

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**

**-SECCIÓN PRIMERA-**

**-SUB SECCIÓN "A"-**

Bogotá D.C., dieciocho (18) de septiembre de dos mil veinte (2020)

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

**PROCESO No.:** 250002315000200401348-04  
**DEMANDANTE:** JOSÉ EDGAR BEJARANO SÁNCHEZ  
**DEMANDADO:** EMGESA S.A. Y OTROS  
**MEDIO DE CONTROL:** REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS  
CAUSADOS A UN GRUPO

---

**Asunto: Resuelve recurso de queja**

Visto el informe secretarial que antecede, el Despacho procede a resolver el recurso de queja presentado por el apoderado de los accionantes contra la providencia de fecha veinticuatro (24) de febrero de 2020, dictada por el Juzgado Décimo Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Bogotá D.C.

**I. ANTECEDENTES**

1. El Juzgado Décimo Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Bogotá D.C. –Sección Segunda mediante auto de fecha veinticuatro (24) de febrero de 2020 proferido dentro de la audiencia de pruebas, negó el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte demandante, precisando que no negó la prueba del dictamen pericial solicitado, ni negó su decreto ni la oportunidad para la práctica de la prueba, sino que decretó un informe técnico, concediendo el término de veinte (20) días para aportarlo al expediente, por lo que no está negando el derecho de defensa y debido proceso. Estimó que dicho recurso no era procedente y por tal razón resolvió

PROCESO No.: 250002315000200401348-04  
MEDIO DE CONTROL REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
DEMANDANTE: JOSÉ EDGAR BEJARANO SÁNCHEZ  
DEMANDADO: EMGESA S.A. Y OTROS  
ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE QUEJA

no reponer la decisión y conceder el recurso de queja ante el superior (fls. 737-741 cdno 4).

2. El apoderado de la parte accionante contra la anterior decisión surtida en audiencia de pruebas, presentó recurso de queja y en escrito de fecha seis (6) de marzo de 2020, lo sustentó solicitando al Tribunal Administrativo de Cundinamarca conceder el recurso de apelación oportunamente interpuesto y sustentado (fls. 5-7).

## DEL RECURSO DE QUEJA

1. El Juzgado Décimo Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Bogotá D.C. –Sección Segunda, mediante providencia de fecha veinticuatro (24) de febrero de 2020, frente al recurso de queja consignó en el acta lo siguiente:

*«Para resolver, el Despacho se pronuncia de la prueba solicitada por la demandante en relación con la Universidad Nacional de Colombia, prueba que fue decretada en relación con dicha Institución educativa. El Despacho le concede el término de veinte (20) días, para que se asesore con los expertos sobre el tema para que allegue el informe respectivo. Se resalta el tiempo que la acción lleva en trámite.*

*La anterior decisión queda notificada en estrados.*

*El apoderado de la parte demandante le solicita al Despacho reevaluar el término concedido exponiendo los argumentos pertinentes, de no accederse, manifiesta que interpondría recurso de reposición.*

*El Despacho le corre traslado a las partes demandadas para que se pronuncien respecto de la decisión del Despacho sobre el nuevo dictamen y de los argumentos que acabó de realizar el apoderado de la parte demandante.*

*(...)*

*Se concede el uso de la palabra al apoderado de la parte demandante, quien precisa que interpone recurso de apelación, exponiendo los argumentos respectivos.*

*(...) En cuanto a variar la prueba frente a otra institución educativa no se accede. Se pronuncia sobre el término concedido para rendir el informe, reafirmandose sobre el término de conceder VEINTE (20) DÍAS.*

PROCESO No.: 250002315000200401348-04  
MEDIO DE CONTROL REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
DEMANDANTE: JOSÉ EDGAR BEJARANO SÁNCHEZ  
DEMANDADO: EMGESA S.A. Y OTROS  
ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE QUEJA

(...)

*Se pronuncia la señora Jueza para resolver frente a la apelación, precisa que no se negó una prueba, no considera que se esté negando el derecho, considera que el recurso de apelación frente a la decisión adoptada no es procedente. De la decisión adoptada, las partes quedan notificadas en estrados*

(...)

*Se pronuncia la señora Jueza para resolver ante el recurso de reposición y de queja interpuesto por el apoderado de la parte demandante. Precisa que el Despacho no negó una prueba, decretó la oportunidad para allegar el informe en los términos en que se dijo y resuelve no reponer la decisión. Ordena que por parte de la accionante, quien interpuso el recurso de queja, decide que por cuenta de la parte demandante, se expida copia del expediente a partir del auto que decretó pruebas. Una vez se allegue lo necesario para expedir copias, por la Secretaría del Juzgado, remitir al Tribunal Administrativo de Cundinamarca el recurso de queja para lo pertinente».*

2. No obstante lo anterior, verificado el audio de la diligencia desarrollada por la A quo, ella precisa que la prueba no fue negada, fue decretada en los términos precisos solicitados por la parte accionante y fue practicada en la oportunidad correspondiente, esto es que dentro de la etapa probatoria el peritaje fuera realizado por la Universidad Nacional, por lo que acceder a lo solicitado por el demandante implicaría el decreto de una nueva prueba con otra entidad diferente. Razón por la cual dio la posibilidad a la parte actora de presentar dentro de veinte (20) días un informe técnico al respecto para garantizar los derechos de defensa y debido proceso.

3. Contra la anterior decisión, la parte actora interpuso «RECURSO DE QUEJA (CON EXPEDICIÓN DE COPIAS)», sustentando en su escrito del 6 de marzo de 2020 en síntesis, los siguientes argumentos:

“(...)

*Dentro de la acción de grupo que nos ocupa las entidades accionadas, en ejercicio de su derecho de defensa, allegaron como prueba un dictamen pericial presentado por la firma INGETEC.*

*Como consecuencia del trámite de contradicción del citado dictamen, a nombre de los accionantes se presentó una escrito de Objeción del citado dictamen, por error grave y se solicitó, como prueba de la objeción, la*

PROCESO No.: 250002315000200401348-04  
MEDIO DE CONTROL REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
DEMANDANTE: JOSÉ EDGAR BEJARANO SÁNCHEZ  
DEMANDADO: EMGESA S.A. Y OTROS  
ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE QUEJA

*práctica de un Dictamen Pericial, por parte de la Facultad de Ingeniería de la Universidad Nacional, cuya práctica fue decretada mediante providencia del 13 de Diciembre del año 2019.*

*Estando debidamente decretada la práctica del citado dictamen pericial, ante la solicitud enviada por el despacho, la Universidad Nacional de Colombia, respondió que, en razón a la carga académica a cargo de sus docentes, se encontraba en imposibilidad de practicar el dictamen pericial solicitado.*

*En el curso de la audiencia realizada el día 24 de febrero, el juzgado décimo administrativo de Bogotá, dio a conocer la comunicación enviada por la Universidad Nacional de Colombia, en donde informaba de la imposibilidad de realizar tal dictamen; con el propósito, de que las partes se pronunciaran al respecto.*

*Dentro del traslado de la citada comunicación y con fundamento en lo manifestado por la Universidad Nacional, el suscrito apoderado, solicitó al despacho que en razón, a la importancia y a la necesidad de la prueba, oportunamente solicitada y decretada y al hecho cierto, que esta situación era ajena a la actividad o negligencia de la parte accionante; resultaba necesario insistir en su práctica y para lo cual, sugerí, que bien podríamos acudir a otras entidades de reconocidas prestancia académica, tales como la Universidad Distrital, la Escuela Colombiana de Ingeniería o la Universidad de Los Andes.*

