan y afecten, bajo la presunción de legalidad, el interés general; *ii)* impedir que se ejecuten proyectos del Plan de Abastecimiento de Gas Natural sin la necesidad de verificar antes la disposición de la demanda a contratar y a pagar; *iii)* prevenir que se den circunstancias que se presten para la corrupción; *iv)* frenar la ejecución de obras innecesarias o inviables con cargo al bolsillo de los

usuarios del servicio público, ejecutadas por terceros que participarían en el mercado local con un ingreso garantizado "SUBSIDIO" a costa de incrementar el precio final en la cadena de suministro del gas local y sin asumir los riesgos a los que está sometida la inversión privada en el país, por último, afectando negativamente el comportamiento de crecimiento de la demanda desincentivado al sector; v) evitar que se comprometa el dinero de todos los usuarios del servicio público de gas natural a través de un mecanismo ilegal; vi) impedir que proyectos privados sean financiados con dineros del público y desconociendo las normas vigentes de la contratación; y vii) evitar que bienes de interés público queden en manos de privados.

## **2. Coadyuvancia.**

Mediante escrito radicado el 5 de junio de 2019 ante la Secretaría de la Sección Primera de esta Corporación, la sociedad CNE OIL & AND GAS S.A.S., actuando a través de apoderado judicial, presentó escrito de coadyuvancia a la acción popular interpuesta (fls. 522 a 593 cdno. no. 1), por lo que, mediante auto del 18 de julio de 2019 (fls. 622 a 622 *ibídem*), el Despacho dispuso tener como coadyuvante de la parte actora a dicha sociedad, advirtiéndose en la parte motiva de dicha providencia, que el coadyuvante tiene los mismos derechos, obligaciones y deberes de las partes, sin embargo, su actuación se encuentra supeditada a los planteamientos expuestos por el actor popular en el escrito contentivo de la demanda y a las pretensiones expuestas en ella.

## **3. Medida cautelar solicitada por la sociedad coadyuvante.**

La sociedad CNE OIL & AND GAS S.A.S., en acápite separado dentro del mismo escrito contentivo de la coadyuvancia, presentó solicitud de medida cautelar consistente en la suspensión de todos los trámites de selección del inversionista de la Planta de Regasificación del Pacífico y del Gaseoducto Buenaventura - Yumbo (fls. 64 a 68 cdno. medida cautelar), en los siguientes términos:

#### **"V. MEDIDA CAUTELAR**

En atención a los argumentos, pruebas y cargos presentados en esta coadyuvancia, le solicitamos a este Tribunal que, en virtud del principio de prevención, decrete la siguiente medida cautelar innominada para proteger los derechos colectivos:

Que se suspendan todos los trámites de selección de inversionista de la Planta de Regasificación del Pacífico y del gaseoducto Buenaventura-Yumbo, hasta el momento en que **i)** se verifique la disponibilidad de una demanda dispuesta a contratar y a pagar por los servicios de estos proyectos específicos, **ii)** se identifiquen los usuarios reales y concretos que se beneficiarán de la infraestructura, **iii)** se determine con claridad quiénes estarán obligados a asumir el costo del ingreso fijo regulado que remunerará el proyecto, **iv)** que se explique a cabalidad bajo qué modalidad de negocio jurídico o contrato se va ejecutar la obra, **v)** se determine plenamente cómo y quién va a adelantar la vigilancia y control del debido uso de los recursos recaudados del público para financiar el proyecto.

Esta medida cautelar se justifica por lo siguiente:

#### **- La existencia de un derecho colectivo amenazado:**

Tal y como se desarrolló en los cargos anteriormente formulados, es evidente que la reglamentación de la Planta de Regasificación del Pacífico amenaza injustificadamente el derecho colectivo a la moralidad administrativa porque permite que el proyecto se ejecute sin la debida planificación, creando el riesgo de que todos los usuarios del servicio de gas natural se vean obligados a asumir las consecuencias económicas de dicha falta de planificación. Adicionalmente resulta evidente que el proyecto está estructurado para favorecer al inversionista y librarlo de los riesgos propios de la inversión privada puesto que independientemente de que la infraestructura se use o no, reporte un beneficio o no, el inversionista recibirá su ingreso fijo regulado - IAE del que habla la Resolución CREG 107 de 2017 -. En otras palabras, todos los riesgos de la indebida planificación del proyecto serán asumidos únicamente por los usuarios de la demanda esencial, y no por el inversionista quién tiene su remuneración asegurada.

Se insiste en que el grado de incertidumbre alrededor del proyecto es altísimo porque:

- No se sabe si el proyecto es necesario realmente.
- No se sabe si hay empresas interesadas en usarlo.
- No se sabe quién se va a beneficiar del proyecto.
- No se sabe exactamente quién va a pagar por sus servicios.
- No se sabe qué entidad va a vigilar que los recursos recaudados de los usuarios del servicio público se usen correctamente.

Lo único que se sabe es que:

- El inversionista recibirá una remuneración.
- Los usuarios del servicio público tendrán que asumir esa remuneración.

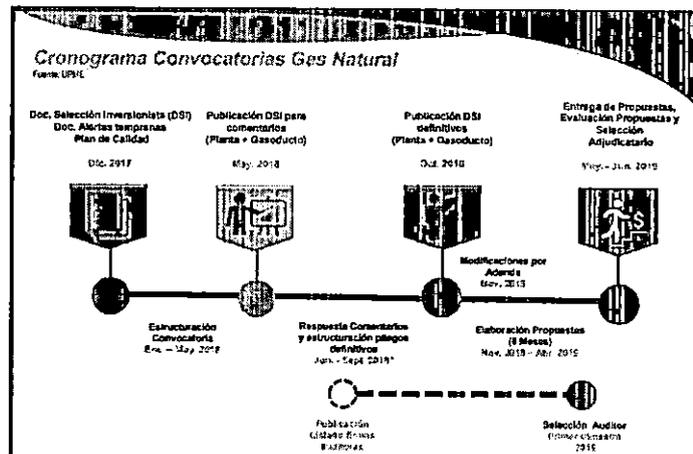
La medida cautelar solicitada busca que por lo menos estas inquietudes se resuelvan antes de continuar con la ejecución del proyecto para así evitar que se constituya una afectación mayor.

#### **- Inminencia del daño:**

La amenaza al derecho colectivo a la moralidad administrativa se transformará próximamente en un daño consolidado (sic) puesto que, según el cronograma de ejecución del proyecto, el proceso de selección de inversionista iniciará inevitablemente en el segundo semestre de 2019. Cuando esto haya ocurrido ya no habrá marcha atrás, porque se constituirán derechos a favor de la empresa inversionista que quede seleccionada, lo cual

*implica que los problemas esenciales de la regulación del proyecto - incluida la preocupación por la incertidumbre - serán definitivos y no se podrán resolver. Con lo cual, si no se decreta la cautela solicitada el daño a la moralidad administrativa se causará definitivamente.*

*El cronograma publicado por la UPME para la selección del inversionista es el siguiente:*



*Así mismo hay que tener en cuenta las declaraciones del director de la UPME, el señor Ricardo Ramírez, quien el pasado 11 de abril de 2019 manifestó a medios de comunicación que el proceso de selección y de adjudicación del proyecto ocurrirá a más tardar en marzo de 2020:*

*"Todo está listo para darle vía libre a la Planta de Regasificación del Pacífico. Esa fue una de las conclusiones de Ricardo Ramírez, el director de la Unidad de Planeación Minero Energética (Upme), quien, en el segundo día del vigésimo segundo Congreso de Naturgas, explicó que en el tercer trimestre se abrirá oficialmente la convocatoria y a más tardar en marzo de 2020 ya se habrá adjudicado la licitación.*

*"En estos tres meses vamos a trabajar con el Ministerio de Minas y Energía para que en el tercer trimestre del año se abra la convocatoria. Esperamos adjudicarla en el primer trimestre de 2020, dándole a los inversionistas entre seis y nueve meses para que ajusten la propuesta", aseguró Ramírez."*

**Si se niega la medida cautelar los efectos de la sentencia serán nugatorios:**

*Si el Tribunal niega la medida cautelar solicitada, el proceso de selección del inversionista de la Planta del Pacífico se iniciaría y se llevaría a término sin verificar la información relevante para determinar la viabilidad jurídica y financiera del proyecto. En ese sentido, para el momento en que se profiera la sentencia del presente proceso el daño ya se habría causado porque seguramente la infraestructura ya estaría finalizada, el inversionista ya estaría recibiendo su ingreso fijo regulado y los usuarios de la demanda esencial ya estarían pagando un cargo injustificado.*

*Es por esto por lo que la medida cautelar solicitada es tan importante para este proceso, puesto que es la única forma de prevenir que el daño inminente a la moralidad administrativa - y a la libertad económica - se genere irremediamente.*

*(....)." (Negrillas sostenidas del texto original).*

De otra parte, en el escrito contentivo de la coadyuvancia se presentan los siguientes cargos y/o fundamentos de derecho de la solicitud:

"(...)

#### **IV. FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**1. Cargo primero: La aplicación del Decreto 2345 de 2015 viola el derecho colectivo a la moralidad administrativa porque impone una carga desproporcionada e injustificada a todos los usuarios del servicio público de gas a nivel nacional de remunerar los proyectos del Plan de Abastecimiento de Gas Natural a pesar de que no son beneficiarios de estos.**

Como se mencionó en los antecedentes, el numeral 5 del artículo 2.2.2.2.29 del Decreto 1073 de 2015 - modificado por el artículo 5 del Decreto 2345 de 2015 - estableció sin explicación alguna que todos los usuarios del servicio de gas natural son beneficiarios de los proyectos de confiabilidad y seguridad del sistema, y que por ende están obligados a remunerar estos proyectos.

La norma citada dicta:

*"5. Metodologías de remuneración. En el caso de proyectos de confiabilidad y/o seguridad de abastecimiento, estas metodologías tendrán en cuenta el costo de racionamiento de cada uno de ellos, así como de otras variables técnicas que determine la CREG en el ejercicio de sus funciones. La mencionada metodología podrá considerar la remuneración de los activos de confiabilidad mediante cargos fijos y variables.*

**Todos los usuarios, incluyendo los de la demanda esencial, deberán ser sujetos de cobro para remunerar los proyectos de confiabilidad y seguridad de abastecimiento de los que son beneficiarios. Ningún usuario deberá pagar un costo superior a su costo de racionamiento."**

*Esta norma es arbitraria y abusiva porque está determinando a priori que existe un supuesto beneficio para todos los usuarios de la demanda nacional, lo que en la realidad no se materializa. Esto lo hacen con el fin de forzar a todos los usuarios a remunerar los proyectos del Plan de Abastecimiento de Gas Natural.*

*Esta arbitrariedad de la norma se materializa especialmente en el modelo de remuneración de la Planta de Regasificación del Pacífico porque el proyecto no tiene beneficiarios reales determinados y aún así se obligará a todos los colombianos a pagarlo a través de la ficción de beneficio que introdujo la norma citada. Se reitera que no todo el país se beneficiará (si es que acaso alguien llega a beneficiarse) de este proyecto por las limitaciones y el alcance geográfico del mismo. Por ejemplo, los usuarios de la costa caribe, que cuentan con un suministro de gas propio en dicha región (sumado a la Planta de Cartagena) jamás serán beneficiarios de la Planta del Pacífico y aun así estarán sujetos al cobro del cargo para remunerar este proyecto, lo cual carece de sentido.*

*Esto es contrario a la moralidad administrativa porque se está abusando del principio de legalidad para crear una ficción jurídica para justificar el cobro de un cargo nacional que no debería estar a cargo de los usuarios de servicios públicos, y que por consiguiente afecta su patrimonio.*

*Esta afectación a los usuarios se agrava aún más si se tiene en cuenta que aumentará no solo la tarifa asociada al transporte de gas sino también el costo mismo del gas. Esto porque los productores, especialmente ECOPETROL, tendrán que subir el costo de su gas para compensar el costo de la tarifa que ellos tendrán que pagar por ser parte de la demanda esencial.*

*Hay que recordar que ECOPETROL es el principal productor de gas del país y que la mayor parte del gas consumido en los hogares proviene de los campos de esta empresa. Así mismo, hay que recordar que de conformidad con la*

definición de demanda esencial, ECOPETROL por operar refinerías está obligado remunerar los proyectos del Plan de Abastecimiento de Gas Natural.

Respecto a esto ECOPETROL ha dicho que se opone a remunerar la Planta de Regasificación porque no se considera beneficiario de esta, y ha afirmado que si la obligan a asumir dicha remuneración entonces trasladara esa carga a los consumidores de su gas (nacional) aumentando los costos del producto para restablecer su ebitda.

**2. CARGO SEGUNDO: La aplicación del Decreto 2345 de 2015 en la Planta de Regasificación del Pacífico es contraria a la moralidad administrativa porque desconoce el principio de planeación y permite que se ejecuten proyectos sin viabilidad financiera creando un mayor riesgo para los usuarios del servicio de gas que se verían obligados a asumir los costos de dicho riesgo.**

El Decreto 2345 de 2015 – saltándose lo ordenado por PDN 2014-2018<sup>1</sup> – dispone que en el caso de los proyectos de confiabilidad y seguridad del sistema de gas no es necesario verificar la disposición de la demanda a contratar y a pagar por los proyectos antes de iniciar su ejecución. Esto es, que no es necesario evidenciar la existencia de clientes dispuestos a contratar por los servicios de la Infraestructura y a adquirir compromisos a largo plazo. Esto atenta contra el principio de planeación - que guarda liga íntima con la moralidad administrativa - puesto que permite que se ejecuten proyectos sin la certeza de su utilidad, rentabilidad, y remuneración.

Respecto al principio de planeación el Consejo de Estado ha dicho:

"El deber de planeación, en tanto manifestación del principio de economía, tiene por finalidad asegurar que todo proyecto esté precedido de los estudios de orden técnico, financiero y jurídico requeridos para determinar su viabilidad económica y técnica y así poder establecer la conveniencia o no del objeto por contratar; si resulta o no necesario celebrar el respectivo negocio jurídico y su adecuación a los planes de inversión, de adquisición o compras, presupuesto y ley de apropiaciones, según el caso; y de ser necesario, deberá estar acompañado, además, de los diseños, planos y evaluaciones de prefactibilidad o factibilidad; qué modalidades contractuales pueden utilizarse y cuál de ellas resulta ser la más aconsejable; las características que deba reunir el bien o servicio objeto de licitación; así como los costos y recursos que su celebración y ejecución demanden."<sup>2</sup>

En otra providencia el máximo tribunal de lo contencioso administrativo manifestó:

"...no se puede licitar ni contratar la ejecución de una obra sin que previamente se hayan elaborado los planos, proyectos y presupuesto respectivos, y determinado las demás especificaciones necesarias para su identificación. Esta determinación previa de las condiciones sobre las cuales se va a desarrollar el contrato conlleva obligatoriamente que los estudios y demás especificaciones permitan a las partes llevar a feliz término el objeto del contrato, en cuyo desarrollo los interesados pueden adelantar la actividad correspondiente dentro de un marco de confiabilidad recíproca de los factores y condiciones que la Administración ofrece y las condiciones y resultados que con base en ellos el contratista asume..."<sup>3</sup>

Esta falta de planeación no solo es contraria al PND y a las normas en las que debería fundarse el Plan de Abastecimiento, sino que además crea el riesgo injustificado de que se ejecuten proyectos inviables financieramente. Como si fuera poco, este riesgo es trasladado injustificadamente - como se mencionó en el cargo anterior - a los usuarios de la demanda esencial de gas que tendrían que asumir el costo de remunerar una infraestructura sin clientela.

Este riesgo se ve materializado perfectamente en el caso de la Planta de Regasificación del Pacífico que actualmente carece de potencial clientela o

<sup>1</sup> Ley 1753 de 2015- Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 - Bases Pg. 230.

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 28 de mayo de 2012. CP: Ruth Estella Correa

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 15 de mayo de 1992.

usuarios reales, y que sin embargo ya se va a empezar a ejecutar costa de toda la demanda nacional incluidos los estratos 1, 2 y 3.

