

FIS: 761  
Cdmos:

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA  
SUBSECCIÓN B

Bogotá DC, diecinueve (19) de febrero de dos mil veinte (2020).

<b>Magistrado Ponente:</b>	<b>FREDY IBARRA MARTÍNEZ</b>
<b>Expediente:</b>	<b>No. 250002341000202000222-00</b>
<b>Demandante:</b>	<b>CÉSAR ALFONSO ÁLVAREZ CASTRO</b>
<b>Demandado:</b>	<b>CONCEJALES DE BOGOTÁ Y OTROS</b>
<b>Referencia:</b>	<b>MEDIO DE CONTROL ELECTORAL</b>

Visto el informe secretarial que antecede (fl. 717), revisada la demanda de la referencia el despacho observa que la parte demandante **deberá** corregirla en los siguientes aspectos:

a) Precisar con claridad las siguientes pretensiones de la demanda:

i) La pretensión segunda de la demanda ya que en esta se solicita declarar la nulidad del acta parcial de escrutinio general – formulario E- 26 CON de 20 de noviembre de 2019, sin embargo ese acto no corresponde al definitivo puesto que no declaró la elección de los concejales de Bogotá DC como quiera que fue impugnado (fl. 53) y, como se expuso en la pretensión primera de la demanda el acto que declaró la elección de los concejales fue el artículo quinto del Acuerdo no. 002 de 10 de diciembre de 2020 expedido por el Concejo Nacional Electoral por tanto es ese acto junto con el E-26 final son los que conforman el acto administrativo definitivo de declaratoria de la elección.

Lo anterior de conformidad con lo dispuesto los artículos 162 numeral 2 y 163 de la Ley 1437 de 2011 que establecen, en su orden, que las pretensiones deben expresarse con precisión y claridad, y que el acto acusado debe individualizarse con toda precisión.

ii) Pretensión tercera de la demanda puesto que en esta se solicita la nulidad de la Resolución no. 08 de 25 de noviembre de 2019 emitida por los Delegados del Concejo Nacional Electoral a través de la cual se declararon en desacuerdo para resolver el recurso de apelación interpuesto por el actor contra la Resolución 043 de 20 de noviembre de 2019 proferida por la Comisión Escrutadora Distrital por medio de la cual se rechazaron por extemporáneas unas reclamaciones, sin embargo en el citado Acuerdo no. 002 de 10 de diciembre de 2020 expedido por el Concejo Nacional Electoral en el artículo primero se desató el desacuerdo planteado por los delegados del Consejo Nacional Electoral contra la Resolución no. 008 mencionada y, en el artículo segundo se confirmó la también citada Resolución no. 043, por lo que no existe claridad en esta precisa pretensión de la demanda.

Como quiera que en la demanda se alegan irregularidades en la votación y en los escrutinios de conformidad con lo previsto en el artículo 139 inciso segundo de la Ley 1437 de 2011 deben precisarse y demandarse también las decisiones adoptadas por las autoridades electorales que resolvieron sobre esas reclamaciones o irregularidades.

b) Allegar original o copia **integral** y auténtica del acto administrativo demandado con su respectiva constancia de notificación y/o publicación ya que con la demanda solo se allegó el Acuerdo no. 002 de 10 de diciembre de 2020 expedido por el Concejo Nacional Electoral sin el formulario E - 26 final por lo que también **deberá** allegarse este último documento.

c) Explicar el concepto de la violación formulando cargos concretos de nulidad precisando en qué etapas o registros electorales se presentaron las supuestas irregularidades o vicios que incidieron en el acto de elección en aplicación de lo exigido en el numeral 4 del artículo 162 del CPACA en concordancia con el artículo 139 inciso segundo *ibidem*, ya que en la demanda si bien el actor estableció las normas violadas, en el concepto de la violación solo trajo a colación jurisprudencia sin explicación alguna.

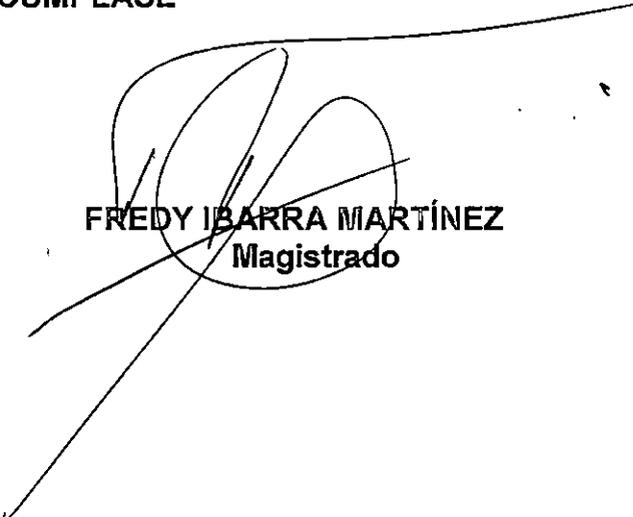
d) Aportar la dirección electrónica para notificaciones judiciales de la autoridad que expidió el acto acusado, esto es, de la Registraduría Nacional del Estado Civil, de la Registraduría Distrital de Bogotá y del Consejo

Nacional Electoral, de conformidad con lo señalado en el numeral 2 del artículo 277 de la Ley 1437 de 2011.

e) Suministrar la dirección física o electrónica para notificaciones judiciales del Concejo de Bogotá DC de conformidad con lo dispuesto en el numeral 6 del artículo 277 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso administrativo.

En consecuencia **inadmítase** la demanda para que sea corregida en el término de tres (3) días so pena de su rechazo tal como lo dispone el artículo 276 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011).

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**FREDY IBARRA MARTÍNEZ**  
Magistrado

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA  
SUBSECCIÓN B

Bogotá DC, dieciocho (18) de febrero de dos mil veinte (2020).

**Magistrado Ponente:** FREDY IBARRA MARTÍNEZ  
**Expediente:** No. 25000-23-41-000-2019-01083-00  
**Demandante:** AGENCIA DE ADUANAS AGECOLDEX SA  
**Demandado:** DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES (DIAN)  
**Medio de Control:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**Asunto:** REMITE POR COMPETENCIA

Visto el informe secretarial que antecede (fl. 503 cdno. ppal. no. 3) advierte la Sala que carece de competencia para conocer del presente asunto y proferir sentencia de primera instancia por las siguientes razones:

I. ANTECEDENTES

1) La Agencia de Aduanas Agecoldex SA instauró demanda en ejercicio del medio de control judicial de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) con el propósito de que se declare la nulidad de los actos administrativos contenidos en las Resoluciones nos. 1-03-241-201-640-01-1327 de 22 de marzo de 2019 y 005762 de 8 de agosto de 2019 por medio de las cuales le impuso una sanción pecuniaria a la parte demandante por cometer la infracción aduanera prevista en el numeral 2.2 del artículo 482 del Decreto 2685 de 1999 y sus modificaciones y, resolvió el recurso de reconsideración el cual modificó los artículos tercero, sexto, séptimo y octavo de la resolución recurrida (fls. 1 a 73 cdno. ppal. no. 1).

2) Las pretensiones de la parte actora se encuentran consignadas en el escrito contentivo de la demanda de la siguiente manera:

**"PRIMERA.** – Que se declare la nulidad de los siguientes actos administrativos:

- **Resolución No. 1-03-241-201-640-01-1327 del 22 de Marzo de 2019 por medio de la cual se impone a la sociedad AGENCIA DE ADUANAS AGECOLDEX S.A. NIVEL 1, identificada con NIT. 800.254.610-5, sanción de multa correspondiente al 20% del mayor valor a pagar incluida la sanción, de acuerdo a los valores establecidos en dicha liquidación oficial, según lo previsto en el numeral 2.6 del Artículo 485 del Decreto 2685 de 1999, modificado por el artículo 39 del Decreto 1232 de 2001 y adicionado por el artículo 6° del Decreto 2883 de 2008.**

*El citado acto administrativo fue proferido por la División de Gestión de Liquidación de la Dirección Seccional de Aduanas de Bogotá.*

- *Resolución no. 005762 del 08 de agosto de 2019 la cual fue proferida por la Subdirección de Gestión de Recursos Jurídicos de la Dirección de Gestión Jurídica de la U.A.E DIAN, y por medio de la cual se resuelve el recurso de reconsideración y se dispone modificar los artículos Tercero, Sexto, Séptimo, y Octavo de la Resolución No. 1-03-241-201-640-01-1327 del 22 de marzo de 2019 proferida por la División de Gestión de Liquidación de la Dirección Seccional de Aduanas de Bogotá*

**El Artículo Primero del acápite "RESUELVE" de la Resolución No. 005762 del 08 de agosto de 2019, dispuso puntualmente en relación a la sociedad AGENCIA DE ADUANAS AGECOLDEX S.A. NIVEL 1, Nit.800.254.610-5 modificar los artículos Sexto, Séptimo y Octavo de la Resolución No. 1-03-241-201-640-01-1327 del 22 de marzo de 2019, determinando: Sancionar a la sociedad AGENCIA DE ADUANAS AGECOLDEX S.A. NIVEL 1, Nit.800.254.610-5 con multa a favor de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales por valor de CUATROCIENTOS CUARENTA Y SIETE MILLONES SETECIENTOS SETENTA Y NUEVE MIL PESOS M/CTE (\$447.779.000) por la infracción al numeral 2.6 del artículo 485 del Decreto 2685 de 1999 (modificado por el artículo 39 del Decreto 1232 de 2001 y adicionado por el artículo 6° del Decreto 2883 de 2008), suma esta equivalente a veinte por ciento (20%) del mayor valor a pagar determinado en la liquidación oficial de revisión, incluida la sanción; Ordenar la efectividad proporcional de la Póliza de Seguro de Cumplimiento de Disposiciones Legales No. 01 DL005814 Certificados No. 01 DL010345 del 25 de mayo de 2018 y No. 01 DL010362 de 19 de junio de 2018 a favor de la Nación – U.A.E DIAN y constituida por la AGENCIA DE ADUANAS AGECOLDEX S.A. NIVEL 1, expedida por la COMPAÑÍA ASEGURADORA DE FIANZAS CONFIANZA S.A., con vigencia: DESDE EL 07/09/2018 hasta el 07/09/2010 en cuantía de CUATROCIENTOS CUARENTA Y SIETE MILLONES SETECIENTOS SETENTA Y NUEVE MIL PESOS M/CTE (\$447.779.000) y Advertir a la AGENCIA DE ADUANAS AGECOLDEX S.A. NIVEL 1, Nit.800.254.610-5 que en el evento de no poder hacerse efectiva la póliza en mención, la suma de CUATROCIENTOS CUARENTA Y SIETE MILLONES SETECIENTOS SETENTA Y**

*NUEVE MIL PESOS M/CTE (\$447.779.000), deberá ser cancelada directamente por el Declarante.*

**SEGUNDA.-** *Que en adición a la nulidad de los actos administrativos atrás enunciados, se decrete como restablecimiento del derecho:*

1- *Que la sociedad AGENCIA DE ADUANAS AGECOLDEX S.A. NIVEL 1, Nit.800.254.610-5, no está obligada a pagar la suma de CUATROCIENTOS CUARENTA Y SIETE MILLONES SETECIENTOS SETENTA Y NUEVE MIL PESOS M/CTE (\$447.779.000), valor de la sanción impuesta a la sociedad indicada de parte de la DIAN en los actos demandados.*

2- *Que en el evento que la U.A.E DIAN haya forzado coactivamente al pago de la suma señalada anteriormente, se le condene a devolverla debidamente indexada teniendo en cuenta el índice de precios al consumidor desde la fecha de pago y hasta su devolución.*

**TERCERA.-** *Que se condene a la Entidad demandada a pagar las costas del proceso.*

**CUARTA.-** *Que se me declare como apoderada de la actora.*

**QUINTA.-** *Prevenir a la demandada para que dé estricto cumplimiento a la Sentencia conforme lo dispone el Art. 189 y s.s de la Ley 1437 de 2011." (fls. 1 y 2 vltto. cdno. ppal. no. 1 – negrillas y mayúsculas sostenidas del texto original).*

3) El 12 de diciembre de 2019 de acuerdo con el informe secretarial visible a folio 503 del cuaderno principal no.3 efectuado el respectivo reparto correspondió el conocimiento del presente proceso para el estudio de la admisión del mismo a la Sección Primera Subsección B de esta corporación.

## II. CONSIDERACIONES

1) Los actos administrativos acusados versan sobre un asunto de carácter tributario si se tiene en cuenta que a través de ellos la DIAN le impuso una sanción pecuniaria a la sociedad demandante por la comisión de la infracción aduanera prevista en el numeral 2.6 del artículo 485 del Decreto 2685 de 1999 y sus modificaciones equivalente al 20% del mayor valor a pagar determinado en la liquidación oficial de revisión y resolvió el recurso de reconsideración el cual modificó los artículo tercero, sexto, séptimo y octavo de la resolución recurrida (fls. 122 a 166 vltto. cdno. ppal. no. 1).

Al respecto en la parte motiva de la Resolución no. 1-03-241-201-640-01-1327 de 22 de marzo de 2019 la DIAN indicó lo siguiente:

*“ Bajo los anteriores argumento, es decir, el análisis de las Reglas Generales Interpretativas 1 y 6 del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de mercancías, la Nota 1 del Capítulo 21 y los Apoyos Técnicos relacionados con anterioridad, concluye la Coordinación del Servicio de Arancel de la Subdirección de Gestión Técnica Aduanera, que la ,mercancía se trata de un **“COMPLEMENTO ALIMENTICIO”** que debe clasificarse como **“LOS DEMÁS”** por la subpartida arancelaria **2106.90.79.00** y de una **“PREPARACIÓN ALIMENTICIA”** que debe clasificarse como **“LAS DEMÁS”** por la subpartida arancelaria **2106.90.90.00**, de acuerdo al Decreto 2153 del 26 de diciembre de 2016, vigente para la época de los hechos.*

*Así las cosas, conforme los anteriores fundamentos este despacho considera procedente la formulación de una liquidación oficial de revisión por error en la subpartida arancelaria aplicada respecto de la mercancía denominada **“PRODUCTO ALIMENTO LIQUIDO CON PROTEÍNA”** descrito en las declaraciones de importación relacionadas en el CUADRO No. 1 de ese proveído, con fundamento en el artículo 580 del Decreto 192 de 2016.*

*Ahora bien, si bien es cierto que en el Requerimiento Especial aduanero que nos ocupa, la División de Gestión de Fiscalización de esta Dirección Seccional mantuvo la tarifa de arancel inicialmente declarado, ese despacho determina que al establecer una subpartida arancelaria distinta a la declarada con ocasión a los apoyos técnicos que la División de Gestión de Operación Aduanera profirió con base en sus competencias, los certificados de origen presentados como soporte del tratamiento arancelario preferencial, no pueden ser aceptados para tal preferencia, razón por la cual pierde el beneficio arancelario, debiéndose ajustar a la realidad vigente al momento de los hechos, es decir se procederá a liquidar la tarifa vigente de acuerdo a la Consulta Detallada del Arancel Histórico para las subpartidas determinadas.” (fls 150 y 151 vlto. cdno. ppal. no. 1 negrillas y mayúsculas sostenidas del original)*

Conforme a lo anterior el Consejo de Estado<sup>1</sup> señaló lo siguiente:

***“En ese orden de ideas, conforme con el artículo 13 de la Ley 1285 de 2009, que fue reglamentado por el Decreto 1716 del 14 de mayo de 2009, los asuntos que versen sobre conflictos de carácter tributario no son susceptibles de conciliación extrajudicial. Por lo tanto, como en este caso se pretende discutir un asunto tributario, la demandante podía acudir directamente ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, esto es, sin agotar previamente la conciliación.*”**

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado, auto de 22 de febrero de 2018, proceso no. 25000-23-27-000-2016-01233-01 (23451), CP Milton Chaves García

*Teniendo en cuenta lo explicado, se revocará el auto apelado y, en su lugar, se ordenará al a quo que provea sobre la admisión de la demanda, para lo cual deberá verificar los presupuestos de procedibilidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.*

***Finalmente, es necesario precisar, tal como se indicó en la parte inicial de esta providencia, la Sección Primera de esta Corporación remitió por competencia este asunto a la Sección Cuarta para que resolviera el recurso de apelación presentado contra la providencia que rechazó la demanda, pues la controversia radica en el estudio de legalidad de actos administrativos que determinan una obligación que es de carácter tributario (negrillas de la sala).***

3) En ese contexto se tiene que las súplicas invocadas por la parte demandante tienen por contenido y alcance, clara e indiscutiblemente, un asunto de carácter eminentemente tributario en tanto que en el fondo del asunto se discute el contenido de las Resoluciones nos. 1-03-241-201-640-01-1327 de 22 de marzo de 2019 y 005762 de 8 de agosto de 2019 por medio de las cuales se ordenó reliquidar la subpartida arancelaria pues la parte actora hizo incurrir a su mandante esto es ABBOTT LABORATORIES DE COLOMBIA SA en un presunto error en esta razón por la cual, por haber cometido la infracción aduanera prevista en el numeral 2.2 del artículo 482 del Decreto 2685 de 1999 y sus modificaciones se le impuso una sanción de multa a la demandante esto es la agencia de aduanas Agecoldex SA la cual versa sobre esa base de liquidación oficial de revisión y equivalente al 20% del mayor valor a pagar de la liquidación oficial incluida la sanción, situación que entra en la órbita de competencia de la Sección Cuarta de esta corporación de conformidad con lo establecido en el artículo 18 del Decreto 2288 de 1989 que dispone lo siguiente:

***“ARTÍCULO 18. ATRIBUCIONES DE LAS SECCIONES. Las Secciones tendrán las siguientes funciones:***

*(...)*

***SECCIÓN CUARTA. Le corresponde el conocimiento de los siguientes procesos:***

**1. De nulidad y restablecimiento del derecho relativos a impuestos, tasas y contribuciones.**

2. *De Jurisdicción Coactiva, en los casos previstos en la ley.*"  
(resalta la Sala).

4) Lo anterior se encuentra corroborado además por una decisión de la Sala Plena<sup>2</sup> de esta corporación donde decidió un conflicto negativo de competencias entre esta Sección y la Sección Cuarta por un asunto similar disponiendo que corresponde su conocimiento a la Sección Cuarta en los siguientes términos:

***"Corolario de todo lo expuesto, para esta Sala resulta palmario que el fondo de la controversia concierne a una discusión de raigambre eminentemente tributario, como quiera que el incumplimiento en las obligaciones aduaneras atribuido a la demandante devino del análisis de los factores determinantes del monto total del tributo, entre ellos el FOB como base gravable del impuesto.***

(...)

***En suma, estima esta Sala que le asiste la razón al H. Magistrado de la Sección Primera cuando afirmó que para efectos de verificar si el pago de los tributos aduaneros se efectuó de manera correcta por parte de la sociedad demandante, se hace imprescindible efectuar un análisis de cada una de las variables que componen el tributo, para así determinar si le asistía la razón a la DIAN al fijar un monto superior al efectivamente cancelado por ese concepto.***

(...)

***En consecuencia y sin más elucubraciones que las expuestas, se ordenará remitir el expediente a la Sección Cuarta, Subsección "A", Despacho de la H. Magistrada Gloria Isabel Cáceres Martínez, por ser la autoridad judicial competente para conocer el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho impetrado por la sociedad Lars Courier S.A. en contra de la Unidad Administrativa Especial de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN."***

En ese orden de ideas se colige que es inequívoco que es la Sección Cuarta de esta corporación a quien corresponde la competencia funcional para conocer del presente asunto por lo tanto se concluye que esta Sección carece

---

<sup>2</sup> Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, auto de 21 de agosto de 2018, proceso con número de radicación 25000-23-42-000-2018-01244-00, MP Luz Miryam Espejo Rodríguez.

de competencia, en consecuencia se remitirá el presente proceso a la Secretaría de la Sección Cuarta de esta Corporación para que realice el respectivo reparto.

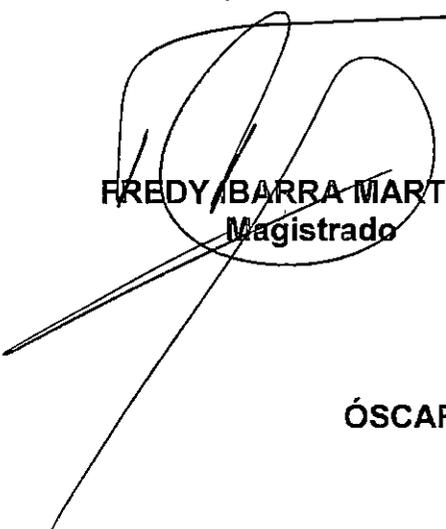
En mérito de lo expuesto el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN PRIMERA, SUBSECCIÓN B,**

**RESUELVE:**

1º) **Declárase** que la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca carece de competencia para conocer el asunto de la referencia.