*Como respuesta a la anterior solicitud, el despacho, dispuso, en actitud magnánima, que bien podría allegarse un concepto técnico, el cual garantizaba el derecho de defensa, pero que naturalmente no iba a afectar el dictamen objeto de controversia y al que, de entrada se le iba a reconocer plena validez. Ante tal determinación, solicite al despacho, ACLARACIÓN DE ESA DETERMINACIÓN, en el sentido, de indicar, si el concepto técnico, debía entenderse como dictamen necesario para probar la objeción propuesta en contra del dictamen presentado por las entidades accionadas.*

*Ante la solicitud de aclaración, la respuesta del despacho fue contundente, **SE NIEGA LA PRACTICA DEL DICTAMEN PERICIAL**, por cuanto, se trata de una nueva prueba.*

*Escuchada la anterior respuesta y conforme a derecho, se INTERPUSO EL CORRESPONDIENTE RECURSO DE APELACIÓN DE LA CITADA PROVIDENCIA, argumentando ante el citado despacho, que la providencia que niega la práctica de una prueba, o desconoce la oportunidad para practicar un prueba oportunamente solicitada y decretada, ES APELABLE, entre otras argumentaciones.*

*Al resolver la solicitud de concesión el RECURSO DE APELACIÓN, oportunamente interpuesto y sustentado, el despacho, ADUJO, que, no estaba negando ninguna prueba y que tal providencia, NO ERA APELABLE.*

PROCESO No.: 250002315000200401348-04  
MEDIO DE CONTROL REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
DEMANDANTE: JOSÉ EDGAR BEJARANO SÁNCHEZ  
DEMANDADO: EMGESA S.A. Y OTROS  
ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE QUEJA

*Conforme a los antecedentes relacionados, el presente **RECURSO DE QUEJA** tiene el propósito de que el honorable Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca, ORDENE, al despacho del Juzgado Décimo Administrativo de Bogotá, **CONCEDER EL RECURSO DE APELACIÓN**, oportunamente interpuesto y sustentado, en contra de la determinación tomada en la audiencia realizada el día 24 de Febrero y por medio de la cual, ese despacho **DISPUSO NO PERMITIR LA PRACTICA DE UN DICTAMEN PERICIAL, SOLICITADO DENTRO DE LA OPORTUNIDAD LEGAL CORRESPONDIENTE Y DEBIDAMENTE DECRETADO POR EL MISMO DESPACHO**. Constituye un hecho, innegable, que la providencia que niega la práctica de una prueba o pretermite la oportunidad para practicarla estando debidamente decretada es APELABLE, tal y como ocurre en el asunto sub-judice”.*

4. Al respecto, los demandados mencionaron en la diligencia que el recurso de apelación no era procedente en los términos de los artículos 179, 180 y 183 del CPC, norma vigente al momento de los hechos, por estas razones: i) la prueba solicitada fue decretada en la oportunidad probatoria pertinente, ii) la juez en la audiencia no está negando la prueba, está siendo garantista y está dando la oportunidad al demandante de allegar un informe técnico dentro un plazo determinado y iii) por tratarse de una prueba que fue decretada de oficio, no procede recurso alguno.

5. La Secretaría de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca fijó en lista el recurso de queja y corrió traslado del recurso de queja por tres (3) días, tal como lo prevé el inciso 3° del artículo 353 del C. G. del. P., venciendo en silencio el día 6 de marzo de 2020 (fl. 4).

## II. CONSIDERACIONES

El objeto de discusión es si la prueba solicitada por el accionante fue indebidamente negada y si contra esa decisión procedía o no el recurso de apelación, para pronunciarse y resolver el presente recurso de queja considera necesario el Despacho revisar lo establecido en la Ley 472 de 1998

PROCESO No.: 250002315000200401348-04  
MEDIO DE CONTROL REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
DEMANDANTE: JOSÉ EDGAR BEJARANO SÁNCHEZ  
DEMANDADO: EMGESA S.A. Y OTROS  
ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE QUEJA

y en el Estatuto de Procedimiento Civil, norma ésta que resulta aplicable por remisión legal.

En primer lugar, en cuanto al tema probatorio de las acciones de grupo la Ley 472 de 1998, señaló:

**“ARTICULO 62. PRUEBAS.** *Realizada la audiencia de conciliación, el Juez decretará las pruebas solicitadas y las que de oficio estime pertinentes, y señalará un término de veinte (20) días para que se practiquen, dentro del cual fijará las fechas de las diligencias necesarias. Si la complejidad del proceso lo requiere, dicho término podrá ser prorrogado de oficio o a solicitud de parte, hasta por otro término igual.*” (Negrillas nooriginales)

Por su parte, en el artículo 68 se consagra la remisión al estatuto procesal, en lo no regulado en la norma especial, así:

**“ARTICULO 68. ASPECTOS NO REGULADOS.** *En lo que no contraríe lo dispuesto en las normas del presente título, se aplicarán a las Acciones de Grupo las normas del Código de Procedimiento Civil.*”

Como quiera que en la norma de acción de grupo no se contempla una disposición que regule cuáles son los recursos que proceden contra los autos proferidos en desarrollo del proceso, sino solamente hace mención a la procedencia de la apelación contra la sentencia de primera instancia, deberá acudirse a lo normado en el estatuto procesal civil, de manera específica en el tema de recursos.

Para el caso bajo estudio, el objeto de debate en el recurso de alzada se encuentra relacionado con la procedencia de los recursos frente al tema probatorio, específicamente el de apelación y el de queja, será necesario revisar lo estipulado en el Código General del Proceso.

En lo que tiene que ver con las pruebas de oficio, los artículos 160 y 170 ibídem, precisan:

PROCESO No.: 250002315000200401348-04  
MEDIO DE CONTROL REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
DEMANDANTE: JOSÉ EDGAR BEJARANO SÁNCHEZ  
DEMANDADO: EMGESA S.A. Y OTROS  
ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE QUEJA

**“Artículo 169. Prueba de oficio y a petición de parte.** Las pruebas pueden ser decretadas a petición de parte o de oficio cuando sean útiles para la verificación de los hechos relacionados con las alegaciones de las partes. Sin embargo, para decretar de oficio la declaración de testigos será necesario que estos aparezcan mencionados en otras pruebas o en cualquier acto procesal de las partes. **Las providencias que decreten pruebas de oficio no admiten recurso.** Los gastos que implique su práctica serán de cargo de las partes, por igual, sin perjuicio de lo que se resuelva sobre costas.

**Artículo 170. Decreto y práctica de prueba de oficio.** El juez deberá decretar pruebas de oficio, en las oportunidades probatorias del proceso y de los incidentes y antes de fallar, cuando sean necesarias para esclarecer los hechos objeto de la controversia. **Las pruebas decretadas de oficio estarán sujetas a la contradicción de las partes.**” (Negrillas fuera de texto)

En cuanto al recurso de apelación, los artículos 320 y siguientes ibídem, señalan:

## **“CAPÍTULO II Apelación**

**Artículo 320. Fines de la apelación.** El recurso de apelación tiene por objeto que el superior examine la cuestión decidida, únicamente en relación con los reparos concretos formulados por el apelante, para que el superior revoque o reforme la decisión. Podrá interponer el recurso la parte a quien le haya sido desfavorable la providencia: respecto del coadyuvante se tendrá en cuenta lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 71.

**Artículo 321. Procedencia.** Son apelables las sentencias de primera instancia, salvo las que se dicten en equidad. También **son apelables los siguientes autos proferidos en primera instancia:**

1. El que rechace la demanda, su reforma o la contestación a cualquiera de ellas.
2. El que niegue la intervención de sucesores procesales o de terceros. **3. El que niegue el decreto o la práctica de pruebas.**
4. El que niegue total o parcialmente el mandamiento de pago y el que rechace de plano las excepciones de mérito en el proceso ejecutivo.
5. El que rechace de plano un incidente y el que lo resuelva.
6. El que niegue el trámite de una nulidad procesal y el que la resuelva.
7. El que por cualquier causa le ponga fin al proceso.
8. El que resuelva sobre una medida cautelar, o fije el monto de la caución para decretarla, impedirla o levantarla.
9. El que resuelva sobre la oposición a la entrega de bienes, y el que la rechace de plano.