*Esta creación de riesgo injustificado, sumada a la incertidumbre de demanda beneficiada de los proyectos del Plan de Abastecimiento de Gas natural - especialmente la Planta del Pacífico - constituye una violación a la moralidad administrativa porque está afectando injustificadamente los intereses de la comunidad que se verá obligada a remunerar los proyectos y atenta contra el principio de planeación que debe orientar la función de la administración.*

**3. Cargo tercero: La ejecución del Plan Transitorio de Abastecimiento de Gas Natural viola la moralidad administrativa porque promueve prematuramente la construcción de la Planta de Regasificación del Pacífico y obliga a todos los colombianos a pagar por dicha infraestructura desde antes de que sea necesaria.**

*Como se explicó detalladamente en los antecedentes relativos a las reservas y a la prospectividad del gas natural, la ANH - autoridad competente e tema de reservas - ha reportado que Colombia cuenta con gas suficiente para autoabastecerse por lo menos 9,8 años más. Esto quiere decir que la planta de regasificación para importar gas no sería necesaria sino hasta aproximadamente el año 2028. Y sin embargo la UPME en su Plan Transitorio de Abastecimiento sostiene que es necesario tener la planta en el año 2023.*

*Esta forzosa y prematura ejecución del proyecto constituye una violación a la moralidad administrativa porque es contraria al principio de planeación y constriñe a los usuarios a remunerar una infraestructura ociosa durante más de 5 años, lo cual sin duda es una carga injustificada y abusiva que lo único que logra es empobrecer a los usuarios y enriquecer al inversionista que ejecute el proyecto.*

**4. Cargo cuarto: Las Resoluciones CREG 107 y 152 de 2017 violan el derecho colectivo a la moralidad administrativa porque permiten que un proyecto que debería ser ejecutado a través de un contrato estatal se haga sin ningún tipo de contrato y además permiten que se comprometan dineros de los usuarios de servicios públicos sin ningún tipo de auditoría o control fiscal.**

*Dada la estructuración y reglamentación hecha por la CREG al proyecto de la Planta del Pacífico no se exigirá al inversionista que ejecute el proyecto la suscribir un contrato estatal, a través del cual se hagan exigibles las obligaciones propias de la obra. Esto no solo crea un riesgo de que se incumplan las principales obligaciones del inversionista, e impide que la jurisdicción contencioso administrativa sea competente para conocer eventuales pleitos, sino que además dificulta la auditoría y control fiscal de los dineros que se recauden de los usuarios del servicio público.*

*Hay que recordar que el dinero de los servicios públicos es privado y entregado por cada usuario directamente al prestador del servicio lo que implica que dicho dinero nunca entra a las arcas del Estado ni tampoco se considera bien público. Esto deja inoperante las facultades de vigilancia y auditoría de la Contraloría General de la República y de la Procuraduría General de la Nación respecto al uso que se haga de los recursos entregados por los usuarios. Lo cual genera un riesgo grave e injustificado de que dicho dinero no sea usado conforme a los intereses de los colombianos.*

**5. Cargo quinto: Las Resoluciones CREG 107 y 152 de 2017 violan el derecho colectivo a la libre competencia económica porque aumentan injustificadamente el alcance comercial de las empresas transportadoras de gas natural y crea el riesgo de que estas empresas abusen de su posición dominante frente a los demás miembros de la cadena de valor del gas.**

*Tal y como se expuso en los antecedentes relativos a la estructura de mercado de gas natural y su cadena de valor, en Colombia existe un duopolio natural del transporte de gas que en principio debería ser controlado y*

*regulado por la CREG para que no aumente su poder económico ni abuse de su posición dominante. Sin embargo, el artículo 5 de la Resolución CREG 152 de 2017, modificada por la Resolución 113 2018, permite que las empresas transportadoras monopólicas participen en el proceso de selección para la adjudicación del proyecto de la Planta del Pacífico, y sin embargo se lo impide a los productores y los comercializadores de gas importado.*

*Esto viola la libertad económica por dos razones. Primero porque discrimina sin razón alguna a los productores y a los importadores, quienes también tienen intereses legítimos en el proyecto. Y segundo, porque le está permitiendo a los transportadores realizar una actividad que NO CONSTITUYE transporte como lo es la regasificación. Esto aumenta el alcance y poder comercial de las transportadoras respecto a los demás miembros de la cadena de valor del gas porque diversifica el campo de acción de una actividad que debería estar regulada y limitada a solo transporte. Adicionalmente esta permisión de la Resolución 152 de 2017 en la práctica atenta contra la prohibición a la integración vertical porque está disfrazando bajo el nombre de transporte a una actividad que no solo no es transporte, sino que además se asemeja a la producción en la medida en que la regasificación es una fuente de gas proveniente del mercado internacional.*

(...)." (fls. 56 a 63 *ibídem* - Negrillas y subrayado sostenidas del texto original).

#### **4. Traslado de la solicitud.**

Mediante auto del 21 de agosto de 2019 (fl. 76 cdno. medida cautelar), el Despacho dispuso correr traslado de la solicitud de medida cautelar presentada por la sociedad CNE OIL & GAS S.A.S., por el término de 5 días, a las entidades demandadas, a fin de que realizaran las manifestaciones a que hubiere lugar.

##### **4.1 Comisión de Regulación de Energía y Gas - CREG.**

Mediante escrito presentado el día 28 de agosto de 2019 (fls. 78 a 80 vtos. cdno. medida cautelar), la Comisión de Regulación de Energía y Gas - CREG describió traslado de la medida cautelar solicitada por la sociedad coadyuvante, manifestando, en síntesis, lo siguiente:

Precisa que la función primordial de la CREG, de acuerdo a lo determinado por el ordenamiento jurídico, y en especial, lo establecido por las Leyes 142 y 143 de 1994, consiste en regular los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica y gas combustible para asegurar una disponibilidad energética eficiente. Separando el legislador las funciones de regulación y la de inspección, vigilancia y control, ya que se asignó la primera a la CREG y esta última a la Superintendencia respectiva.

Indica que, mediante Decreto 2345 del 3 de diciembre de 2015, el Gobierno Nacional, en ejercicio de la facultad reglamentaria, ordenó la elaboración de un Plan de Abastecimiento de Gas Natural para un período de diez (10) años, con el objeto de identificar los proyectos necesarios para garantizar la seguridad de abastecimiento y la confiabilidad del servicio de gas natural en Colombia.

Menciona que, en ese decreto también se ordenó que el Ministerio de Minas y Energía, antes de la expedición del Plan de Abastecimiento, podría adoptar un Plan Transitorio de Abastecimiento en el cual se incluirían los proyectos necesarios para garantizar la seguridad del abastecimiento y la confiabilidad del servicio de gas natural en el corto plazo.

Señala que posteriormente, el 20 de enero de 2016, el Ministerio de Minas y Energía expidió la Resolución 40052, mediante la cual desarrolló el Artículo 2.2.2.2.28 del Decreto 1073 de 2015, modificado por el artículo 4 del Decreto 2345 de 2015, disponiendo que para la adopción del Plan de Abastecimiento de Gas Natural el Ministerio de Minas y Energía tendría en cuenta el estudio técnico que debía elaborar la Unidad de Planeación Minero Energética -UPME, y que en el estudio técnico se deberían considerar proyectos asociados a infraestructura para importación, almacenamiento, aumento de la capacidad de transporte, extensión de los sistemas de transporte, redundancias en gasoductos, redundancias en sistemas de compresión, conexiones entre sistemas de transporte, entre otros, pero además, que el estudio técnico que elaboraría la UPME contendrá la identificación de los beneficiarios de cada proyecto.

Luego, el Ministerio expidió la Resolución 40006 a través de la cual adoptó el Plan Transitorio de Abastecimiento de Gas Natural que presenta las siguientes obras:

106

Número	Proyecto	Año y mes de entrada en operación
1	Construcción Planta de Regasificación del Pacífico	Enero 2021
2	Construcción del Gasoducto Buenaventura -Yumbo	Enero 2021
3	Bidireccionalidad Yumbo - Mariquita	Enero 2021
4	Construcción Loop 10" Mariquita - Gualanday	Enero 2020
5	Bidireccionalidad Barrancabermeja - Ballena	Enero 2020
6	Bidireccionalidad Barranquilla - Ballena	Enero 2020
7	Compresores El Cerrito - Popayán	Enero 2020

Menciona que, con el Decreto 2345 de 2015 y la Resolución 49761 de 2016, el Ministerio de Minas y Energía ordenó a la CREG, entre otros aspectos, (i) determinar cómo reconocer en las tarifas los proyectos de los Planes de Abastecimiento, y (ii) establecer los criterios mediante los cuales los proyectos de los Planes de Abastecimiento podrían ser ejecutados en primera instancia por un agente como complemento de su infraestructura existente y cuáles deberían ser producto de mecanismos abiertos y competitivos.

Así las cosas, la CREG, atendiendo las disposiciones del reglamento vigente, mediante la Resolución CREG 107 de 2017 definió los procedimientos que deben seguirse para ejecutar los proyectos del Plan de Abastecimiento de Gas Natural. En esencia, decidió que aquellos proyectos que son complemento de una infraestructura existente podrían ser ejecutados en primera instancia por el respectivo transportador y, en el caso de los proyectos nuevos el adjudicatario sería escogido por la UPME, a través de un proceso abierto y competitivo. También definió que los proyectos que se ejecuten mediante procesos abiertos y competitivos se remunerarán a través de ingreso regulado, es decir, si el activo está disponible el inversionista recibe ingresos fijos durante un período independientemente del uso que se haga del activo.

Posteriormente la CREG emitió la Resolución CREG 152 de 2017 en la cual se decidió sobre: (i) las obligaciones del adjudicatario de la Planta de Regasificación del Pacífico y del Gasoducto Buenaventura - Yumbo, y (ii) quiénes pueden participar en el proceso abierto y competitivo que la

UPME llevará a cabo para seleccionar el adjudicatario o los adjudicatarios de esa infraestructura.

Concluye que la regulación que ha expedido la Comisión sobre la Planta del Pacífico está ajustada a los mandatos constitucionales y legales sobre el reconocimiento de costos de la prestación del servicio, así como a los lineamientos de política fijados en el Decreto 2345 de 2015 y las resoluciones expedidas por el Ministerio de Minas y Energía en ese sentido.

Finalmente, advierte que, aclarado el actuar por parte de la CREG, de acuerdo con los lineamientos allí planteados, en relación con la competencia para adelantar el proceso de selección de la Planta de Regasificación del Pacífico, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 5 del Decreto 2345 de 2015, mediante el cual se modifica el artículo 2.2.2.2.29 del Decreto 1073 de 2015, la competencia para la aplicación de los mecanismos abiertos y competitivos es de la Unidad de Planeación Minero Energética - UPME y no de la CREG. Razón por la cual, asegura no puede pronunciarse en relación con la solicitud de medida cautelar, puesto que en la misma se debaten aspectos que no están ni en las funciones ni en la competencia de la Comisión. Sin embargo, hace ver, de acuerdo con lo manifestado, la importancia de que se adelante el mencionado proyecto con el fin de garantizar la seguridad de abastecimiento y la confiabilidad del sector gas natural del país.

#### **4.2. Ministerio de Minas y Energía.**

Mediante escrito radicado el 29 de agosto de 2019 (fls. 81 a 83 vtos. cdno. medida cautelar), el Ministerio de Minas y Energía describió traslado de la medida cautelar, solicitándole a esta Corporación que se abstenga de decretar la suspensión provisional de los efectos del Decreto 234 de 2015, las Resoluciones 40052 de 2016 y 40006 de 2017 del Ministerio de Minas y Energía, las Resoluciones GREG 107 y 152 de

107

2017, y el acto administrativo de la UPME que abre la convocatoria para la selección del inversionista, en síntesis, por las siguientes razones:

Precisa que para poder acceder a la solicitud de medida cautelar, necesariamente, se deben suspender los efectos del Decreto 2345 de 2015, las Resoluciones 40052 del 20 de enero de 2016 y 40006 de 2017 del Ministerio de Minas y Energía, las Resoluciones GREG 107 y 152 de 2017, y el acto administrativo de la UPME que abre la convocatoria para la selección del inversionista.

Señala que si bien, de conformidad con el artículo 229 del C.P.A.C.A., en todos los procesos declarativos que se adelanten ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, a petición de parte debidamente sustentada, el juez o magistrado ponente puede decretar *"las medidas que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia"*, y que dentro de esas medidas cautelares que se pueden decretar el numeral 2º del artículo 230 del C.P.A.C.A. prevé la de suspender un procedimiento o actuación administrativa, inclusive de carácter contractual, también lo es que, el artículo 231 *ibídem*, establece los requisitos que deben acreditarse para la procedencia de la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo, los cuales deben cumplirse para que proceda cualquiera de las medidas cautelares posibles, y esos requisitos para la procedencia de la medida cautelar de suspensión provisional, en este caso, de actos administrativos, son los siguientes: *i)* que sea solicitada por el titular del derecho presuntamente afectado; *ii)* que exista una violación que surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud; y *iii)* se acrediten, al menos de manera sumaria, los perjuicios que se alegan como causados por los demandantes.

Adicionalmente, el Consejo de Estado ha señalado que el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011 incorpora límites a la facultad para dictar medidas

cautelares, y están determinados por: a) la invocación de las normas que se consideran violadas en la solicitud, bien en la demanda o en el escrito separado, y su confrontación con el acto acusado, esto es, que la prosperidad de la medida cautelar de suspensión provisional está sujeta a las referencias conceptuales y argumentativas que se esgrimen en la solicitud de suspensión, y que constituyen el marco sobre el que el juez debe resolver dicho asunto; y b) el estudio de las pruebas allegadas con la solicitud, es decir, el juez debe decidir con fundamento en las pruebas que hayan sido aportadas con la solicitud de medidas cautelares, de modo que, no puede recurrir el juez a medios de prueba diferentes a aquellos que, en criterio del demandante, son los necesarios para darle sustento a los planteamientos esgrimidos en la solicitud de medida cautelar.

Así, considera la entidad demandada que, en el presente caso, no se cumple el primer requisito para solicitar la suspensión provisional, pues, en la solicitud no se mencionaron ni invocaron normas superiores como violadas, tampoco argumentos de derecho, por lo que, no se advierte la contravención del ordenamiento superior, por ende, resulta improcedente e inconveniente la solicitud de medida cautelar presentada, como quiera que no se cumplieron los requisitos previstos en el artículo 231 del C.P.A.C.A., dado que la parte obligada no acreditó la violación de normas superiores en la solicitud, sino que solamente se limitó a afirmar que los actos administrativos acusados vulneran el derecho colectivo a la moralidad administrativa, sin hacer el mínimo análisis de comparación normativa.

En ese mismo sentido, añade que, en el escrito sólo reposan unas argumentaciones vagas y especulativas y meras disconformidades sobre la forma de remuneración del inversionista, sin que exista el cotejo de normas exigido el CPACA. Pero además, el hecho de mencionar algunos derechos colectivos como la moralidad administrativa, en manera alguna se puede entender como una invocación normativa o un concepto de violación, sino que, la parte actora debía señalar con toda precisión las

normas que estimaba desconocidas, esto es, la ley y la reglamentación vigente al caso; adicionalmente, tenía la carga de explicar cómo el acto administrativo acusado desconoce dicha normativa.

De otra parte, señala que ha dado aplicación estricta a las normas y metodología técnica para la elaboración del Plan Transitorio de Abastecimiento de Gas Natural sin extralimitarse o actuar fuera de la ley, pues, en el Decreto 2345 de 2015 se ordenó la elaboración de un Plan de Abastecimiento de Gas Natural para un período de 10 años y garantizar la seguridad de abastecimiento y la confiabilidad del servicio de gas natural en Colombia, pero además, ordenó que el Ministerio de Minas y Energía podría adoptar un Plan Transitorio para garantizar la confiabilidad del servicio de gas natural en el corto plazo.

No es cierto que no exista un estudio sobre la demanda de proyectos adoptados en el Plan Transitorio de Abastecimiento, pues, existe un documento de la UPME, entidad facultada para tal efecto por el artículo 3 del Decreto 1258 de 2013, sobre las principales variables sectoriales, la demanda del servicio de gas, natural y los proyectos necesarios para garantizar la seguridad de abastecimiento y la confiabilidad del servicio en los próximos años.

Por lo anterior, no es posible enervar en este estado procesal la presunción de legalidad que cobija a los actos acusados, máxime cuando existe normativa de rango legal que expresamente sustenta la facultad reglamentaria del Gobierno Nacional sobre la materia.

Vuelve a los requisitos para el decreto de medidas cautelares, en especial a la del numeral 4º del artículo 231 del C.P.A.C.A., esto es, que de no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios, frente a lo cual, aduce que no se advierte cómo en esta ocasión el no decreto de la medida cautelar puede generar estas consecuencias, pues, el coadyuvante no prueba por

ningún medio que se encuentra en una situación de inminente peligro que sea irreparable, como tampoco se allegaron medios de convicción que demuestren riesgos, daños o la necesidad grave e inminente para que se acceda a la medida cautelar.