2º) Por Secretaría **envíese** el expediente a la Secretaría de la Sección Cuarta de este tribunal para lo de su competencia, previas las constancias secretariales de rigor.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**FREDY BARRA MARTÍNEZ**  
Magistrado

  
**MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN**  
Magistrado

  
**ÓSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS**  
Magistrado

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

Bogotá D.C., diecisiete (17) de febrero de dos mil veinte (2020)

**Magistrado Ponente: Dr. LUIS MANUEL LASSO LOZANO**  
**Referencia: Exp. No. 250002341000201900909-00**  
**Demandante: PERSONERÍA MUNICIPAL DE NEMOCÓN**  
**Demandado: ALCALDÍA MUNICIPAL DE NEMOCÓN Y OTROS**  
**MEDIO DE CONTROL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E**  
**INTERESES COLECTIVOS**  
**Asunto: Resuelve vinculación.**

Procede el Despacho a resolver sobre la petición de vinculación solicitada por el Ministerio Público y por el Apoderado de la Asociación de Usuarios del Acueducto Regional de las veredas de Rasgatá y otras de los municipios de Tausa, Nemocón, Cucunubá, Sutatausa y Cogua-Sucuneta, con respecto al Departamento de Cundinamarca y a las Empresas Públicas de Cundinamarca S.A. E.S.P.

La señora María Alejandra Urrego Ramírez, en su condición de Personera Municipal de Nemocón, Cundinamarca, interpuso demanda en ejercicio del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos, previsto en las leyes 472 de 1998 y 1437 de 2011, en contra la Asociación de Usuarios de las Veredas Rasgatá y otras de los municipios de Sutatausa; Cucunubá, Nemocón y Tausa; Alcaldía Municipal de Nemocón; y la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

Mediante auto del 22 de octubre de 2019, se admitió la demanda y se corrió traslado de la misma a las demandadas.

El 13 de febrero de 2020, se realizó la audiencia de pacto de cumplimiento y en el desarrollo de la misma, el Agente del Ministerio Público y el apoderado de la Asociación de Usuarios del Acueducto Regional de las veredas de Rasgatá y otras de los municipios de Tausa, Nemocón, Cucunubá, Sutatausa

y Cogua-Sucuneta, solicitaron la vinculación del Departamento de Cundinamarca y de las Empresas Públicas de Cundinamarca S.A. ESP.

Para resolver se considera lo siguiente.

Tratándose de acciones populares, la Ley 472 de 1998 señala que esta procede, tanto contra particulares como contra autoridades públicas, que pueden ser personas jurídicas o naturales. Adicionalmente, esta ley impone al juez de primera instancia, la obligación de citar a aquellas personas que si bien no fueron señaladas en la demanda como presuntas responsables, en el curso del proceso se evidencia que pueden tener la condición de tales.

Debe recordarse, que no sólo las partes demandante y demandada pueden verse afectadas por una decisión judicial; también puede ocurrir lo mismo con respecto a terceros, es decir, aquellas personas que, dado el vínculo jurídico o fáctico que tienen con una de las partes, o por su situación concreta frente a los hechos que dan origen a la acción, pueden verse afectadas en sus derechos e intereses, por la decisión que adopte el juez y, por lo tanto, debe garantizárseles su derecho a la defensa.

El inciso final del artículo 18 de la Ley 472 de 1998, dispone que cuando en el curso del proceso se establece que existen otros posibles responsables, se ordenará su citación.

El objeto de la presente acción, es la presunta amenaza al derecho colectivo de acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, debido a la deficiente prestación del servicio de acueducto por parte de la Alcaldía de Nemocón y de la Asociación de Usuarios del Acueducto Regional de las veredas de Rasgatá y de otras de los municipios de Tausa, Nemocón, Cucunubá, Sutatausa y Cogua- Sucuneta, a 143 usuarios de la Vereda Moguá, en el Municipio de Nemocón.

Por la naturaleza del asunto, y luego de haber escuchado a las partes en la audiencia de pacto de cumplimiento, el Despacho encuentra procedente

Exp. No. 250002341000201900909-00  
Demandante: PERSONERÍA MUNICIPAL DE NEMOCÓN  
Demandado: ALCALDÍA MUNICIPAL DE NEMOCÓN Y OTROS  
M.C. Protección Derechos e Intereses Colectivos

vincular a este proceso al Departamento de Cundinamarca y a las Empresas Públicas de Cundinamarca S.A. ESP, en el marco de lo establecido en el artículo 18 de la Ley 472 de 1998.

Conforme a lo expuesto, se dispone.

**PRIMERO.- VINCULAR** a este proceso al Departamento de Cundinamarca y a las Empresas Públicas de Cundinamarca S.A. E.S.P., de conformidad con lo expuesto en esta providencia.

**SEGUNDO.- NOTIFÍQUESE PERSONALMENTE** el contenido de esta decisión al **Gobernador de Cundinamarca**; y al **Gerente de las Empresas Públicas de Cundinamarca** o a quienes estos hayan delegado la facultad de recibir notificaciones.

**TERCERO.- ADVIÉRTASE** que de acuerdo con lo establecido por el artículo 70 del Código General del Proceso, las vinculadas tomarán el proceso en el estado en el que se encuentra.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**LUIS MANUEL LASSO LOZANO**  
Magistrado

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA  
SUBSECCIÓN B

Bogotá D.C., veinte (20) de febrero del dos mil veinte (2020).

**Magistrado Ponente:** OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS  
**Expediente:** No. 110013334004201800062-01  
**Demandante:** MUNICIPIO DE SOACHA  
**Demandado:** MUNICIPIO DE SOACHA  
**Referencia:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL  
DERECHO-APELACIÓN-AUTO-MEDIDA  
CAUTELAR

Visto el informe secretarial que antecede (fl. 134 cdno. ppal.), previo a resolver los recursos de apelación interpuestos por el apoderado judicial del señor Evelio Ramírez Salazar en su calidad de tercero interesado en el resultado del proceso (fls. 90 a 92) y de la sociedad Líneas Uniturs S.A.S (fls. 102 a 123), en contra del auto del 19 de noviembre de 2019 proferido por el Juzgado Cuarto Administrativo de Oralidad de Bogotá (fls. 75 a 85), mediante el cual se suspendieron provisionalmente los efectos de la Resolución No. 811 de 20 de agosto de 2014, proferida por el Alcalde Municipal de Soacha, por medio de la cual se autorizó la reposición por cumplimiento de vida útil del vehículo de placa WTD-540 de la empresa de transporte público de pasajeros Líneas Tours Ltda en el corredor Bogotá-Soacha-Bogotá y se concedió la capacidad transportadora, el Despacho **dispone:**

**1º)** Por Secretaría **requiérase con carácter urgente** al Juzgado Cuarto Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá, con el fin de que en el término de tres (3) días contados a partir de que reciba la correspondiente comunicación allegue con destino al proceso copias de las pruebas que valoró para decretar la medida cautelar antes mencionada.

**2º) Permanezca** el expediente en Secretaría hasta que el Juzgado Cuarto Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Bogotá allegue las pruebas requeridas.

**NOTÍFIQUESE Y CÚMPLASE**

OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS  
Magistrado

Ffs: 132  
cdno: 1

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA  
SUB SECCIÓN B

Bogotá DC, veinte (20) de febrero de dos mil veinte (2020).

**Magistrado Ponente:** FREDY IBARRA MARTÍNEZ  
**Expediente:** No. 25000-23-41-000-2019-00931-00  
**Demandante:** ERNESTO DE JESÚS ESPINOSA JIMÉNEZ  
**Demandado:** LUZ ELENA GUTIÉRRES URIBE Y OTRO  
**Referencia:** MEDIO DE CONTROL ELECTORAL

Visto el informe Secretarial que antecede (fl. 131 cdno. ppal.) una vez surtido el término de traslado de la demanda y cumplido lo ordenado en auto de 28 de octubre de 2019 (fls. 51 a 62 cdno. ppal.) **fi**jase como fecha, hora y lugar para la celebración de la audiencia inicial de que trata el artículo 283 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011) el próximo 17 de abril 2020 a las 8:30 a.m. en la sala de audiencias número 6 en las instalaciones de esta Corporación.

**Ti**énesse al doctor Joan Sebastián Márquez Rojas como apoderado judicial del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) en los términos del poder a él concedido visible en el folio 96 del expediente.

**Ti**énesse al doctor William Alvis Pinzón como apoderado judicial de la señora Luz Elena Gutiérrez Uribe persona cuya designación y nombramiento como Directora Regional del ICBF Código 0042, Grado 18 de la planta global de personal asignado a la Regional Huila se impugna en este proceso, en los términos del poder a ella concedido visible en el folio 113 del expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

FREDY IBARRA MARTÍNEZ  
Magistrado

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

Bogotá D.C., veinte (20) de febrero de dos mil veinte (2020).

**Magistrado Ponente:** OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS  
**Radicación:** No. 2500023410002020000236-00  
**Demandante:** PABLO DAVID PINZÓN GUEVARA  
**Demandados:** YENIFER ROCÍO ARDILA ROMERO  
**Referencia:** NULIDAD ELECTORAL

Visto el informe secretarial que antecede (fl. 27 cdno. ppal.) decide el Despacho su competencia funcional para conocer el proceso de la referencia.

**I. ANTECEDENTES**

1) El señor Pablo David Pinzón Guevara, en nombre propio presentó demanda en contra del Municipio de Une-Cundinamarca y el Concejo Municipal de Une-Cundinamarca, en ejercicio del medio de control de nulidad electoral establecido en el artículo 139 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), con el fin de obtener la nulidad de la Resolución No. 003 de 2020, por medio de la cual el Concejo Municipal de Une-Cundinamarca nombró a Yenifer Rocío Ardila Romero como Personera Municipal del citado municipio (fls. 1 a 7).

2) Efectuado el respectivo reparto le correspondió el conocimiento del medio de control de la referencia al Magistrado Sustanciador (fl. 26).

**II. CONSIDERACIONES**

1) Como ya se señaló en los antecedentes de esta providencia el señor Pablo David Pinzón Guevara, en nombre propio presentó demanda en contra del Municipio de Une-Cundinamarca y el Concejo Municipal de Une-Cundinamarca, en ejercicio del medio de control de nulidad electoral establecido en el artículo 139 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), con el fin de obtener la nulidad de la Resolución No. 003 de 2020, por medio de la cual el Concejo Municipal de Une-Cundinamarca

nombró a Yenifer Rocío Ardila Romero como Personera Municipal del citado municipio.

2) El numeral 9º del artículo 155 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), establece:

**"ARTÍCULO 155. COMPETENCIA DE LOS JUECES ADMINISTRATIVOS EN PRIMERA INSTANCIA.** Los jueces administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:

(...)

**9. De la nulidad de los actos de elección, distintos de los de voto popular, que no tengan asignada otra competencia y de actos de nombramiento efectuados por autoridades del orden municipal, en municipios con menos de setenta mil (70.000) habitantes que no sean capital de departamento. El número de habitantes se acreditará con la información oficial del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas - DANE -.**

Bajo el anterior marco normativo, se tiene que los Juzgados Administrativos conocerán de la nulidad de los actos de nombramiento efectuados por las autoridades del orden municipal en municipios con menos de setenta mil habitantes.

3) En el presente asunto, se pretende la nulidad de la Resolución No. 0003 de 8 de enero de 2020, mediante la cual el Concejo Municipal de Une<sup>1</sup>-Cundinamarca resolvió nombrar a la señora Yenifer Rocío Ardila Romero como Personera Municipal del citado Municipio (fls. 8 a 11).

Conforme a lo anteriormente expuesto, toda vez que la competencia para el conocimiento de asuntos como el que se estudia está asignada expresamente por el numeral 9º del artículo 155 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA) a los Juzgados Administrativos se ordenará la remisión

---

<sup>1</sup> <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/proyecciones-de-poblacion>. Municipio de Une Cundinamarca a 2020 tiene 3.329 habitantes.

del expediente de la referencia a los mencionados despachos judiciales.

En consecuencia se,

**RESUELVE:**

Por Secretaría **remítase por competencia funcional**, el expediente de la referencia a los Juegos Administrativos del Circuito de Bogotá (Reparto), para lo de su competencia, y **déjense** las constancias del caso.

**NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE**



**OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS**  
Magistrado

F. G. 2

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA  
SUB SECCIÓN B

Bogotá DC, veinte (20) de febrero de dos mil veinte (2020)

**Magistrado Ponente:** FREDY IBARRA MARTÍNEZ  
**Expediente No.** No. 25307-33-33-003-2017-00084-01  
**Demandante:** ARMANDO DE JESÚS NIÑO BELLO  
**Demandado:** MUNICIPIO DE FUSAGASUGÁ  
**Medio de control:** NULIDAD SIMPLE – APELACIÓN SENTENCIA  
**Asunto:** CORRE TRASLADO PARA ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Por considerarse innecesaria la celebración de la audiencia de alegaciones y juzgamiento se corre traslado a las partes para presentar escrito de alegatos de conclusión por el término común de diez (10) días, vencidos los cuales se surtirá traslado al señor agente del Ministerio Público por el término de diez (10) días para que presente concepto en caso de que lo considere pertinente, sin retiro del expediente. Una vez vencido el término anterior, dentro de los veinte (20) días siguientes se proferirá la sentencia respectiva en los términos señalados en el numeral 4 del artículo 247 de la Ley 1437 de 2011 modificado por el artículo 623 de la Ley 1564 de 2012 (Código General del Proceso), en la medida de las posibilidades reales con que cuenta actualmente este Tribunal dadas las condiciones existentes de personal y de logística que involucran la capacidad real de respuesta del Despacho y de la Sala de Decisión.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

FREDY IBARRA MARTÍNEZ  
Magistrado

118  
33

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA  
SUB SECCIÓN B

Bogotá DC, veinte (20) de febrero de dos mil veinte (2020)

**Magistrado Ponente:** FREDY IBARRA MARTÍNEZ  
**Expediente No.** No. 11001-33-34-005-2018-00030-01  
**Demandante:** MAR EXPRESS SAS  
**Demandado:** DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES (DIAN)  
**Medio de control:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – APELACIÓN SENTENCIA  
**Asunto:** CORRE TRASLADO PARA ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Por considerarse innecesaria la celebración de la audiencia de alegaciones y juzgamiento se corre traslado a las partes para presentar escrito de alegatos de conclusión por el término común de diez (10) días, vencidos los cuales se surtirá traslado al señor agente del Ministerio Público por el término de diez (10) días para que presente concepto en caso de que lo considere pertinente, sin retiro del expediente. Una vez vencido el término anterior, dentro de los veinte (20) días siguientes se proferirá la sentencia respectiva en los términos señalados en el numeral 4 del artículo 247 de la Ley 1437 de 2011 modificado por el artículo 623 de la Ley 1564 de 2012 (Código General del Proceso), en la medida de las posibilidades reales con que cuenta actualmente este Tribunal dadas las condiciones existentes de personal y de logística que involucran la capacidad real de respuesta del Despacho y de la Sala de Decisión.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

FREDY IBARRA MARTÍNEZ  
Magistrado

FF  
#2

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA  
SUB SECCIÓN B

Bogotá DC, veinte (20) de febrero de dos mil veinte (2020)

**Magistrado Ponente:** FREDY IBARRA MARTÍNEZ  
**Expediente No.** No. 11001-33-34-003-2017-00153-01  
**Demandante:** CONINSA RAMON HM SA  
**Demandado:** BOGOTÁ DC – SECRETARÍA DISTRITAL DEL HÁBITAT  
**Medio de control:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – APELACIÓN SENTENCIA  
**Asunto:** CORRE TRASLADO PARA ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Por considerarse innecesaria la celebración de la audiencia de alegaciones y juzgamiento se corre traslado a las partes para presentar escrito de alegatos de conclusión por el término común de diez (10) días, vencidos los cuales se surtirá traslado al señor agente del Ministerio Público por el término de diez (10) días para que presente concepto en caso de que lo considere pertinente, sin retiro del expediente. Una vez vencido el término anterior, dentro de los veinte (20) días siguientes se proferirá la sentencia respectiva en los términos señalados en el numeral 4 del artículo 247 de la Ley 1437 de 2011 modificado por el artículo 623 de la Ley 1564 de 2012 (Código General del Proceso), en la medida de las posibilidades reales con que cuenta actualmente este Tribunal dadas las condiciones existentes de personal y de logística que involucran la capacidad real de respuesta del Despacho y de la Sala de Decisión.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
FREDY IBARRA MARTÍNEZ  
Magistrado

20131  
Fl. 4

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA  
SUB SECCIÓN B

Bogotá DC, veinte (20) de febrero de dos mil veinte (2020)

**Magistrado Ponente:** FREDY IBARRA MARTÍNEZ  
**Expediente No.** No. 11001-33-34-001-2018-00365-01  
**Demandante:** COLOMBIA MÓVIL SA ESP  
**Demandado:** SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO  
**Medio de control:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – APELACIÓN SENTENCIA  
**Asunto:** ADMISIÓN DE RECURSO

Visto el informe secretarial que antecede (fl. 3 cdno. segunda instancia) en atención al recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia proferida el 11 de diciembre de 2019 por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá (fls. 134 a 147 cdno. no. 1) **dispónese:**

1º) Por ser procedente al tenor de lo dispuesto en los artículos 243 y 247 de la Ley 1437 de 2011 **admítase** el recurso de apelación presentado por la parte demandante en contra de la sentencia proferida el 11 de diciembre de 2019.

2º) **Notifíquese** esta providencia al Ministerio Público de conformidad con lo dispuesto en numeral 3 del artículo 198 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

3º) Ejecutoriado este auto **regrese** el expediente al Despacho para lo pertinente.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

FREDY IBARRA MARTÍNEZ  
Magistrado

Fls. 214

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA  
SUB SECCIÓN B

Bogotá DC, veinte (20) de febrero de dos mil veinte (2020)

**Magistrado Ponente:** FREDY IBARRA MARTÍNEZ  
**Expediente No.** No. 11001-33-34-002-2019-00068-01  
**Demandante:** COLOMBIA MÓVIL SA ESP  
**Demandado:** SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO  
**Medio de control:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – APELACIÓN SENTENCIA  
**Asunto:** ADMISIÓN DE RECURSO

Visto el informe secretarial que antecede (fl. 3 cdno. segunda instancia) en atención al recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia proferida el 13 de noviembre de 2019 por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá (fls. 280 a 291 cdno. no. 1) **dispónese:**

1º) Por ser procedente al tenor de lo dispuesto en los artículos 243 y 247 de la Ley 1437 de 2011 **admítese** el recurso de apelación presentado por la parte demandante en contra de la sentencia proferida el 13 de noviembre de 2019.

2º) **Notifíquese** esta providencia al Ministerio Público de conformidad con lo dispuesto en numeral 3 del artículo 198 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

3º) Ejecutoriado este auto **regrese** el expediente al Despacho para lo pertinente.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

FREDY IBARRA MARTÍNEZ  
Magistrado

F. 388  
P. 2

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA  
SUBSECCIÓN B

Bogotá DC, veinte (20) de febrero de dos mil veinte (2020).

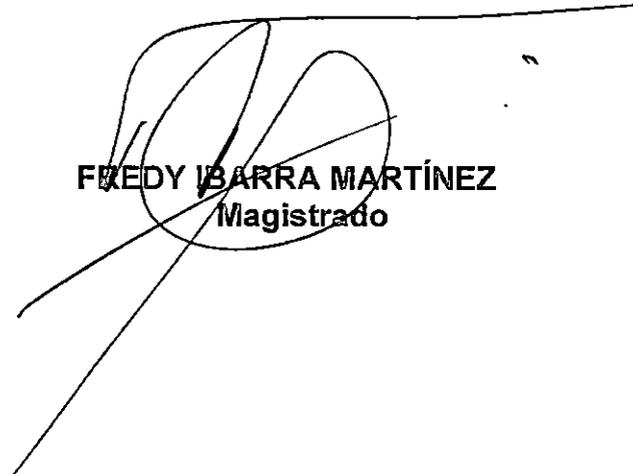
**Magistrado Ponente:** FREDY IBARRA MARTÍNEZ  
**Expediente:** No. 25000-23-41-000-2016-00718-00  
**Demandante:** JORGE ALBERTO GARCÍA GARCÍA  
**Demandado:** ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (ESAP)  
**Medio de control:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**Asunto:** OBEDECE Y CUMPLE LO RESUELTO POR EL CONSEJO DE ESTADO

Vuelve el expediente proveniente del Consejo de Estado con decisión sobre el recurso de apelación interpuesto contra el auto de 7 de abril de 2016 mediante el cual se rechazó la demanda interpuesta frente a lo cual el despacho dispone lo siguiente:

1) **Obedézcase y cúmplase** lo resuelto por la Sección Segunda del Consejo de Estado en auto de 21 de octubre de 2019 (fls. 350 a 353 cdno. ppal.) a través del cual confirmó la providencia de 7 de abril de 2016 expedida por esta corporación (fls. 330 a 331 *ibidem*).