PROCESO No.: 250002315000200401348-04  
MEDIO DE CONTROL REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
DEMANDANTE: JOSÉ EDGAR BEJARANO SÁNCHEZ  
DEMANDADO: EMGESA S.A. Y OTROS  
ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE QUEJA

10. Los demás expresamente señalados en este código.” (Negrillas no originales)

Ahora frente al recurso de queja, se precisa en el artículo 352 y siguientes, su procedencia y trámite para su interposición:

#### **“CAPÍTULO V. Recurso de queja**

**Artículo 352. Procedencia. Cuando el juez de primera instancia deniegue el recurso de apelación, el recurrente podrá interponer el de queja para que el superior lo conceda si fuere procedente. El mismo recurso procede cuando se deniegue el de casación.”**  
(Negrillas no originales)

**“Artículo 353. Interposición y trámite. El recurso de queja deberá interponerse en subsidio del de reposición contra el auto que denegó la apelación o la casación, salvo cuando este sea consecuencia de la reposición interpuesta por la parte contraria, caso en el cual deberá interponerse directamente dentro de la ejecutoria.**

**Denegada la reposición, o interpuesta la queja, según el caso, el juez ordenará la reproducción de las piezas procesales necesarias, para lo cual se procederá en la forma prevista para el trámite de la apelación. Expedidas las copias se remitirán al superior, quien podrá ordenar al inferior que remita copias de otras piezas del expediente. El escrito se mantendrá en la secretaría por tres (3) días a disposición de la otra parte para que manifieste lo que estime oportuno, y surtido el traslado se decidirá el recurso. Si el superior estima indebida la denegación de la apelación o de la casación, la admitirá y comunicará su decisión al inferior, con indicación del efecto en que corresponda en el primer caso.”** (Negrillas no originales)

Luego de revisar los argumentos dados por la A quo, los demandados y el quejoso, sumado a la normatividad antes transcrita que regula la materia, advierte el Despacho lo siguiente:

- Revisado el audio de la audiencia de pruebas, se encuentra que la nueva solicitud presentada por el apoderado de la parte accionante para que el dictamen pericial se presente por otras entidades con

PROCESO No.: 250002315000200401348-04  
MEDIO DE CONTROL REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
DEMANDANTE: JOSÉ EDGAR BEJARANO SÁNCHEZ  
DEMANDADO: EMGESA S.A. Y OTROS  
ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE QUEJA

capacidad técnica y reconocimiento académico, como los son las Universidades Distrital, de Los Andes y/o la Escuela de Ingenieros, implica el decreto y práctica de una nueva prueba por parte del juzgado, que resulta además extemporánea, pues lo solicitado previamente por él era que el dictamen lo rindiera la Universidad Nacional y esta no es la etapa procesal para solicitar el cambio pese a la imposibilidad de su realización.

- Se encuentra que la juez i) decretó y practicó la prueba tal como fue solicitada por el accionante en la oportunidad procesal esto es que el dictamen pericial fuera rendido por la Universidad Nacional, lo que ocurrió durante el traslado de la objeción por error grave de otro peritaje; ii) que ante la imposibilidad de realizar el peritaje por dicha institución educativa, puso en conocimiento de las partes dicha situación y decretó de oficio la presentación de un informe técnico con un plazo de veinte (20) días para allegarlo al proceso; iii) que en el periodo probatorio el actor no mencionó que el peritaje pudiera ser practicado por cualquier institución educativa, pues se especificó que fuera la Universidad Nacional la encargada y estima que esta no es la oportunidad para adicionar el auto de decreto de pruebas, modificando y haciendo la solicitud de una nueva prueba; iv) menciona que no negó el decreto y práctica de las pruebas solicitadas por las partes, pues en su momento acogió el dictamen pericial y ahora decreta el informe técnico como garantías de los derechos al debido proceso y de contradicción; v) tampoco negó el tiempo legal para realizarla la cual se ajustó a lo dispuesto en el artículo 62 de la Ley 472 de 1998, precisando que en caso de ser necesario se prorrogaría en el término allí consagrado y por tal motivo no accedió a aumentar el tiempo de la misma para que fueran sesenta (60) días.
- Este Despacho encuentra que la solicitud de la nueva prueba es extemporánea, al no haberse presentado en la etapa probatoria, a lo que debe sumarse que al no haberse dejado abierta la posibilidad de

PROCESO No.: 250002315000200401348-04  
MEDIO DE CONTROL REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
DEMANDANTE: JOSÉ EDGAR BEJARANO SÁNCHEZ  
DEMANDADO: EMGESA S.A. Y OTROS  
ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE QUEJA

que fuera cualquier institución educativa la que presentara el peritaje, impide la modificación de la prueba al arbitrio del juez, pues el requerimiento se hace frente a la entidad sobre la cual se solicita la prueba, sin que sea posible su reemplazo en cualquier momento y, de cualquier manera.

- Entonces, se observa que no existe una negativa en el decreto y práctica de la prueba que conlleve a pensar que la decisión objeto del recurso de alzada fuese apelable, pues la juez abrió la posibilidad a la incorporación de un informe técnico el cual fue decretado de oficio en la diligencia y que reemplaza el dictamen pericial que no pudo presentar la Universidad Nacional.
- Ante la no procedencia del recurso de apelación, por no estar enlistada la situación, dentro de los autos proferidos en primera instancia del artículo 321 del CGP, el actuar de la juez se encuentra ajustada a derecho.
- Ahora se tiene que el decreto de la prueba de oficio es una facultad del juez, la cual se presenta en caso de estimarlo necesario, pertinente y conducente y, conforme a los artículos 169 y 170 del CGP la providencia que la decreta, no es susceptible de recurso alguno, sin embargo, la prueba se puede poner a disposición de las partes para su contradicción.

En ese orden de ideas, el Despacho encuentra que estuvo bien denegado el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la providencia por medio de la cual se negó por improcedente frente a la prueba del dictamen pericial con cualquier institución universitaria experta en la materia objeto de litigio, proferida en audiencia del 24 de febrero de 2020 por parte del Décimo Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Bogotá D.C. –Sección Segunda y así procederá a declararlo en la parte resolutive.

PROCESO No.: 250002315000200401348-04  
MEDIO DE CONTROL REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
DEMANDANTE: JOSÉ EDGAR BEJARANO SÁNCHEZ  
DEMANDADO: EMGESA S.A. Y OTROS  
ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE QUEJA

En consecuencia, el Despacho:

### RESUELVE

**PRIMERO.- DECLÁRASE** bien denegado el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la providencia proferida en audiencia del 24 de febrero de 2020 por parte del Juzgado Décimo Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Bogotá D.C. –Sección Segunda, según lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO.- DEVUÉLVASE** el expediente al Juzgado de origen, dejando las constancias secretariales de rigor.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

  
**CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**  
Magistrada

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**

**-SECCIÓN PRIMERA-**

**-SUB SECCIÓN "A"-**

Bogotá D.C., dieciocho (18) de septiembre de dos mil veinte (2020)

**MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**

**PROCESO No.: 11001333104420080076-07**  
**DEMANDANTE: EFRAÍN FORERO MOLINA**  
**DEMANDANDO: CONSTRUCTORA COLPATRIA SAS**  
**PROCESO: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES**  
**COLECTIVOS**

---

**Asunto: Resuelve recurso de apelación.**

Visto el informe secretarial que antecede, procede el despacho a resolver el recurso de apelación interpuesto por el apoderado judicial de Megacorp S.A. en liquidación, contra el auto de fecha veintiuno (21) de julio de 2017, mediante el cual el Juzgado Cuarenta y Cuatro Administrativo Oral del Circuito de Bogotá i) acepta el desistimiento de la denuncia del pleito formulada por el apoderado judicial del señor Edgar Orlando Forero Arenas contra la sociedad Megacorp S.A. en liquidación, ii) aceptar la transacción llevada a cabo el 26 de diciembre de 2016 por las partes intervinientes y iii) da por terminado el proceso sin condena en costas, por lo que la Sala procederá a tomar las decisiones que en derecho correspondan.