Finalmente, aduce que la medida de suspensión provisional solicitada desconoce que la actividad de suministro de gas es de utilidad pública e interés social, como también que según los artículos 1º, 2º y 4º de la Ley 142 de 1994, la distribución de gas combustible y sus actividades complementarias constituyen servicios públicos y, por ende, las posibles consecuencias en un evento en que por error se llegara a decretar una suspensión como la solicitada. Razón por la cual, asegura que la medida solicitada por el demandante se torna improcedente, injusta, innecesaria y además inconveniente, ya que puede poner en riesgo el abastecimiento de gas natural del país.

#### **4.3. Transportadora de Gas Internacional S.A. ESP – TGI.**

Mediante escrito presentado el 29 de agosto de 2019, la sociedad Transportadora de Gas Internacional S.A. ESP – TGI (fls. 91 a 99 cdno. medida cautelar), describió traslado de la solicitud de la medida cautelar, oponiéndose a la misma y, solicitando que ésta se deniegue, advirtiendo, en síntesis, lo siguiente:

a) Destaca que la Ley 472 de 1998 le confirió al juez la potestad de decretar, de oficio o a solicitud de parte, las medidas previas que estime pertinentes con el ánimo de prevenir un daño inminente o para hacer cesar el que se hubiera causado, tal y como se encuentra descrito en los artículos 25 y 26 *ibídem*. No obstante, la justificación para el decreto de dichas medidas, consiste en evitar el daño inminente o hacer cesar el perjuicio que se estuviere causando. El daño aquí descrito debe tener una connotación de ser irremediable e irreparable a los derechos colectivos, por ende, el decreto de las medidas cautelares está condicionado a que el juez las considere absolutamente necesarias para

evitar tales perjuicios, cuando de esperar hasta la sentencia no se lograría tal fin.

De otra parte, anota que, de acuerdo con lo consagrado en el párrafo del artículo 229 de la Ley 1437 de 2011, las medidas cautelares en los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos del conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se regirán por lo dispuesto en el capítulo pertinente de dicha ley pudiendo ser decretadas de oficio. Así, de acuerdo con lo consignado en el artículo 230 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, las medidas cautelares deberán tener relación directa con las pretensiones de la demanda. En tanto que, el artículo 231 *ibídem* establece los requisitos específicos para decretar las medidas cautelares; pero además, la jurisprudencia también ha establecido algunos criterios que deben justificar la adopción de las medidas cautelares.

Conforme a lo anterior, alega que el decreto de medidas cautelares está condicionado a que se comprueben las circunstancias descritas en la ley y jurisprudencia; no obstante, en la solicitud de medidas cautelares no se prueban esas circunstancias, por lo que, solicita denegar la medida cautelar.

b) Afirma que el solicitante dedica su escrito a aseverar el supuesto riesgo en el que se encuentra el derecho colectivo a la moralidad administrativa, sin entrar a probar o a sustentar situaciones de hecho que si quiera demuestren la veracidad de sus afirmaciones.

Añade que el coadyuvante de la parte actora realiza afirmaciones frente a una supuesta afectación a la moralidad administrativa, sin entrar a demostrar los elementos jurisprudenciales que se han dispuesto para comprobar la misma; sencillamente se limita a realizar afirmaciones y suposiciones que no cuentan con el sustento apropiado, lo cual es

primordial para sustentar una afectación o por lo menos una amenaza al derecho colectivo cuya protección se pretende.

Aunado a lo anterior, el coadyuvante de la parte accionante basa sus afirmaciones en interpretaciones propias de las normas aplicables, interpretaciones que favorecen su posición, pero distan del espíritu real de la normativa.

Señala que se requiere de un esfuerzo argumentativo y probatorio que permita determinar al operador judicial que el comportamiento del funcionario se apartó de los fines de la función pública, sin embargo, la argumentación del coadyuvante se limita a exponer la supuesta ilegalidad de los actos administrativos promulgados por las autoridades competentes, al igual que realizar suposiciones sobre una afectación a la comunidad y favorecimiento a particulares, sin probar de ninguna forma las afirmaciones realizadas.

Concluye que si el coadyuvante quería alegar la amenaza o riesgo al interés general y a la moralidad administrativa, debía cumplir con una carga mínima de argumentación y con ella aportar las pruebas que sustentaran sus afirmaciones, y como quiera que no lo realizó, su solicitud no debe prosperar, al no cumplir con los requisitos para la procedencia de la medida cautelar.

c) De otra parte, precisa que, de conformidad con el artículo 230 del CPACA, como medida cautelar, el juez puede suspender un procedimiento o actuación administrativa, inclusive de carácter contractual. Pero a ello solo se acudirá cuando no exista otra posibilidad de conjurar o superar la situación que dé lugar a su adopción y, en todo caso, en cuanto ello fuere posible el juez o magistrado ponente indicará las condiciones o señalará las pautas que deba observar la parte demandada para que pueda reanudar el procedimiento o actuación sobre la cual recaiga la medida.

110

No obstante, en el caso bajo estudio, no se demuestra la necesidad de decretar la suspensión del procedimiento de selección del inversionista para construir la Planta de Regasificación del Pacífico. Tampoco se demuestra que la medida sea idónea para cumplir la finalidad que persigue (finalidad que por lo demás no se logra determinar en la demanda), es decir, no logra establecerse que la medida es eficaz para la consecución de una finalidad constitucionalmente legítima. Como tampoco se logra demostrar que la finalidad que se persigue se logre en mayor medida con la adopción de la medida previa, estableciendo que esta medida es la única o menos gravosa para el interés público, pues, el coadyuvante indica que la medida cautelar es necesaria y urgente, pero no presenta argumento alguno que sustente dichas afirmaciones, lo cual se hace necesario para que el operador jurídico estudie la viabilidad de decretar la medida.

Así, aduce que ante la falta de argumentación, la medida no debe proceder, y por lo tanto, debe denegarse la medida cautelar solicitada.

## **II. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO.**

### **1. Medidas cautelares.**

Las medidas cautelares son instrumentos con los cuales el ordenamiento jurídico protege, de manera provisional y mientras dura el proceso, la integridad de un derecho que es controvertido en ese mismo proceso. De esa manera el ordenamiento protege preventivamente a quien acude a las autoridades judiciales a reclamar un derecho, con el fin de garantizar que la decisión adoptada sea materialmente ejecutada; esas medidas buscan asegurar el cumplimiento de la decisión que se adopte, puesto que los fallos serían ilusorios si la ley no estableciera mecanismos para asegurar sus resultados, impidiendo la destrucción o afectación del derecho controvertido<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Corte Constitucional, sentencia C-379 de 2004, M.P. Dr. Alfredo Beltrán Sierra.

Es del caso indicar que, con la expedición de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo), se instituyó un amplio y novedoso sistema de medidas cautelares, aplicables en aquellos casos en que se consideren "*necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia*", en efectos, el artículo 229 *ibídem*, prescribe:

**"ARTÍCULO 229. PROCEDENCIA DE MEDIDAS CAUTELARES.** *En todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado, el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada, podrá el Juez o Magistrado Ponente decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, de acuerdo con lo regulado en el presente capítulo.*

*La decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento.*

(...)." (Se destaca).

De conformidad con la norma antes transcrita tenemos que la Ley 1437 de 2011 prevé la procedencia, en cualquier estado del proceso, de las medidas cautelares, en demandas que son de competencia de la Jurisdicción Contenciosa, en tanto sean necesarias para proteger y garantizar provisionalmente el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia. Lo anterior, sin que dicha decisión constituya prejuzgamiento.

No obstante, cabe destacar que, las medidas cautelares al interior de la acción popular se encuentran reguladas en el artículo 25 de la **Ley 472 de 1998**, por la cual se regulan este tipo de acciones, el cual prescribe:

"(...)

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

- a) Ordenar la inmediata cesación de las actividades que puedan originar el daño, que lo hayan causado o lo sigan ocasionando;*
- b) Ordenar que se ejecuten los actos necesarios, cuando la conducta potencialmente perjudicial o dañina sea consecuencia de la omisión del demandado;*

c) *Obligar al demandado a prestar caución para garantizar el cumplimiento de cualquiera de las anteriores medidas previas;*

d) *Ordenar con cargo al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos los estudios necesarios para establecer la naturaleza del daño y las medidas urgentes a tomar para mitigarlo.*

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

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

(...)." (Se destaca).

De acuerdo con lo establecido en el artículo 25 de la disposición legal citada, tenemos que éste le otorga la facultad al juez constitucional para que, en cualquier estado del proceso, de oficio o a petición de parte, debidamente motivadas, adopte 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, entre otras, las medidas contempladas en los literales a) a d) de la norma en cita.

Ahora bien, se evidencia la existencia de dos normativas que regulan lo relacionado con las medidas cautelares al interior de las acciones populares, la Ley 1437 de 2011 y la Ley 472 de 1998; no obstante, sobre la interpretación y armonización de las mismas, ya se pronunció el máximo órgano de lo contencioso administrativo<sup>5</sup>, precisando que, si bien de la lectura del artículo 229 del CPACA podría pensarse que este deroga tácitamente lo dispuesto por la Ley 472 sobre la materia, lo cierto es que ambas disposiciones deben ser interpretadas de manera armónica. Tal es el caso del tipo de medidas a las que estaría autorizado a adoptar el juez constitucional para prevenir un daño inminente o hacer cesar el peligro que se hubiese causado. Al respecto, manifestó que la Ley 472 resulta ser más garantista que lo dispuesto en el Capítulo XI del CPACA, pues, en esta última disposición las opciones del juez se restringen a las medidas cautelares enlistadas en el artículo 230, a

<sup>5</sup> Consejo de Estado, auto del 13 de julio de 2017, Expediente núm. 2014-00223, C.P. Dr. Roberto Augusto Serrato Valdés.

diferencia de la Ley 472 que otorga amplias facultades para ello. En consecuencia, en este aspecto se precisó que se debe entender que el juez constitucional de la acción popular sigue estando facultado para decretar cualquier medida cautelar y, en particular, si así lo considera necesario, las previstas en los artículos 25 y 230 de la Ley 472 de 1998 y del CPACA, respectivamente.

Adicionalmente, también advirtió que las demás disposiciones del CPACA no ponen en riesgo las garantías ya otorgadas por la Constitución y la Ley 472 para la protección de los derechos colectivos, razón por la que, también es viable dar entera aplicación a las demás disposiciones del Capítulo XI del CPACA. Siendo ello así, las medidas cautelares, en términos generales, fueron instituidas como un mecanismo de contingencia con distintas finalidades, como lo son: i) prevenir un daño inminente; ii) hacer cesar el que se hubiese causado; y iii) proteger y garantizar provisionalmente el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia.

El anterior criterio fue reiterado por el Consejo de Estado en providencia del 11 de abril de 2018, dictada dentro del expediente No. 85001-23-33-000-2017-00230-01(AP), con ponencia de la Dra. María Elizabeth García González.

## **2. El caso concreto.**

En el presente asunto, la sociedad CNE Oil & GAS S.A.S., coadyuvante de la parte actora en el proceso de la referencia, solicitó como medida cautelar que se le ordene a las entidades demandadas suspender todos los trámites de selección del inversionista de la Planta de Regasificación del Pacífico y del Gaseoducto Buenaventura – Yumbo, hasta que: *i)* se verifique la disponibilidad de una demanda dispuesta a contratar y a pagar por los servicios de estos proyectos específicos, *ii)* se identifiquen los usuarios reales y concretos que se beneficiarán de la infraestructura, *iii)* se determine con claridad quiénes estarán obligados a asumir el costo del ingreso fijo regulado que remunerará el proyecto, *iv)* que se

explique a cabalidad bajo qué modalidad de negocio jurídico o contrato se va ejecutar la obra, y v) se determine plenamente cómo y quién va a adelantar la vigilancia y control del debido uso de los recursos recaudados del público para financiar el proyecto.

Lo anterior, puesto que, asegura que la reglamentación de la Planta de Regasificación del Pacífico amenaza injustificadamente el derecho colectivo a la **moralidad administrativa** porque permite que el proyecto se ejecute sin la debida planificación, creando el riesgo de que todos los usuarios del servicio de gas natural se vean obligados a asumir las consecuencias económicas de dicha falta de planificación. Pero además, porque el proyecto está estructurado para favorecer al inversionista y librarlo de los riesgos propios de la inversión privada, pues, independientemente de que la infraestructura se use o no, reporte un beneficio o no, el inversionista recibirá su Ingreso Fijo Regulado – IAE, es decir, todos los riesgos de la indebida planificación del proyecto serán asumidos únicamente por los usuarios de la demanda esencial, y no por el inversionista, quién tiene su remuneración asegurada.

Agrega que existe incertidumbre alrededor del proyecto, ya que no se sabe si realmente es necesario; si hay empresas interesadas en usarlo; quién se va a beneficiar del proyecto; quién va a pagar por sus servicios; y qué entidad va a vigilar que los recursos recaudados de los usuarios del servicio público se usen correctamente. Por lo que, la medida cautelar solicitada busca que por lo menos estas inquietudes se resuelvan antes de continuar con la ejecución del proyecto, para así evitar que se constituya una afectación mayor.

### **3. Análisis del Despacho.**

Procede el Despacho a determinar si en el presente asunto se vislumbra el inminente daño al derecho colectivo a la **moralidad administrativa** que amerite y/o justifique la adopción de alguna medida cautelar tendiente a prevenir que se continúe y/o se suspendan todos los trámites de selección del inversionista de la Planta de Regasificación del

Pacífico y del Gaseoducto Buenaventura-Yumbo, cuya suspensión persigue el coadyuvante de la parte actora a través de la solicitud de medida cautelar objeto de análisis:

a) Respecto del derecho a la **moralidad administrativa**, el Consejo de Estado, en sentencia de unificación jurisprudencial proferida el 1º de diciembre de 2015<sup>6</sup>, precisó:

"(...)

**2.1. La moralidad administrativa está ligada al ejercicio de la función administrativa, la cual debe cumplirse conforme al ordenamiento jurídico y de acuerdo con las finalidades propias de la función pública, ésta, determinada por la satisfacción del interés general. Ese interés general puede tener por derrotero lo que la Constitución Política enseña como fines esenciales del Estado, es decir, cuando quien cumple una función administrativa no tiene por finalidad servir a la comunidad o promover la prosperidad general o asegurar la convivencia pacífica y la vigencia del orden justo, sino que su actuar está dirigido por intereses privados y particulares y guiado por conductas inapropiadas, antijurídicas, corruptas o deshonestas, se puede señalar tal comportamiento como transgresor del derecho colectivo a la moralidad pública.** Y es colectivo, porque en un Estado Social de Derecho administración y administrados, es decir, la comunidad en general tiene derecho a **que los servidores que cumplen la función administrativa realmente lo hagan guiados por el principio de moralidad, que se repite, es conforme al ordenamiento jurídico y a las finalidades propias del cumplimiento de las funciones públicas, con total honestidad y transparencia.** Así las cosas, el bien jurídico tutelado por la acción popular es la moralidad administrativa o, lo que es lo mismo, **la lealtad del funcionario con los fines de la función administrativa mediante el actuar recto y honesto en el desarrollo de sus actuaciones.**

**2.2. Constituyen elementos esenciales para la configuración de la moralidad administrativa, desde el punto de vista de derecho colectivo amparable a través de la acción popular:**

**2.2.1. Elemento objetivo: Quebrantamiento del ordenamiento jurídico.** Este elemento puede darse en dos manifestaciones: (i) **Conexidad con el principio de legalidad** y (ii) **violación de los principios generales del derecho.**

**(i) El primero corresponde a la violación del contenido de una norma jurídica por la acción (acto o contrato) u omisión de una entidad estatal o de un particular en ejercicio de una función pública. El acatamiento del servidor público o del particular que ejerce una función pública a la ley caracteriza el recto ejercicio de la función pública.**

(...)

**(ii) Pero también forman parte del ordenamiento jurídico Colombiano aquellos principios generales del derecho consagrados en la Constitución y la ley, como los concretos de una materia. En este contexto y para efectos del derecho colectivo, la acción u omisión reputada de inmoral en el ejercicio de**

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, providencia del 1º de diciembre de 2015, expediente no. 11001-33-31-035-2007-00033-01(AP), C.P. Dr. Luis Rafael Vergara Quintero.

*una función administrativa debe transgredir un principio del derecho, ya sea de carácter general o que se aplique a un tema determinado, de manera que éste se convierte, al lado de la regla, en otro criterio de control para la protección de la moralidad administrativa.*

(...)