2º) Ejecutoriado este auto **devuélvase** al interesado los documentos acompañados con la demanda sin necesidad de desglose y **archívese** el expediente.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
FREDY IBARRA MARTÍNEZ  
Magistrado

#P  
#23  
2

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA  
SUBSECCIÓN B

Bogotá DC, veinte (20) de febrero de dos mil veinte (2020).

**Magistrado Ponente:** FREDY IBARRA MARTÍNEZ  
**Expediente:** No. 25000-23-41-000-2019-01142-00  
**Demandante:** ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD SANITAS SA  
**Demandado:** SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD Y ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD  
**Medio de control:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**Asunto:** INADMISIÓN DEMANDA

Revisada la demanda de la referencia el despacho observa que la parte demandante **deberá** corregirla en los siguientes aspectos:

- 1) **Estimar** razonadamente la cuantía en los términos dispuestos en el numeral 6 del artículo 162 de la Ley 1437 de 2011 por cuanto, si bien la parte actora tituló un acápite de la demanda denominado "**XI. COMPETENCIA Y ESTIMACIÓN RAZONADA DE LA CUANTÍA**" (fl. 15 cdno. ppal. – negrillas y mayúsculas sostenidas del texto original) en realidad no desarrolló en forma alguna lo concerniente a la estimación razonada de la cuantía.
- 2) **Aportar** constancia por parte de la Procuraduría General de la Nación de haber agotado el requisito de conciliación prejudicial en cumplimiento del numeral 1 del artículo 161 del CPACA y del artículo 2 de la Ley 640 de 2001.
- 3) **Adjuntar** copia de la demanda y de sus anexos para traslado al Ministerio Público según lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 166 del CPACA.

Exp. 25000-23-41-000-2019-01142-00  
Actor: Entidad Promotora de Salud Sanitas SA  
Nulidad y restablecimiento del derecho

En consecuencia **inadmítese** la demanda para que sea corregida en el término de diez (10) días so pena de su rechazo tal como lo dispone el artículo 170 del CPACA.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**FREDY IBARRA MARTÍNEZ**  
Magistrado

F. O. A. 5777

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA  
SUBSECCIÓN B

Bogotá DC, veinte (20) de febrero de dos mil veinte (2020).

**Magistrado Ponente:** FREDY IBARRA MARTÍNEZ  
**Expediente:** No. 25000-23-41-000-2019-00958-00  
**Demandante:** ASOCIACIÓN MUTUAL BARRIOS UNIDOS DE QUIBDÓ "AMBUQ EPS'S ESS"  
**Demandado:** MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL Y OTROS  
**Medio de control:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**Asunto:** ADMISIÓN DE DEMANDA

Por haber sido subsanada la demanda, por reunir los requisitos formales y por ser esta Sección del tribunal competente para conocer del asunto de la referencia<sup>1</sup> **admítase** en primera instancia la demanda presentada por la Asociación Mutual Barrios Unidos de Quibdó "Ambuq EPS'S ESS" en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en contra del Ministerio de Salud y Protección Social, la Superintendencia Nacional de Salud y la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRESS).

En consecuencia **dispónese**:

1) **Notifíquese** personalmente este auto al Ministro de Salud y Protección Social, al Superintendente Nacional de Salud y al Director General de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRESS) o a quienes hagan sus veces en los términos señalados en

<sup>1</sup> "Artículo 152. Competencia de los tribunales administrativos en primera instancia. Los Tribunales Administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos: (...)

3. De los de nulidad y restablecimiento del derecho en que se controviertan actos administrativos de cualquier autoridad, cuando la cuantía exceda de trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales vigentes, y, sin atención a la cuantía, de los actos que se expidan en ejercicio del poder disciplinario asignado a los funcionarios de la Procuraduría General de la Nación, diferentes al Procurador General de la Nación."

el artículo 199 de la Ley 1437 de 2011 modificado por el artículo 612 de la Ley 1564 de 2012.

2) **Notifíquese** personalmente al señor agente del Ministerio Público en los términos señalados en el artículo 199 de la Ley 1437 de 2011 modificado por el artículo 612 de la Ley 1564 de 2012.

3) **Notifíquese** personalmente al director general o al representante delegado para el efecto de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado en los términos del artículo 199 de la Ley 1437 de 2011 modificado por el artículo 612 de la Ley 1564 de 2012.

4) 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 de la demanda a las partes y al Ministerio Público por el término de treinta (30) días de conformidad con lo establecido en el artículo 172 de la Ley 1437 de 2011.

5) **Señálase** la suma de cien mil pesos (\$100.000) para gastos ordinarios del proceso, según lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 171 de la Ley 1437 de 2011, la cual deberá ser pagada en la cuenta corriente única nacional no. 3-082-00-00636-6 del Banco Agrario denominada "CSJ-DERECHOS, ARANCELES, EMOLUMENTOS Y COSTOS – CUN" por la parte actora con indicación del número de proceso dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación de esta providencia. El remanente que quede de esta suma al terminar el proceso deberá devolverse al interesado.

6) En el acto de notificación **advértasele** al representante de la entidad demandada o a quien haga sus veces que durante el término para contestar la demanda deberá allegar al expediente copia de los antecedentes administrativos de los actos demandados de conformidad con lo establecido en el parágrafo 1° del artículo 175 de la Ley 1437 de 2011.

7) **Reconócese** personería al profesional del derecho Jorge Iván Acuña Arrieta como apoderado principal y al profesional del derecho Sergio Andrés Ardila Beltrán como apoderado sustituto para que actúen en nombre y

representación de la parte demandante, en los términos de los poderes conferidos visibles en los folios 25 y 26 del cuaderno principal del expediente.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**FREDY BARRA MARTÍNEZ**  
Magistrado

Financ  
#20

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA  
SUB SECCIÓN B

Bogotá DC, veinte (20) de febrero de dos mil veinte (2020).

**Magistrado Ponente:** FREDY IBARRA MARTÍNEZ  
**Expediente:** No. 25000-23-41-000-2019-00713-00  
**Demandante:** ASOCIACIÓN LUNA ROJA  
**Demandado:** CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
**Medio de control:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**Asunto:** RECURSO DE REPOSICIÓN Y APELACIÓN CONTRA EL AUTO QUE RECHAZÓ LA DEMANDA

En atención al recurso de reposición y en subsidio de apelación interpuestos por la parte actora contra el auto que rechazó la demanda (fls. 319 a 325 cdno. ppal.) el despacho advierte lo siguiente:

1) Por medio de escrito presentado el 19 de diciembre de 2019 (fls. 327 a 334 *ibidem*) la apoderada judicial de la parte demandante interpuso recurso de reposición y en subsidio apelación contra el auto de 9 de diciembre mediante el cual se rechazó la demanda (fls. 88 a 90 cdno. ppal.).

2) De conformidad con lo dispuesto en el artículo 243 de la Ley 1437 de 2011 contra el auto que rechace la demanda solo procede el recurso de apelación, es decir, el recurso de reposición interpuesto es improcedente, sin perjuicio de ello debe precisarse que según lo establecido en el parágrafo del artículo 318 del Código General del Proceso aplicable por remisión expresa del artículo 306 de la Ley 1437 de 2011, cuando se impugne una providencia judicial mediante un recurso improcedente el juez deberá tramitar la impugnación por la reglas del recurso que resultare procedente.

3) En consecuencia se rechazará por improcedente el recurso de reposición y por ser procedente al tenor de lo dispuesto en el artículo 243 del CPACA se concederá el recurso de apelación interpuesto contra la providencia que rechazó la demanda.

### RESUELVE:

1º) **Recházase** por improcedente el recurso de reposición interpuesto por la parte actora contra el auto de 9 de diciembre de 2019.

2º) **Concédese** ante el Consejo de Estado la apelación interpuesta por la parte demandante contra el auto 9 de diciembre de 2019 mediante el cual se rechazó la demanda.

3º) Ejecutoriado este auto, previas las constancias secretariales del caso **remítase** el expediente al superior.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



FREDY IBARRA MARTÍNEZ  
Magistrado

Fls. 316  
#2

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA  
SUB SECCIÓN B

Bogotá DC, veinte (20) de febrero de dos mil veinte (2020).

**Magistrado Ponente:** FREDY IBARRA MARTÍNEZ  
**Expediente:** No. 25000-23-41-000-2018-00557-00  
**Demandante:** IAC GPP SERVICIOS INTEGRALES IBAGUÉ EN LIQUIDACIÓN  
**Demandado:** MINISTERIO DE TRABAJO  
**Medio de control:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**Asunto:** RECURSO DE REPOSICIÓN Y APELACIÓN CONTRA EL AUTO QUE RECHAZÓ LA DEMANDA

En atención al recurso de reposición y en subsidio de apelación interpuestos por la parte actora contra el auto que rechazó la demanda el despacho advierte lo siguiente:

1) Por medio de escrito presentado el 13 de enero de 2020 (fls. 302 a 313 *ibidem*) el apoderado judicial de la parte demandante interpuso recurso de reposición y en subsidio apelación contra el auto de 11 de diciembre de 2019 mediante el cual se rechazó la demanda (fls. 293 a 300 cdno. ppal.).

2) De conformidad con lo dispuesto en el artículo 243 de la Ley 1437 de 2011 contra el auto que rechaza la demanda solo procede el recurso de apelación, es decir, el recurso de reposición interpuesto es improcedente, sin perjuicio de ello debe precisarse que según lo establecido en el parágrafo del artículo 318 del Código General del Proceso aplicable por remisión expresa del artículo 306 de la Ley 1437 de 2011, cuando se impugne una providencia judicial mediante un recurso improcedente el juez deberá tramitar la impugnación por la reglas del recurso que resultare procedente.

3) En consecuencia se rechazará por improcedente el recurso de reposición y por ser procedente al tenor de lo dispuesto en el artículo 243 del CPACA se concederá el recurso de apelación interpuesto contra la providencia que rechazó la demanda.

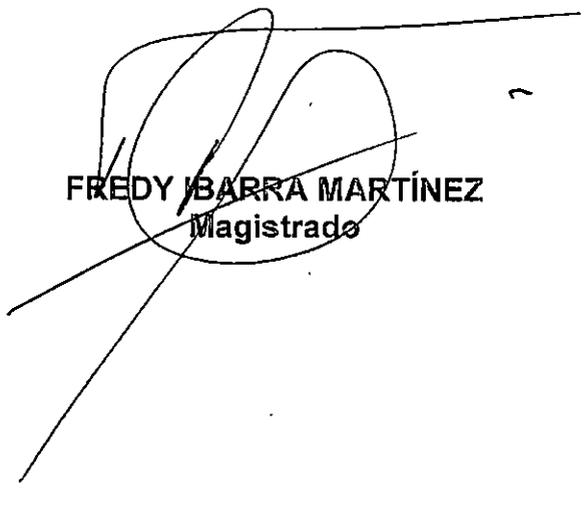
### RESUELVE:

1º) **Recházase** por improcedente el recurso de reposición interpuesto por la parte actora contra el auto de 11 de diciembre de 2019.

2º) **Concédese** ante el Consejo de Estado la apelación interpuesta por la parte demandante contra el auto 11 de diciembre de 2019 mediante el cual se rechazó la demanda.

3º) Ejecutoriado este auto, previas las constancias secretariales del caso **remítase** el expediente al superior.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
FREDY BARRA MARTÍNEZ  
Magistrado

fls. 210  
c. 7

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA  
SUBSECCIÓN B

Bogotá DC, dieciocho (18) de febrero de dos mil veinte (2020).

<b>Magistrado Ponente:</b>	<b>FREDY IBARRA MARTÍNEZ</b>
<b>Radicación:</b>	<b>No. 25000-23-41-000-2017-00849- 00</b>
<b>Demandante:</b>	<b>ARMANDO PALAU ALDANA</b>
<b>Demandado:</b>	<b>CONSEJO NACIONAL ELECTORAL Y PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO</b>
<b>Medio de control:</b>	<b>PROTECCIÓN DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS</b>
<b>Asunto:</b>	<b>AGOTAMIENTO DE JURISDICCIÓN</b>

Decide la Sala sobre la posible configuración de la figura jurídica de agotamiento de jurisdicción por cosa juzgada en el proceso de la referencia.

**I. ANTECEDENTES**

**Actuación procesal**

- 1) El señor Armando Palau Aldana en ejercicio del medio de control jurisdiccional de protección de derechos e intereses colectivos presentó demanda contra el Consejo Nacional Electoral y el Partido Liberal Colombiano con el fin de que sea amparado el derecho colectivo a la moralidad administrativa con ocasión de la inscripción de los estatutos de dicho partido político a través de la Resolución no. 3544 de 13 de julio de 2015, los cuales no corresponden a los aprobados por la Asamblea Liberal Constituyente (fls. 1 a 14 cdno. ppal.).
- 2) Efectuado el respectivo reparto por la Secretaría de la Sección Primera del tribunal correspondió el conocimiento del asunto al magistrado sustanciador de la

referencia (fl. 16 cdno. ppal.) quien por auto de 14 de junio de 2017 (fls. 18 y 19 *ibidem*) inadmitió la demanda para que fuera corregida en el sentido de aportar la constancia de la reclamación de que trata el inciso tercero del artículo 144 de la Ley 1437 de 2011.

3) Mediante auto de 4 de julio de 2017 (fls. 52 a 57 cdno. ppal.) se dispuso la remisión del expediente al despacho del Magistrado Moisés Rodrigo Mazabel Pinzón adscrito a esta misma Sección con destino al proceso con radicación no. 2013-00194-00 con el fin de que se impartiera el trámite de incidente de desacato de que trata el artículo 41 de la Ley 472 de 1998 y no el inicio de una nueva controversia, por cuanto la demanda versa sobre el presunto incumplimiento de un fallo judicial adoptado en el marco del proceso antes mencionado.

4) Contra la anterior decisión la parte actora interpuso recurso de apelación el cual fue adecuado al de reposición y decidido mediante auto de 10 de agosto de 2017 (fls. 67 a 79 cdno. ppal.) en el sentido de no reponer la decisión, contra esta providencia la parte demandante interpuso recurso de reposición y en subsidio el de queja los cuales fueron resueltos por medio de auto de 31 de agosto de 2017 en el que se confirmó la decisión recurrida y se dio trámite al recurso de queja ante el Consejo de Estado.

5) La Sección Tercera Subsección B del Consejo de Estado a través de auto de 3 de septiembre de 2018 (fls. 16 a 22 cdno. recurso de queja) estimó bien denegado el recurso de apelación contra el auto de 10 de agosto de 2017, por lo que mediante auto de 15 de octubre de 2019 (fl. 27 *ibidem*) se obedeció y cumplió lo allí dispuesto y se ordenó remitir el expediente al despacho del Magistrado Moisés Rodrigo Mazabel Pinzón.

6) Por medio de auto de 30 de octubre de 2019 (fls. 97 y 98 cdno. ppal.) el Magistrado Moisés Rodrigo Mazabel Pinzón devolvió el proceso de la referencia con ocasión de que no había incidente de desacato a tramitar pues, la Corte Constitucional mediante sentencia de unificación SU-585 de 2017 dejó sin efectos la sentencia de segunda instancia de 5 de marzo de 2015 proferida por el Consejo

de Estado que había concedido el amparo del derecho colectivo a la moralidad administrativa en el proceso con número de radicación 2013-00194-00.

## II. CONSIDERACIONES

### 1. Agotamiento de jurisdicción

Acerca de la figura de agotamiento de jurisdicción en demandas en ejercicio del medio de control jurisdiccional de protección de derechos e intereses colectivos es preciso señalar que su aplicación se da por el hecho de que no pueden coexistir otros procesos que se funden en la misma causa pues, interpuesta la demanda por cualquier ciudadano la comunidad ya se encuentra representada para ejercer la defensa de los derechos e intereses colectivos que son los bienes jurídicos tutelados a través de esta clase de mecanismos procesales, es por ello que una vez admitida una demanda en ejercicio del medio de control jurisdiccional de protección de derechos e intereses colectivos y se presente otra por los mismos hechos y con las mismas pretensiones, esta última debe ser rechazada por agotamiento de jurisdicción en tanto que no pueden seguirse paralelamente dos juicios por la misma causa.

Lo anterior fue definido por la Sala Plena del Consejo de Estado mediante sentencia de 11 de septiembre de 2012<sup>1</sup> a través de la cual unificó la jurisprudencia en el sentido de determinar que se debe aplicar el agotamiento de jurisdicción cuando se esté ante demandas de acción popular en las que se persiga igual causa *pretendi*, asimismo extendió la aplicación de esta figura en el evento en que se haya configurado el fenómeno de cosa juzgada, al respecto la mencionada providencia señala lo siguiente:

***“Precisamente la razón esencial de negar la acumulación de una nueva demanda cuando se trate del mismo reclamo de protección fundado en igual situación fáctica a la que inspiró la instauración de un proceso que ya está en curso, descansa en los parámetros de celeridad, eficacia y de economía procesal, en tanto propende***

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, CP Susana Buitrago Valencia, sentencia de unificación de 11 de septiembre de 2012, proceso con número de radicación 2009-00030-01.

**por racionalizar la justicia en demandas de acción popular que se refieran a los mismos hechos, objeto y causa, dirigidas contra igual demandado.**

(...)

Con la primera persona que ejerce el derecho de acción en calidad de miembro de la comunidad, no para propender por derechos subjetivos sino de los que incumben a todos los habitantes, iniciado el trámite de este proceso a partir de la admisión de la demanda, se garantiza el acceso a la justicia, a través del control judicial que se impartirá a la actividad o a la omisión de la autoridad pública y/o del particular, respecto de la protección de los derechos colectivos que se consideran amenazados o vulnerados por los mismos hechos y respecto de los mismos demandados.

(...)

De esta manera, la Sala Plena del Consejo de Estado **unifica** su postura sobre la materia, en el sentido de determinar que, con apoyo en los principios de economía, de celeridad y de eficacia que rigen la función judicial, y que por expresa disposición del artículo 5° de la Ley 472 de 1998 deben orientar el trámite de las acciones populares<sup>2</sup>, cuando se esté ante demandas de acción popular en las cuales se persiga igual causa petendi, basada en los mismos hechos, y contra igual demandado, lo que procede es dar aplicación a la figura del agotamiento de jurisdicción.

**Ahora bien, a propósito del estudio y unificación sobre los alcances de la aplicación de esta figura en el proceso de acción popular, la Sala considera oportuno y necesario que el pronunciamiento se extienda a considerar también el tratamiento que en estos mismos juicios debe otorgarse al fenómeno de la cosa juzgada, en el sentido de definir si también el agotamiento de jurisdicción opera por esta situación.**

Al respecto la Sala considera que, justamente, a fin de darle cabal aplicación a los antes mencionados principios que se consagran en el artículo 5° de la Ley 472 de 1998, que se insiste, es norma especial que reglamenta la acción popular, es preciso que igualmente se aplique la figura del agotamiento de jurisdicción para aquellos eventos cuando se esté en presencia de una nueva demanda y de entrada el juez constata que existe cosa juzgada general o absoluta: sentencia estimatoria debidamente ejecutoriada y por tanto con efectos erga omnes, y que ahora se promueve idéntica petición judicial fundada en los mismos supuestos fácticos y jurídicos y respecto del mismo demandado; o también, cuando existe sentencia ejecutoriada que si bien es denegatoria de las pretensiones y por tanto hizo tránsito a cosa juzgada relativa, es decir sólo frente a esos hechos y a esas pruebas, lo cierto es que la nueva demanda coincide plenamente en estar fundada en esos mismos supuestos fácticos y probatorios.

Consecuencialmente la Sala unifica jurisprudencia en el sentido de que, ante situaciones como las antes descritas, procede que si la

---

<sup>2</sup> Aunados a los de concentración, eventualidad e informalidad como principios generales del C. de P. C.