**I. ANTECEDENTES**

**1. DE LA DEMANDA**

**1.1.** Los propietarios de los apartamentos ubicados en el Conjunto Residencial Salamanca y Calatayud etapas IV, V y VI, por intermedio de apoderado y en ejercicio del medio de control de protección de los derechos

PROCESO No.: 11001333104420080076-07  
PROCESO: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: EFRAÍN FORERO MOLINA  
DEMANDADO: CONSTRUCTORA COLPATRIA SAS  
ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

e intereses colectivos presentó demanda contra el DISTRITO CAPITAL – ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, SECRETARÍA DE GOBIERNO, SECRETARÍA DEL HÁBITAT, ALCALDÍA LOCAL DE SUBA, CURADURÍA URBANA No. 4, CONSTRUCTORA COLPATRIA S.A.S., FIDUCIARIA COLPATRIA S.A., SEGUROS COLPATRIA S.A., PATRIMONIO AUTÓNOMO FC PORTÓN SANTO DOMINGO, EDGAR ORLANDO FORERO, JUAN ANTONIO BRANDO, CARLOS A. MEDINA, JORGE EDUARDO IZQUIERDO, LUIS F. OROZCO ROJAS, LFO INGENIEROS DE SUELOS LTDA., NOHORA CORTÉS CUELLAR como Curadora Urbana No. 4 de Bogotá, por las acciones y omisiones generadoras de daño en la estructura portante y mampostería de las zonas comunales y privadas que conforman las etapas IV, V y VI del Conjunto Residencial Salamanca y Calatayud con la consecuente transgresión de los derechos colectivos consagrados en los literales b), l) y m) del artículo 4° de la Ley 472 de 1998.

En consecuencia, solicitan como pretensiones: i) la restitución del terreno a su estado anterior o condiciones similares, garantizando la obtención de niveles óptimos de seguridad sísmica del terreno donde se encuentran asentadas las referidas etapas, adoptando las medidas técnicas para evitar daños a terceros y mayores daños a los ocasionados hasta el momento, ii) la restitución los inmuebles de propiedad de los demandantes a su estado anterior a los hechos denunciados en la demanda, iii) la reubicación de los habitantes de los apartamentos afectados en un sitio de igual o mejor categoría hasta que se restituyan los inmuebles de propiedad de los demandantes para evitar el daño contingente, iv) la devolución de las costas y expensas en que se ha incurrido desde la calamidad hasta la sentencia, así como el pago de los gastos de reubicación en las condiciones previas mientras se adelantan las reparaciones de los inmuebles, v) la realización de las obras de estabilización del subsuelo donde se encuentra asentado el conjunto y vi) de manera preventiva, la suspensión de las obras de construcción o futuras ampliaciones hasta que realicen las obras de mitigación que restablezcan las cosas al estado inicial, sin perjuicio de las indemnizaciones a que haya lugar.

PROCESO No.: 11001333104420080076-07  
PROCESO: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: EFRAÍN FORERO MOLINA  
DEMANDADO: CONSTRUCTORA COLPATRIA SAS  
ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

**1.2.** El Juzgado Cuarenta y Cuatro (44) Administrativo Oral del Circuito de Bogotá, mediante providencia de fecha veintiuno (21) de julio de 2017 (fls. 2494-2515 del Cdno. No. 1) i) aceptó el desistimiento de la denuncia del pleito formulada por el apoderado judicial del señor Edgar Orlando Forero Arenas contra la sociedad Megacorp S.A. en liquidación, ii) aceptó la transacción llevada a cabo el 26 de diciembre de 2016 por las partes, en consecuencia, dio por terminado el proceso y iii) no condenó en costas.

Contra el anterior auto el día veintiséis (26) de julio de 2017 (fls. 2516 -2518 *Ibídem*), el apoderado de la sociedad Megacorp S.A. interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación.

## **2. DE LA PROVIDENCIA IMPUGNADA**

La *A quo* mediante providencia de fecha veintiuno (21) de julio de 2017, dio por terminado el proceso sin condena en costas ni perjuicios para ninguna de las partes en litis, teniendo en cuenta el acuerdo transaccional suscrito el 26 de diciembre de 2016 de manera libre, voluntaria y sin vicio de consentimiento por las partes involucradas, y que tiene como fin dar por terminados los litigios que cursan ante la jurisdicción civil, constitucional y contencioso administrativo, incluyendo el presente asunto, cumpliendo los requisitos previstos en el artículo 340 del C.P.C., al versar sobre la totalidad de las pretensiones y al ajustarse a las prescripciones sustanciales objeto del proceso de la referencia, y aceptó el desistimiento de la denuncia del pleito formulada contra la sociedad Megacorp S.A. en liquidación, en aplicación del artículo 344 del C.P.C. teniendo en cuenta que las partes podrán desistir de los actos procesales que hayan promovido.

Adicionalmente, destacó entre otras obligaciones de las partes, las de realización de obras en modalidad de reforzamiento estructural relacionadas con la construcción de pilotes de control de asentamiento estructural, recuperación de niveles de algunos ejes, muros para la adecuación interna de apartamentos a costa de la constructora, además de mantener la

PROCESO No.: 11001333104420080076-07  
PROCESO: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: EFRAÍN FORERO MOLINA  
DEMANDADO: CONSTRUCTORA COLPATRIA SAS  
ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

reubicación de todos los propietarios y continuará asumiendo por su cuenta el pago de los cánones de arrendamiento de los inmuebles donde están ubicados o deban reubicarse en el futuro los propietarios de los apartamentos ubicados en el Conjunto Salamanca y Calatayud Etapas IV, V y VI.

### **3. DEL RECURSO DE APELACIÓN**

La apelante mediante escrito de fecha veintiséis (26) de julio de 2017, solicitó i) reponer el auto impugnado, ii) condenar en costas y perjuicios al denunciante del pleito y/o a Colpatria S.A. conforme a la cláusula 2 del otrosí 03 acordado por las partes y iii) fijar su cuantía en favor de Megacorp S.A. en ejecución del acuerdo concordatorio.

Lo anterior, con base en que no se dio un pronunciamiento frente al tema de las costas procesales, debido a que en el escrito del denunciante del pleito ameritaba un pago a favor de Megacorp. Además del volumen del expediente que da cuenta de las numerosas intervenciones del mandante, considerando que esta actuación se debía tramitar como una demanda, teniendo que contratar un profesional en derecho para contestarla oportunamente, vigilar el proceso, intervenir en forma activa y pasiva en defensa de los intereses de Megacorp S.A., la cual de no haber sido por el acuerdo transaccional hubiese devenido en una sentencia favorable conllevando una condena en costas y perjuicios por las actividades desplegadas.