### **2.2.2. Elemento subjetivo.**

***No se puede considerar vulnerado el derecho colectivo a la moralidad pública sin hacer el juicio de moralidad de la actuación del funcionario para establecer si incurrió en conductas amañadas, corruptas o arbitrarias y alejadas de los fines de la correcta función pública.***

*Aquí es donde se concreta el segundo elemento. Consiste en que esa acción u omisión del funcionario en el desempeño de las funciones administrativas debe acusarse de ser inmoral; debe evidenciarse que el propósito particular del servidor se apartó del cumplimiento del interés general, en aras de su propio favorecimiento o del de un tercero.*

***Este presupuesto está representado en factores de carácter subjetivo opuestos a los fines y principios de la administración, traducidos en comportamientos deshonestos, corruptos, o cualquier denominación que se les dé; en todo caso, conductas alejadas del interés general y de los principios de una recta administración de la cosa pública, en provecho particular.***

### **2.2.3. Imputación y carga probatoria.**

***Ya se vio cómo para disponer la protección del derecho colectivo pretendido por el juez popular deben tener presencia tanto el elemento objetivo como el elemento subjetivo y su debida correlación. Para ello se requiere de una carga argumentativa por el actor popular en la que se efectúe una imputación directa, seria y real de la violación del ordenamiento jurídico y de la realización de las conductas atentatorias de la moralidad administrativa.***

*En este sentido corresponde al actor popular hacer esa imputación y cumplir con la carga probatoria que le corresponde, no sólo por así disponerlo el artículo 18 de la Ley 472 de 1998, sobre contenido de la demanda, o el artículo 167 del Código General del Proceso, sino porque tratándose del derecho colectivo en estudio (...) limita eficazmente que la acción popular sea utilizada inadecuadamente como medio judicial para resolver un juicio de simple legalidad y otorga todos los elementos necesarios para que el juez ponga en la balanza los supuestos jurídicos, fácticos y probatorios que lo lleven al convencimiento de que la actuación cuestionada estuvo bien justificada y no fue transgresora del derecho colectivo o que, por el contrario, se quebrantó el ordenamiento jurídico y de contera se vulneró la moralidad administrativa.*

(...)

*En efecto, el cumplimiento de este presupuesto permite que el juez popular tenga la seguridad de que está castigando realmente las conductas desviadas o deshonestas de los servidores en el ejercicio de sus funciones, al tiempo que está protegiendo o restableciendo el derecho que tienen los administrados a que la función pública se desarrolle conforme lo ha querido el constituyente.*

(...)

*Por ello, la concurrencia de estos presupuestos garantiza que al momento de determinar la violación del derecho colectivo a la moralidad administrativa el juez cuente con todos los elementos fácticos, debidamente probados, sobre*

los cuales calificará si la conducta del servidor es reprochable moralmente o no, según las alegaciones de las partes.

(...)." (Negrillas y subrayado fuera de texto).

b) El Consejo de Estado, en providencia del 7 de julio de 2003, dentro del proceso de radicación No. 2000-00111-01, M.P. Dr. Ricardo Hoyos Duque, al tratar el tema de las medidas cautelares en las acciones populares, precisó:

"(...)

La acción popular, de conformidad con lo previsto en el inciso 2º del artículo 88 de la Ley 472 de 1998 se ejerce "para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible". Con miras a cumplir esa finalidad de la acción popular, la ley 472 de 1998 estableció medidas previas o cautelares en el proceso adelantado en ejercicio de dicha acción, así: - Inciso 3º del artículo 17: **"En desarrollo del principio de prevalencia del derecho sustancial sobre el procesal, el juez competente que reciba la acción popular tendrá la facultad de tomar las medidas cautelares necesarias para impedir perjuicios irremediables e irreparables o suspender los hechos generadores de la amenaza a los derechos e intereses colectivos."** - Artículo 25: "Medidas cautelares. Antes de ser notificada la demanda y en cualquier estado del proceso podrá el juez, de oficio o a petición de parte, decretar, debidamente motivadas, las medidas previas que estime pertinentes para prevenir un daño inminente o para hacer cesar el que se hubiere causado. En particular, podrá decretar las siguientes: - Ordenar la inmediata cesación de las actividades que puedan originar el daño, que lo hayan causado o lo sigan ocasionando; - Ordenar que se ejecuten los actos necesarios, cuando la conducta potencialmente perjudicial o dañina sea consecuencia de la omisión del demandado; - Obligar al demandado a prestar caución para garantizar el cumplimiento de cualquiera de las anteriores medidas previas, y d) Ordenar con cargo al fondo para la defensa de los derechos e intereses colectivos los estudios necesarios para establecer la naturaleza del daño y las medidas urgentes a tomar para mitigarlo. PAR. 1º-El decreto y práctica de las medidas previas no suspenderá el curso del proceso. PAR. 2º- Cuando se trate de una amenaza por razón de una omisión atribuida a una autoridad o persona particular, el juez deberá ordenar el cumplimiento inmediato de la acción que fuere necesaria, para lo cual otorgará un término perentorio. Si el peligro es inminente podrá ordenar que el acto, la obra o la acción la ejecute el actor o la comunidad amenazada, a costa del demandado. -Artículo 26: Oposición a las medidas cautelares. El auto que decreta las medidas previas será notificado al demandado simultáneamente con la admisión de la demanda y podrá ser objeto de los recursos de reposición y de apelación; los recursos se concederán en el efecto devolutivo y deberán ser resueltos en el término de cinco días. La oposición a las medidas previas sólo podrá fundamentarse en los siguientes casos: -Evitar mayores perjuicios al derecho o interés colectivo que se pretende proteger; -Evitar perjuicios ciertos e inminentes al interés público. - Evitar al demandado perjuicios cuya gravedad sea tal que le haga prácticamente imposible cumplir un eventual fallo desfavorable. Corresponde a quien alegue estas causales demostrarlas. De lo anterior se colige que **la medida cautelar puede decretarse en cualquier estado del proceso, de oficio o a petición de parte, siempre que se pruebe: -la vulneración actual o inminente de un derecho colectivo y -que en esa vulneración esté comprometido, por acción u omisión, el sujeto demandado.** La Sala precisa que como el legislador señaló unas precisas causales con fundamento en las cuales el interesado puede oponerse a las medidas previas, que se refieren a los efectos que ha de producir la misma respecto

*de los derechos colectivos que se pretenden proteger, del interés público y de la situación del demandado, resulta importante tener en cuenta estas circunstancias con el objeto de que se profiera una medida que, además de ser necesaria para la garantía del derecho colectivo vulnerado o puesto en peligro, no resulte lesiva al propio derecho, al interés público o al demandado en grado tal que para éste sea imposible cumplir un eventual fallo desfavorable. Una vez cumplidos los supuestos que hacen procedente la medida previa o cautelar, el juez puede adoptar la que resulte necesaria para contrarrestar la vulneración o amenaza del derecho colectivo, debe ser la adecuada a las necesidades de cada circunstancia particular, pues las medidas enunciadas en el artículo 25 de la ley 472 de 1998 no son taxativas. La referida norma solamente ejemplifica las medidas que pueden adoptarse para determinados eventos, según se trate de una vulneración presente o inminente, la entidad de la misma y de acuerdo con el acto, hecho, acción u omisión que la genere.*

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

**c)** Conforme a lo anterior, y teniendo en cuenta que las medidas cautelares dentro del trámite de las acciones populares tienen como finalidad prevenir la vulneración actual o inminente de un derecho colectivo, se tiene que, 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, no estando autorizado el juez constitucional para decretar medidas cautelares sin el necesario y suficiente material probatorio.

**d)** Así las cosas, el Despacho no considera pertinente adoptar la medida cautelar solicitada, pues, no es inminente el daño al derecho colectivo a la *moralidad administrativa* que puedan acarrear los trámites de selección del inversionista de la Planta de Regasificación del Pacífico y del Gaseoducto Buenaventura-Yumbo, pues, en este momento procesal, no se avizoran y/o vislumbran los elementos objetivos y subjetivos esenciales para la configuración de una amenaza y/o vulneración de la *moralidad administrativa*.

En lo que respecta al *elemento objetivo*, no precisó la sociedad solicitante cuáles son las supuestas disposiciones jurídicas que violan los trámites de selección del inversionista de la Planta de Regasificación del Pacífico y del Gaseoducto Buenaventura-Yumbo, solo se limitó a manifestar, como fundamento de su intervención y de la medida

cautelar solicitada, (i) que el Decreto 2345 de 2015 impone una carga desproporcionada e injustificada a todos los usuarios del servicio público de gas a nivel nacional de remunerar los proyectos del Plan de Abastecimiento de Gas Natural a pesar de que no son beneficiarios de estos, puesto que, estableció sin explicación alguna que todos los usuarios del servicio de gas natural son beneficiarios de los proyectos de confiabilidad y seguridad del sistema, abusando del principio de legalidad para crear una ficción jurídica para justificar el cobro de un cargo nacional que no debería estar a cargo de los usuarios de servicios públicos; (ii) que el Decreto 2345 de 2015 desconoce el principio de planeación y permite que se ejecuten proyectos sin viabilidad financiera creando un mayor riesgo para los usuarios del servicio de gas que se verían obligados a asumir los costos de dicho riesgo; (iii) que la ejecución del Plan Transitorio de Abastecimiento de Gas Natural promueve prematuramente la construcción de la Planta de Regasificación del Pacífico y obliga a todos los colombianos a pagar por dicha infraestructura desde antes de que sea necesaria; (iv) que las Resoluciones CREG 107 y 152 de 2017 permiten que un proyecto que debería ser ejecutado a través de un contrato estatal se haga sin ningún tipo de contrato y además permiten que se comprometan dineros de los usuarios de servicios públicos sin ningún tipo de auditoria o control fiscal; y (v) que las Resoluciones CREG 107 y 152 de 2017 aumentan injustificadamente el alcance comercial de las empresas transportadoras de gas natural y crea el riesgo de que estas empresas abusen de su posición dominante frente a los demás miembros de la cadena de valor del gas, pero sin mencionar y/o indicar la sociedad coadyuvante solicitante de la medida cautelar que nos ocupa qué norma y/o disposiciones jurídica desconocen y/o quebrantan el Decreto 2345 de 2015 y las Resoluciones CREG 107 y 152 de 2017, es decir, que no se sustentó e indicó en los cargos aducidos las normas supuestamente violadas, a fin de pueda esta instancia judicial abordar y/o analizar ese elemento objetivo de la *moralidad administrativa*.

En lo que atañe al *elemento subjetivo*, sociedad CNE Oil & GAS S.A.S. no realiza un señalamiento preciso y fundado de contenido subjetivo frente a algún funcionario(s) vinculado con las entidades demandadas, que sea contrario a los fines y principios de la administración y/o la función administrativa, ni se deduce así de los medios probatorios allegados con el escrito contentivo de la coadyuvancia que obra en el expediente como anexos de dicho escrito en 611 folios.

Por lo tanto, no es posible, en este preciso momento procesal, decretar la suspensión de los trámites de selección del inversionista de la Planta de Regasificación del Pacífico y del Gaseoducto Buenaventura-Yumbo, como tampoco suspender los efectos del Decreto 2345 de 2015 y las Resoluciones CREG 107 y 152 de 2017, dado que, la medida cautelar solicitada, no está respaldada con unos elementos de prueba suficientes que permitan tener elementos de juicio razonables, acerca de la violación o amenaza del derecho e interés colectivo a la moralidad administrativa.

e) Ahora bien, manifiesta la sociedad coadyuvante que el Decreto 2345 de 2015 – saltándose lo ordenado por PDN 2014-2018<sup>7</sup> – dispone que en el caso de los proyectos de confiabilidad y seguridad del sistema de gas es necesario verificar la disposición de la demanda a contratar y a pagar por los proyectos antes de iniciar su ejecución, al respecto, cabe mencionar que, aún aceptándose que el documento denominado "*Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: Todos por un nuevo país*", tiene valor normativo vinculante, en virtud del artículo 2º de la Ley 1753 de 2015<sup>8</sup>, por ende, que su contenido es vinculante y tiene fuerza de ley, no es dable acceder a la solicitud de medida cautelar, como quiera que, no se dan los presupuestos necesarios para su adopción, ya que, como antes se mencionó, no se realiza un señalamiento preciso y fundado de

<sup>7</sup> Ley 1753 de 2015- Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 - Bases Pg. 230.

<sup>8</sup> "**ARTÍCULO 2o. PARTE INTEGRAL DE ESTA LEY. El documento denominado "Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: Todos por un nuevo país", elaborado por el Gobierno nacional con la participación del Consejo Superior de la Judicatura y del Consejo Nacional de Planeación, con las modificaciones realizadas en el trámite legislativo, es parte integral del Plan Nacional de Desarrollo y se incorpora a la presente ley como un anexo.**" (Negrillas fuera de texto).

contenido subjetivo frente a algún funcionario(s), vinculado con las entidades demandadas, que sea contrario a los fines y principios de la administración y/o la función administrativa, ni se deduce así de los medios probatorios allegados por la sociedad solicitante.

Cabe recordar que, a la *moralidad administrativa*, de acuerdo con los apartes jurisprudenciales antes transcritos, tiene como fuente el ejercicio de la función administrativa. Adicionalmente, para que pueda hablarse de lesión a este derecho e interés colectivo debe existir, necesariamente, una trasgresión al ordenamiento jurídico, al tiempo que, debe acreditarse la mala fe de la administración. Así, la actuación de la administración debe ser de tal magnitud que desnaturalice la función pública ejecutada, y la corrupción debe desembocar en la satisfacción de intereses particulares.

Por lo tanto, no toda irregularidad administrativa, como tampoco no cualquier incumplimiento o quebranto de la normatividad que rija o regule determinado procedimiento administrativo constituye, *per se*, una amenaza y/o violación de la *moralidad administrativa*, pues, para ello se requiere la existencia o presencia de un elemento que denote un propósito o finalidad contrario a los cometidos para los cuales están instituidos los procedimientos y atribuidas las competencias administrativas, como por ejemplo, el ánimo o interés de satisfacer o alcanzar un interés personal, de grupo o de terceros, que, resulta opuesto o diferente al preestablecido, en cada caso, por el constituyente y el legislador.

En efecto, la *moralidad administrativa*, está referida al ejercicio de la función administrativa conforme al ordenamiento jurídico y a las finalidades propias del cumplimiento de las funciones públicas, determinadas por la satisfacción del interés general y no por intereses privados y particulares, sin que cualquier vulneración al ordenamiento jurídico, en el ejercicio de tal función, lleve consigo de manera automática, amenaza o vulneración a la *moralidad administrativa*, por lo

que, no toda violación al principio de legalidad, lleva consigo necesariamente violación del derecho colectivo mencionado.

f) Conforme a lo anteriormente expuesto, el Despacho observa que no hay lugar a acceder a la medida cautelar solicitada, razón por la que, la misma será denegada.

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

**RESUELVE:**

**1º) Deniégase la solicitud** de la medida cautelar presentada por la sociedad CNE Oil & GAS S.A.S., coadyuvante de la parte actora en el proceso de la referencia, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**2º) Ejecutoriado este auto 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. veinticinco (25) de octubre de dos mil diecinueve (2019).

**Magistrado Ponente:** OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS  
**Radicación:** No. 110013334006201800430-00  
**Demandante:** SOLUCIONES INMOBILIARIAS REAL STATE  
**Demandado:** BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL-SECRETARÍA DISTRITAL DEL HABITAT  
**Referencia:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO-APELACIÓN AUTO

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por el señor Francisco Ignacio Garzón Yépez en calidad de demandante (fls. 334 a 336 cdno. No. 1), en contra de la providencia que rechazó parcialmente la demanda frente al citado señor, decisión adoptada mediante auto del 12 de abril de 2019, proferida por el Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito de Bogotá (fls. 330 a 333 ibidem).

**I. ANTECEDENTES****1. La demanda**

1) El señor Francisco Ignacio Garzón Yépez, y la sociedad Soluciones Inmobiliarias Real State S.A.S, por intermedio de apoderado judicial, presentaron demanda en ejercicio de la acción contenciosa administrativa – medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contenida en el artículo 138 de la Ley 1437 del 2011 (CPACA), ante la Oficina de Apoyo Judicial de los Juzgados Administrativos del Circuito de Bogotá, (fls. 1 a 30 cdno. No. 1), con el fin de obtener la declaración de nulidad del acto administrativo contenido en la Resolución No. 286 de 23 de marzo de 2018 *“Por la cual se resuelve una solicitud de revocatoria directa contra la Resolución No. 628 de 9 de junio de 2014”*, proferida por la Secretaría Distrital de Hábitat.

2) Efectuado el respectivo reparto le correspondió el conocimiento del presente medio de control al Juzgado Sexto Administrativo de Oralidad de Bogotá (fl. 328 cdno. No. 1).

## **2. La providencia objeto del recurso**

El Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito de Bogotá, mediante providencia del 12 de abril de 2019 (fls. 330 a 333 cdno. No. 1), rechazó parcialmente la demanda, al considerar que al señor Francisco Ignacio Garzón Yépez, no le asiste legitimación en la causa por activa para demandar el acto administrativo contenido en la Resolución No. 286 de 23 de marzo de 2018 *"Por la cual se resuelve una solicitud de revocatoria directa contra la Resolución No. 628 de 9 de junio de 2014"*, proferida por la Secretaría Distrital de Hábitat.