*segunda demanda fue admitida sin advertir la existencia de cosa juzgada en las modalidades señaladas, se declare la nulidad de todo lo actuado y se rechace esta nueva demanda por presentarse agotamiento de jurisdicción, y que igual tratamiento aplica (el rechazo de la segunda demanda), cuando se esté en la oportunidad procesal de decidir sobre la admisión.*

(...)

***La Sala concluye que la razonabilidad de la posición sobre la viabilidad del agotamiento de jurisdicción como causal de rechazo de las acciones populares que aquí se unifica, descansa en que además de que evita desgaste judicial, desgaste a los actores populares y a todos los estamentos involucrados en el tema probatorio, resultaría totalmente vano adelantar un proceso a sabiendas, de antemano, que no podrá existir pronunciamiento sobre el fondo del asunto (cuando se esté en presencia de cosa juzgada en los eventos antes reseñados y dentro de los parámetros descritos por la Corte Constitucional en la sentencia citada), o tramitar un segundo proceso a sabiendas de que ya cursa uno idéntico, razón por la cual la postura que se acoge, constituye pleno desarrollo de los principios que orientan la función judicial en el trámite de las acciones populares.”*** (negritas de la Sala).

En ese contexto la Sala acoge el lineamiento jurisprudencial trazado por la Sala Plena del Consejo de Estado en el entendimiento de que es claro que resulta ajustado a derecho declarar la nulidad de lo actuado y rechazar una demanda presentada en ejercicio del medio de control jurisdiccional de protección de derechos e intereses colectivos ante la existencia de otro proceso de la misma naturaleza, criterio y definición jurisprudenciales estos adoptados por este tribunal precisa y puntualmente en desarrollo del mecanismo de revisión especial con finalidad de unificación jurisprudencial previsto en el artículo 11 de la Ley 1285 de 2009.

Por lo tanto, en el evento en que una vez admitida una demanda en ejercicio del medio de control jurisdiccional de protección de derechos e intereses colectivos y posteriormente se presente otra por los mismos hechos y con las mismas pretensiones, esta otra debe ser rechazada por agotamiento de jurisdicción por cuanto no pueden seguirse paralelamente dos juicios por la misma causa, pero, si la nueva demanda con el mismo objeto es admitida debe declararse la nulidad de todo lo actuado en ese proceso por agotamiento de jurisdicción y, consecuentemente, disponerse el rechazo de aquella, además, según la tesis

expuesta anteriormente se tiene como único proceso aquel en donde se haya admitido primero la demanda.

Igual situación se predica cuando exista sentencia ejecutoriada que haga tránsito a cosa juzgada absoluta o relativa, sobre el particular el Consejo de Estado<sup>3</sup> en otra providencia reiteró e hizo énfasis en el contenido de la sentencia de unificación antes citada en los siguientes términos:

*“En relación con la figura del agotamiento de la Jurisdicción, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en sentencia de unificación de 11 de septiembre de 2012, puso de manifiesto que, para perfeccionarse la figura jurídica del agotamiento de jurisdicción es necesario que con apoyo de los principios de economía, celeridad y eficacia que rigen el desarrollo de la función judicial, se oriente el trámite de la acción popular, en los eventos en que este tipo de acciones sean implementadas de forma simultánea y que ellas guarden identidad de hechos, causa petendi y estén dirigidas contra la misma demandada, haciendo que se racionalice la administración de justicia.*

*Ahora bien, en consideración al agotamiento de jurisdicción, la Sala Plena también se pronunció sobre el tema de la cosa juzgada, en el sentido de explicar que los efectos resolutorios de las sentencias producen dos tipos de efectos de cosa juzgada dando lugar al agotamiento de jurisdicción, los cuales se explican de la siguiente forma:*

- *Cosa juzgada absoluta: se produce cuando la sentencia fue estimatoria de las pretensiones de la demanda, haciendo que el fallo haga tránsito a cosa juzgada con efecto erga omnes.*
- *Cosa juzgada relativa: se produce cuando la sentencia niega las pretensiones de la demanda y se vuelve a ejercer la acción con la misma fundamentación fáctica, causa petendi, parte demandada.”*

## **2. Caso Concreto**

1) En el presente asunto lo que pretende la parte actora es que se declare que el Consejo Nacional Electoral y el Partido Liberal Colombiano han violado el derecho e interés colectivo de la moralidad administrativa por el hecho de no haberse dado cumplimiento efectivo a la sentencia de segunda instancia del Consejo de Estado proferida el 5 de marzo de 2015 dentro del proceso con número de radicación

---

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, CP María Elizabeth García González, sentencia de 26 de abril de 2018, proceso con número de radicación 2014-00020-02.

2013-00194-01, esto es, por no haberse inscrito los estatutos que fueron aprobados por ese partido político sino otros, en ese sentido para revisar la posible configuración de agotamiento de jurisdicción por cosa juzgada en el presente asunto a continuación se presenta un cuadro comparativo de la presente demanda y del proceso con número de radicación 2013-00194-01 tramitado en primera instancia con ponencia inicial del magistrado de la Sección Primera de este mismo tribunal Carlos Enrique Moreno Rubio y finalmente tramitado por el magistrado que le sucedió Moisés Rodrigo Mazabel Pinzón, el cual arroja el siguiente resultado:

ELEMENTOS DE COMPARACIÓN	No. RADICACIÓN 25000-23-41-000-2017-00849-00	No. RADICACIÓN 25000-23-24-000-2013-00194-00
Despacho judicial	Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Primera, Subsección B MP Fredy Ibarra Martínez.	Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Primera, Subsección B MP Moisés Rodrigo Mazabel Pinzón.
Auto Admisorio	Pendiente para proveer sobre la admisión.	18 de febrero de 2013.
Partes	Demandante: Armando Palau Aldana Demandados: Consejo Nacional Electoral y Partido Liberal Colombiano	Demandante: Silvio Nel Huertas Ramírez Demandados: Consejo Nacional Electoral y Partido Liberal Colombiano
Hechos	Como fundamento fáctico de la demanda la parte demandante señaló, en síntesis, lo siguiente:  1. En el año 2000 el Partido Liberal convocó y realizó cabildos constituyentes en las capitales de los 32 departamentos en las cuales se eligieron los delegados a la Asamblea Liberal Constituyente y se establecieron los estatutos del partido los cuales fueron aprobados mediante la consulta abierta celebrada el 10 de marzo de 2002 con la participación 2'566.129 votantes.  2. En forma espuria el entonces director del Partido Liberal Horacio Serpa emitió la Resolución no. 658 de 9 de abril de 2002 en la cual promulgó unos estatutos muy distintos a los aprobados por la Asamblea Constituyente Liberal.  3. La Sección Tercera del Consejo de Estado profirió sentencia de segunda instancia el 5 de marzo de 2015 en un	Como fundamento fáctico de la demanda la parte demandante señaló, en síntesis, lo siguiente:  1. El Partido Liberal se ha regido por los estatutos aprobados en la consulta hecha el 10 de marzo de 2002 por más de 2'500.000 votantes liberales, los cuales estaban vigentes al momento en que entró en vigencia la Ley 1475 de 2011.  2. La Resolución no. 658 de 2002 estableció la forma en que los estatutos del partido podrían reformarse o modificarse y los órganos competentes para hacerlo.  3. A pesar de lo anterior y en desconocimiento de las funciones del congreso nacional del partido liberal la dirección del partido expidió por su propia cuenta unos nuevos estatutos mediante la Resolución no. 2895 de 7 de octubre de 2011.

	<p>proceso de acción popular adelantado contra el Consejo Nacional Electoral y la Dirección del Partido Liberal en la que resolvió amparar el interés colectivo relacionado con la moralidad administrativa violado por las anteriores autoridades con las actuaciones y decisiones relativas a la adopción, aprobación, registro e impugnación de los nuevos estatutos promulgados de conformidad con las disposiciones de la Ley 1475 de 2011, asimismo ordenó ajustar los estatutos vigentes.</p> <p>4. Mediante la Resolución no. 3544 de 5 de marzo de 2015 la dirección nacional del Partido Liberal adoptó medidas para dar cumplimiento a la anterior sentencia determinando que entrarían en vigencia los estatutos del partido promulgados mediante la Resolución no. 658 de 9 de abril de 2002.</p> <p>5. Por intermedio del colectivo izquierda liberal solicitó al Consejo Nacional Electoral tuviera como estatutos del partido los adoptados y aprobados en el año 2000, sin obtener respuesta.</p> <p>6. La dirección nacional del Partido Liberal a través de la Resolución no. 3883 de 27 de marzo de 2017 convocó la realización del VII congreso nacional con el fin de realizar una reforma estatutaria pretendiendo así ocultar la adulteración de los estatutos liberales publicados en el año 2000.</p>	<p>4. El Tribunal Nacional de Garantías del partido se opuso a las decisiones adoptadas por la dirección del partido liberal y por ende desaprobó los nuevos estatutos, no obstante la dirección del partido los aprobó mediante la Resolución no. 4402 de 9 de noviembre de 2011, contra la cual se interpuso el recurso de reposición el cual fue rechazado por improcedente.</p>
<p><b>Pretensiones</b></p>	<p>"1ª Amparar el derecho colectivo a la moralidad administrativa, violado por el Consejo Nacional Electoral y la Dirección Nacional de facto del Partido Liberal, en la inscripción de los Estatutos de este partido político mediante Resolución 3544 del 13 de Julio de 2015, los cuales no corresponden a los aprobados por la Asamblea Liberal Constituyente que se celebró en el Capitolio Nacional en Bogotá entre el 15 y 17 de septiembre de 2000, cuyo texto fue publicado oficialmente por el Partido Liberal en octubre del 2000.</p> <p>2ª Se ordene a la Dirección Nacional de facto del Partido Liberal, para que en el término máximo de un (1) mes, inscriba ante el Consejo Nacional Electoral los Estatutos aprobados por la Asamblea Liberal Constituyente que se celebró en el Capitolio Nacional en Bogotá ente el 15 y 17 de septiembre de 2000, cuyo texto fue publicado oficialmente por el Partido Liberal en Octubre del 2000.</p>	<p>"Que se ampare el derecho e interés colectivo a la moralidad administrativa a favor de la colectividad liberal, el cual ha sido vulnerado por parte de las entidades demandadas en perjuicio de la militancia del Partido Liberal Colombiano y de la colectividad liberal en general.</p> <p>Que como consecuencia de lo anterior se revoque o suspenda la resolución número 2895 de octubre siete (7) de dos mil once (2011) expedida por el exdirector del Partido Liberal, Rafael Pardo Rueda, a través de la cual se promulgaron los estatutos del partido.</p> <p>Que se declare la revocatoria o suspensión de las resoluciones números 2915 de diciembre diez (10) de dos mil doce (2012) a través de la cual se ratificó la promulgación de los precitados estatutos; 2908 de noviembre veintinueve (29) de dos mil once (2011) que revocó las funciones del Tribunal Nacional Liberal de Garantías y de los demás actos</p>

Expediente No. 25000-23-41-000-2017-00849-00

Actor: Armando Palau Aldana

Protección de derechos en intereses colectivos

	<p>3ª Condenar en costas del proceso y agencias en derecho al Consejo Nacional Electoral y la Dirección Nacional de facto del Partido Liberal, en favor del accionante.”</p>	<p>administrativos proferidos con base en la precitada resolución número 2895 de 2011.</p> <p>Que se revoque o suspenda la resolución número 4402 de noviembre nueve (9) de dos mil once (2011) expedida por el Consejo Nacional Electoral a través de la cual se aprobó la precitada resolución número 2895 de 2011.</p> <p>Que se revoque o suspenda la resolución número 0586 de mayo tres (3) de dos mil doce (2012) a través de la cual el Consejo Nacional Electoral rechazó los recursos de reposición interpuestos contra la resolución número 4402 de 2011 y corrigió directamente el artículo primero de dicho acto administrativo.</p> <p>Que se ordene la convocatoria a reunión extraordinaria del Congreso Nacional del Partido Liberal Colombiano en los términos del inciso 2 del artículo 26 de los estatutos promulgados a través de la resolución número 658 de abril dos (2) de dos mil dos (2002), es decir, con citación de los integrantes del congreso de 2009, para cumplir así con lo establecido en el parágrafo único del artículo 4 de la ley estatutaria 1475 de 2011.</p> <p>Que con el fin de recuperar el dinero gastado por la Directiva Liberal en actividades o programaciones distintas de la organización y celebración del Congreso Nacional del Partido Liberal en razón de la resolución número 2895 de 2011 se ordene al Consejo Nacional Electoral y a las directivas y funcionarios responsables del partido, la restitución de los dineros pertenecientes a los fondos del mismo que hayan sido gastados a partir de la expedición del referido acto administrativo.</p> <p>Que se declare que son los magistrados del Consejo Nacional Electoral que aprobaron la resolución 2895 de 2011 y las directivas del Partido Liberal que hayan intervenido en su expedición, los responsables de los gastos que demande la reunión extraordinaria del Congreso Nacional del Partido Liberal antes referida.</p> <p>Que se ordene al Consejo Nacional Electoral la suspensión de la financiación estatal que corresponda al Partido Liberal.</p> <p>Que se ordene a la actual Dirección Nacional del Partido Liberal la congelación del gasto de los recursos públicos provenientes de la financiación</p>
--	--	---

		estatal, hasta tanto se disponga por autoridad judicial el levantamiento de estas medidas.  Ordenar a la actual Dirección Nacional del Partido Liberal la suspensión del uso del derecho que tiene para la utilización de los espacios concedidos en los medios de comunicación. Que se ordene a la actual Dirección Nacional del Partido Liberal la suspensión del derecho que tiene el partido a proponer candidatos para cargos públicos y a inscribirlos en listas para cargos de elección popular.
Derecho colectivo Presuntamente vulnerado	Moralidad administrativa	Moralidad administrativa

2) Es relevante anotar que dentro del proceso identificado con el número de radicación 25000-23-41-000-2013-00194-00 se profirió sentencia de primera instancia el 8 de noviembre de 2013 mediante la cual se resolvió denegar las pretensiones de la demanda (fls. 100 a 126 cdno. ppal.).

La parte actora de ese proceso interpuso recurso de apelación contra el fallo de primera instancia el cual fue resuelto por la Sección Tercera Subsección B del Consejo de Estado en sentencia de 5 de marzo de 2015, CP Stella Conto Díaz del Castillo en el sentido de revocar el fallo de primera instancia y en su lugar amparar el interés colectivo relacionado con la moralidad administrativa vulnerado por el Partido Liberal Colombiano y el Consejo Nacional Electoral con las actuaciones y decisiones alusivas a la adopción, aprobación, registro e impugnación de los nuevos estatutos promulgados al amparo del deber legal de ajustarlos a las disposiciones de la Ley 1475 de 2011, en consecuencia ordenó el cumplimiento de una serie de medidas para la protección del mencionado derecho tales como dejar de aplicar los estatutos adoptados en la Resolución no. 2895 de 2011 y regirse por los estatutos vigentes a la entrada en vigencia de la Ley 1475 de 2011, entre otras.

3) Posteriormente, contra la decisión descrita en el inciso segundo del numeral inmediatamente anterior el señor Rodrigo Llano Isaza actuando como afiliado al Partido Liberal interpuso acción de tutela por considerar que se le habían

vulnerado sus derechos constitucionales fundamentales del debido proceso e igualdad, mecanismo constitucional que fue denegado por el Consejo de Estado; esta decisión fue objeto de revisión por la Corte Constitucional quien mediante la sentencia de unificación SU-858 de 2017<sup>4</sup> concluyó que la providencia judicial controvertida incurrió en un defecto orgánico y en violación directa de la Constitución Política; el defecto orgánico consistió en examinar la moralidad de un partido político a través de la acción popular a pesar de que ni la Ley 1437 de 2011 ni la Ley 472 de 1998 le otorgaron dicha competencia, asimismo resaltó que no era el medio de control de protección de derechos e intereses colectivos como mecanismo intemporal el medio idóneo para controvertir las reformas estatutarias de los partidos y movimientos políticos ya que para este fin, las normas estatutarias prevén la posibilidad de formular reclamaciones ante el Consejo Nacional Electoral las que una vez resueltas por éste mediante un acto administrativo podrán ser objeto de una acción de nulidad y restablecimiento del derecho pero dentro del término de caducidad de este mecanismo y, de otro lado la violación directa de la Constitución por haberse adoptado tal decisión careciendo de competencia para ello, por lo expuesto la Corte Constitucional resolvió lo siguiente:

***“PRIMERO.- LEVANTAR la suspensión de términos decretada en el presente proceso.***

***-SEGUNDO. - REVOCAR la sentencias proferidas el 12 de noviembre de 2015 y el 25 de febrero de 2016, por la Sección Cuarta y por la Sección Quinta del Consejo de Estado, respectivamente, que declararon la improcedencia de la acción de tutela impetrada por el señor Rodrigo Llano Isaza contra el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B y, en su lugar, CONCEDER el amparo del derecho fundamental al debido proceso, vulnerado por la materialización de un defecto orgánico y de una violación directa de la Constitución.***

***TERCERO.- DEJAR SIN EFECTOS la sentencia del 5 de marzo de 2015, proferida por la Subsección B, de la Sección Tercera, del Consejo de Estado, que resolvió el recurso de apelación en el proceso de acción popular iniciado por el señor Silvio Nel Huertas Ramírez, contra el Partido Liberal Colombiano y el Consejo Nacional Electoral, por vulneración de la moralidad prevista en el artículo 107 de la Constitución.***

---

<sup>4</sup> MP Alejandro Linares Cantillo.

**CUARTO.- CONFIRMAR** la sentencia de primera instancia, del 8 de noviembre de 2013, proferida por la Subsección B, de la Sección Primera, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en el proceso de acción popular iniciado por el señor Silvio Nel Huertas Ramírez, contra el Partido Liberal Colombiano y el Consejo Nacional Electoral, por vulneración de la moralidad prevista en el artículo 107 de la Constitución, que denegó las pretensiones del demandante.

**QUINTO.- LÍBRESE** por Secretaría la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados y **ORDÉNESE** al juez de primera instancia, de la acción de tutela, efectuar las respectivas notificaciones." (negritas y mayúsculas sostenidas del original).

4) Con base en lo anterior se tiene que la Corte Constitucional definió que la controversia sobre reformas estatutarias de partidos o movimientos políticos no son objeto de control mediante la acción popular sino mediante el medio de control jurisdiccional de nulidad y restablecimiento del derecho contra el acto administrativo expedido por el Consejo Nacional Electoral sobre esta materia, motivo por el cual dejó únicamente con efectos jurídicos dentro del proceso con radicación no. 2013-00194-00 la sentencia proferida en primera instancia por esta Corporación el 8 de noviembre de 2013 que denegó las pretensiones de dicha demanda la cual quedó ejecutoriada e hizo tránsito a cosa juzgada y cuyos efectos son *erga omnes* en tanto que no solo vinculan a las partes sino al público en general dada la naturaleza pública de la acción ejercida.

5) En este contexto para la Sala es claro que en el presente caso se está ante la configuración de agotamiento de la jurisdicción por cosa juzgada si se tiene en cuenta que el medio de control de la referencia se fundamenta con base en los mismos hechos que la acción popular identificada con el número de radicación 25000-23-41-000-2013-00194-00 tramitada en primera instancia por el magistrado de la Sección Primera de este tribunal Moisés Rodrigo Mazabel Pinzón, así como la parte demandada es justamente la misma sin perjuicio de que la persona que figura como demandante sea distinta ya que tratándose de derechos colectivos su naturaleza es difusa y por lo tanto la titularidad recae sobre la comunidad por lo que el actor, en cada caso, no actúa a título personal o subjetivo sino en nombre y representación de toda la colectividad; de igual manera las pretensiones tienen por finalidad exactamente lo mismo, esto es, inscribir nuevamente los estatutos del Partido Liberal pero los aprobados por la Asamblea

Constituyente Liberal y no otros, tanto es así que en la demanda precisamente se exige el cumplimiento de la sentencia de segunda instancia proferida en el marco del proceso con número de radicación 2013-00194, lo cual pone en evidencia que lo pretendido guarda relación directa y estrecha con lo ya decidido en dicho asunto en tanto que se trataba en realidad de una solicitud de incidente de desacato de la providencia del Consejo de Estado, no obstante tal como se anotó la Corte Constitucional dejó sin efectos dicha decisión.