## **II. CONSIDERACIONES**

### **1. Competencia**

Es competente el Despacho para resolver el recurso de apelación contra la providencia que puso fin al proceso, de conformidad con el artículo 125 *ejusdem*, que expresa:

PROCESO No.: 11001333104420080076-07  
PROCESO: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: EFRAÍN FORERO MOLINA  
DEMANDADO: CONSTRUCTORA COLPATRIA SAS  
ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

**«Artículo 125. De la expedición de providencias.** Será competencia del juez o **Magistrado Ponente dictar los autos interlocutorios** y de trámite; sin embargo, en el caso de los jueces colegiados, las decisiones a que se refieren los numerales 1, 2, 3 y 4 del artículo 243 de este Código serán de la sala, excepto en los procesos de única instancia. Corresponderá a los jueces, las salas, secciones y subsecciones de decisión dictar las sentencias. Los autos que resuelvan los recursos de súplica serán dictados por las salas, secciones y subsecciones de decisión con exclusión del Magistrado que hubiere proferido el auto objeto de la súplica.»

## 2. Procedencia del recurso

Para resolver sobre la procedencia del recurso de apelación, el Despacho atiende lo normado por el artículo 243 del Código de Procedimiento Administrativo y de los Contencioso Administrativo, cuyo tenor reza lo siguiente:

**«Artículo 243.-** Son apelables las sentencias de primera instancia de los Tribunales y de los Jueces. También serán apelables los siguientes autos proferidos en la misma instancia por los jueces administrativos:

1. El que rechace la demanda.
2. El que decrete una medida cautelar y el que resuelva los incidentes de responsabilidad y desacato en ese mismo trámite.
3. **El que ponga fin al proceso.**
4. El que apruebe conciliaciones extrajudiciales o judiciales, recurso que solo podrá ser interpuesto por el Ministerio Público.
5. El que resuelva la liquidación de la condena o de los perjuicios.
6. El que decreta las nulidades procesales.
7. El que niega la intervención de terceros.
8. El que prescinda de la audiencia de pruebas.
9. El que deniegue el decreto o práctica de alguna prueba pedida oportunamente.

Los autos a que se refieren los numerales 1, 2, 3 y 4 relacionados anteriormente, serán apelables cuando sean proferidos por los tribunales administrativos en primera instancia.

El recurso de apelación se concederá en el efecto suspensivo, salvo en los casos a que se refieren los numerales 2, 6, 7 y 9 de este artículo, que se concederán en el efecto devolutivo.

Parágrafo. La apelación solo procederá de conformidad con las normas del presente Código, incluso en aquellos trámites e incidentes que se rijan por el procedimiento civil.» (Resaltado fuera del texto original).

PROCESO No.: 11001333104420080076-07  
PROCESO: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: EFRAÍN FORERO MOLINA  
DEMANDADO: CONSTRUCTORA COLPATRIA SAS  
ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

De conformidad con la transcrita disposición normativa, es procedente el recurso de apelación interpuesto, toda vez, que el auto impugnado se encuentra enlistado dentro de los autos susceptibles de apelación, esto es, el que pone fin al proceso.

### **3. Problema jurídico**

Teniendo en cuenta los argumentos presentados por el recurrente, la naturaleza y finalidad del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos, el problema jurídico a resolver por el Despacho, se circunscribe en analizar si la firma y aprobación del acuerdo de transacción realizado el 26 de diciembre de 2016 por las partes intervinientes puede poner fin al presente proceso, y si ello se ajusta a las normas y jurisprudencia relacionada con dichas materias.

### **4. Caso en concreto**

Si bien los argumentos del recurrente se enfocan en la no condena en costas, al denunciante del pleito y/o a Colpatria S.A. conforme a la cláusula 2 del otrosí 03 acordado por las partes conforme lo dispuso el juzgado de instancia en la providencia del 21 de julio de 2017, para resolver el recurso de apelación interpuesto, resulta importante para el Despacho estudiar i) la figura de la transacción, ii) la naturaleza y finalidad del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos, iii) establecer si la transacción resulta aplicable a este medio de control o puede afectar los derechos e intereses colectivos invocados en la demanda por la parte accionante.

#### **i) De la transacción**

En primer lugar, se trae a colación el tema de la transacción consagrada en el artículo 312 del Código General del Proceso que dispone:

PROCESO No.: 11001333104420080076-07  
PROCESO: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: EFRAÍN FORERO MOLINA  
DEMANDADO: CONSTRUCTORA COLPATRIA SAS  
ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

**“ARTÍCULO 312. TRÁMITE. En cualquier estado del proceso podrán las partes transigir la litis. También podrán transigir las diferencias que surjan con ocasión del cumplimiento de la sentencia.**

**Para que la transacción produzca efectos procesales deberá solicitarse por quienes la hayan celebrado, dirigida al juez o tribunal que conozca del proceso o de la respectiva actuación posterior a este, según fuere el caso, precisando sus alcances o acompañando el documento que la contenga. Dicha solicitud podrá presentarla también cualquiera de las partes, acompañando el documento de transacción; en este caso se dará traslado del escrito a las otras partes por tres (3) días.**

**El juez aceptará la transacción que se ajuste al derecho sustancial y declarará terminado el proceso, si se celebró por todas las partes y versa sobre la totalidad de las cuestiones debatidas o sobre las condenas impuestas en la sentencia. Si la transacción solo recae sobre parte del litigio o de la actuación posterior a la sentencia, el proceso o la actuación posterior a este continuará respecto de las personas o los aspectos no comprendidos en aquella, lo cual deberá precisar el juez en el auto que admita la transacción. El auto que resuelva sobre la transacción parcial es apelable en el efecto diferido, y el que resuelva sobre la transacción total lo será en el efecto suspensivo.**

**Cuando el proceso termine por transacción o esta sea parcial, no habrá lugar a costas, salvo que las partes convengan otra cosa.**

(...)” (Negrilla fuera de texto).

Para dar por terminado un proceso anticipadamente podrá hacerse uso de la figura de la transacción, la cual puede ser celebrada por las partes intervinientes siempre y cuando se traten las cuestiones relacionadas que se debaten en el mismo y se ajusten al derecho sustancial, sin que haya lugar a la condena en costas, salvo acuerdo previo de las partes.

## ii) **La naturaleza y finalidad del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos**

En segundo lugar, se estudiará la naturaleza y finalidad del presente medio de control, a fin de determinar si la transacción como mecanismo para dar por terminado el proceso resulta aplicable en razón al consecuencial

PROCESO No.: 11001333104420080076-07  
 PROCESO: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
 DEMANDANTE: EFRAÍN FORERO MOLINA  
 DEMANDADO: CONSTRUCTORA COLPATRIA SAS  
 ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

desistimiento de las pretensiones por parte de los accionantes o si dicho acuerdo, puede llegar a afectar los derechos e intereses colectivos invocados en la demanda.

El Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, C.P.: Alier Eduardo Hernández Enríquez, en sentencia del 24 de agosto de 2005, radicación No. 19001-23-32-000-2004-02817-01(AP), revisó la naturaleza y finalidad de la acción popular, concluyendo que:

“(…)

*Ahora bien, en la forma y términos de la reglamentación contenida en los artículos 1, 2, 4 y 9 de la Ley 471 de 1998, son características de las acciones populares las siguientes:*

- a) Su finalidad es la protección de los derechos e intereses de naturaleza colectiva.**
- b) Procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares que hayan violado o amenacen violar ese tipo de derechos e intereses.**
- c) Se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración, o el agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o para restituir las cosas a su estado anterior, cuando fuere posible.**
- d) Los derechos e intereses colectivos susceptibles de estas acciones son todos aquellos definidos como tales en la Constitución Nacional, las leyes ordinarias y los tratados de derecho internacional celebrados por Colombia, como por ejemplo los mencionados en el artículo 4 de la Ley 472 de 1998.**
- e) La titularidad para su ejercicio, como lo está indicando su nombre, ha de corresponder a su naturaleza popular, por lo tanto, pueden ser ejercidas por cualquier persona, natural o jurídica, pública o privada, o también por las autoridades, organismos y entidades señalados en el artículo 12 de la Ley 472 de 1998.**