Advirtió el juez de primera instancia que el citado señor no se encuentra legitimado en la causa por activa para demandar el acto administrativo cuya nulidad se pretende, por cuanto no hizo parte de la actuación administrativa como persona natural.

## **3. La apelación**

El señor Francisco Ignacio Garzón Yépez el 26 de abril de 2019, interpuso recurso de apelación contra la decisión que rechazó parcialmente la demanda (fls. 334 a 336 cdno. No. 1), el cual fue concedido por el *a quo* mediante auto del 19 de julio de 2019 (fls. 352 y 353 cdno. No. 1), oportunidad en la cual el apoderado judicial de la parte demandante manifestó en síntesis lo siguiente:

Advirtió que muchas de las decisiones adoptadas en la actuación administrativa que culminó con el acto administrativo demandado fueron notificadas al señor Francisco Ignacio Garzón Yépez en calidad de persona natural y como propietario del apartamento ubicado en la carrera 7 G No. 146-50 apartamento 702 de la localidad de Usaquén, para lo cual enumera las comunicaciones y dirigencias de intermediación notificadas al señor Garzón Yépez.

Señaló que por tal razón se encuentra demostrado que los actos señalados no fueron dirigidos al señor Garzón Yépez en calidad de representante legal de la sociedad Zaga Soluciones Inmobiliarias Ltda, sino como persona natural y en calidad de propietario del apartamento, adicionalmente en dichos actos y en distintas oportunidades fueron enviadas a direcciones diferentes, esto es que algunas coincidían con el escrito de la queja otra veces no.

Anotó que el señor Francisco Ignacio Garzón Yépez, como propietario del apartamento ubicado en la carrera 7G No. 146-50 apartamento 702 de la localidad de Usaquén, fue quien sufrió los perjuicios ocasionados por la entidad demandada, toda vez que como se indicó en la demanda la propiedad del inmueble no se perfeccionó en cabeza de la sociedad, sino que el señor Garzón Yépez como persona natural y a título propio se vinculó a título personal en el trámite administrativo que dio origen al acto demandado.

Desconocer la legitimación del citado señor como propietario del bien sobre el cual la Secretaría Distrital de Habitat vulneró sus derechos en los términos indicados en la demanda, implica la negación al acceso a la administración de justicia, frente al actuar desproporcionado e indebido de la entidad demandante.

En atención a lo anterior, solicita se revoque el auto por el cual se rechazó la demanda frente al señor Francisco Ignacio Garzón Yépez y en su lugar la misma sea admitida.

## **II. CONSIDERACIONES**

1) De conformidad con el artículo 244 del C.P.A.C.A., norma aplicable al trámite de la presente acción, el recurso de apelación contra las decisiones proferidas mediante auto notificadas por estado, deberán interponerse y sustentarse dentro de los tres días siguientes; la norma en cita preceptúa:

**"ARTÍCULO 244. TRÁMITE DEL RECURSO DE APELACIÓN CONTRA AUTOS.** La interposición y decisión del recurso de apelación contra autos se sujetará a las siguientes reglas:

1. Si el auto se profiere en audiencia, la apelación deberá interponerse y sustentarse oralmente en el transcurso de la misma. De inmediato el juez dará traslado del recurso a los demás sujetos procesales con el fin de que se pronuncien y a continuación procederá a resolver si lo concede o lo niega, de todo lo cual quedará constancia en el acta.

2. Si el auto se notifica por estado, el recurso deberá interponerse y sustentarse por escrito dentro de los tres (3) días siguientes ante el juez que lo profirió. De la sustentación se dará traslado por Secretaría a los demás sujetos procesales por igual término, sin necesidad de auto que así lo ordene. Si ambas partes apelaron los términos serán comunes. El juez concederá el recurso en caso de que sea procedente y haya sido sustentado.

3. Una vez concedido el recurso, se remitirá el expediente al superior para que lo decida de plano.

4. Contra el auto que decide la apelación no procede ningún recurso." (Resalta el Despacho).

En consecuencia el recurso de apelación contra una decisión deberá interponerse y sustentarse dentro de los 3 días siguientes a que se profirió y el numeral 3º de la citada norma establece que una vez concedido el recurso de apelación por el Juez de primera instancia, el superior lo decidirá de plano.

En efecto, la decisión adoptada por el Juez Sexto Administrativo Oral del Circuito de Bogotá por auto del 12 de abril de 2019, en el sentido de rechazar la demanda frente al señor Francisco Ignacio Garzón Yépez, actuando en nombre propio, por no tener legitimación en la causa por activa, se notificó por estado el 22 de abril de 2019, como se evidencia en folio 333 del cuaderno No. 1 del expediente; razón por la cual, la parte debió interponer y sustentar sus argumentos de contradicción hasta el día 25 de abril de 2019, pero como consta a folio 345 del expediente, se dejó constancia secretarial en la que se advierte que el día antes señalado no corrieron términos con ocasión del paro nacional, por lo que el apelante contaba hasta el 26 de abril de 2019,

para interponer el recurso de apelación como efectivamente sucedió (fls. 334 a 336 ibidem).

2) Establecido lo anterior, procede la Sala a resolver de plano el recurso de apelación interpuesto por el demandante, en los siguientes términos:

El Juez Sexto Administrativo Oral del Circuito de Bogotá se pronunció frente al escrito de la demanda mediante auto del 12 de abril de 2019 (fls. 330 a 333 cdno. No. 1), rechazándola parcialmente, al considerar que al señor Francisco Ignacio Garzón Yépez, no le asiste legitimación en la causa por activa para demandar el acto administrativo contenido en la Resolución No. 286 de 23 de marzo de 2018 *"Por la cual se resuelve una solicitud de revocatoria directa contra la Resolución No. 628 de 9 de junio de 2014"*, proferida por la Secretaría Distrital de Hábitat.

3) El auto recurrido será confirmado por las razones que se señalan a continuación:

a) Respecto de la legitimación en la causa por activa, para demandar el acto administrativo contenido en la Resolución No. 286 de 23 de marzo de 2018 *"Por la cual se resuelve una solicitud de revocatoria directa contra la Resolución No. 628 de 9 de junio de 2014"*, proferida por la Secretaría Distrital de Hábitat, la parte actora señala que muchas de las decisiones adoptadas en la actuación administrativa que culminó con el acto administrativo demandado fueron notificadas al señor Francisco Ignacio Garzón Yépez en calidad de persona natural y como propietario del apartamento ubicado en la carrera 7 G No. 146-50 apartamento 702 de la localidad de Usaquén, para lo cual enumera las comunicaciones y diligencias de intermediación notificadas al señor Garzón Yépez.

Afirma el apelante que se encuentra demostrado que los actos señalados no fueron dirigidos al señor Garzón Yépez en calidad de representante legal de la sociedad Zaga Soluciones Inmobiliarias Ltda, sino como persona natural y en calidad de propietario del apartamento, adicionalmente en dichos actos y en distintas oportunidades fueron

enviadas a direcciones diferentes, esto es que algunas coincidían con el escrito de la queja otra veces no.

El señor Francisco Ignacio Garzón Yépez, como propietario del apartamento ubicado en la carrera 7G No. 146-50 apartamento 702 de la localidad de Usaquén, fue quien sufrió los perjuicios ocasionados por la entidad demandada, toda vez que como se indicó en la demanda la propiedad del inmueble no se perfeccionó en cabeza de la sociedad, sino que el señor Garzón Yépez como persona natural y a título propio se vinculó a título personal en el trámite administrativo que dio origen al acto demandado.

Desconocer la legitimación del citado señor como propietario del bien sobre el cual la Secretaría Distrital de Habitat vulneró sus derechos en los términos indicados en la demanda, implica la negación al acceso a la administración de justicia, frente al actuar desproporcionado e indebido de la entidad demandante.

Revisada la actuación administrativa adelantada por la Secretaría Distrital de Habitat se observa lo siguiente:

La actuación administrativa inició por la queja presentada por el señor Francisco Garzón Yépez, en su condición de gerente de la compañía Zaga Soluciones Inmobiliaria Ltda en su calidad de propietario del apartamento 702 del proyecto de vivienda Portal de Cedritos I, por las presuntas irregularidades presentadas en las zona de esta ciudad, contra la sociedad enajenadora Proyectos y Fabricados Ltda en liquidación, que culminó con la expedición de la Resolución No. 628 de 9 de junio de 2014 *"Por la cual se impone una sanción y se impone una orden"*.

En efecto, en el citado acto administrativo se resolvió imponer a la sociedad Proyectos y Fabricados Ltda en Liquidación representada legalmente por el señor Hernán Darío Fonseca Herrera, multa por valor de trescientos cincuenta mil pesos (\$350.000.00) que corresponden a

cuarenta y dos millones cuatrocientos noventa mil cuatrocientos veinte pesos (\$42.490.420.00).

Posteriormente, el señor Hernán Darío Fonseca Herrera, presentó solicitud de revocatoria directa en contra de la Resolución No. 628 de 9 de junio de 2014, la cual fue resuelta mediante la Resolución No. 286 del 23 de marzo de 2018 "Por la cual se resuelve una solicitud de Revocatoria Directa contra la Resolución No. 628 de 9 de junio de 2014" (fls. 203 a 209 cdno. No. 1), en la cual se resolvió:

"(...)

**ARTÍCULO PRIMERO:** *Acceder a las pretensiones del solicitante y en consecuencia Revocar la Resolución No. 628 de 9 de junio de 2014, expedida dentro del expediente con Radicado número 120115605-01 de 9 de junio de 2014, adelantado contra la sociedad enajenadora PROYECTOS Y FABRICADOS LTDA EN LIQUIDACIÓN con NIT. 800.0950898-6, representada legalmente por el señor HERNÁN DARÍO FONSECA HERRERA (o quien haga sus veces).*

**ARTÍCULO SEGUNDO:** *Ordenar el archivo de la investigación adelantada con Radicado No. 120115605-1 de 9 de junio de 2014, contra la sociedad enajenadora PROYECTOS FABRICADOS LTDA EN LIQUIDACIÓN, con NIT. 800.095.898-6, representada legalmente por el señor HERNÁN DARÍO FONSECA HERRERA (o quien haga sus veces), por las razones que motivan el presente acto.*

Ahora bien, revisadas las pretensiones de la demanda la parte actora solicita se declare la nulidad de la Resolución No. 286 del 23 de marzo de 2018 "Por la cual se resuelve una solicitud de Revocatoria Directa contra la Resolución No. 628 de 9 de junio de 2014", y como consecuencia de la anterior declaración y a título de restablecimiento del derecho pretende que se mantenga la vigencia del acto acusado y se reconozca al señor Francisco Ignacio Garzón Yépez quien actúa en nombre propio y a la sociedad Soluciones Inmobiliarias Real State SAS (antes Zaga Soluciones Inmobiliarias Ltda), la suma de ciento sesenta millones doscientos treinta y dos mil sesenta y siete pesos (\$160.232.067), por concepto de los materiales, herramientas y mano de obra ejecutadas en el apartamento 702 de Edificio Portal de

Cedritos, los cuales fueron negados en el proceso de responsabilidad Civil Extracontractual tramitado bajo el radicado 110013103002201600326-01, en sentencia de primera instancia de 21 de agosto de 2018, proferida por el Juzgado 2 Civil del Circuito de Bogotá, con fundamento en el acto que se demanda en el presente medio de control.

En el presente asunto, como ya fue señalado la actuación administrativa inició por la queja instaurada por el señor Francisco Garzón Yépez, en su condición de gerente de la compañía Zaga Soluciones Inmobiliaria Ltda, y dicha actuación culminó con la resolución sancionatoria, la cual fue revocada mediante el acto administrativo demandado.

No obstante lo anterior, advierte la Sala que efectivamente al señor Francisco Garzón Yépez, no le asiste legitimación en la causa por activa para demandar la Resolución No. 286 del 23 de marzo de 2018 *"Por la cual se resuelve una solicitud de Revocatoria Directa contra la Resolución No. 628 de 9 de junio de 2014"*, puesto que pretende mediante el ejercicio del medio de control de la referencia el reconocimiento de la suma de (\$160.232.067), por concepto de materiales, herramientas y mano de obra ejecutadas en el apartamento 702 de Edificio Portal de Cedritos, los cuales fueron negados en el proceso de responsabilidad Civil Extracontractual, cuando el no hizo parte de la actuación administrativa como persona natural, y la suma pretendida no fue objeto de pronunciamiento dentro de la actuación administrativa.

Además de lo anterior, ante una declaratoria de nulidad del acto demandado quedaría en firme la sanción impuesta a la sociedad Proyectos y Fabricados Ltda en Liquidación a favor de la Tesorería Distrital, por lo que tampoco se advierte un interés directo en el proceso del señor Francisco Garzón Yépez.

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



Libertad y Orden

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

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

**PROCESO N°:** 110013334002201700100-01  
**MEDIO DE CONTROL:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**DEMANDANTE:** DAVID LEVI APEL  
**DEMANDADO:** MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO  
**ASUNTO:** RESUELVE APELACIÓN

**MAGISTRADO PONENTE: FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA.**

Decide el Despacho el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra el auto proferido en audiencia inicial de veintidós (22) de agosto de dos mil dieciocho (2018), proferido por el Juzgado Segundo Administrativo Oral de Circuito de Bogotá, mediante el cual se resolvió denegar la práctica de unas pruebas.

**1. ANTECEDENTES**

1° El señor David Levy Appel, a través de apoderado, interpuso demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de la Superintendencia de Industria y Comercio con el fin que se declarara la nulidad de la Resolución No. 31739 de 26 de mayo de 2016 por medio de la cual se sancionó con multa al hoy actor por infracción de lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley 1340 de 2009, así como de la Resolución No. 69906 de 19 de octubre de 2016, mediante la cual se resolvió el recurso de reposición.

PROCESO N°: 110013334002201700100-01  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: DAVID LEVI APEL  
DEMANDADO: MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO  
ASUNTO: RESUELVE APELACIÓN AUTO

2° Mediante memorial de 15 de noviembre de 2017<sup>1</sup>, la Superintendencia de Industria y Comercio contestó la demanda, oponiéndose a las pretensiones de la parte actora.

3°. El día veintidós (22) de agosto de dos mil dieciocho (2018) se llevó a cabo la audiencia inicial, en la cual el A quo se pronunció sobre las pruebas aportadas y solicitadas por las partes, resolviendo negar las siguientes pruebas solicitadas por la parte demandante: i) Del oficio dirigido a la Superintendencia de Industria y Comercio, numeral 5.2.2., fl. 396 del cuaderno 1; ii) del oficio dirigido al Consejo de Estado, numeral 5.2.1., fl. 396 del cuaderno 1; iii) del oficio dirigido a la Universidad Nacional, numeral 5.2.3., fl. 396 del cuaderno 1; iv) del oficio dirigido " a la empresa que lleva la contabilidad del actor", numeral 5.2.6., fl. 396 del cuaderno 1; y, v) testimonio de los expertos Ingrid Soraya Ortiz, Camilo Ossa y Juan David Gutiérrez.