6) Por consiguiente, dado que el presente asunto ya fue tramitado y decidido en otra acción popular la Sala declarará la configuración de agotamiento de la jurisdicción por cosa juzgada en el presente caso y, en consecuencia rechazará la demanda de la referencia.

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

#### RESUELVE:

1º) **Declárase** la configuración de agotamiento de la jurisdicción por cosa juzgada en el presente caso.

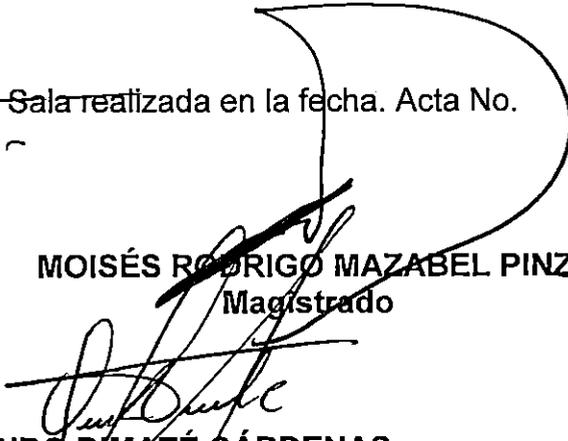
2º) En consecuencia **recházase** la demanda interpuesta por el señor Armando Palau Aldana.

3º) Ejecutoriada esta decisión **devuélvase** a la parte actora los anexos sin necesidad de desglose y **archívese** el expediente.

#### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

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

  
FREDY IBARA MARTÍNEZ  
Magistrado

  
MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN  
Magistrado

  
ÓSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS  
Magistrado

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

Bogotá D.C., diecisiete (17) de febrero de dos mil veinte (2020).

**Magistrado Ponente:** OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS  
**Radicación:** No. 250002341000201900408-00  
**Demandante:** JOSÉ ORLANDO RODRÍGUEZ GUERRERO  
**Demandado:** CONTRALORÍA DISTRITAL DE BOGOTÁ  
**Referencia:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – MEDIDA CAUTELAR

Procede la Sala a decidir sobre la medida cautelar, consistente en la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos contenidos en el Fallo No. 3 del 20 de octubre de 2017- Proceso Responsabilidad Fiscal No. 170000-0001/16; el Auto por el cual se resuelven los recursos de reposición del 12 de octubre de 2018, Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 170000-0001/16 y la Resolución No. 2698 de 16 de noviembre de 2018 "*Por el cual se surte el grado de consulta y se resuelven los recursos de apelación interpuestos contra el fallo*"- Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 170000-0001/16, proferidos por la Contraloría de Bogotá D.C., presentada por el señor José Orlando Rodríguez Guerrero, a través de apoderado judicial.

**I. ANTECEDENTES.****1. La solicitud de medida cautelar.**

La parte actora, a través de apoderado judicial, presentó solicitud de medida cautelar tendiente a obtener la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos anteriormente descritos, por considerar que los mismos fueron expedidos con violación a normas en las que deben fundarse, como son los artículos 6, 29, 121, 124 y 268 de la Constitución Política, el artículo 3º del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la Ley 610 de 2000 y Ley 1474 de 2011, solicitando lo siguiente:

## **"II. PETICIÓN**

*Con fundamento en las razones de hecho y jurídicas expuestas, solicito muy respetuosamente que atendiendo lo preceptuado en el artículo 230 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo-Ley 1437 de 2011-se disponga SUSPENDER PROVISIONALMENTE los efectos del fallo de primera instancia No. 03 de octubre 20 de 2017, contra el acto administrativo del 12 de octubre de 2018 y contra la Resolución No. 2698 del (sic) noviembre 16 de 2018 por medio de la cual se confirma el fallo de responsabilidad fiscal, proferida dentro del proceso de responsabilidad fiscal 170000-0001/16 por la Contraloría Distrital de Bogotá, en los que respecta a mi mandante José Orlando Rodríguez Guerrero.*

*En consecuencia, ordenar el levantamiento de las medidas cautelares que haya ordenado la Contraloría Distrital tanto en el proceso de responsabilidad fiscal como en el de cobro coactivo que haya iniciado." (fls. 28 y 29 cdno. de medida cautelar - Negrillas sostenidas del texto original).*

Los cargos esgrimidos por la parte actora a fin de que se decrete la medida cautelar, fueron los siguientes:

***i) "Violación a normas superiores por violación al debido proceso y al derecho de defensa consagrados en el artículo 29 de la constitución política en concordancia con el artículo 3º del CPACA, los artículos 2 y 5 de la ley 610 de 2000- fallo con responsabilidad objetiva".***

Argumenta el demandante que el fallo se sustentó en el sólo hecho de que la Superintendencia de Industria y Comercio emitió las Resoluciones 25036 y 53788 de 2014, a través de las cuales se impuso una sanción pecuniaria a la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá sin que en el proceso de responsabilidad fiscal, mucho menos en el referido fallo, se hubiera efectuado discusión alguna sobre los hechos que dieron lugar a la expedición de estos actos administrativos, ni se le permitió ejercer una defensa sobre esos hechos.

Explica que la responsabilidad objetiva está proscrita en los procesos de responsabilidad fiscal, como se desprende de la lectura juiciosa y responsable del artículo 5º de la Ley 610 de 2000 y como lo ha reseñado en diversas oportunidades la jurisprudencia.

En el proceso de responsabilidad fiscal se imputó una responsabilidad objetiva al señor José Orlando Rodríguez Guerrero, basado en una premisa simplista.

Posteriormente, en el fallo se afirmó que la fuente del daño no son las referidas resoluciones: "...pues como se ha sostenido a lo largo de este proveído lo que se reprocha son las consecuencias económicas derivadas del diseño, estructuración e implementación del esquema de basuras por parte del Distrito que se materializaron en el pago de la multa".

Indica que dicha afirmación no se compadece con la realidad del desarrollo del proceso y del fallo, pues las pruebas y argumentos expuestos para explicar las circunstancias de tiempo, modo y lugar, los antecedentes jurídicos y fácticos que dieron lugar a la implementación del esquema transitorio de basuras (utilizados por la actual administración hasta la celebración de una nueva licitación pública para concesionar el servicio de aseo en áreas de servicio exclusivo) no fueron tenidas en cuenta, al punto que toda prueba referida a esas circunstancias fue considerada innecesaria.

Señala que el fallo impuso una sanción pecuniaria en las Resoluciones 25036 y 53788 de 2014 y se limita a hacer alguna pobre referencia a lo que dicen dichas resoluciones, pero ni en el proceso de responsabilidad fiscal, mucho menos en el fallo, se analizaron los hechos que dieron lugar a su expedición ni se permitió una defensa sobre esos hechos.

Indicó que es evidente que el fallo No. 03 de octubre 20 de 2017, así como los actos administrativos que resolvieron los recursos de reposición y apelación, están viciados por una violación al debido proceso, al derecho de defensa y de contradicción y al artículo 5 de la Ley 610 de 2000 por cuanto la responsabilidad fiscal se imputó y declaró como responsabilidad objetiva.

**ii) "Violación a normas superiores por violación al debido proceso y al derecho de defensa consagrados en el artículo 29 de la constitución política en concordancia con el artículo 3º del CPACA, los artículos 2 y 66 la ley 610 de 2000 y los artículos 105 y 118 de la ley 1474 de 2011".**

Señala que el Fallo de responsabilidad fiscal soportó todo el análisis de la imputación a título de culpa grave del Doctor José Orlando Rodríguez

en la aplicación de las presunciones de dolo o culpa grave de la Ley 678 de 2001.

El proceso de responsabilidad fiscal debe respetar el debido proceso y el derecho de defensa consagrados en el artículo 29 Constitución Política y el artículo 3 del CPACA) y en ese ámbito este se surte con estricta sujeción a la normatividad que lo regula, íntegramente contenida en la Ley 610 de 2000 (Sentencia C-131/02).

Así como en la Ley 1474 de 2011, como se indica en la sentencia C-512/13 en la que la Corte Constitucional manifestó: "(...) *el proceso de responsabilidad fiscal está regulado en la Ley 610 de 2000 y las leyes que la modifican o complementan, como es el caso de la Ley 1474 de 2011, que contiene el párrafo objeto de este cargo de la demanda. La Ley 610 de 2000 define qué es la gestión fiscal, cuál es el objeto del proceso de responsabilidad y precisa qué se entiende por daño, pérdida o deterioro de bienes.*

Anotó que el artículo 66 de la Ley 610 de 2000 establece, en su orden, la remisión al Código Contencioso Administrativo, el Código de Procedimiento Civil y el Código de Procedimiento Penal. En concordancia, el artículo 105 de la Ley 1474 de 2011 remite a la Ley 610 de 2000

Indica que ni estas normas, como tampoco la jurisprudencia de la Corte Constitucional, señalan como fuente normativa propia del proceso de responsabilidad fiscal, la Ley 678 de 2001, incluso, las sentencias C-046 de 1994, T-973/99, C-205 de 2002, citadas por la entidad demandada en los autos que resuelven nulidades, recursos de reposición y en el fallo, guardan relación con las normas aplicables al proceso de responsabilidad fiscal y en la sentencia C-619 de 2002 (citadas en el fallo), si bien se reconoce que tanto la acción de repetición como el proceso de responsabilidad fiscal tienen como objetivo común la protección del patrimonio público, es explícita al destacar que ambos procesos tienen naturaleza y alcance diferente y un marco constitucional propio.

Resalta que la Contraloría de Bogotá en las diferentes decisiones administrativas al no haber encontrado ninguna presunción propia del proceso de responsabilidad fiscal relacionada con los hechos imputados al demandante asume que existe un vacío que debe ser llenado extendiendo la aplicación de las presunciones de la Ley 678 de 2001, acción de repetición al proceso de responsabilidad fiscal, lo que es incompatible por su naturaleza.

La acción de repetición tiene su origen en el inciso 2º del artículo 90 de la Constitución Política, en tanto que, el proceso de responsabilidad fiscal deriva su fundamento del artículo 268 de la Constitución Política en concordancia con el artículo 124 de la Constitución Política (sentencia C-619/02).

Pone de presente que la Corte Constitucional en sentencia C-619/02, citando la sentencia C-840/2001 (M.P. Jaime Araujo Rentería) precisó: *"en tratándose de responsabilidad fiscal resultaría impropio situarse en los dominios del artículo 90 Superior..."*, en dicha sentencia se evidencia que el artículo 90 de la Constitución Política no es norma compatible con la naturaleza del proceso de responsabilidad fiscal y, por lógica, mucho menos lo es la Ley 678 de 2001 derivada de ese precepto constitucional

Añade que el principio fundamental del debido proceso aplicado al proceso de responsabilidad fiscal implica que en este se deben observar las garantías sustanciales y procesales que informan el debido proceso.

Reitera que la violación alegada se produce porque la Contraloría Distrital aplicó una presunción legal que no está dispuesta por el legislador para el juicio fiscal y no solo es extraña a dicho proceso, sino que además es ajena al proceso administrativo.

Recalca que no hay ninguna laguna en el ordenamiento que autorice a recurrir a la Ley 678 de 2001, debido a que el régimen jurídico del proceso de responsabilidad fiscal se encuentra determinado y delimitado con suma claridad y lo componen la ley 610 de 2000 y la ley 1474 de

2011 con sus fuentes remisorias (Código de procedimiento Administrativo, Código de General del Proceso y Código del Procedimiento penal); en ningún lado se avizora la ley 678 de 2001 como lo hizo la Contraloría Distrital en el acto administrativo demandado, máxime que tampoco hay vacío normativo, pues el artículo 118 de la Ley 1474 de 2011 establece las presunciones aplicables al proceso de responsabilidad fiscal.

No obstante sobre la aplicación del artículo 118 de la Ley 678 de 2001, en el Auto del 3 de agosto de 2016, por medio de cual la Contraloría resuelve una solicitud de nulidad dentro del proceso de responsabilidad fiscal solicitada por el aquí demandante, afirmó que: *"ninguna" presunción de culpa grave "se relaciona con los hechos que se investigan en el presente proceso de responsabilidad fiscal, razón por la cual, no fue posible para el caso en comento dar aplicación a las presunciones legales, por lo que se acudió al cumplimiento a lo previsto en la sentencia de la Corte Constitucional c-619 de 2002, por lo que ampliamente se ha demostrado que no se presentó causal de nulidad alguna, no asistiéndole razón al respecto al implicado en su escrito de nulidad"*.

Advierte que es injustificable que la Contraloría de Bogotá recurriera en el fallo de responsabilidad fiscal a la Ley 678 de 2001 para aplicar disposiciones en el acto administrativo demandado y sobre el cual se solicita la suspensión provisional. La citada ley no hace parte de las normas que rigen el juicio de responsabilidad fiscal, no está contenida en las leyes que rigen su trámite y en ninguna ley que sea fuente remisoras del mismo.

No podía la entidad demandada sustentar la imputación ni el fallo de responsabilidad en las decisiones posteriores en la Ley 678 de 2001, y menos en la institución de las presunciones de dolo y culpa grave consagradas en los artículos 5º y 6º de la mencionada ley, que no es fuente normativa, ni es de aplicación extensiva al proceso de responsabilidad fiscal, por lo que quebrantó el debido proceso y el

derecho de defensa, pues vulneró las garantías procesales frente a la carga de la prueba del demandante al aplicar un régimen legal no aplicable al amparo de un vacío legal inexistente.

Pone de presente que por estas mismas razones el Tribunal Administrativo de Cundinamarca-Sección Primera ha accedido a la medida de suspensión provisional, en el proceso radicado No. 250002341000201900371-00, actor: Gustavo Francisco Petro Urrego y Otros, M.P: Oscar Armando Dimaté Cárdenas

iii) **"Violación al debido proceso y la derecho de defensa consagrados en el artículo 29 de la Constitución Política en concordancia con el artículo 3º del CPACA y el artículo 6º de la Ley 610 de 2000".**

Explica que el daño patrimonial que da lugar a la responsabilidad fiscal es el daño cierto, concreto y consumado como ha sido la interpretación del artículo 6 de la Ley 610 de 2000.

El daño futuro o no consumado no habilita la iniciación de un proceso de responsabilidad fiscal ni mucho un fallo declaratorio de la misma.

Insiste en que el solo hecho de la expedición de las Resoluciones Nos. 25036 y 53788 de 2014, en las que se impone una sanción, no dan lugar a la existencia de un daño patrimonial consumado.

Lo que consumó el daño fue la decisión, injustificada e innecesaria adoptada por la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá-EAAB S.A ESP y la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos-UAESP de efectuar el pago de la sanción pecuniaria cuando ya existía demanda contra dichos actos administrativos. Y en consecuencia, el título ejecutivo tenía al menos suspendida su ejecutoriedad, conforme lo dispuesto en el artículo 100 del CPACA, como en efecto ocurrió con la expedición de la Resolución No. 63298 de septiembre 8 de 2015 mediante la cual la Superintendencia de Industria y Comercio resolvió las excepciones propuestas por la EAAB S.A ESP.

Anota que el daño solo puede considerarse concreto y cierto cuando sea resuelta la demanda interpuesta por la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá-EAAB S.A ESP contra esos actos administrativos con la sentencia en firme, pues al estar demandados estos actos cabe la posibilidad de su declaratoria de nulidad y en consecuencia, la ausencia del deber de pagar la multa.

**iv) "Violación a normas superiores por violación al debido proceso y al derecho de defensa consagrados en el artículo 29 de la Constitución Política en concordancia con el artículo 2º de la Ley 610 de 2000-Falta de motivación del fallo".**

El Fallo 03 de octubre 20 de 2017, así como los actos administrativos a través de los cuales se resolvieron los recursos interpuestos, carece de una sustentación seria y concreta respecto de los argumentos de defensa y, debido a esa ausencia de motivación se vicia la validez del fallo y se impide el ejercicio del derecho de defensa y contradicción.

En el fallo no se hizo ningún análisis serio y concreto a la defensa efectuada sobre la inexistencia de la concreción del daño patrimonial como elemento para la responsabilidad fiscal.

En el proceso nunca se demostró la existencia de un detrimento cierto, real y cuantificable causado por el demandante, por cuanto la Resolución No. 25036 de abril 21 de 2014, "*Por la cual se imponen unas sanciones*" y la Resolución No. 53788 de septiembre 3 de 2014 "*Por la cual se resuelven unos recursos de reposición*" expedidas por la Superintendencia de Industria y Comercio, por sí mismas no comportan que se han perdido recursos del Estado, es decir, realmente, los recursos sólo salen del patrimonio de la empresa de servicios públicos con el pago, no por la mera existencia de la sanción.

Reitera que las resoluciones se encuentran demandadas por la Empresa de Acueducto, Alcantarrillado y Aseo de Bogotá S.A ESP por estar viciadas de nulidad, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho interpuesta por la EAAAB ESP, bajo el radicado 25000234100020150050600, proceso que se encuentra

actualmente acumulado al proceso 25000234100020150056100 que se tramita en la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Magistrado Ponente Fredy Hernando Ibarra Martínez.

Los actos administrativos fueron demandados en razón de que con los mismos se vulneraron, no sólo derechos fundamentales al derecho de defensa y debido proceso, sino normas superiores pues, contrario a lo afirmado por la Superintendencia de Industria y Comercio, con la prestación del servicio de aseo por la EAAAB ESP no se quebrantó el ordenamiento jurídico.

No es cierto que la multa impuesta por la Superintendencia de Industria y Comercio sea el resultado de una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente e inoportuna ni por falta de planeación, diligencia e imprecisión en la aplicación de las políticas institucionales o por el no cumplimiento de los fines del Estado, o el no cumplimiento del ordenamiento jurídico vigente, pues, de hecho, el aquí demandante no ejerció gestión fiscal.

La multa impuesta lo fue de manera irregular y con grave violación de las normas superiores, entre otros vicios que afectan su validez, como se expone en la demanda presentada ante la jurisdicción contenciosa administrativa.

En el año 2012 la administración se encontró con una situación anormal e imprevisible que era el Auto 275 de 2011 que dejó sin efecto la Licitación Pública No. 001 de 2011 y con el deber constitucional y legal de cumplir las órdenes de la Corte Constitucional contenidas en la sentencia T-724 de 2003 y en los Autos 268 de 2010 y 275 de 2011, en cuanto a la inclusión de la población recicladora, además del deber de garantizar la prestación del servicio de aseo.

Bogotá no tiene condiciones para prestar el servicio de aseo en libre competencia pura y simple, como se verificó por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico - CRA en la Resolución CRA 541 de 2011.

En un sistema de competencia libre, pura y simple, la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico verificó que no se garantizará la cobertura de la población de menores ingresos.

La Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos-UAESP declaró la urgencia manifiesta en la Resolución No. 065 de 8 de febrero de 2012, con fundamento en la misma se suscribieron los contratos de concesión 13 de 2012, 14 de 2012, 15 de 2012 y 16 de 2012 por el término de seis meses, luego de prorrogados hasta el 17 de diciembre de 2012, salvo el contrato 16 de 2012 cuya prórroga se extendía hasta el 22 de diciembre de ese año, sin exclusividad y luego se mantuvo la declaratoria de urgencia manifiesta mediante la Resolución No. 768 de diciembre 17 de 2012.

La administración (UAESP) no pudo adelantar el proceso de verificación de áreas de servicio exclusivo y la correspondiente licitación pública, situación que se presentó, entre otras razones, por la falta de un esquema tarifario que permitiera remunerar a la población recicladora en los términos exigidos por la Corte Constitucional, como quiera que para surtir el procedimiento de verificación de áreas de servicio exclusivo es necesario tener claro el modelo financiero que se va a adoptar con la nueva licitación, y sin el marco tarifario actualizado era imposible a la administración efectuar estos trámites.

El Decreto 564 de diciembre 10 de 2012 *"Por medio del cual se adoptan disposiciones para asegurar la prestación del servicio público de aseo en el Distrito Capital en acatamiento de las órdenes impartidas por la Honorable Corte Constitucional en la Sentencia T-724 de 2003 y en los Autos números 268 de 2010, 275 de 2011 y 084 de 2012"* se refiere a los siguientes tópicos: i) Reconoce el derecho fundamental al saneamiento básico; ii) Adopta medidas para garantizar la prestación del servicio de aseo; iii) Establece medidas sobre la separación en la fuente y la inclusión de la población recicladora.

Este decreto no ha sido anulado ni suspendido por la jurisdicción contenciosa administrativa y está cobijado por la presunción de legalidad.