*Lo anterior supone que **la finalidad de esta acción es**, como ya se precisó, **la protección de los derechos colectivos que estén amenazados o vulnerados por la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares**, entonces, su procedencia requiere que, de los hechos alegados en la demanda, pueda, al menos, deducirse una amenaza a los derechos colectivos, entendidos como intereses de representación difusa, en la medida en que su titular es un grupo indeterminado o indeterminable de personas que, en potencia, pueden ser, incluso, todos los que integran una comunidad.*

*Entonces, el juez de la acción popular tiene el deber de determinar si los hechos alegados en la demanda dan lugar a la amenaza o a la vulneración de los derechos e intereses colectivos, como objeto*

PROCESO No.: 11001333104420080076-07  
PROCESO: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: EFRAÍN FORERO MOLINA  
DEMANDADO: CONSTRUCTORA COLPATRIA SAS  
ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

*de protección de esta acción; de allí la exigencia de que la acción se dirija contra el particular, la persona natural o jurídica, o la autoridad pública cuya actuación u omisión se considere que amenaza o viola el interés colectivo, en tanto que este requisito supone que tal acción u omisión, sea aprobada por el actor, o que del expediente el juez pueda deducir de qué acción u omisión se trata, pues, de lo contrario, el juez de la acción popular, no podrá ordenar nada en su sentencia, pues no conocerá la conducta respecto de la cual debe dar la orden en cuestión.*

*Siendo ello así, la finalidad de la acción popular impone de una parte, la carga para el actor popular de precisar y probar los hechos de los cuales se deriva la amenaza o vulneración de los derechos colectivos alegada en la demanda y, de otra, la obligación para el juez de verificar que, de los hechos planteados en ella, sea posible deducir dicha amenaza o vulneración.*

*(...)" (Negritas y subrayas fuera del texto)*

En esa misma jurisprudencia, analizó la figura del desistimiento y su improcedencia frente al medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos, señalando:

*"(...)*

***La figura del desistimiento, entendida como la facultad de disponer del derecho en litigio, no se encuentra regulada en la Ley 472 de 1998, razón por la que debe acudirse a su artículo 44 que remite a las disposiciones del Código Contencioso Administrativo, para los aspectos no previstos en la citada ley, tratándose de acciones populares cuyo conocimiento compete a la jurisdicción contencioso administrativa, mientras no se opongan tales normas a la naturaleza y finalidad de esas acciones.***

*En igual sentido, como quiera que **el Código Contencioso Administrativo no desarrolla la institución del desistimiento, deberá entonces aplicarse la remisión legal que el artículo 267 de ese Estatuto hace al Código de Procedimiento Civil, cuyo artículo 342 dispone que el demandante podrá desistir de la demanda mientras no se haya pronunciado sentencia que ponga fin al proceso, actuación que implica la renuncia de las pretensiones de la demanda.***

*Sin embargo, como esta Corporación lo ha señalado en anteriores oportunidades, **el desistimiento de la demanda no es procedente en las acciones populares, por cuanto tal figura se opone a la naturaleza y finalidad de éstas, ya que, con su ejercicio, se persigue la protección de los derechos e intereses de una colectividad.** Por consiguiente, si una persona tuvo la iniciativa de presentar una demanda en ejercicio de esta acción, mal podría pensarse en la procedencia del desistimiento de la demanda o de alguna de las pretensiones, en el entendido de que éstas fueron*

PROCESO No.: 11001333104420080076-07  
 PROCESO: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
 DEMANDANTE: EFRAÍN FORERO MOLINA  
 DEMANDADO: CONSTRUCTORA COLPATRIA SAS  
 ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

**formuladas con el fin de proteger los derechos colectivos que se encuentran en cabeza de una comunidad.**

**Es claro que los derechos colectivos que se pretenden proteger a través de las acciones populares sobrepasan los intereses personales o subjetivos de quien presentó la demanda que se constituye en defensor de las garantías de una colectividad. (...)**

En efecto, en sentencia del 10 de julio de 2003, esta Sala señaló:

**...la figura del desistimiento no tiene cabida en las acciones populares, en atención a la naturaleza colectiva de los derechos para cuya protección fueron instituidas aquellas por el constituyente, dado que su contenido y finalidad no es de orden personal o particular, sino, precisamente de naturaleza colectiva, de allí que la titularidad de dichas acciones sea igualmente popular.**

(...)  
 (Negrillas y subrayas no originales)

Dichos argumentos fueron reiterados por la H. Corporación, en su Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Diecinueve Especial de Decisión, C.P. William Hernández Gómez, en auto interlocutorio del primero (1) de octubre de dos mil diecinueve (2019), radicación número: 20001-33-31-005-2007-00175-01(A), así:

“(...)  
 Por esta razón la Sala deberá fijar las reglas aplicables en las acciones populares frente a los siguientes aspectos: (i) desistimiento expreso y tácito en las acciones públicas (...)

(i) Desistimiento expreso y tácito en las acciones públicas.  
 1. Desistimiento expreso.

**La figura del desistimiento expreso se encuentra regulada en los artículos 342 a 345 del Código de Procedimiento Civil, normas que deben aplicarse al presente asunto por mandato del artículo 44 de la ley 472 y 267 del Código Contencioso Administrativo. Con la entrada en vigencia de Ley 1564 de 2012, actual Código General del Proceso, el desistimiento expreso quedó regulado en el artículo 314 ib., el cual recogió prácticamente las mismas características y formalidades del 342 del CPC.**

**Ahora bien, se ha entendido que no puede haber desistimiento expreso en las acciones públicas porque estas persiguen proteger derechos que no están radicados exclusivamente en una persona o grupo de personas en forma subjetiva, es decir, intereses de la**

PROCESO No.: 11001333104420080076-07  
PROCESO: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: EFRAÍN FORERO MOLINA  
DEMANDADO: CONSTRUCTORA COLPATRIA SAS  
ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

**colectividad, comunidad o sociedad. Esta postura se ha desarrollado por vía jurisprudencial porque actualmente no existe norma legal que la prohíba en acciones que involucran estos intereses.**

(...)

**Así, mediante auto del 24 de noviembre de 1970, el Consejo de Estado analizó por primera vez si podía aplicarse el desistimiento en las acciones públicas. Para ello, tuvo en cuenta el artículo 15 del Código Civil, y concluyó que solo podían renunciarse los derechos atinentes al interés particular, es decir los derechos privados. Por lo tanto, cuando se trata de derechos públicos no opera el desistimiento porque allí están en juego intereses que desbordan la órbita individual del renunciante.**” (Negrillas y subrayas fuera del texto).

Luego del anterior análisis jurisprudencial, se concluye que la acción popular es un mecanismo de protección que por esencia es público, dado que su ejercicio supone la protección de derechos e intereses colectivos conforme lo establece el artículo 88 constitucional, reglamentado en la Ley 472 de 1998, es decir, que se encuentran en cabeza de una comunidad de personas indeterminadas, aunque pueden determinarse en un momento dado, y que excluye motivaciones meramente subjetivas o particulares. En ese sentido, el Consejo de Estado ha indicado que, el desistimiento expreso de la demanda no resulta procedente en las acciones populares por cuanto se opone a la naturaleza y finalidad de éstas.

Ahora al revisar el objeto de análisis del presente asunto, observa el Despacho que el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de Megacorp S.A. contra el auto del 21 de julio de 2017, con el cual i) se aceptó el desistimiento de la denuncia en pleito formulada contra aquella sociedad, ii) se aceptó la transacción celebrada por las partes el 26 de diciembre de 2016 y sus otosíes y iii) se dio por terminado el proceso sin condena en costas, hace entrever que la parte accionante al suscribir dichos documentos con las entidades accionadas desistió expresamente de todas y cada una de las pretensiones formuladas en la demanda de acción popular.