4° Contra la anterior decisión, la parte demandante interpuso recurso de apelación, con fundamento en lo siguiente:

"(...) en cuanto a la negativa de oficiar a la Relatoría del Consejo de Estado, considero que es una prueba pertinente, que no solo se trata de antecedentes judiciales y que obren en la página web del Consejo de Estado sino que se trata de una serie de documentos públicos cuya pertinencia es fundamental en este litigio dado que tienen relación con la fijación del mismo en cuanto al cargo de la indebida aplicación del numeral 1° del artículo 47 del Decreto 2153 del año 92, dado que la Superintendencia de Industria y Comercio en las resoluciones objeto de análisis en el presente litigio cambiaron la postura que ha tenido la Superintendencia a lo largo de más de 10 años en los temas de interpretación de lo que son las normas por objeto y por efecto y, específicamente, en este caso particular. Por lo tanto, dicha prueba sirve e ilustran esos documentos públicos cómo la jurisprudencia del Consejo de Estado en casos anteriores ha sido ecuaníme y ha sido fundamental para tomar las decisiones y ha dado una correcta aplicación de las normas relacionadas, como lo he citado anteriormente, con el numeral 1° del artículo 47 del Decreto 2153 del año 92 y el artículo 45 de la misma norma y es uno de los puntos de litigio. En cuanto a oficiar a la Oficina Jurídica de la Superintendencia de Industria y Comercio, que también fue negada la prueba, básicamente se considera que es un tema netamente pertinente dado que los documentos públicos que reposan en la entidad y que guardan relación con los diferentes pronunciamientos que ha tenido la Superintendencia de Industria y Comercio, específicamente, la Delegatura de Protección para la Competencia y el Despacho del señor Superintendente frente a los temas de acuerdos o cárteles que tienen por objeto o como efecto la fijación de precios, guarda relación con el cargo de indebida aplicación del

<sup>1</sup> Folios 41 a 52 del cuaderno apelación auto pruebas

PROCESO N°: 110013334002201700100-01  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: DAVID LEVI APEL  
DEMANDADO: MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO  
ASUNTO: RESUELVE APELACIÓN AUTO

numeral 1° del artículo 47 del Decreto 2153 del año 1992 e igualmente con el artículo 45 de la misma norma. En cuanto a la negativa de oficio a la Universidad Nacional, esta prueba es pertinente y útil al Despacho, en primer lugar, por cuanto guarda relación con uno de los puntos de fijación de litigio cual es el tema de aplicación del numeral primero del artículo 47 y efectivamente hace relación con si existió efectos de la conducta, si la Superintendencia logró en esa Resolución y a través de la actuación administrativa probar que efectivamente los consumidores colombianos se encontraban afectados por el cartel encontrado por la Superintendencia y que fue sancionado. Es importante tener en cuenta que con dicha prueba lo que se pretende es dejar en claro que la Superintendencia no aplicó en debida forma el numeral 1° del artículo 47, es decir, que si bien la conducta tuvo un objeto o un fin, el mismo no fue llevado al mercado. En cuanto a la prueba de la contabilidad del dr. David Levi, es importante dejar en claro que dicha prueba es pertinente y es conducente dado que si bien la misma hace parte, no fue aportada en la demanda, debería el Despacho acceder a la misma dada que tiene que ver con la proporcionalidad de la sanción y la debida aplicación del artículo 26 de la Ley 1340, lo que va de la mano con la fijación del litigio en cuanto a la indebida aplicación del artículo 26 y su incongruencia con el pliego de cargos, igualmente con la aplicación del principio de proporcionalidad. En cuanto a la negativa de decretar los testimonios de expertos, es importante poner de presente al Despacho que si bien existen dos tipos de testigos, los que presencian los hechos como los que no, es decir, el testigo común y el testigo experto, es importante tener en cuenta que las personas citadas como expertos en tema de libre competencia fueron citadas con unos propósitos especiales. Además de ellos tener la ciencia y el conocimiento precisos sobre temas de libre competencia, lo que se requiere aquí probar con los mismos son hechos propios de la actuación administrativa y, en especial, guardan entera relación con la aplicación de los criterios de proporcionalidad y la aplicación debida del artículo 47 y 45 del Decreto 2153. A ellos se les pretende indagar respecto de su conocimiento y sin provocar concepto alguno sobre los hechos relacionados con el cartel, es decir, si el cartel tuvo efectos, si efectivamente ese cartel que estudió la Superintendencia de Industria y Comercio se le aplicó en debida forma el artículo 26 de la Ley 1340 y si efectivamente la Superintendencia aportó los medios probatorios durante la actuación administrativa que le permitirían decir que la conducta tuvo efecto en el mercado, lo cual, como lo he dicho, lleva a una indebida aplicación del artículo 47 del Decreto 2153 y guarda relación con la proporcionalidad de la sanción. (...)”<sup>2</sup>

5°. La Juez de conocimiento concedió mediante Auto proferido en la Audiencia Inicial el recurso de apelación en el efecto devolutivo.

## 2. CONSIDERACIONES

Con relación a las pruebas que considera el apelante deben ser practicadas, el Despacho encuentra lo siguiente:

---

<sup>2</sup> Minuto 15:35:41

PROCESO N°:	110013334002201700100-01
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	DAVID LEVI APEL
DEMANDADO:	MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO
ASUNTO:	RESUELVE APELACIÓN AUTO

1º. En el numeral 5.2.1. de la demanda se solicitó por la parte actora la prueba consistente en oficiar a la relatoría del Consejo de Estado con el fin que adjunte al expediente todas las providencias – sentencias – que la sección primera de dicha corporación haya proferido en los trámites de nulidad y restablecimiento del derecho en los que se hayan demandado actos administrativos emitidos por la Superintendencia de Industria y Comercio en el marco de investigaciones por violación a las normas de libre competencia.

Sobre el particular, es del caso mencionar que, tal como ha reconocido el Consejo de Estado<sup>3</sup>, la copia de sentencias del Consejo de Estado sirve como criterio auxiliar de interpretación o, incluso, en el caso de la jurisprudencia, se tiene como precedente obligatorio, más no es considerado como medio de prueba. Tal como lo señaló el A quo en su decisión, bien puede ser consultada la jurisprudencia de dicha Corporación sobre temas de competencia a través de medios informáticos, por lo que se considera bien denegada dicha prueba.

2º. En el numeral 5.2.2. de la demanda se solicitó por la parte actora el decreto de la prueba consistente en oficiar a la Oficina Jurídica de la Superintendencia de Industria y Comercio para que adjunte al expediente la totalidad de las resoluciones sancionatorias proferidas por el señor Superintendente de Industria y Comercio mediante las cuales se haya determinado la violación del numeral 1º del artículo 47 del Decreto 2153 de 1992, lo cual incluye las resoluciones que resolvieron los recursos de reposición correspondientes al periodo comprendido entre los años 2001 a 2016.

El A quo negó la práctica de dicha prueba teniendo en consideración que de conformidad con lo previsto en el artículo 173<sup>4</sup> del Código General del Proceso, el

---

<sup>3</sup> CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION CUARTA Consejero ponente: HUGO FERNANDO BASTIDAS BARCENAS Bogotá D.C., quince (15) de marzo de dos mil trece (2013) Radicación número: 15001-23-31-000-2010-00933-02(19227)

<sup>4</sup> ARTÍCULO 173. OPORTUNIDADES PROBATORIAS. Para que sean apreciadas por el juez las pruebas deberán solicitarse, practicarse e incorporarse al proceso dentro de los términos y oportunidades señalados para ello en este código. En la providencia que resuelva sobre las solicitudes de pruebas formuladas por las partes, el juez deberá pronunciarse expresamente sobre la admisión de los documentos y demás pruebas que estas hayan aportado. El juez se abstendrá de

PROCESO N°: 110013334002201700100-01  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: DAVID LEVI APEL  
DEMANDADO: MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO  
ASUNTO: RESUELVE APELACIÓN AUTO

demandante no cumplió con el deber señalado en el numeral 10º del artículo 78<sup>5</sup> de la misma normativa, consistente en solicitar directamente o por medio del ejercicio del derecho de petición dicha información.

Más allá de ello, es del caso señalar que no se advierte en qué forma dicha prueba contribuiría a determinar el alcance del numeral 1º del artículo 47 del Decreto 2153 del año 1992 e igualmente con el artículo 45 de la misma norma y que dispone como actos contrarios a la libre competencia los que tengan por objeto o tengan como efecto la fijación directa o indirecta de precios, lo que en realidad obedece al estudio de la norma realizado por el Juez. Debe igualmente precisarse que, en el presente asunto se pretende la declaratoria de nulidad de actos administrativos de carácter particular y concreto en donde se debate si el hoy actor infringió la normativa antes mencionada, mas no se trata de discutir la legalidad de otros actos que hubiese proferido la Superintendencia en asuntos similares. Por ello, considera el Despacho que la prueba fue bien denegada.

3º. En el numeral 5.2.3. de la demanda, la parte actora solicitó oficiar a la Decanatura de Economía de la Universidad Nacional de Colombia, entregándole copia de las Resoluciones demandadas con el fin que absuelva los siguientes interrogantes: i) Si, desde el punto de vista económico, en las Resoluciones citadas la Superintendencia de Industria y Comercio probó, desde el punto de vista cuantitativo (estudio económico) que en el mercado relevante de papel higiénico y servilletas que los precios cobrados por las empresas investigadas en el canal institucional y supermercados eran iguales o similares entre sí o si dichos precios tuvieron una tendencia al alza; ii) si en las Resoluciones citadas la Superintendencia de Industria y Comercio aportó evidencia

---

ordenar la práctica de las pruebas que, directamente o por medio de derecho de petición, hubiera podido conseguir la parte que las solicite, salvo cuando la petición no hubiese sido atendida, lo que deberá acreditarse sumariamente.

Las pruebas practicadas por comisionado o de común acuerdo por las partes y los informes o documentos solicitados a otras entidades públicas o privadas, que lleguen antes de dictar sentencia, serán tenidas en cuenta para la decisión, previo el cumplimiento de los requisitos legales para su práctica y contradicción.

<sup>5</sup> **ARTÍCULO 78. DEBERES DE LAS PARTES Y SUS APODERADOS.** Son deberes de las partes y sus apoderados:

(...)

10. Abstenerse de solicitarle al juez la consecución de documentos que directamente o por medio del ejercicio del derecho de petición hubiere podido conseguir.

PROCESO N°: 110013334002201700100-01  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: DAVID LEVI APEL  
DEMANDADO: MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO  
ASUNTO: RESUELVE APELACIÓN AUTO

estadística y cuantitativa que corroborara que los precios del papel higiénico y servilletas cobrados por las empresas investigadas eran iguales entre sí; y, iii) si en las Resoluciones citadas la Superintendencia de Industria y Comercio aportó evidencia cuantitativa que corroborara que los precios del papel higiénico y servilletas cobrados por las empresas investigadas aumentaron entre un 10% y 30% en el periodo comprendido entre los años 2003 y 2010.

La prueba solicitada por el actor resulta impertinente e inconducente para controvertir el resultado del estudio realizado por la Superintendencia y que sirvió para fundar los actos demandados. Lo anterior, por cuanto, si lo pretendido por el actor era controvertir el estudio económico del comportamiento del mercado de papel suave en el mercado colombiano señalado por la Superintendencia en la Resolución No. 31739 de 2016, en el que se plantearon supuestos económicos a partir de los cuales la entidad demandada señaló el aumento de precios y consecuentemente el acuerdo entre las personas naturales y jurídicas vinculadas a la investigación administrativa, tal como se relata en el escrito de contestación de la demanda,<sup>6</sup> en la forma como se ha formulado dicha prueba, la misma correspondería a prueba por informe. De la prueba por informe, es del caso mencionar que en los términos descritos por el artículo 275 del Código General del Proceso, dicha prueba se dirige a solicitar informe a entidades públicas o privadas, o a sus representantes, o a cualquier persona sobre hechos, actuaciones, cifras o demás datos que resulten de los archivos o registros de quien rinde el informe, salvo los casos de reserva legal, lo que no podría dilucidar la Universidad Nacional en el asunto en particular por cuanto no se advierte que dicha entidad haya intervenido en la actuación administrativa.

Por demás, será el Juez al momento de proferir sentencia, quien determine si dicho estudio adolece de los aspectos señalados por el actor. Por ello, se considera bien denegada la prueba.

---

<sup>6</sup> Folio 48 del cuaderno auto de pruebas

PROCESO N°:	110013334002201700100-01
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	DAVID LEVI APEL
DEMANDADO:	MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO
ASUNTO:	RESUELVE APELACIÓN AUTO

4°. En el numeral 5.2.6. de la demanda, se solicitó por el actor oficiar a la empresa que lleva la contabilidad del señor David Levy Appel para obtener los siguientes documentos relevantes: i) Que se expida una certificación por parte del contador del señor David Levy Appel en los cuales se indique el valor recibido por el referido señor como contraprestación a su labor como Gerente de la sociedad CARTONES Y PAPELES DE RISARALDA S.A. durante el periodo comprendido entre los años 2008 a 2010; y, ii) Que se expida una certificación por el contador del señor Jimmy Levy Appel en las cuales se indiquen los valores o ingresos recibidos por el referido señor por actividades distintas a su labor como gerente de la sociedad CARTONES Y PAPELES DE RISARALDA S.A. durante el periodo comprendido entre los años 2008 a 2010.

Sobre el particular, es del caso mencionar que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 173 del Código General del Proceso, el Juez se abstendrá de ordenar la práctica de pruebas que, como en este caso, directamente hubiera podido conseguir la parte que lo solicite, por lo cual, dicho medio probatorio pudo ser aportado por el demandante con el escrito de la demanda, debiendo confirmar la decisión de primera instancia.

5°. En el numeral 5.4. del escrito de la demanda se solicitó la prueba consistente en la práctica de los siguientes testimonios: i) Ingrid Soraya Ortiz, en su calidad de investigadora y experta en temas de libre competencia quien se encuentra adscrita al Departamento de Derecho Comercial de la Facultad de Derecho de la Universidad Externado de Colombia, ii) Camilo Ossa, en su calidad de investigador y experto en temas de libre competencia, quien se encuentra adscrito al Departamento de Derecho Económico; y, iii) Juan David Gutiérrez, en calidad de investigador y experto en temas de libre competencia quien hoy en día se encuentra realizando estudios de Doctorado en la Universidad de Oxford en Inglaterra, todos ellos para que rindan declaración sobre el efecto de las conductas restrictivas de la competencia en el mercado, los estudios cualitativos realizados en la actuación administrativa para determinar el efecto de las conductas del mercado, la relación existente entre la falta de efecto de una conducta contraria a las normas de libre competencia y los criterios de proporcionalidad para graduar la sanción a una persona natural.

PROCESO N°: 110013334002201700100-01  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: DAVID LEVI APEL  
DEMANDADO: MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO  
ASUNTO: RESUELVE APELACIÓN AUTO

Contrario a lo señalado por el apelante, dichos testimonios no son pertinentes ni conducentes para determinar la aplicación del artículo 26 de la Ley 1340 de 2009 y si la Superintendencia aportó los medios probatorios durante la actuación administrativa que le permitirían decir que la conducta tuvo efecto en el mercado, lo cual en su criterio llevaría a una indebida aplicación del artículo 47 del Decreto 2153 y guardaría relación con la proporcionalidad de la sanción, por cuanto, tal como lo señaló el A quo con ello no se pretende probar hechos sino que corresponde al estudio de legalidad del Juez el contenido y alcance de las normas citadas por el actor.

Por lo anterior, el Despacho

### **RESUELVE**

**PRIMERO.- CONFÍRMASE** el Auto proferido en audiencia inicial de veintidós (22) de agosto de dos mil dieciocho (2018), proferido por el Juzgado Segundo Administrativo Oral de Circuito de Bogotá, por las razones expuestas en la parte considerativa de ésta providencia.

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

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

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**  
Magistrado

## REPÚBLICA DE COLOMBIA

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA  
SUBSECCIÓN B

Bogotá D.C., veinticinco (25) de octubre de dos mil diecinueve (2019).

**Magistrado Ponente:** OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS  
**Expediente:** No. 250002341000201900869-00  
**Demandante:** BANCOLOMBIA S.A  
**Demandado:** UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL-  
DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS  
NACIONALES DIAN  
**Referencia:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL  
DERECHO -

Decide el Despacho la admisión de la demanda presentada por la sociedad Bancolombia S.A., por intermedio de apoderado judicial, en ejercicio del medio de control nulidad y restablecimiento del derecho contenida en el artículo 138 del C.P.A.C.A. (Ley 1437 de 2011) con el fin de obtener la declaración de nulidad de los actos administrativos contenidos en: **a)** Resolución No. 1-03-241-201-65401843 del 8 de noviembre de 2018 *"Por medio de la cual se niega la liquidación oficial de corrección para que disminuye el valor de los derechos e impuestos a la importación"* y **b)** Resolución No. 03-326-408-601-001630 del 4 de abril de 2019 *"Por medio de la cual se resuelve un recurso de reconsideración interpuesto contra la Resolución No. 1-03-241-201-654-0-1843 del 8 de noviembre de 2018"*, proferidas por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales-DIAN.

Por reunir los requisitos formales y por ser esta Sección del Tribunal competente para conocer del proceso, de conformidad con el numeral 3º del artículo 152 del CPACA (Ley 1437 de 2011), la demanda presentada por la sociedad Bancolombia S.A., por intermedio de apoderado judicial, en ejercicio de la acción contencioso administrativa – medio de control nulidad y restablecimiento del derecho contenida en el artículo 138 del CPACA, será **admitida**.

En consecuencia **dispónese**:

**1º) Notifíquese** personalmente este auto a la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (UAE-DIAN), a sus delegados o a quienes hagan sus veces, con entrega de una copia de la demanda y sus anexos.

**2º) Notifíquese** personalmente este auto al agente del Ministerio Público que actúa ante esta Corporación.

**3º)** Surtidas las notificaciones, una vez vencido el término común de veinticinco (25) días de que trata el inciso 5 del artículo 199 de la ley 1437 de 2011 modificado por el artículo 612 de la ley 1564 de 2012, **córrase traslado** a la parte demandada y al representante del Ministerio Público por el término común de treinta (30) días contados a partir de la notificación personal de esta providencia, para que contesten la demanda, propongan excepciones, presenten y soliciten las pruebas que pretendan hacer valer de conformidad con lo establecido en el artículo 172 de la ley 1437 de 2011.