Entonces, dado que no existe todavía un pronunciamiento en firme sobre la legalidad de las Resoluciones 25306 y 53788 de 2014, no se puede hablar de que se ha concretado un daño, y la responsabilidad fiscal no se configura por expectativas de daño o por el daño futuro.

Señala el actor que hay inexistencia de la obligación de pagar la multa impuesta por la Superintendencia de Industria y Comercio a la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá S.A ESP.

Advierte que el Estatuto Tributario establece en su numeral 4° que los actos administrativos que sirven de título ejecutivo para el cobro coactivo se entienden ejecutoriados cuando: *"(...) los recursos interpuestos en vía gubernativa o las acciones de restablecimiento del derecho o de revisión de impuestos se hayan decidido en forma definitiva, según el caso."*

Reitera que la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá S.A ESP, radicó ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, con medida cautelar, contra la Resolución No. 25036 de abril 21 de 2014 "Por la cual se imponen unas sanciones" y la Resolución No. 53788 de septiembre 3 de 2014 "Por la cual se resuelven unos recursos de reposición", expedidas por la Superintendencia de Industria y Comercio.

La demanda de nulidad y restablecimiento del derecho radicado No. 25000234100020150050600, fue admitida el 29 de julio de 2015 y se encuentra actualmente acumulada en el proceso 25000234100020150056100 que se tramita en la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, M.P: Fredy Ibarra Martínez.

Por lo tanto, en razón a la regla especial que rige los procesos de cobro coactivo y que, la Resolución No. 25036 de 21 de 2014 y la Resolución 53788 de septiembre 3 de 2014, tiene suspendida su fuerza ejecutoria, no le era obligatorio a la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá S.A ESP pagar la multa.

En el proceso de cobro coactivo, la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá S.A ESP, quien ostenta la calidad de deudor, demostró plenamente la existencia del auto admisorio de la demanda instaurada contra el título ejecutivo, al punto que se declaró probada la excepción de "*Interposición de demanda de nulidad y restablecimiento del derecho*", como consta en la Resolución No. 63298 de septiembre 15 de 2015, sin embargo, con evidente infracción de los artículos 833 y 837 del Estatuto Tributario, la Superintendencia de Industria y Comercio, se abstuvo de dar por terminado el proceso y levantar las medidas cautelares.

Explica que el daño patrimonial no se presentó por la sola existencia de la multa sino que se configura cuando, sin existir obligación legal, la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá S.A ESP paga la multa contenida en las Resoluciones 25036 y 53788 de 2014, actos administrativos que, para efectos de su cobro, carecían de fuerza ejecutoria, de conformidad con el numeral 4º del artículo 829 del Estatuto Tributario, en concordancia con los artículos 833 y 837 del mismo estatuto.

Anota que el señor José Orlando Rodríguez, interpuso demanda contra los actos que negaron la terminación del proceso de cobro coactivo emitidos por la Superintendencia de Industria y Comercio, y mediante sentencias de octubre 11 de 2017 (Radicado 2016-00262-00), confirmada en octubre 11 de 2018, se ordenó terminar el proceso de jurisdicción coactiva, precisamente por haberse interpuesto y admitido la demanda contra las Resoluciones 25036 y 53788 de 2014.

Advierte que en el proceso de responsabilidad contractual se probó que si existió un daño patrimonial, este no fue causado por el aquí

demandante, pues no fue este quien dispuso el pago de la referida multa y estos argumentos no fueron objeto de evaluación concreta y de fondo de parte del ente de control.

v) **"Violación al derecho de defensa y contradicción en el proceso de responsabilidad fiscal (art. 29 de la Constitución Política y el artículo 3º del CPACA y art. 6 Ley 610 de 2000)"**

Indica que en el proceso de responsabilidad fiscal se solicitaron pruebas con el fin de ejercer el derecho de defensa y contradicción, en especial para demostrar la falta de obligatoriedad por parte de la EAAB de efectuar el pago de la multa, que era realmente el hecho que concretaba un daño patrimonial, si lo hubiere.

Igualmente, las pruebas relativas a defender la conducta del demandante en los hechos que dieron lugar a la expedición las Resoluciones 25036 y 53788 de 2014, en razón a que esta conducta era la que subjetivamente se tenía que demostrar por parte del ente de control. Estas pruebas fueron negadas, decisión que fue recurrida oportunamente y confirmada la negativa.

Las pruebas sí resultaban pertinentes dentro de la órbita de los argumentos de defensa del aquí demandante y, en este sentido, debieron ser practicadas y evaluadas al momento de proferir un fallo, pero como no fueron decretadas, también ello llevó a una omisión en el análisis serio u concreto de los argumentos de la defensa y la imposibilidad de mi mandante de controvertir los argumentos expuestos por la entidad en su contra durante la vía gubernativa.

La ausencia del decreto de estas pruebas demuestra, nuevamente, que el fallo emitido partió de una responsabilidad objetiva, pues se circunscribió a considerar configurado el daño patrimonial por la mera existencia de las Resoluciones 25036 y 53788 de 2014, sin que en el proceso de responsabilidad fiscal se analizaran los hechos y la conducta de mi mandante base de dichos actos administrativos

vi) **"Desviación de poder de las actuaciones de la Contraloría Distrital".**

En este proceso y en el Fallo se hace evidente el interés del ente de control de sancionar a cualquier precio a un integrante de la administración del Exalcalde Gustavo Petro.

La entidad demandada se escuda en la presunción de legalidad de las Resoluciones 25036 de abril 21 de 2014 y 53788 de septiembre 4 de 2014, y en la aplicación de las presunciones de dolo o culpa de la Ley 678 de 2001 para excusarse de aplicar el régimen propio del proceso de responsabilidad fiscal y analizar la conducta del demandante, sus acciones y omisiones en hechos que se califiquen como gestión fiscal.

Llama la atención, nuevamente, al hecho de que el Decreto 564 de 2012 *"Por medio del cual se adoptan disposiciones para asegurar la prestación del servicio público de aseo en el Distrito Capital en acatamiento de las órdenes impartidas por la Honorable Corte Constitucional en la Sentencia T- 724 de 2003 y en los Autos números 268 de 2010, 275 de 2011 y 084 de 2012."*, avala todas las actuaciones que, según la Superintendencia de Industria y Comercio, son violatorias de la libre competencia, no fue tenido en cuenta y, en particular, ahí si nada dijo la Contraloría sobre la presunción de legalidad que cobija a este acto administrativo.

Finalmente, señala que el perjuicio irremediable se encuentra acreditado por el valor de la condena por la suma de \$75.483.476.342.00, la que puede ser objeto del procedimiento de cobro coactivo y además de la emisión de medidas cautelares sobre el patrimonio del señor Jorge Orlando Rodríguez Guerrero, así como de sus ingresos, lo cual afecta su subsistencia y la de su familia.

Adicionalmente en los actos administrativos demandados, de conformidad con el artículo 60 de la Ley 610 de 2000, conlleva la inclusión del señor José Orlando Rodríguez Guerrero en el boletín de responsables fiscales y la consecuente inhabilidad para ocupar cargos públicos y contratar con el Estado.

El señor José Orlando Rodríguez Guerrero tiene una larga carrera en la administración pública, por lo que esta inhabilidad también implica que pierde la posibilidad de ejercer sus actividades labores en el sector público, sea como servidor público o como contratista y afecta su buen nombre incluso para el ejercicio profesional en el sector privado.

Por lo anterior, solicita se suspendan los efectos de los actos administrativos demandados y en consecuencia ordenar el levantamiento de las medidas cautelares que haya ordenado la Contraloría Distrital, tanto en el proceso de responsabilidad fiscal como en el de cobro coactivo que se haya iniciado.

## **2. Traslado de la solicitud.**

Una vez efectuado el traslado de la solicitud de medida cautelar de suspensión de los actos administrativos demandados a la parte demandada, la Contraloría de Bogotá, mediante apoderado judicial, allegó memorial el 29 de enero de 2020 (fls. 40 a 69 cuaderno medida cautelar), en el cual se pronunció frente a la petición de suspensión provisional de los actos administrativos demandados, solicitando que se niegue la misma, manifestando, en síntesis, lo siguiente:

La parte actora pretende argumentar que la manifestación de la Contraloría de Bogotá, dentro del proceso de responsabilidad fiscal, según la cual, no le correspondía pronunciarse sobre la legalidad de los actos administrativos mediante los cuales la Superintendencia de Industria y Comercio impuso una multa a la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, es una razón válida para creer que no hubo un debate probatorio dentro del proceso de responsabilidad fiscal 170000-0001/16 y, así mismo, que es una razón suficiente para señalar que la entidad demandada no evaluó la conducta desplegada por el señor José Orlando Rodríguez Guerrero, y de ese modo concluir, que la imputación de la responsabilidad del señor Rodríguez fue objetiva, lo que, entre otras cosas, sintetiza en una tabla que contiene unas columnas denominadas actos demandados, norma y concepto de violación.

Indica que ninguna de las razones o afirmaciones realizadas por la parte actora lleva a tal conclusión, en razón a que, el hecho de que la Contraloría de Bogotá en cumplimiento del principio de competencia y de legalidad manifestara que no podía pronunciarse sobre la legalidad de los actos administrativos expedidos por la Superintendencia de Industria y Comercio mediante los cuales se impuso una multa a la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá S.A ESP, competencia reservada a la jurisdicción contenciosa administrativa, no es prueba de que se haya omitido un debate probatorio dentro del proceso de responsabilidad fiscal y menos, que no se haya realizado un examen o análisis de la conducta del señor José Orlando Rodríguez como miembro de la Junta Directiva de la EAAB S.A ESP.

El actor no presentó ninguna prueba que permita deducir que en efecto no hubo un debate probatorio en el curso del proceso de responsabilidad fiscal N°. 170000-0001/ 16, y menos, alguna de la que se pueda concluir que la Contraloría de Bogotá no examinó la conducta del señor José Orlando Rodríguez, máxime, cuando en cada uno de los actos administrativos demandados dentro del presente proceso, el citado ente de control incluyó un acápite en el que analizó la conducta del señor Rodríguez Guerrero y probó que el daño era imputable a la conducta gravemente culposa que desplegó en el ejercicio del cargo de miembro de la Junta Directiva de la EAB E.S.P, máximo órgano de decisión de la citada entidad, lo que, será objeto de debate dentro de este proceso.

La simple afirmación del demandante, sin sustento probatorio, no puede, por si sola, arrojar la conclusión de que los actos administrativos dictados dentro del proceso de responsabilidad fiscal vulneraron la Constitución Política, el CPACA y la Ley 610 de 2000 y de paso, concluir la procedencia de la suspensión provisional de los efectos de los actos demandados, ya que, ante la ausencia de pruebas, no hay cómo realizar un análisis que permita deducir que los actos administrativos vulneraron las normas aducidas por la parte demandante.

Advierte que el demandante sostiene, bajo afirmaciones sin sustento probatorio que, el fallo de responsabilidad fiscal soportó todo el análisis de la culpa grave del señor Rodríguez Guerrero en la aplicación de las presunciones de culpa grave y dolo consagradas en la Ley 678 de 2001.

Anota que el demandante no mencionó que la Contraloría de Bogotá D.C. aclaró las anteriores afirmaciones al momento de resolver los recursos interpuestos contra el fallo de responsabilidad fiscal, particularmente, en el auto que resolvió el recurso de reposición interpuesto contra el fallo de responsabilidad y en la que el Contralor de Bogotá D.C. resolvió el recurso de alzada impetrado contra el citado fallo, que también versó sobre la supuesta aplicación indebida de la Ley 678 de 2001.

Según lo consagrado en el Auto del 12 de octubre de 2018, mediante el cual se resolvieron los recursos de reposición interpuestos contra el fallo con responsabilidad fiscal, en el que la Contraloría de Bogotá sostuvo: *"(...) Con base en una interpretación sistemática y como criterio auxiliar este Despacho trajo a colación las presunciones de dolo y culpa grave consagradas en la Ley 678 de 2001, no porque se les diera aplicación directa sino porque ponían de presente cómo el legislador quiso proteger el bien jurídico del patrimonio público determinando ciertas conductas que, lejos de establecer una responsabilidad objetiva, lo que produce es el efecto de invertir la carga de la prueba, a la postre permitió ilustrar con mayor detalle las razones por las que se consideró y calificó la conducta desplegada por los investigados.*

*Nunca se les dio aplicación directa a las presunciones de dolo y culpa grave de la acción de repetición puesto que con el material probatorio que reposa en el expediente se logró fundamentar el actuar negligente y descuidado de los que aquí se investigaron".*

Por su parte, en la Resolución No. 2698 del 16 de noviembre de 2018, la Contraloría de Bogotá señaló: *"(...) En lo atinente a la calificación de la conducta con fundamento en los artículos 5 y 6 de la Ley 678 de 2001, se insiste, en que no es cierto que el fallador de primera instancia hubiera acudido a las presunciones de dolo y culpa grave consagradas en los dicha disposición, sino que, enmarcó la conducta en el rango de culpa grave establecido por el*

*artículo 63 del Código Civil, dado el actuar negligente y descuidado de la imputada, sin perjuicio de lo cual, con base en una interpretación sistemática transcribió algunos apartes de la Sentencia C-619 de 2002, que examinó la constitucionalidad del parágrafo 2º del artículo 4 de la Ley 610 de 2000, para explicar las razones por las cuales se descartaba la posibilidad de imputar responsabilidad fiscal a título de culpa leve”.*

En el proceso de responsabilidad fiscal no hubo aplicación de las presunciones legales consagradas en la Ley 678 de 2001 ni en las establecidas en el artículo 118 de la Ley 1474 de 2011, es importante recalcar que el demandante, investigado dentro del proceso de responsabilidad fiscal N° 170000-0001 de 2016, no tuvo que desvirtuar ninguna presunción usada en su contra dentro del proceso de responsabilidad, al contrario, fue la Contraloría la que tuvo que probar el actuar negligente y descuidado del señor Rodríguez Guerrero como miembro de la Junta Directiva de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá -E.S.P, de manera que, nunca se invirtió la carga de la prueba como efecto principal de las presunciones legales.

La presunta vulneración de los derechos de defensa y debido proceso por la aplicación de un régimen ajeno a la responsabilidad fiscal alegada por el demandante no es evidente ni se prueba con la simple mención en los actos administrativos demandados de la Ley 678 de 2001; se tendrá que probar dentro del presente proceso de nulidad y restablecimiento del derecho que en efecto las presunciones legales consagradas en la citada ley se aplicaron en el proceso de responsabilidad fiscal, lo contrario, llevaría al absurdo de sostener que cualquier cita o mención de la Constitución o la ley constituye la aplicación material de un régimen a las situaciones de hecho que se pretenden regular lo que no es acorde con el ordenamiento jurídico.

Indica que no es procedente la suspensión provisional solicitada por la presunta vulneración planteada por el demandante, ya que la simple afirmación según la cual la Contraloría de Bogotá invocó una norma no aplicable al proceso de responsabilidad fiscal no demuestra que los actos administrativos vulneraron las normas alegadas.

Respecto del argumento del daño cierto el demandante señala que la Empresa de Acueducto y Alcantarrillado de Bogotá no estaba obligada a cancelar la multa impuesta por la Superintendencia de Industria y Comercio bajo el argumento que el proceso de cobro coactivo que persigue el pago de esta, según la Resolución No. 63298 del 8 de septiembre de 2015, se encuentra suspendido al encontrarse probada la excepción de interposición de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, en razón a que la citada empresa ejerció el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho con el fin de obtener la nulidad de las Resoluciones Nos. 25306 y 57788 de 2014.

Pero el actor no mencionó que la norma consagra la no obligatoriedad del pago cuando el proceso de cobro coactivo está suspendido; pues dicha suspensión significa que la entidad no puede continuar con el proceso de cobro hasta tanto la jurisdicción de lo contencioso administrativo decida sobre la legalidad del acto que sirve de título ejecutivo o del que ordena seguir adelante con la ejecución o del que resuelve excepciones, pero esta situación no impide que la administración pueda decretar o practicar medidas cautelares y menos que el acto administrativo base de la ejecución, así esté demandado deje de ser título ejecutivo, por ello el proceso no se suspende, pero no se termina, pues la presunción de legalidad del título aún se encuentra incólume.

Señala que no le asiste razón al demandante cuando sostiene que los que causaron el daño patrimonial a la Empresa de Acueducto y Alcantarrillado de Bogotá S.A ESP fueron los funcionarios que ordenaron pagar la multa para evitar que los intereses se continuaran incrementando, pues el daño o detrimento patrimonial ya se había causado con la imposición de la multa y el agotamiento de la actuación administrativa ante la Superintendencia de Industria y Comercio, que tuvo como resultado un acto administrativo en firme que impuso la obligación a la EAB- ESP de pagar una suma de dinero que día a día generaba intereses.

Añade que los funcionarios de la Empresa de Acueducto y Alcantarrillado de Bogotá S.A ESP no se encontraban en la disyuntiva de causar daño, porque el mismo ya se había causado con la imposición de la multa en actos administrativos en firme, lo que tenían que decidir era el aumento de los intereses porque la demanda no impedía su aumento, y aunque habían solicitado la suspensión de los efectos de los actos administrativos, aun no existía una decisión al respecto y la suma por intereses iba subiendo de acuerdo a lo consagrado en el artículo 101 de la Ley 1437 de 2011.

En la Resolución No. 632 del 8 de septiembre de 2015, la Superintendencia de Industria y Comercio suspendió el proceso de cobro coactivo pero no lo terminó y en ese orden, las sumas adeudadas por la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá S.A ESP continuaban generando intereses, situación frente a la cual se debía tomar una decisión.

Resalta que en el presente asunto, será objeto de debate si el señor José Orlando Rodríguez con su conducta negligente causó el daño patrimonial y si este era cierto al momento de la apertura del proceso de responsabilidad fiscal, que se inició con sustento en el pago de una multa más intereses que realizó la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá S.A ESP.

Respecto de la falsa motivación indica los argumentos expuestos por la parte actora y señala que agrupa los argumentos en la demanda como la ausencia de gestión fiscal como miembro de la Junta directiva de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá S.A ESP.

Frente al cargo de desviación de poder señala la entidad demandada que dicho argumento será objeto de debate dentro del presente proceso, pues la simple afirmación de una presunta desviación de poder no es una razón suficiente para creer que los actos administrativos acusados se expidieron como consecuencia de una persecución a los miembros de la administración de Gustavo Petro Urrego, quien, entre otras cosas, ocupó el segundo lugar en las elecciones presidenciales de

este país llevadas a cabo en el año 2018 y por ello, hoy es senador de la República, lo que demuestra, con claridad, que el señor Petro como los demás miembros de su partido siguen participando en política.

De otro lado, el señor Rodríguez Guerrero no manifestó nada acerca de cuál es la prueba de la desviación de poder y de la presunta persecución, tan solo, indicó, que la aplicación de un régimen no aplicable era una razón suficiente para deducir que los funcionarios que expidieron los actos administrativos acusados actuaron con desviación de poder, lo que no tiene lógica ni validez, pues una cosa será el debate planteado sobre la presunta aplicación de la Ley 678 de 2001, en el proceso de responsabilidad fiscal y otra muy distinta la desviación de poder.

Advierte que cada uno de los argumentos expuestos por la parte demandante será objeto de debate dentro del presente proceso, en tanto que, la violación alegada no surge de la confrontación de los actos administrativos cuya suspensión se solicita con las normas superiores que se invocan, al contrario, es necesario realizar un debate con sustento en pruebas para dar por ciertos los argumentos expuestos por el demandante -las que no aportó en este escrito, ya que, en la mayoría de ellos, solo sus afirmaciones y su propio criterio se presentan como sustento.

Las resoluciones, autos y oficios radicados con el escrito de solicitud de suspensión ya habían sido aportados con la reforma a la demanda, sin indicar qué prueban y por qué son pertinentes y conducentes frente a ciertos hechos, pues como se evidencia en los autos, resoluciones y sentencias allegadas, éstas se refieren a supuestos fácticos y jurídicos distintos al resolver problemas jurídicos de otras personas, en procesos judiciales que no tienen por objeto el debate de la legalidad de los actos administrativos que ocupan este proceso, ni son las mismas partes que aquí se tienen.

Por lo anterior, solicita se niegue la solicitud de medida cautelar consistente en la suspensión de los efectos de los actos administrativos demandados.

## II. CONSIDERACIONES.

### 1. Medidas cautelares en la Ley 1437 de 2011.

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>1</sup>.

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*" (artículo 229 *ibídem*).