PROCESO No.: 11001333104420080076-07  
PROCESO: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: EFRAÍN FORERO MOLINA  
DEMANDADO: CONSTRUCTORA COLPATRIA SAS  
ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

Como se estudió previamente, en el sub judice, a través de este medio de control se pretende la protección de los derechos e intereses colectivos que pertenecen a una comunidad específica, esto es, aquellos que radican en cabeza de los residentes de los apartamentos del Conjunto Residencial Salamanca y Calatayud etapas IV, V y VI de la ciudad de Bogotá, afectados por la acción u omisión de las entidades demandadas, luego, la transacción suscrita por las partes intervinientes, al no ajustarse al derecho sustancial propio de esta acción constitucional (naturaleza y finalidad pública y colectiva), y al no tener de por medio la plena disposición de negociación de la titularidad de derechos subjetivos individuales, no puede ser acogida y en esa medida, no es viable aceptar el desistimiento de las pretensiones y la terminación del proceso.

Adicionalmente, como en el presente asunto se trata de una situación fáctica relacionada con temas constructivos en áreas comunes y privadas de dicho Conjunto Residencial, de los cuales a la fecha no se tiene plena certeza de las reales condiciones de seguridad que presentan en cuanto a las obras de construcción, reparaciones, estabilización, mitigación, ampliaciones o las que correspondan, y que de no hacerse oportunamente las mismas o bajo los lineamientos técnicos pertinentes y con los tiempos requeridos, podrían eventualmente poner en riesgo los derechos colectivos de la comunidad e incluso de terceros, pudiendo llegar a acarrear posibles daños mayores.

Por consiguiente, este Despacho estima conveniente continuar con el trámite del proceso adelantado ante el Juzgado, en aras de garantizar la efectiva protección de los derechos e intereses colectivos invocados en la demanda por parte del grupo actor.

En consecuencia, luego del análisis de los supuestos fácticos, normativos y jurisprudenciales, se revocará la providencia de fecha veintiuno (21) de julio de 2017 proferida por el Juzgado Cuarenta y Cuatro (44) Administrativo Oral del Circuito de Bogotá mediante la cual i) aceptó el desistimiento de la denuncia del pleito formulada por el apoderado judicial del señor Edgar

PROCESO No.: 11001333104420080076-07  
PROCESO: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: EFRAÍN FORERO MOLINA  
DEMANDADO: CONSTRUCTORA COLPATRIA SAS  
ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

Orlando Forero Arenas contra la sociedad Megacorp S.A. en liquidación, ii) aceptó la transición llevada a cabo el 26 de diciembre de 2016 por las partes intervinientes y iii) dio por terminado el proceso sin condena en costas, para en su lugar, disponer la continuación del trámite procesal de este medio de control con la expedición de las respectivas órdenes de amparo a que haya lugar para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración, o el agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o para restituir las cosas a su estado anterior, cuando fuere posible.

Por todo lo antes expuesto, el Despacho

## RESUELVE

**PRIMERO.- REVÓCASE** la providencia de fecha veintiuno (21) de julio de 2017 proferida por el Juzgado Cuarenta y Cuatro (44) Administrativo Oral del Circuito de Bogotá, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO.-** Ejecutoriada esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Juzgado Cuarenta y Cuatro (44) Administrativo Oral del Circuito de Bogotá para que continúe con el trámite correspondiente y emita las respectivas órdenes de amparo a que haya lugar, para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración, o el agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o para restituir las cosas a su estado anterior, cuando fuere posible.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**  
Magistrada

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**  
**-SECCIÓN PRIMERA-**  
**-SUB SECCIÓN “A”-**

Bogotá D.C., dieciocho (18) de septiembre de dos mil veinte (2020)

**MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**

<b>PROCESO No.:</b>	<b>11001 33 31 052 2011 00096 01</b>
<b>DEMANDANTE:</b>	<b>NANCY STELLA MARTÍNEZ PULIDO Y OTROS</b>
<b>DEMANDADO:</b>	<b>MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE Y OTROS</b>
<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	<b>REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO</b>

---

**Asunto: Resuelve recurso de súplica**

Visto el informe secretarial que antecede y de la revisión del expediente, la Sala Dual de la Sección Primera Subsección «A» de esta Corporación, procederá a resolver los recursos de súplica presentados por los apoderados judiciales de la sociedad FINCA S.A. y de Alpina Productos Alimenticios S.A., Cristalería Peldar S.A., Brinsa S.A. (antes Refisal), Industria Colombiana de Llantas S.A. – Icollantas S.A., Leona S.A., Líquido Carbónico Colombiana S.A., Grupo Siderúrgico Diaco, Tinzuque S.A., Arkema S.A., Eternit Colombiana S.A. contra la providencia de fecha seis (6) de diciembre de 2017, dictada por el Despacho del Magistrado doctor Luis Manuel Lasso Lozano.

**I. ANTECEDENTES**

1. El presente proceso se trata de un medio de control de reparación de los perjuicios causados a un grupo, el cual correspondió por reparto al Despacho del Magistrado doctor Luis Manuel Lasso Lozano a fin de resolver el recurso de queja interpuesto por el apoderado de la Empresa Generadora y Comercializadora de Energía S.A. E.S.P. – EMGESA S.A. E.S.P. contra el auto proferido el 14 de diciembre de 2015 por el Juzgado Quinto Administrativo Oral

PROCESO No.: 11001 33 31 052 2011 00096 01  
MEDIO DE CONTROL REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
DEMANDANTE: NANCY STELLA MARTÍNEZ PULIDO Y OTROS  
DEMANDADO: MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE Y OTROS  
ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE SÚPLICA

del Circuito de Bogotá, con el cual se denegó el recurso de apelación interpuesto de manera subsidiaria con el auto del 30 de junio de 2015.

2. En providencia de fecha seis (6) de diciembre de 2017, el Despacho del doctor Luis Manuel Lasso Lozano i) declaró la nulidad parcial del auto del 30 de junio de 2015 y en consecuencia, ii) dispuso estarse a lo resuelto en los autos del 15 de abril de 2004 proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección B y del 8 de agosto de 2012 proferido por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C y iii) ordenar el envío del expediente al juzgado de origen (fl. 693 segundo cdo. ppal. de queja).

3. Contra el anterior proveído, el 14 de diciembre de 2017 el apoderado de Alpina Productos Alimenticios S.A., Cristalería Peldar S.A., Brinsa S.A. (antes Refisal), Industria Colombiana de Llantas S.A. – Icollantas S.A., Leona S.A., Líquido Carbónico Colombiana S.A., Grupo Siderúrgico Diaco, Tinzuque S.A., Arkema S.A., Eternit Colombiana S.A. interpuso recurso de súplica (fls. 700 al 702).

4. A su vez, el 6 de marzo de 2019 el apoderado de FINCA S.A. interpuso recurso de súplica contra el mismo auto (Fls. 753-754).