**4º)** En atención a lo dispuesto en el inciso final del artículo 199 del CPACA, modificado por la ley 1564 de 2012 Código General del Proceso **notifíquese** a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado en el mismo modo que se establece la notificación a la parte demandada.

**5º)** En aplicación de lo dispuesto en el numeral 4º del artículo 171 del C.P.A.C.A., el demandante en el término de diez (10) días contados a partir de la ejecutoria de este auto, deberá **depositar** la suma de cien mil pesos m/cte. (\$100.000) por concepto de gastos ordinarios del proceso. De existir remanente, al finalizar el proceso, se devolverá al interesado.

**6º)** En el acto de notificación, **advértasele** a la entidad demandada que durante el término para contestar la demanda deberá **allegar** al expediente copia de los antecedentes administrativos de los actos demandados, que se encuentren en su poder, de conformidad con lo

establecido en el parágrafo 1º del artículo 175 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA).

**7º) Tiénese** a la sociedad Bancolombia S.A., como parte actora dentro del proceso y a la doctora Claudia Leonor Bojacá Jiménez, como su apoderada judicial, de conformidad con el poder especial ella conferido, visible en el folio 15 del cuaderno principal del expediente

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS**  
**Magistrado**

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**  
**SECCIÓN PRIMERA**  
**SUBSECCIÓN "A"**

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

**Magistrado Ponente: Dr. LUIS MANUEL LASSO LOZANO**

**Ref: Exp. 110013342049201700139-01**

**Demandante: ASOCIACIÓN DE FRIGORÍFICOS DE COLOMBIA**

**Demandado: INSTITUTO NACIONAL DE VIGILANCIA DE  
MEDICAMENTOS Y ALIMENTOS, INVIMA Y OTRO**

**ACCIÓN POPULAR**

**Asunto: Requiere informes de cumplimiento de sentencia**

En sentencia proferida el 24 de mayo de 2019, se impartieron las siguientes órdenes:

*"1. ORDÉNASE al Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos, INVIMA, como responsable de la operación del Sistema Oficial de Inspección, Vigilancia y Control de la Carne y Productos Cárnicos y Derivados Cárnicos para que en el término de treinta (30) días emprenda las acciones tendientes a articular, en coordinación con todas las autoridades sanitarias y ambientales del orden territorial (departamental y municipal) el Sistema Oficial de Inspección, Vigilancia y Control establecido en el Decreto 1500 de 2007.*

*2.2. ORDÉNASE al Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos, INVIMA, como integrante de la Comisión Nacional Intersectorial para la Coordinación y Orientación Superior del Beneficio de Animales Destinados para el Consumo Humano que emprenda las acciones necesarias tendientes a proponer y armonizar políticas orientadas a desestimular y erradicar el beneficio ilegal de animales destinados para el consumo humano, así como el transporte y comercialización de la carne y de los productos cárnicos comestibles obtenidos en esas condiciones, a fin de que sean discutidas y analizadas en la próxima reunión de dicha comisión que se cite, de conformidad con el artículo 6 del Decreto 1362 de 2012; y presentar a esta Corporación, dentro de los diez (10) días siguientes a su celebración, un informe sobre los resultados de las políticas propuestas.*

*2.3. ORDÉNASE al Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos, INVIMA, de conformidad con el artículo 7° de la Resolución No. 003753 de 2013, que oriente técnicamente a los Comités Departamentales o Regionales para la formulación de planes de acción de inspección, vigilancia y*

*control de la carne y productos cárnicos comestibles a lo largo de la cadena. Para la verificación del cumplimiento de esta obligación, deberá presentar a este Tribunal, dentro de los noventa (90) días siguientes un informe sobre los resultados con respecto a cada uno de los Comités Departamentales y Regionales.*

*2.3. ORDÉNASE a la Policía Nacional iniciar un Plan de Acción en todo el país a fin de identificar los sitios de sacrificio ilegal y proceder de conformidad con el artículo 110 de la Ley 1801 de 2016, a imponer las sanciones a que haya lugar. Para la verificación del cumplimiento de esta orden, la Policía Nacional deberá presentar al Tribunal cada treinta (30) días un informe de resultado de los operativos que haya llevado a cabo en todo el territorio nacional."*

Posteriormente, el Consejo de Estado en sentencia del 13 de junio de 2019, adicionó numerales al fallo proferido en primera instancia, en el sentido de dar las siguientes órdenes:

**SÉPTIMO: ORDENASE** la realización y/o instalación de mesas de trabajo, con la presencia del Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (INVIMA), de la Nación- Policía Nacional, del Ministerio de Salud, del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, del Ministerio de Transporte, de las autoridades sanitarias y ambientales del orden territorial (departamental y municipal), de los Comités Departamentales o Regionales, de la Comisión Nacional Intersectorial para la Coordinación y Orientación Superior del Beneficio de Animales Destinados para el Consumo Humano, de la Asociación de Frigoríficos de Colombia, de los representantes de cada una de las asociaciones reconocidas como coadyuvantes en el presente medio de control, de la Procuraduría para Asuntos Ambientales y de la Defensoría del Pueblo, las cuales tendrán a su cargo la adopción y verificación de las acciones necesarias para el cumplimiento de las órdenes contenidas en la presente sentencia popular.

*Dichas mesas de trabajo, deberán realizarse como mínimo una (1) vez al mes, y las acciones y determinaciones que se adopten o se verifiquen en ellas, deberán ser informadas al comité de verificación de la sentencia, el cual fue integrado y/o conformado por la Subsección "A" de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en su fallo de 24 de mayo de 2018."*

**OCTAVO: INSTAR,** al Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (INVIMA) y a la Nación- Policía

Nacional para que, en el marco de sus competencias y en observancia de la normativa analizada en la presente providencia, continúen dando cumplimiento a las órdenes impartidas en la sentencia de primera instancia y, así mismo, adopten todas las medidas y gestiones que sean necesarias, para efectos de salvaguardar los derechos y garantías colectivas que son objeto de protección constitucional en la presente sentencia de segundo grado.”

**NOVENO: ORDENAR** que, en el término de quince (15) días contados a partir de la ejecutoria de esta providencia, se allegue un cronograma en el cual se delimiten claramente las actividades y gestiones que se realizarán y efectuarán para el cumplimiento íntegro de la orden, especificando, cada una de las responsabilidades y deberes de las entidades y autoridades condenadas”.

**DÉCIMO: INSTAR** al Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (INVIMA), para que realice los diferentes estudios técnicos para efectos de establecer las dificultades que tenga dicho ente, en lo que al cubrimiento de la totalidad del territorio nacional se refiere, para que cese o disminuya, notablemente, la vulneración y amenaza a los derechos e intereses colectivos objeto de amparo; estableciendo u obteniendo un diagnóstico real y verídico sobre las condiciones necesarias para obtener la vigilancia y control con la cobertura deseada, en aras de generar una mayor efectividad en las citadas tareas.”

**DÉCIMO: ORDENAR** a la Policía Nacional, y toda vez que a esta le corresponde identificar todos aquellos sitios donde de manera clandestina se realizan actividades de sacrificio, comercialización, transporte y, en todo caso, cualquier situación irregular en el proceso de desposte, desprese de carnes y derivados cárnicos, dispuestos para el consumo humano, en condiciones que pongan en riesgo la seguridad y salubridad públicas que, en el marco de sus competencias y al tenor de los deberes que la normativa imponen, proceda a efectuar el cierre y/o clausura definitiva de todos aquellos lugares y establecimientos de beneficio animal ilegal que no cumplan a cabalidad con las exigencias sanitarias, así como, de igual forma, compulse copias para efectos de las eventuales investigaciones penales a las que haya lugar, en el ejercicio de sus funciones y deberes legales. Aunado a ello, y una vez ejecutoriada la presente providencia, deberá rendir informe inmediato donde enseñe claramente las actividades y gestiones realizadas y por realizar, con la finalidad de dar plena observancia a la presente orden.”

El 29 de julio de 2019, se profirió auto mediante el cual se obedeció y cumplió lo decidido por el Consejo de Estado (Fls. 507 a 508).

Con respecto a las actividades efectuadas por las accionadas con el fin de dar cumplimiento a la sentencia, se observa lo siguiente.

**Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos.** Allegó un escrito el 13 de agosto de 2019, mediante el cual indica que para dar cumplimiento al fallo de la acción popular, se convocó a la Policía Nacional, al Ministerio de Salud, al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, al Ministerio de Transporte, a la Comisión Nacional para el Consumo y a los representantes de cada una de las asociaciones reconocidas como coadyuvantes en el presente medio de control; la fecha programada para tal fin, fue el 27 de agosto de 2019.

Por su parte, el **Ministerio de Salud**, mediante escrito del 20 de septiembre de 2019, allegó el proyecto de decreto *"Por el cual se adoptan medidas en salud pública en relación con las plantas de beneficio animal, de desposte y de desprese y se dictan otras disposiciones"*. (Fls.521 y 522).

Teniendo en cuenta lo anterior, y con el fin de verificar el cumplimiento de las órdenes proferidas en las sentencias de primera y segunda instancia dentro de este medio de control, se dispone.

**PRIMERO.-** Requerir al Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos, para que informe, con destino al expediente, los resultados de la mesa de trabajo que se llevó a cabo el 27 de agosto de 2019.

**SEGUNDO.-** Requerir a la Dirección General de la Policía Nacional, para que informe con destino al expediente, las actividades que ha desarrollado con el fin de dar cumplimiento a las órdenes emitidas en las sentencias de que se trata.

**TERCERO.-** Por Secretaría, ofíciase al Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos y a la Dirección General de la Policía Nacional, precisando que para dar respuesta a lo solicitado por el Despacho, se les concede un término de diez (10) días, contado a partir del momento en el que reciban el correspondiente oficio.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**LUIS MANUEL LASSO LOZANO**  
Magistrado

L.C.C.G.

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**  
**SECCIÓN PRIMERA**  
**SUBSECCIÓN "A"**

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

**Magistrado Ponente: Dr. LUIS MANUEL LASSO LOZANO**

**Ref: Exp. 2500023410002015-00188-00**

**Demandante: CORPORACIÓN FORO CIUDADANO**

**Demandado: MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO  
SOSTENIBLE Y OTROS**

**ACCIÓN POPULAR**

**Asunto: Requiere a la Defensoría del Pueblo**

En atención a la sanción impuesta al actor popular en la sentencia del 9 de noviembre de 2017, consistente en el pago de dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes con destino al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, se dispone.

**ÚNICO-**. Requerir al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos de la Defensoría del Pueblo, para que informe con destino al expediente, si la Corporación Foro Ciudadano ya efectuó el pago de la sanción impuesta en la sentencia del 9 de noviembre de 2017, dentro del proceso de la referencia.

Por Secretaría, realícese el correspondiente oficio y adviértase que para dar respuesta se le concede un término de diez (10) días, contados a partir del recibo del correspondiente oficio.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**LUIS MANUEL LASSO LOZANO**

Magistrado

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**

**-SECCION PRIMERA-**

**-SUB-SECCIÓN "A"-**

Bogotá, D.C., Quince (15) de octubre de dos mil diecinueve (2019)

**MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**

<b>Expediente No.</b>	<b>25000 23 36 000 2018 01116 00</b>
<b>Demandante:</b>	<b>AGENCIA DE ADUANAS OPERADUANAS S.A.</b>
<b>Demandado:</b>	<b>DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES - DIAN</b>
<b>Medio de Control</b>	<b>Nulidad y restablecimiento del derecho Sistema oral</b>

---

**Asunto: Ordena dar cumplimiento al auto de 19 de junio de 2019.**

Como quiera que la parte demandante a través de memorial de fecha quince (15) de agosto de 2019 (folio 119 cdno. ppal.), acreditó el pago de los gastos ordinarios del procesos, el Despacho ordenará a la Secretaría de la Sección, dar cumplimiento a lo dispuesto en auto admisorio de la demanda de fecha diecinueve (19) de junio de 2019.

En consecuencia, el Despacho:

**DISPONE**

**CUESTIÓN ÚNICA.- DESE** cumplimiento a lo dispuesto en providencia de fecha diecinueve (19) de junio de 2019, mediante el cual se admitió la demanda

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**  
**Magistrada**

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**

**-SECCIÓN PRIMERA-**

**-SUB SECCIÓN "A"-**

Bogotá D.C. quince (15) de octubre de dos mil diecinueve (2019)

***MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO***

**PROCESO No.:** 25000-23-41-000-2017-01009-00  
**DEMANDANTE:** CENTRAL DE INVERSIONES S.A. –CISA  
**DEMANDADO:** NACIÓN -MINISTERIO DE SALUD Y DE  
LA PROTECCIÓN SOCIAL Y OTROS  
**MEDIO DE CONTROL:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL  
DERECHO

---

**Asunto: Acepta retiro de la demanda.**

Visto el informe secretarial que antecede, se evidencia que la parte demandante presentó solicitud de retiro de la demanda, por lo que la Sala tomará las decisiones que en Derecho corresponda.

**I. ANTECEDENTES**

1. La sociedad **CENTRAL DE INVERSIONES S.A. –CISA**, actuando por intermedio de apoderado judicial, presentó demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra el **MINISTERIO DE SALUD Y DE LA PROTECCIÓN SOCIAL, CAPRECOM EICE y FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A. – FIDUPREVISORA S.A.**

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2017-01009-00  
MEDIO DE CONTROL NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: CENTRAL DE INVERSIONES S.A. - CISA  
DEMANDADO: MINISTERIO DE SALUD Y DE LA PROTECCIÓN SOCIAL -CAPRECOM  
EICE LIQUIDADA - Y FIDUPREVISORA S.A.  
ASUNTO: ACEPTA RETIRO DE LA DEMANDA

2. El Despacho de la Magistrada Ponente mediante providencia de fecha veinticinco (25) de enero de 2019 (folio 84 cdno. ppal.), ordena escindir la demanda.

3. El apoderado de la parte demandante mediante oficio de fecha veintisiete (27) de septiembre de 2019 (folio 92 *Ibíd*em), allegó a la Secretaría de la Sección memorial mediante el cual manifestó que solicita el retiro de la demanda, toda vez que se efectuó el pago total de la obligación reclamada en el presente asunto, de tal suerte el proceso promovido carece de objeto sustancial, pues los intereses de COSA ya fueron satisfechos.

## II. CONSIDERACIONES

Frente al retiro de la demanda, el artículo 174 de la Ley 1437 de 2011, expresa:

***«Artículo 174. Retiro de la demanda. El demandante podrá retirar la demanda siempre que no se hubiere notificado a ninguno de los demandados ni al Ministerio Público y no se hubieren practicado medidas cautelares».***

En el caso *sub lite*, se está frente al retiro de la demanda, figura que como lo ha indicado el H. Consejo de Estado, es diferente al desistimiento; pues, la primera se da cuando aún no se ha trabajado la relación jurídico procesal; y la segunda, cuando ya hay relación y por tanto, existe proceso:

***«Mas no es que retiro y desistimiento sean lo mismo. Se recuerda que una y otra figura se diferencian, por ejemplo, en que lo primero puede ocurrir mientras no se haya trabado la litis, en tanto que lo segundo acontece en materias diferentes a la electoral 'luego de instaurada la relación jurídico-procesal' y se mantiene posible hasta antes de que se dicte sentencia, además de que el desistimiento***

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2017-01009-00  
MEDIO DE CONTROL NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: CENTRAL DE INVERSIONES S.A. - CISA  
DEMANDADO: MINISTERIO DE SALUD Y DE LA PROTECCIÓN SOCIAL -CAPRECOM  
EICE LIQUIDADA - Y FIDUPREVISORA S.A.  
ASUNTO: ACEPTA RETIRO DE LA DEMANDA

*genera costas<sup>5</sup> y el retiro no»<sup>1</sup> (Resaltado fuera del texto original).*

Como en el presente asunto no se ha producido auto admisorio de la demanda, no se ha trabado la relación jurídico procesal y por tanto, i) no se ha notificado a ninguno de los demandados; ii) no se ha notificado al Ministerio Público; ni tampoco; iii) se ha practicado alguna medida cautelar, es procedente el retiro de la demanda.

En consecuencia, el Despacho:

### RESUELVE

**PRIMERO.- ACÉPTASE** el retiro de la demanda presentada por el apoderado de la sociedad **CENTRAL DE INVERSIONES S.A. -CISA**, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO.- Por Secretaría, ORDÉNASE** el desglose de los documentos aportados con la demanda y su entrega a la parte actora.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**  
Magistrada

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, Auto de fecha 18 de abril de 2012. Expediente: 54001-23-31-000-2012-00001- 01. C.P.: Alberto Yepes Barreiro.