Así, tenemos que, el Capítulo XI – Título V de la Segunda Parte del nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (artículos 229 a 241), presenta el régimen de medidas cautelares del procedimiento contencioso administrativo como un instrumento concreto de la garantía efectiva y material de acceso a la administración de justicia que busca evitar que la duración del proceso afecte a quien acude a la jurisdicción en procura de solucionar una determinada controversia.

---

<sup>1</sup> Corte Constitucional, sentencia C-379 de 2004, M.P. Dr. Alfredo Beltrán Sierra.

Sobre la finalidad y/o propósito de las medidas cautelares, el Consejo de Estado, en providencia del 13 de mayo de 2015, expediente No. 2015-00022-00 (53057), C.P. Dr. Jaime Orlando Santofimio Gamboa, precisó:

"(...)

*Los artículos 229 y siguientes del CPACA instituyen un amplio y **novedoso sistema de medidas cautelares en el procedimiento contencioso administrativo que son aplicables en aquellos casos en que se consideren "necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia"**, conforme a las notas del mismo artículo, de donde se infiere que **la institución cautelar es una manifestación legislativa concreta de la garantía de efectividad del derecho al acceso a la administración de justicia** - ; comoquiera que se busca evitar que la duración del proceso afecte a quien que acude a la jurisdicción, a tal punto que para el momento de obtener una decisión favorable se torne en ilusorio el ejercicio del derecho reconocido, pues al decir de Chiovenda "la necesidad de servirse del proceso para conseguir la razón no debe convertirse en daño para quien tiene la razón".*

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

Ahora bien, entre los tipos de medidas cautelares desarrollada por el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), se diferencia las medidas cautelares *preventivas*, tendientes a operar como una suerte de acción impeditiva para que no se pueda consolidar una afectación a un derecho; *conservativas* que buscan mantener o salvaguardar un *statu quo*; *anticipativas*, en donde se pretende satisfacer por adelantado la pretensión perseguida por el demandante, mediante una decisión que propiamente correspondería al fallo que ponga fin al proceso y que se justifica en tanto que de no adoptarse se incurriría en un perjuicio irremediable para el actor, y de *suspensión* que corresponde a la medida tradicional en el proceso contencioso administrativo de privación temporal de los efectos de una decisión administrativa<sup>2</sup>.

## **2. La suspensión provisional de los actos administrativos.**

Entre las diversas medidas cautelares instituidas en el nuevo procedimiento contencioso administrativo se encuentra la figura de la *suspensión provisional de los actos administrativos*, prevista en el artículo 238 de la Constitución Política y desarrollada por los artículos

---

<sup>2</sup> Consejo de Estado, providencia del 13 de mayo de 2015, expediente No. 2015-00022-00 (53057), C.P. Dr. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

231 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), la cual constituye un importante instrumento de naturaleza cautelar, temporal y accesorio, tendiente a evitar que actos contrarios al ordenamiento jurídico puedan continuar surtiendo efectos mientras se decide de fondo su constitucionalidad o legalidad en el proceso donde se hubiere decretado la medida, como producto de una solicitud fundamentada y que en consideración del juzgador sea procedente en razón de la claridad de la infracción. En consecuencia, es presupuesto básico de la medida que el acto esté produciendo sus efectos jurídicos. En este sentido, su finalidad no puede ser otra que la de evitar, transitoriamente, que el acto administrativo surta efectos jurídicos, en virtud de un juzgamiento provisorio del mismo, salvaguardando los intereses generales y el Estado de Derecho<sup>3</sup>.

El artículo 229 de la Ley 1437 de 2011 en relación con las medidas cautelares en los procesos declarativos que se adelanten ante la jurisdicción contenciosa administrativa dispone lo siguiente:

**"Artículo 229.** *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.**

(...)." (Negrillas adicionales).

Es claro entonces que en los procesos que conoce esta jurisdicción se encuentra la posibilidad de solicitar la práctica de medidas cautelares las cuales respecto de su decisión no implican prejuzgamiento, igualmente dentro de esas precisas medidas de cautela se encuentra la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos demandados.

---

<sup>3</sup> Consejo de Estado, providencia del 13 de mayo de 2015, expediente No. 2015-00022-00 (53057), C.P. Dr. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

### **3. Requisitos de procedencia de la suspensión de los efectos de los actos administrativos acusados.**

En ese orden, el artículo 231 la Ley 1437 de 2011 fijó los requisitos para su decreto en relación con los medios de control de nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho en los siguientes términos:

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

(...)" (negritas adicionales).

Conforme con lo anterior para que pueda decretarse la suspensión provisional de un acto administrativo la norma citada dispone que el único requisito es que debe realizarse un análisis del acto acusado frente a las normas superiores invocadas como vulneradas en la demanda o en la solicitud, según corresponda, para así verificar si hay una violación de aquellas.

### **4. El caso concreto.**

El señor José Orlando Rodríguez, a través de apoderado judicial, presentó solicitud de medida cautelar tendiente a obtener la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos contenidos en el Fallo con Responsabilidad Fiscal No. 03 del 20 de octubre de 2017, el Auto del 12 de octubre de 2018 y la Resolución 2698 del 16 de noviembre de 2018 proferidos dentro del Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 170000-0001/16, por considerar que éstos infringen evidente y ostensiblemente normas de rango constitucional y legal, ya que se acudió a la aplicación de norma inaplicable al caso, se desconocieron los principios establecidos en los artículos 29 de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 3º del CPACA; los artículos 2º y 66 de la Ley 610 de 2000, y los artículos 105 y 118 de la Ley 1474 de 2011, vulnerando los derechos fundamentales del debido proceso y de defensa en tanto la Contraloría de Bogotá desconoció el marco legal de la presunción de culpa grave al utilizar las consagradas para la acción de

repetición (Ley 678 de 2001), ajenas al cuerpo normativo de la responsabilidad fiscal de naturaleza administrativa (Ley 1474 de 2011), quedando la responsabilidad fiscal en el caso concreto sin uno de los elementos vitales y obligatorios para declarar la responsabilidad fiscal.

### **Análisis de la Sala.**

En el presente asunto procede la Sala de Decisión a resolver la petición de medida cautelar de suspensión provisional de los actos demandados elevada por la parte actora dentro del proceso de la referencia por el hecho de que ya en un asunto prácticamente igual a este<sup>4</sup>, en el que la naturaleza del acto es idéntica, la solicitud de medida cautelar también es igual y la causal o motivo es el mismo, el Consejo de Estado con ocasión de resolver un recurso determinó que la decisión correspondía a la Sala de Decisión, por lo tanto, para este caso en particular se estima procedente adoptar ese mismo criterio.

Precisado lo anterior, frente al tema que nos ocupa, tenemos que, en los términos en que ha sido solicitada la suspensión provisional de los actos administrativos demandados, habrá lugar a decretar, parcialmente, la suspensión provisional de los efectos jurídicos de los actos administrativos acusados, contenidos en el Fallo con Responsabilidad Fiscal No. 03 del 20 de octubre de 2017, el Auto del 12 de octubre de 2018 y la Resolución 2698 del 16 de noviembre de 2018 y proferidos dentro del Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 170000-0001/16, en lo que respecta al demandante José Orlando Rodríguez Guerrero, y mientras se resuelve de fondo el asunto, en atención a las siguientes consideraciones:

**1)** Señala la parte actora que la Contraloría de Bogotá infringió el derecho del debido proceso al fundamentar su decisión en una norma claramente inaplicable al caso concreto, puesto que, para la imputación de responsabilidad fiscal es necesario demostrar que el presunto daño haya sido ocasionado en el ejercicio de la gestión fiscal a título de culpa

---

<sup>4</sup> Expediente No. 25000-23-41-000-2017-00512-00, Actor: Gustavo Francisco Petro Urrego, Demandado: Contraloría Distrital de Bogotá.

grave o dolo, sin embargo en los actos acusados se evidencia que la Contraloría de Bogotá al no encontrar elementos probatorios que conduzcan a la certeza de una actuación dolosa o gravemente culposa decidió aplicar la presunción de culpa grave consagrada en el artículo 6º de la ley 678 de 2001, la cual solamente es aplicable a la acción de repetición mas no en los procesos de responsabilidad fiscal, toda vez que los supuestos de presunción de culpa grave en el proceso de responsabilidad fiscal están señalados taxativamente en el artículo 118 de la ley 1474 de 2011.

Frente a esos argumentos, se advierte lo siguiente:

a) Señala la parte demandante que es injustificable que la Contraloría de Bogotá recurriera en el fallo de responsabilidad fiscal a la Ley 678 de 2001 para aplicar disposiciones en el acto administrativo demandado y sobre el cual se solicita la suspensión provisional. La citada ley no hace parte de las normas que rigen el juicio de responsabilidad fiscal, no está contenida en las leyes que rigen su trámite y en ninguna ley que sea fuente remisoras del mismo.

No podía la entidad demandada sustentar la imputación ni el fallo de responsabilidad en las decisiones posteriores en la Ley 678 de 2001, y menos en la institución de las presunciones de dolo y culpa grave consagradas en los artículos 5º y 6º de la mencionada ley, que no es fuente normativa, ni es de aplicación extensiva al proceso de responsabilidad fiscal, por lo que quebrantó el debido proceso y derecho de defensa pues vulneró las garantías procesales frente a la carga de la prueba del demandante al aplicar un régimen legal no aplicable al amparo de un vacío legal inexistente.

b) En esos términos, para abordar este argumento de reproche es pertinente y necesario analizar cuál fue el fundamento jurídico de los actos acusados, frente a lo cual se observa lo siguiente:

(i) En el **Fallo 03 del 20 de octubre de 2017** se indicó, como criterio de imputación frente al daño antijurídico, que la actuación y/o conducta

de los aquí demandantes fue a título de **culpa grave** (fls. 75 a 118 vltos. cdno. ppal.), en los siguientes términos:

"(...)

### **3.3.2 Miembros de la Junta Directiva de la EAB E.S.P**

*Los señores Alberto José Merlano Alcocer, Gerardo Ignacio Ardila Calderón, María Mercedes Maldonado Copello, y José Orlando Rodríguez Guerrero, Miembros de la Junta Directiva de la EAB E.S.P., para el momento de los hechos, aprobaron la modificación a los estatutos de la EAB E.S.P., mediante Acta 2480 de reunión extraordinaria de la Junta Directiva el día 5 de septiembre de 2012, permitiendo además que la EAB E.S.P., desarrollara dentro de su objeto, la prestación del servicio público de aseo, hecho que originó los efectos económicos adversos, con ocasión del diseño, estructuración del esquema de basuras para Bogotá en diciembre de 2012, desconociendo lo dispuesto en el artículo 365 de la Constitución política, la ley 142 de 1994 y el régimen colombiano de protección de la competencia, contrariando así lo dispuesto en el artículo 1 de la ley 155 de 1959, ocasionando un detrimento patrimonial al Distrito, daño que se materializó con el pago de las sanciones por parte tanto de la EAB E.S.P., como de la UAESP.*

(...)

### **3.4 CONDUCTA A TÍTULO DE CULPA GRAVE**

*La culpa es el elemento subjetivo por naturaleza, mediante el parágrafo 2 del artículo 4 de la ley 610 de 2000, en concordancia con la sentencia C-619 de 2002, se estableció que en los procesos de responsabilidad fiscal en curso o en los futuros que se inicien en la Contraloría, la culpa desplegada por los agentes debe ser establecida a título de dolosa o gravemente culposa.*

*Razón por la cual, se entiende que únicamente hay lugar a imputar responsabilidad fiscal cuando obre prueba que conduzca a la certeza de la existencia de la actuación dolosa o gravemente culposa por parte del funcionario infractor, por ende, solo debe responder cuando su conducta entrañe dolo o culpa.*

*Así mismo, en la normatividad civil la culpa grave consiste en proceder negligentemente o imprudentemente para el manejo de asuntos ajenos, en el que el autor si bien no quiere realiza el daño, se comporta como si lo quisiera. Es aquel descuidado e irresponsable incumplimiento de los deberes y obligaciones que le corresponde al funcionario, el agente no hace lo que sabe que debe hacer.*

**Es valedero tener en cuenta, las presunciones de dolo y culpa grave del agente público, según la ley 678 de 2001:**

*"ARTÍCULO 5°. Dolo. La conducta es dolosa cuando el agente del Estado quiere la realización de un hecho ajeno a las finalidades del servicio del Estado.*

(...)

*ARTÍCULO 6°. Culpa grave. La conducta del agente del Estado es gravemente culposa cuando el daño es consecuencia de una infracción directa a la Constitución o a la ley o de una inexcusable omisión o extralimitación en el ejercicio de las funciones (...)"*

*Ocupándonos de nuestro elemento de culpa, este Despacho determina que aunado a lo anterior, mediante el parágrafo 2° del artículo 4° de la Ley 610 de 2000, en concordancia con la sentencia C- 619 de 2002, se estableció que el grado de culpabilidad a partir de la cual se podrá imputar responsabilidad fiscal sería el de culpa grave, razón por la cual se entiende que únicamente hay lugar a fijar responsabilidad fiscal cuando obre prueba que conduzca a la certeza de la existencia de la actuación dolosa*

o gravemente culposa por parte del funcionario infractor, por ende, solo debe responder cuando su conducta entrañe dolo o culpa grave.

(...)

### **3.4.2 Miembros de la Junta Directiva de la EAB E.S.P**

Los señores Alberto José Merlano Alcocer, Gerardo Ignacio Ardila Calderón, María Mercedes Maldonado Copello, **José Orlando Rodríguez Guerrero**, Miembros de la Junta Directiva de la EAB E.S.P., para el momento de los hechos, ejerciendo gestión fiscal, de conformidad con el artículo 22 de la ley 222 de 1995118, en calidad de administradores, quienes debían obrar de buena fe, con lealtad y con la diligencia de un buen hombre de negocios, y sus actuaciones también les correspondía velar por los intereses de la EAB E.S.P., **desconocieron lo establecido en los artículos 1, 4 y 365 de la Constitución política, la ley 142 de 1994 y el régimen colombiano de protección de la competencia, contrariando así lo dispuesto en el artículo 1 de la ley 155 de 1959.**

**Específicamente la actuación en las que se evidencia que los señores Alberto José Merlano Alcocer, Gerardo Ignacio Ardila Calderón, María Mercedes Maldonado Copello, José Orlando Rodríguez Guerrero, violaron manifiesta e inexcusablemente los artículos 1, 4 y 365 de la constitución Política, la ley 142 de 1994 y el régimen colombiano de protección a la competencia y por las cuales se encuadra su conducta como gravemente culposa.**

(...)

Así resulta probado para el despacho el desconocimiento abierto, publico e innegable de los señores Alberto José Merlano Alcocer, Gerardo Ignacio Ardila Calderón, María Mercedes Maldonado Copello, **José Orlando Rodríguez Guerrero** como miembros de la Junta Directiva de la EAB E.S.P., pues no actuaron con lealtad, ni con la diligencia de un buen hombre de negocios, de la normatividad vigente en materia de libre competencia y como consecuencia el **desconocimiento de los artículos 1, 4 y 365 de la constitución Política, la ley 142 de 1992, derivó en la imposición de las sanciones por parte de la SIC mediante Resoluciones N° 25036 de 2014 y N° 53788 de 2014, ocasionando el efecto económico adverso constitutivo de daño patrimonial al Distrito Capital, por lo que se proferirá Fallo Con Responsabilidad Fiscal de conformidad con lo estipulado en el artículo 53 de la Ley 610 de 2000, en su contra, en cuantía de SETENTA Y UN MIL CUATROCIENTOS VEINTE NUEVE MILLONES VEINTITRÉS MIL CIENTO NOVENTA Y NUEVE PESOS Mete \$71.429.073.199, cuantía que al tenor de lo establecido en el artículo 53 ibídem se actualizará, debiendo responder de manera solidaria.**

(...)." (Negrillas adicionales).

(ii) Por su parte, en el **Auto del 12 de octubre de 2018**, por medio del cual se decidieron los recursos de reposición presentados contra el Fallo 03 de 20 de octubre de 2017 (fls. 119 a 155 vltos. cdno. ppal.), respecto del tema de la culpa, se indicó:

"(...)

**1. Respecto de los planteamientos esgrimidos por el apoderado del señor José Orlando Rodríguez Guerrero, en su escrito de recurso, este Despacho le manifiesta:**

(...)

**El proceso de responsabilidad fiscal y el proceso que regula la acción de repetición tienen un objeto a fin el cual es el resarcimiento del**

**daño ocasionado al patrimonio público por el actuar doloso o gravemente culposo del agente, si bien el primero se origina en desarrollo de la gestión fiscal y el segundo en el pago efectivo realizado por la condena al estado, la semejanza de objeto permite vislumbrar la importancia que tuvo para el legislador la regulación de la protección del bien jurídico del patrimonio público.**

**Si bien la fuente de cada proceso y la naturaleza del mismo son disímiles, el patrimonio público como eje central de las dos acciones es el protagonista para determinar la responsabilidad de que se endilga el menoscabo del mismo, esta es la razón por la que con base en la interpretación sistemática y como criterio auxiliar este Despacho trajo a colación las presunciones de dolo y culpa grave consagradas en la Ley 678 de 2001, no porque les diera aplicación directa sino porque ponían de presente como el legislador quiso proteger el bien jurídico del patrimonio público determinando ciertas conductas que, lejos de establecer una responsabilidad objetiva, lo que produce es el efecto de invertir la carga de la prueba a la postre permitió ilustrar con mayor detalle las razones por las que consideró y calificó la conducta desplegada por los investigados.**

*Nunca se les dio aplicación directa a las presunciones de dolo y culpa grave de la acción de repetición puesto que con el material probatorio que reposa en el expediente se logró fundamentar el actual (sic) negligente y descuidado de los que aquí se investigaron.*

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

(iii) En tanto que, en la **Resolución No. 2698 del 16 de noviembre de 2018**, por medio de la cual se decidieron los recursos de apelación interpuestos contra el Fallo 03 de 20 de octubre de 2017 (fls. 131 a 166 vltos. cdno. No. 1), sobre este mismo tema, se dijo:

"(...)

*En este punto se precisa que si bien es cierto, el fallador de primera instancia realizó la imputación a título de culpa grave, también lo es que, no acudió a las presunciones de dolo y culpa grave consagradas en los artículo 5 y 6 de la Ley 678 de 2001, sino que, contrario a lo afirmado por el apelante, al momento de analizar la gestión fiscal el señor Rodríguez Guerrero, verificó la existencia de una conducta negligente y descuidada de su parte por inobservancia de un deber legal y reglamentario, el cual se califica como culpa grave al tenor de lo dispuesto en el artículo 63 del Código Civil:*

*·Artículo 63. CULPA Y DOLO. La ley distingue tres especies de culpa y descuido.*

*Culpa grave, negligencia grave, culpa lata, es la que consiste en no manejar los negocios ajenos con aquel cuidado que aun las personas negligentes o de poca prudencia suelen emplear en sus negocios propios, Esta culpa en materias civiles equivale a dolo (...)"*

*Es así como en el Auto del 12 de octubre de 2018, mediante la cual se resolvieron los recursos de reposición interpuestos contra el Fallo con Responsabilidad Fiscal a quo anotó lo siguiente:*

**"...con base en una interpretación sistemática y como criterio auxiliar este Despacho trajo a colación las presunciones de dolo y culpa grave consagradas en la Ley 678 de 2001, no porque se les diera aplicación directa, sino porque ponían de presente como el legislador quiso proteger el bien jurídico del patrimonio público determinando ciertas conductas que, lejos de establecer una responsabilidad objetiva, lo que produce es el efecto de invertir la carga de la prueba a la postre permitió ilustrar con mayor detalle las razones por las que consideró y calificó la conducta desplegada por los investigados.**

*Nunca se les dio aplicación directa a las presunciones de dolo y culpa grave de la acción de repetición puesto que con el material probatorio que reposa en el expediente se logró fundamentar el actual (sic) negligente y descuidado de los que aquí se investigaron.*

(...).”

c) De lo anterior se observa que la Contraloría de Bogotá, en el **Fallo 03 del 20 de octubre de 2017**, fundamentó jurídicamente la responsabilidad fiscal a partir de las presunciones de dolo y culpa grave que están contenidas en la Ley 678 de 2001 (presunciones aplicables en materia de acción de repetición), aduciendo el vacío de la Ley 610 de 2000 en esta materia, destacando para el efecto la presunción de culpa del artículo 6° de la Ley 678 de 2001, esto es, la presunción de culpa por “*Violación manifiesta e inexcusable de las normas de derecho*”, aduciendo además que es la Corte Constitucional quien ha establecido que en ambos casos, es decir que la Acción de Repetición y en la Acción de Responsabilidad Fiscal, deben recibir el mismo tratamiento de imputación, y que no fue al capricho de este despacho, pero además indica que es valedero tener en cuenta las presunciones de dolo y culpa grave del agente público según la ley 678 de 2001; luego, al momento de resolver el recurso de reposición la entidad adujo que el patrimonio público como eje central de las dos acciones, es el protagonista para determinar la responsabilidad, y es la razón, por la que, con base en una interpretación sistemática y como criterio auxiliar, trajo a colación las presunciones de dolo y culpa grave consagradas en la Ley 678 de 2001, y que a la postre permitió ilustrar con mayor detalle las razones por las que se consideró y calificó la conducta desplegada por los investigados. Finalmente, en la resolución que resolvió la apelación la entidad adujo que se refirió a dicha disposición a manera ejemplificativa en orden a dar mayor completitud a su argumentación.