<sup>4</sup> López Blanco, Hernán Fabio. Instituciones de Derecho Procesal Civil Colombiano, Tomo I, Parte General, Novena Edición, Dupré Editores, Bogotá, 2005, pág. 1007.

<sup>5</sup> Código de Procedimiento Civil, artículo 345

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA

-SECCIÓN PRIMERA-

-SUBSECCIÓN "A"-

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

**MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**

<b>Expediente No.</b>	<b>25000 23 41 000 2018 00225 00</b>
<b>Demandante:</b>	<b>MARÍA CAROLINE URIBE CLAUZEL</b>
<b>Demandado:</b>	<b>SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES</b>
<b>Medio de Control:</b>	<b>Nulidad y Restablecimiento del derecho</b>
	<b>Sistema oral</b>

---

**Asunto: Ordena vincular y corre traslado medida cautelar.**

Para efectos de resolver la solicitud de medida cautelar presentada por la parte demandante, y con el fin de establecer la posible inconsistencia de la Cámara de Comercio, con ocasión de las inscripciones en el Registro en el Certificado de Existencia y Representación de la sociedad Frigorífico San Martín de Porres Ltda., así como también la responsabilidad que la parte demandante le endilga en el escrito de la medida cautelar, el Despacho considera necesario disponer su vinculación, y correr traslado de la medida cautelar a la entidad.

De conformidad con lo establecido en los artículos 229 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011) y en aplicación del inciso segundo del artículo 233 de la norma en cita, el Despacho **dispone:**

- 1) Vincular al trámite de la presente medida cautelar a la CÁMARA DE COMERCIO DE BOGOTÁ.

2) De la solicitud de medida cautelar consistente en la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos, y de los escritos de adición de la misma visibles a folios 1/20, 22/29 y 132/137, **córrase** traslado a la Cámara de Comercio de Bogotá, para que en el término de cinco (5) días se pronuncie sobre ella.

3) **Notifíquese** a las partes esta providencia.

4) Contra esta decisión no procede recurso alguno.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

  
CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO  
Magistrada

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**  
**SECCIÓN PRIMERA**  
**SUBSECCIÓN "A"**

Bogotá D.C., veinticinco (25) de octubre de dos mil diecinueve (2019)

**Magistrado Ponente: Dr. LUIS MANUEL LASSO LOZANO**  
**Referencia: Exp. No. 250002341000201900243-00**  
**Demandante: GERMÁN ARMANDO GONZÁLEZ**  
**Demandado: CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D.C.**  
**MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**  
**Asunto: declara desierto recurso de apelación**

En auto del 24 de septiembre de 2019, se concedió en el efecto devolutivo el recurso de apelación interpuesto por la apoderada de la parte demandada, en contra de la decisión por medio de la cual se decretó la suspensión provisional de los efectos del Fallo de Responsabilidad Fiscal No. 32 de 27 de agosto de 2018; y del Auto del 25 de octubre de 2018, expedidos por la Contraloría de Bogotá D.C. (Fl. 81).

El artículo 324 del Código General del Proceso dispone que tratándose de la apelación de autos, el envío del expediente se hará una vez presentado el escrito al que se refiere el artículo 322 del mismo código; sin embargo, cuando el juez de primera instancia conserva la competencia para continuar con el trámite del asunto, ordenará que antes de remitir el auto, se deje una reproducción de las piezas que el juez señale, a costa del recurrente, quien deberá suministrar las expensas necesarias en el término de cinco (5) días so pena de que el recurso se declare desierto.

Así las cosas, el apelante, Contraloría de Bogotá D.C., tuvo plazo hasta el 9 de octubre de 2019, para allegar las copias correspondientes con el fin de darle trámite al recurso concedido; sin embargo, conforme se observa en el informe secretarial visible a folio 84 del cuaderno de medida cautelar con fecha de 15 de octubre de 2019, la apoderada de la parte demandada no

allegó copia de las piezas procesales con el fin de que se surtiera el recurso de apelación.

Conforme a lo expuesto, como el término que dispone el artículo 324 del C.G.P. se venció sin que fueran allegadas las copias de las piezas procesales respectivas, **se declara desierto el recurso de apelación.**

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**LUIS MANUEL LASSO LOZANO**  
Magistrado

R.E.O.A.

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**  
**SECCIÓN PRIMERA**  
**SUBSECCIÓN "A"**

Bogotá D.C., veinticinco (25) de octubre de dos mil diecinueve (2019)

**Magistrado Ponente: Dr. LUIS MANUEL LASSO LOZANO**

**Referencia:** Exp. No. 25000234100020130071700

**Demandante:** FIDUCIARIA BANCOLOMBIA S.A. EN CALIDAD DE VOCERA DEL FIDEICOMISO FUNDACIÓN OTERO BANCAFE PANAMÁ

**Demandado:** BOGOTÁ D.C.-SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN, SECRETARÍA DISTRITAL DE AMBIENTE Y EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE BOGOTÁ E.S.P.

**MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**

**Asunto:** Obedézcase y cúmplase.

Obedézcase y cúmplase lo resuelto por el H. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, en providencia de 6 de septiembre de 2019, mediante la cual aceptó el desistimiento de la parte actora con respecto al recurso de apelación interpuesto en contra del auto de 24 de mayo de 2018 (Fls. 10 a 12 cuaderno de Consejo de Estado).

Ejecutoriada la presente providencia, dese cumplimiento a los numerales segundo y tercero del auto de 24 de mayo de 2018.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**LUIS MANUEL LASSO LOZANO**  
Magistrado

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**  
**SECCIÓN PRIMERA**  
**SUBSECCIÓN "A"**

Bogotá D.C., veinticinco (25) de octubre de dos mil diecinueve (2019)

**Magistrado Ponente: Dr. LUIS MANUEL LASSO LOZANO**

**Referencia: Exp. No. 250002341000201900680-00**

**Demandante: PRICEWATERHOUSECOOPERS LTDA.**

**Demandado: SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES**

**MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**

**Asunto: Inadmite demanda**

Dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, la sociedad PRICEWATERHOUSECOOPERS LTDA., actuando a través de apoderado, presentó demanda mediante la cual pretende la nulidad de las resoluciones Nos. 200-004600 de 31 de octubre de 2018, *"por medio de la cual se impone una sanción"* y 203-002581 de 16 de enero de 2019, *"por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición"*, expedidas por la Superintendencia de Sociedades".

Del estudio de la demanda para proveer sobre su admisión, el Despacho advierte que la misma presenta las siguientes falencias.

- La primera, relacionada con lo dispuesto por el artículo 166 del C.P.A.C.A., por cuanto no se aportó constancia de **notificación** de las resoluciones Nos. 200-004600 de 31 de octubre de 2018 y 203-002581 de 16 de enero de 2019, que constituye un requisito indispensable en orden a determinar la oportunidad para presentar el medio de control, conforme lo previsto por el artículo 164 del código aludido.
- La segunda, relacionada con lo dispuesto en el artículo 166 del C.P.A.C.A., por cuanto no se aportó el **certificado de existencia y representación legal** de la sociedad PRICEWATERHOUSECOOPERS LTDA.

En consecuencia, se inadmite la demanda y se le concede a la parte demandante un término de diez (10) días para que la corrija en los defectos antes señalados, conforme al artículo 170 del CPACA.

Se reconoce personería al abogado Dario Laguado Monsalve, identificado con cédula de ciudadanía No. 19.139.571 de Bogotá y T.P. 21.610 del C.S.J., como apoderado judicial de la sociedad demandante, de conformidad con el poder que obra a folio 54 del expediente.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**LUIS MANUEL LASSO LOZANO**  
Magistrado

R.E.O.A.

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**  
**SECCIÓN PRIMERA**  
**SUBSECCIÓN "A"**

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

**Magistrado Ponente: Dr. LUIS MANUEL LASSO LOZANO**  
**Referencia: Exp. No. 250002341000201900685-00**  
**Demandante: FUNDACIÓN PACTO DE RESTAURACIÓN**  
**Demandado: GOBERNACIÓN DE CUNDINAMARCA**  
**MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**  
**Asunto: Inadmite demanda**

Dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, la Fundación Pacto de Restauración, por medio de apoderado, presentó demanda mediante la cual pretende la nulidad de la Resolución No. 029 del 27 de febrero de 2019 "por medio de la cual se cancela una personería jurídica".

Del estudio de la demanda para proveer sobre su admisión, el Despacho advierte que la misma presenta las siguientes falencias.

La primera, relacionada con lo dispuesto por el artículo 162 del C.P.A.C.A., por cuanto **los hechos de la demanda no se encuentran debidamente determinados y clasificados** y no hay claridad con respecto a ellos; de otro lado, **no se indica cuáles son las normas violadas y su concepto de violación.**

De otro lado, se advierte que la demanda presenta una falencia relacionada con lo dispuesto por el artículo 161 del C.P.A.C.A., por cuanto, **no se aportó constancia sobre el agotamiento del requisito de procedibilidad** de la conciliación extrajudicial efectuada ante la Procuraduría General de la Nación.

En consecuencia, se inadmite la demanda y se le concede a la parte demandante un término de diez (10) días para que la corrija en los defectos antes señalados, conforme al artículo 170 del CPACA.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**LUIS MANUEL LASSO LOZANO**  
Magistrado

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**  
**SECCIÓN PRIMERA**  
**SUBSECCIÓN "A"**

Bogotá D.C., veinticinco (25) de octubre de dos mil diecinueve (2019)

**Magistrado Ponente: Dr. LUIS MANUEL LASSO LOZANO**  
**Referencia: Exp. No. 250002324000201000126-01**  
**Demandante: MIGUEL ROBERTO TELLEZ OVALLE**  
**Demandado: ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ Y OTROS**  
**MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD**  
**Asunto: Obedézcase y cúmplase.**

Obedézcase y cúmplase lo resuelto por el H. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, en providencia de 29 de agosto de 2019, mediante la cual confirmó la sentencia de 2 de febrero de 2012 proferida por este Despacho, por la cual se negaron las pretensiones de la demanda (Fls. 43 a 70 cuaderno de apelación de sentencia).

Ejecutoriada la presente providencia, archívese el expediente y devuélvase los anexos; de igual manera, observa el Despacho a folio 157 del expediente informe de la Contadora de la Sección Primera de este Tribunal mediante el cual da cuenta sobre la existencia de remanentes; con respecto a lo anterior, se ordena a la Secretaría de la Sección la entrega de los remanentes a la parte demandante.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**LUIS MANUEL LASSO LOZANO**  
Magistrado

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**  
**SECCIÓN PRIMERA**  
**SUBSECCIÓN "A"**

Bogotá D.C., veinticinco (25) de octubre de dos mil diecinueve (2019)

**Magistrado Ponente: Dr. LUIS MANUEL LASSO LOZANO**

**Referencia: Exp. No. 250002341000201700310-00**

**Demandante: YESID RAMÍREZ RAMÍREZ**

**Demandado: SOCIEDAD DE ACTIVOS ESPECIALES S.A.S., SAE S.A.S.**

**MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**

**Asunto: Corre traslado para alegar de conclusión**

**SISTEMA ORAL**

En cumplimiento de lo dispuesto en la audiencia inicial, que tuvo lugar el 10 de mayo de 2019, la apoderada de la parte demandada allegó el informe decretado, visible a folio 764; de otro lado, el apoderado de la parte demandante allegó las documentales decretadas, en 2 cuadernos separados; en relación con los medios de prueba mencionados, la Secretaría corrió un traslado por tres (3) días. Las partes no se manifestaron al respecto.

En tal sentido, ha concluido la etapa probatoria. Conforme a lo dispuesto por el artículo 181 del C.P.A.C.A, correspondería fijar una fecha para llevar a cabo la audiencia de alegaciones y juzgamiento. Sin embargo, como han sido recaudadas todas las pruebas y existe claridad sobre la fijación del litigio, el Despacho considera innecesario convocar a la audiencia mencionada.

Por tal motivo, a partir del día siguiente al de la notificación de este auto, se concede un término de diez (10) días para que las partes alleguen sus alegatos de conclusión. Al cabo de ellos, subirá el expediente para dictar sentencia. En ese mismo término, el Agente del Ministerio Público puede rendir su concepto.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**LUIS MANUEL LASSO LOZANO**  
Magistrado

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**  
**SECCIÓN PRIMERA**  
**SUBSECCIÓN "A"**

Bogotá D.C., veinticinco (25) de octubre de dos mil diecinueve (2019)

**Magistrado Ponente: Dr. LUIS MANUEL LASSO LOZANO**

**Referencia: Exp. No. 25000234100020190043200**

**Demandante: BETSY MABEL PINZÓN HERNÁNDEZ**

**Demandado: CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D.C.**

**MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**

**Asunto: Admite demanda**

**SISTEMA ORAL**

**Antecedentes**

Mediante auto del 20 de agosto de 2019, se inadmitió la demanda con el fin de que la parte demandante, conforme al artículo 163 del C.P.A.C.A., individualizara con claridad los actos respecto de los cuales se pretende la nulidad no solo del fallo de responsabilidad fiscal y de los autos por medio de los cuales se resolvieron los recursos, sino también del Auto de 12 de septiembre de 2018, por medio del cual se resolvió una nulidad dentro del proceso de responsabilidad fiscal. Sobre este último se dijo en el auto inadmisorio que no es un acto definitivo sino de trámite dentro de la actuación administrativa y, en tal sentido, no es susceptible de ser controlado judicialmente.

Por lo anterior, se dijo en el auto que debía ser corregido el acápite de pretensiones, haciendo referencia únicamente a los actos de carácter definitivo.

En escrito allegado el 30 de agosto de 2019, la parte actora allegó escrito de subsanación mediante el cual adecuó las pretensiones de la demanda, individualizando los actos administrativos respecto de los cuales se pretende la nulidad; de otro lado, allegó un CD con la demanda y la subsanación correspondiente.

Por haberse subsanado en debida forma y por reunir los requisitos consagrados en los artículos 161 a 166 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, **SE ADMITE** para tramitar en primera instancia la demanda instaurada, por la señora BETSY MABEL PINZÓN

HERNÁNDEZ, quien actúa en nombre propio, mediante la cual pretende la nulidad del actos administrativo No. 32 del 27 de agosto de 2018, *"mediante el cual la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva profirió fallo con responsabilidad fiscal"*; del Auto de 24 de septiembre de 2018, *"mediante el cual se resolvieron unos recursos de reposición presentados contra el Fallo No. 32 de 27 de agosto de 2018"*; y del Auto de 25 de octubre de 2018, *"por el cual se resuelven un grado de consulta y un recurso de apelación"*, expedidos por la Contraloría de Bogotá D.C.

En consecuencia, se **DISPONE**.

a) Conforme a lo previsto por el artículo 199 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 612 del Código General del Proceso, Ley 1564 de 2012, **NOTIFÍQUESE** personalmente el contenido de esta providencia al Contralor de Bogotá D.C., o al funcionario en quien haya delegado la facultad de recibir notificaciones, a la dirección de correo electrónico, así como al(a) señor(a) Agente del Ministerio Público.

Córrase traslado de la demanda, en la forma indicada por los artículos 172 y 199 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 612 del Código General del Proceso, Ley 1564 de 2012, una vez vencido el término común de veinticinco (25) días, luego de realizada la última notificación, tal y como lo prescribe esta última norma.

Prevéngase a la entidad demandada sobre lo ordenado por el artículo 175 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, en virtud del cual debe aportar todas las pruebas que tenga en su poder y, conforme al parágrafo 1º de esa norma, allegar el expediente administrativo que contenga los antecedentes de los actos demandados, obligación cuya inobservancia constituye falta disciplinaria gravísima del funcionario encargado de tal asunto.

b) En atención a lo ordenado por el artículo 199 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 612 del Código General del Proceso, Ley 1564 de 2012,

**NOTIFÍQUESE** a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, en la forma indicada por tales normas para la entidad demandada, junto con la entrega de los documentos que deben remitirse a ésta.

c) Notifíquese por estado a la parte demandante, tal y como lo señala el artículo 171, numeral 1º, de la misma norma.

d) Fíjase como gastos ordinarios del proceso la suma de setenta mil pesos (\$70.000,00), que la parte demandante deberá consignar en el Banco Agrario de Colombia en la Cuenta Corriente Única Nacional No. 3-082-00-00636-6 "CSJ – DERECHOS, ARANCELES, EMOLUMENTOS Y COSTOS- CUN", (artículo 171, numeral 4, del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011), para lo cual se le concede un término de cinco (5) días.

Se advierte que ante la existencia de remanente, este se devolverá cuando el proceso finalice.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**LUIS MANUEL LASSO LOZANO**  
Magistrado

R.E.O.A.