Es relevante advertir que la Contraloría de Bogotá expuso los fundamentos fácticos del detrimento patrimonial y la gestión fiscal que desplegó el señor José Orlando Rodríguez Guerrero, en el diseño e implementación del sistema de recolección de basuras en la ciudad de Bogotá, sin embargo, al momento de catalogar la conducta y el título de

la responsabilidad utilizó las presunciones de dolo y culpa grave de la Ley 678 de 2001, siendo estos títulos un elemento inherente, esencial e indispensable en la declaración de responsabilidad fiscal según lo prescrito en el artículo 5º de la Ley 610 del 2000<sup>5</sup>.

Así las cosas, se estima que el fallo de responsabilidad fiscal se basó en las presunciones de dolo y culpa grave prescritas en la Ley 678 de 2001, independiente de que con posterioridad al momento de resolverse el recurso de apelación haya pretendido darle un alcance meramente ilustrativo.

d) Definido lo anterior, la Sala analizará si la remisión normativa e interpretación sistemática que aplicó el ente fiscal al fundamentar la declaración de responsabilidad con base en las presunciones de la Ley 678 de 2001 es jurídicamente viable o, si por el contrario, no era posible realizar esa remisión, caso en el cual, se comprobaría la existencia de una violación del ordenamiento jurídico al fundamentar la decisión en unas normas inaplicables al caso concreto y endilgar responsabilidad fiscal a partir de unas presunciones de dolo y culpa grave que rigen una materia diferente y que no se podían emplear en asuntos de responsabilidad fiscal.

(1) La Ley 678 del 3 de agosto de 2001 *"por medio de la cual se reglamenta la determinación de responsabilidad patrimonial de los agentes del Estado a través del ejercicio de la acción de repetición o de llamamiento en garantía con fines de repetición"*, prevé unas precisas presunciones de dolo o culpa grave en materia de acción de repetición, así:

**"Artículo 5º. Dolo.** *La conducta es dolosa cuando el agente del Estado quiere la realización de un hecho ajeno a las finalidades del servicio del Estado.*

**Se presume que existe dolo** del agente público por las siguientes causas:

1. *Obrar con desviación de poder.*

---

<sup>5</sup> **"Artículo 5o. Elementos de la responsabilidad fiscal.** *La responsabilidad fiscal estará integrada por los siguientes elementos:*

- *Una conducta dolosa o culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal.*
- *Un daño patrimonial al Estado.*
- *Un nexo causal entre los dos elementos anteriores"* (Se resalta).

2. Haber expedido el acto administrativo con vicios en su motivación por inexistencia del supuesto de hecho de la decisión adoptada o de la norma que le sirve de fundamento.

3. Haber expedido el acto administrativo con falsa motivación por desviación de la realidad u ocultamiento de los hechos que sirven de sustento a la decisión de la administración.

4. Haber sido penal o disciplinariamente responsable a título de dolo por los mismos daños que sirvieron de fundamento para la responsabilidad patrimonial del Estado.

5. Haber expedido la resolución, el auto o sentencia manifiestamente contrario a derecho en un proceso judicial".

**"Artículo 6º. Culpa grave.** La conducta del agente del Estado es gravemente culposa cuando el daño es consecuencia de una infracción directa a la Constitución o a la ley o de una inexcusable omisión o extralimitación en el ejercicio de las funciones.

**Se presume que la conducta es gravemente culposa por las siguientes causas:**

1. **Violación manifiesta e inexcusable de las normas de derecho.**

2. Carencia o abuso de competencia para proferir de decisión anulada, determinada por error inexcusable.

3. Omisión de las formas sustanciales o de la esencia para la validez de los actos administrativos determinada por error inexcusable.

4. Violar el debido proceso en lo referente a detenciones arbitrarias y dilación en los términos procesales con detención física o corporal" (Negrillas de la Sala).

(2) Por su parte, los procesos de responsabilidad fiscal se rigen de manera particular y especial por la Ley 610 de 2000 en las que se dispone que este tipo de responsabilidad se genera por conductas que sean catalogadas como dolosas o gravemente culposas, en los siguientes términos:

**"Artículo 1º. Definición.** El proceso de responsabilidad fiscal es el conjunto de actuaciones administrativas adelantadas por las Contralorías con el fin de determinar y establecer la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares, cuando en el ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ésta, causen por acción u omisión y en forma dolosa o culposa un daño al patrimonio del Estado".

Para identificar si los hechos materia de investigación comportan una conducta dolosa, gravemente culposa o de otra índole la Ley 1474 de 2011 dispone de manera especial para los asuntos de responsabilidad fiscal las siguientes presunciones:

**"Artículo 118. Determinación de la culpabilidad en los procesos de responsabilidad fiscal.** El grado de culpabilidad para establecer la existencia de responsabilidad fiscal será el dolo o la culpa grave.

**Se presumirá que el gestor fiscal ha obrado con dolo** cuando por los mismos hechos haya sido condenado penalmente o sancionado disciplinariamente por la comisión de un delito o una falta disciplinaria imputados a ese título.

**Se presumirá que el gestor fiscal ha obrado con culpa grave en los siguientes eventos:**

a) Cuando se hayan elaborado pliegos de condiciones o términos de referencia en forma incompleta, ambigua o confusa, que hubieran conducido a interpretaciones o decisiones técnicas que afectaran la integridad patrimonial de la entidad contratante;

b) Cuando haya habido una omisión injustificada del deber de efectuar comparaciones de precios, ya sea mediante estudios o consultas de las condiciones del mercado o cotejo de los ofrecimientos recibidos y se hayan aceptado sin justificación objetiva ofertas que superen los precios del mercado;

c) Cuando se haya omitido el cumplimiento de las obligaciones propias de los contratos de interventoría o de las funciones de supervisión, tales como el adelantamiento de revisiones periódicas de obras, bienes o servicios, de manera que no se establezca la correcta ejecución del objeto contractual o el cumplimiento de las condiciones de calidad y oportunidad ofrecidas por los contratistas;

d) Cuando se haya incumplido la obligación de asegurar los bienes de la entidad o la de hacer exigibles las pólizas o garantías frente al acaecimiento de los siniestros o el incumplimiento de los contratos;

e) Cuando se haya efectuado el reconocimiento de salarios, prestaciones y demás emolumentos y haberes laborales con violación de las normas que rigen el ejercicio de la función pública o las relaciones laborales (...). (Se destaca).

e) Así, la Sala estima que las presunciones de dolo o culpa grave contenidas en la Ley 678 de 2001 no son aplicables en los procesos de responsabilidad fiscal por las siguientes razones:

(i) La Ley 1474 de 2011 de manera especial determina cuáles son las presunciones de dolo y culpa grave en materia de responsabilidad fiscal, por lo que no hay lugar a remitirse a otras normas que versan sobre otras materias disímiles como lo es la Ley 678 de 2001 que reglamenta las acciones de repetición.

Respecto de la aplicación de normas por analogía la Ley 157 de 1887 preceptúa la siguiente regla de hermenéutica jurídica:

**"Artículo 8.** Cuando no hay ley exactamente aplicable al caso controvertido, se aplicarán las leyes que regulen casos ó materias semejantes, y en su defecto, la doctrina constitucional y las reglas generales de derecho".

De conformidad con la norma transcrita, en tratándose de responsabilidad fiscal no existe un vacío legal respecto de las presunciones de dolo o culpa grave porque este preciso aspecto está regulado de manera

especial en la Ley 1474 de 2011, por consiguiente, no resulta jurídicamente aceptable utilizar por analogía y/o interpretación sistemática o criterio auxiliar como fundamento jurídico otras presunciones adicionales que tratan unas materias diferentes, como lo son las de la acción de repetición.

(ii) Las presunciones legales de dolo y culpa grave constituyen una restricción a los derechos fundamentales particularmente al de presunción de inocencia en la medida que invierten la carga de la prueba de tal manera que es el investigado quien deberá desvirtuar, en esos precisos y específicos casos definidos por el legislador, los presupuestos fácticos o premisas que dan lugar a la presunción, por lo tanto, la interpretación y aplicación de esas normas y presunciones son de carácter restrictivo y taxativo por lo que no es dable aplicar como presunciones aquellas hipótesis que no encajan perfectamente en la descripción normativa y mucho menos aplicar otras presunciones que rigen asuntos diferentes.

La Corte Constitucional en sentencia C-512 de 2013 al analizar la constitucionalidad de las presunciones de dolo y culpa grave en materia de responsabilidad fiscal concluyó que estas están justificadas para salvaguardar el patrimonio público pero que solo pueden ser fijadas y definidas por el legislador, con el siguiente tenor:

"(...)

*En los procesos administrativos de responsabilidad patrimonial el legislador puede prever que, a partir de ciertos antecedentes o circunstancias ciertas y conocidas, es posible deducir un hecho, a modo de presunción. La mera existencia de una presunción en el contexto de estos procesos no vulnera per se el debido proceso, ya que de una parte su existencia busca dar seguridad a ciertos estados, situaciones o hechos relevantes y, de otra, busca proteger bienes jurídicos valiosos, conforme a la lógica y a la experiencia. Además, las presunciones pueden desvirtuarse por medio de pruebas idóneas, al controvertir los antecedentes o circunstancias que dan soporte a la presunción, o al controvertir la presunción misma, cuando se trata de una presunción iuris tantum.*

(...)

*Al analizar el artículo 118 de la Ley 1474 de 2011, a luz de las reglas aplicables a las presunciones legales, a las presunciones de dolo y de culpa y a las presunciones de dolo y de culpa en el proceso de responsabilidad fiscal, en tanto proceso de responsabilidad patrimonial, y al analizar la presunción de inocencia, el principio de buena fe y la regla sobre antecedentes penales y contravencionales del artículo 248 de la Constitución, se encuentra que el*

*cargo no está llamado a prosperar. Y no lo está, porque el legislador puede establecer presunciones legales de dolo y de culpa en el proceso de responsabilidad fiscal, con el propósito de dar seguridad a situaciones relevantes, como son las previstas en el artículo demandado y proteger bienes jurídicos valiosos como son salvaguardar el patrimonio público, garantizar la transparencia y el acatamiento de los principios de moralidad administrativa en las operaciones relacionadas con el manejo y uso de los bienes y los recursos públicos, y verificar la eficiencia y eficacia de la administración para cumplir los fines del Estado, de manera acorde con la lógica y con la experiencia" (Negrillas de la Sala).*

En ese orden de ideas, solamente el legislador está habilitado para fijar, delimitar y definir presunciones de responsabilidad y de esta manera invertir la carga de la prueba, razón por la cual, a la Contraloría de Bogotá no le es dado dar una aplicación o interpretación extensiva a las hipótesis previstas en la ley y mucho aplicar otras presunciones diferentes a las taxativamente enlistadas so pena de infringir el derecho de presunción de inocencia.

(iii) El legislador se encargó de determinar qué cuerpos normativos se aplican en temas de responsabilidad fiscal cuando se presenta un vacío normativo, de la siguiente manera:

**"Artículo 66. Remisión a otras fuentes normativas.** *En los aspectos no previstos en la presente ley se aplicarán, en su orden, las disposiciones del Código Contencioso Administrativo, el Código de Procedimiento Civil y el Código de Procedimiento Penal, en cuanto sean compatibles con la naturaleza del proceso de responsabilidad fiscal. En materia de policía judicial, se aplicarán las disposiciones del Código de Procedimiento Penal".*

En ese orden de ideas, tampoco son aplicables las presunciones de la Ley 678 de 2001 porque esa normatividad no fue prevista como una disposición aplicable frente a eventuales vacíos legales de la ley especial.

(iv) La Ley 678 de 2001 regula la acción de repetición que es una actuación de carácter judicial totalmente diferente, autónoma, independiente de la responsabilidad fiscal según el parágrafo del artículo 4 de la Ley 610 de 2000<sup>6</sup>, en consecuencia no existe razón alguna ni justificación legal para dejar de aplicar la normatividad especial

<sup>6</sup> "Parágrafo 1o. La responsabilidad fiscal es autónoma e independiente y se entiende sin perjuicio de cualquier otra clase de responsabilidad".

contenida en las Leyes 610 de 2000 y 1474 de 2011 y, por contrario emplear un norma legal que versa sobre una materia diferente.

(v) Las presunciones de dolo y culpa grave de la Ley 678 de 2001 son sustancialmente diferentes a las de la Ley 1474 de 2011, en consecuencia se reafirma la inaplicabilidad en el caso *sub examine* de las presunciones establecidas para acciones de repetición en la Ley 678 de 2001.

f) Corolario de lo expuesto, se colige que de la confrontación del contenido y alcance de los actos administrativos acusados frente al ordenamiento jurídico surge una contradicción por cuanto el fundamento jurídico de la calificación del título y de la declaración de responsabilidad fiscal fue la aplicación de una presunción contenida en una norma (Ley 678 de 2001) que no es aplicable a este tipo de procesos, es decir, que la autoridad dejó de aplicar las normas especiales que regulan la materia y que contienen las presunciones de dolo y culpa grave (Ley 1474 de 2011) y, en su lugar, aplicó otras presunciones sustancialmente disímiles contenidas en otra norma que versa sobre otro tipo de actuaciones judiciales y que por tanto no se podía emplear como fundamento jurídico de la decisión.

g) Se pone de presente que esta Corporación en un asunto similar a la presente controversia en el que se tenían los mismos supuestos jurídicos, decretó una medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de unos actos administrativos de responsabilidad fiscal por cuanto se fundamentaron erróneamente en las presunciones de culpa grave de la Ley 678 de 2001, en donde se determinó que la aplicación de esa norma constituye una violación del ordenamiento jurídico y particularmente un desconocimiento de las normas especiales que regulan la responsabilidad fiscal, con base en las siguientes consideraciones:

"(...)

*Visto el contenido de las normas antes transcritas, se tiene que, en efecto, la Ley 1474 de 2011 estableció de manera taxativa, para los procesos de*

*responsabilidad fiscal, unas causales y/o eventos en los que se presumirá que el gestor fiscal ha obrado con culpa grave.*

(...)

*h) Conforme a todo lo anterior, se tiene que, en efecto, tal como lo indicó el demandante, en los actos administrativos demandados la Contraloría aplicó para determinar el título y/o criterio de imputación de culpa grave el numeral 1º del artículo 6º de la Ley 678 de 2001, "por medio de la cual se reglamenta la determinación de responsabilidad patrimonial de los agentes del Estado a través del ejercicio de la acción de repetición o de llamamiento en garantía con fines de repetición", y no la Ley 1474 de 2011 que estableció, en el artículo 118, para los procesos de responsabilidad fiscal, unas causales y/o eventos en los que se presumiría que el gestor fiscal ha obrado con culpa grave.*

*Así mismo, se constata que, **la entidad demandada aplicó la Ley 678 de 2001 con el propósito de llenar un supuesto vacío legal de la Ley 610 de 2000, desconociendo que sobre el tema particular de la presunción de culpa grave en los procesos de responsabilidad fiscal ya se había ocupado la Ley 1474 de 2011, constituyéndose esta ley en la fuente legal de las presunciones de culpa aplicables al proceso de responsabilidad fiscal, por ende, no existía el supuesto vacío normativo aducido.***

*Adicionalmente, se pasó por alto que Ley 610 de 2000 de manera expresa dispuso la remisión de los aspectos no regulados en la norma que establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal al Código Contencioso Administrativo (hoy Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo), al Código de Procedimiento Civil (hoy Código General del Proceso) y al Código de Procedimiento Penal, en cuanto sean compatibles con este tipo de proceso (artículo 66); disposición que, en ninguna parte, dispuso, para los aspectos no regulados, la remisión expresa a las normas de la Ley 678 de 2001.*

*Conforme a lo anterior, **este cargo tiene la entidad suficiente de acreditar la violación a las normas invocadas con su mera confrontación con los actos acusados, dado que la calificación de la conducta atribuible a la persona que realiza gestión fiscal es un supuesto ineludible para la declaratoria de responsabilidad fiscal, por ende, a falta de éste, se logra la suspensión de los efectos de los actos administrativos demandados respecto del demandante, señor Gustavo Francisco Petro Urrego.***

(...)<sup>7</sup> (Negritas adicionales).

h) En ese orden de ideas, se tiene acreditado que la solicitud de medida cautelar consistente en la suspensión de los efectos de los actos acusados cumple con el requisito sustancial dispuesto en el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011, impone a la Sala acceder a esa petición cautelar, esto es, habrá lugar a decretar, parcialmente, la suspensión provisional de los efectos jurídicos de los siguientes actos administrativos: el Fallo con Responsabilidad Fiscal No. 03 del 20 de octubre de 2017, el Auto del 12 de octubre de 2018 y la Resolución 2698 del 16 de noviembre de 2018, proferidos dentro del Proceso de

<sup>7</sup> Auto de 31 de enero de 2019, expediente No. 2017-00512-00, MP: Óscar Armando Dimaté Cárdenas.

Responsabilidad Fiscal No. 170000-0001/16, y mientras se resuelve de fondo el presente asunto.

i) De otra parte, cabe precisar que en el presente proceso de nulidad y restablecimiento del derecho no demandaron la totalidad de las personas que fueron declaradas fiscalmente responsables en los actos administrativos que se suspenden, por tal razón, es imperioso advertir que la suspensión provisional parcial que se decretará solo se predica y por ende beneficiará al aquí demandante, esto es, frente al señor José Orlando Rodríguez Guerrero, sin que sea admisible extender sus efectos en beneficio de quienes no participan en el proceso de la referencia.

2) Ahora bien, en lo que respecta a los demás cargos, teniendo en cuenta que no deben estar demostradas como transgredidas todas las disposiciones invocadas, pero sí que al menos uno de los cargos expuestos lleve al juzgador la convicción de que se produjo la violación de la ley, la Sala advierte que, con el cargo anteriormente analizado resulta suficiente para acceder a esa petición cautelar, pues, él evidencia la flagrante violación requerida para el decreto de la medida cautelar.

Por lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN PRIMERA, SUB SECCIÓN B**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley.

#### **RESUELVE:**

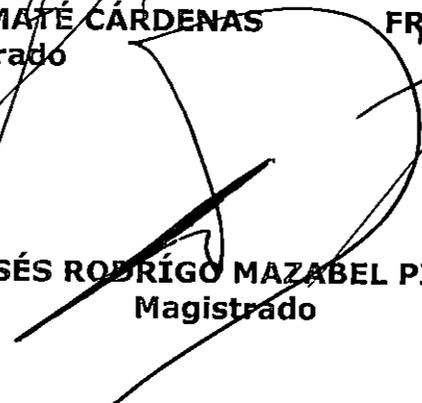
**1º) Decrétase**, parcialmente, la **suspensión provisional** de los efectos jurídicos de los siguientes actos administrativos: **i)** Fallo con Responsabilidad Fiscal No. 03 del 20 de octubre de 2017, **ii)** el Auto del 12 de octubre de 2018 y **iii)** la Resolución 2698 del 16 de noviembre de 2018, proferidos dentro del Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 170000-0001/16, en lo que respecta al demandante José Orlando Rodríguez Guerrero y mientras se resuelve de fondo el presente asunto, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

2º) **Oficiese** a la Contraloría General de la República y a la Procuraduría General de la República para que tomen nota de la suspensión de la inhabilidad que recae sobre el señor José Orlando Rodríguez Guerrero, como consecuencia de la responsabilidad fiscal de que tratan los actos administrativos suspendidos, en sus respectivos sistemas de información de registro de sanciones e inhabilidades.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS**  
Magistrado

  
**FREDY IBARRA MARTÍNEZ**  
Magistrado

  
**MOISÉS RODRÍGO MAZABEL PINZÓN**  
Magistrado