### **TRÁMITE DEL RECURSO DE SÚPLICA**

1. Contra la anterior decisión el apoderado de Alpina Productos Alimenticios S.A., Cristalería Peldar S.A., Brinsa S.A. (antes Refisal), Industria Colombiana de Llantas S.A. – Icollantas S.A., Leona S.A., Líquido Carbónico Colombiana S.A., Grupo Siderúrgico Diaco, Tinzuque S.A., Arkema S.A., Eternit Colombiana S.A., interpuso en término recurso de súplica, solicitando la revocatoria del auto recurrido y en su lugar, se mantenga a sus representadas, excluidas del proceso de la referencia por cuanto dentro del proceso de acción popular que menciona, se dictó sentencia de segunda

PROCESO No.: 11001 33 31 052 2011 00096 01  
MEDIO DE CONTROL REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
DEMANDANTE: NANCY STELLA MARTÍNEZ PULIDO Y OTROS  
DEMANDADO: MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE Y OTROS  
ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE SÚPLICA

instancia ejecutoriada declarando responsable a todos los habitantes de la cuenca como actores difusos, teniendo en consideración los siguientes argumentos:

*(...)*

*En auto de 6 de diciembre de 2017, el Tribunal refiriéndose al auto de 15 abril de 2004, consideró:*

*(...)*

*Es decir que la vinculación al proceso se fundamentó en que estas personas jurídicas por ser presuntamente agentes contaminadores de aguas del embalse del Muña, eran demandados propiamente dichos.*

*Dentro del marco de la acción popular, interpuesta por Gustavo Moya Ángel y otros, con radicado Mo. 25000-23-27-000-2001-0479-00 acumulados con Nos. 2000-0428, 2011-0122 y 2011-0343, se dictó sentencia de primera instancia por parte del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección B el día 25 de agosto de 2004, Magistrada Ponente Doctora Nelly Yolanda Villamizar, resolvió:*

*(...)*

*El Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, dictó sentencia de segunda instancia el día 28 de marzo de 2014, Consejero Ponente Doctor Marco Antonio Velilla Moreno, que en la parte resolutive no profirió órdenes a cargo de mis representadas. Es cierto que declaró culpables a todos los habitantes e industrias de la cuenca, como actores difusos.*

*Así las cosas, se deberían vincular al proceso a todas las personas e industria de la cuenca del Río Bogotá, como actores difusos o por el contrario, desvincular de mis representadas, en virtud del principio de igualdad.*

*En otras palabras, no se pueden vincular a algunas personas e industrias, arbitrariamente o sin fundamento cierto, por responsabilidad difusa y no vincular a las demás.*

*El auto de 30 de junio de 2015, fue expedido con posterioridad a la sentencia de segunda instancia de 28 de marzo de 2014, por lo tanto, resulta equivocado invocar providencias de trámite surtidas dentro del proceso, tales como los autos de 15 de abril de 2004, de 24 de marzo de 2011 y de 8 de agosto de 2012, para decretar la nulidad.*

*No puede sustentarse la nulidad en providencias del trámite del proceso, cuando se ha expedido sentencia de segunda instancia en firme, que no vincula particularmente a las empresas que represento. En otros términos, el superior profirió decisión definitiva, en firme, que supera o rebasa las providencias de trámite, con mayor fuerza vinculante”.*

PROCESO No.: 11001 33 31 052 2011 00096 01  
MEDIO DE CONTROL REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
DEMANDANTE: NANCY STELLA MARTÍNEZ PULIDO Y OTROS  
DEMANDADO: MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE Y OTROS  
ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE SÚPLICA

2. En cumplimiento a lo anterior, la Secretaría de la Sección el día quince (15) de diciembre de 2017 corrió traslado del recurso de súplica (fl. 704 cdo. de apelación), existiendo pronunciamiento de las partes así:

2.1 La apoderada del DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (fl. 706) manifestó que verificados los presupuestos procesales contenidos en el artículo 331 del C.G.P. y teniendo en cuenta lo dispuesto en el inciso primero del mismo, aquel resulta improcedente, pues se interpone contra una providencia que decidió el recurso de queja presentado por el apoderado de la Empresa Generadora y Comercializadora de Energía S.A. E.S.P. – EMGESA S.A. E.S.P. contra el auto proferido el 14 de diciembre de 2015 por el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Bogotá - Sección Primera.

Adicionalmente expresa que comparte la posición de vincular al proceso de la referencia a las empresas Alpina Productos Alimenticios S.A., Cristalería Peldar S.A., Brinsa S.A., Industria Colombiana de Llantas S.A. – Icollantas-, Leona S.A., Líquido Carbónico Colombiana S.A., Grupo Siderúrgico Diaco, Tinzuque S.A., Arkema S.A., Eternit Colombiana S.A., en calidad de demandadas propiamente dichas, por cuanto dentro de la acción popular 2001-00479 las empresas Eternit Colombiana S.A., Líquido Carbónico Colombiana S.A., Alpina Productos Alimenticios S.A., Grupo Siderúrgico Diaco, Cristalería Peldar S.A., Brinsa S.A., y se declaró que si bien no existen propuestas concretas, son empresas que deberán continuar con sus procesos de producción hacia la certificación de la Norma ISO 14001 y con la misma observación y atención al tratamiento de sus aguas residuales, orden de la cual se infiera está sujeta a una condición.

Lo anterior, indica que dichas empresas y las empresas – Icollantas-, Leona S.A., Tinzuque S.A., Arkema S.A., tienen legitimación en la causa por activa para comparecer en el proceso en su condición de presuntos agentes contaminadores de las aguas del Embalse del Muña y deben ejercer el derecho al debido proceso y defensa les asiste pues pueden verse afectados en la resulta del proceso.

PROCESO No.: 11001 33 31 052 2011 00096 01  
MEDIO DE CONTROL REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
DEMANDANTE: NANCY STELLA MARTÍNEZ PULIDO Y OTROS  
DEMANDADO: MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE Y OTROS  
ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE SÚPLICA

2.2. El apoderado de la sociedad EMPRESA COLOMBIANA DE CABLES S.A.S. - EMCOCABLES (Fls. 707-717) se adhiere a lo solicitado en el recurso de súplica y pide la extensión de los efectos a EMCOCABLES, debido a que la presente acción de grupo versa sobre los mismos hechos que la acción popular dentro de la cual EMCOCABLES fue exonerada; precisa que vincularla como demandada por considerarla industria contaminante carece de fundamento por cuanto ya existe pronunciamiento judicial en tal sentido, a lo que adiciona la ausencia de órdenes a su cargo en la sentencia de segunda instancia proferida por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera y a lo dispuesto en providencia del 30 de junio de 2015 por parte del Juzgado Quinto Administrativo de Bogotá en virtud de lo señalado por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección B en auto del 15 de abril de 2004.

2.3. El apoderado de EMGESA S.A. E.S.P. (Fl. 718-722) se opone a la prosperidad del recurso de súplica toda vez que los argumentos expuestos no desvirtúan la configuración de nulidad insaneable consagrada en el numeral 2° del artículo 133 del Código General del Proceso y pretende confundir al Despacho invocando sentencias dictadas en un proceso distinto al que nos ocupa, pues esas decisiones no resuelven las pretensiones indemnizatorias de los perjuicios individuales que afirma haber sufrido el grupo demandante en el presente proceso, ni se refieren a la eventual responsabilidad que los demandados en este caso hayan tenido en la causación de los mismos, por lo tanto, las actuaciones que se han surtido en uno y otro caso son independientes y no puede acudirse indistintamente a unas y otras como si se hubiese dictado en un mismo caso.

Además, debe distinguirse el objeto y finalidad de la acción popular y la acción de grupo, pues no es posible sostener en forma general que las conclusiones del proceso de acción popular son aplicables y tienen efecto sobre lo que haya de decidirse en el presente proceso de acción de grupo.

PROCESO No.: 11001 33 31 052 2011 00096 01  
MEDIO DE CONTROL REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
DEMANDANTE: NANCY STELLA MARTÍNEZ PULIDO Y OTROS  
DEMANDADO: MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE Y OTROS  
ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE SÚPLICA

3. De otra parte, el apoderado de la sociedad FINCA S.A. interpuso recurso de súplica, solicitando la revocatoria de la providencia impugnada y en su lugar, proferir un auto que explique de manera clara, fidedigna y entendible que el juez de primera instancia no puede entrar en rebeldía contra lo ya dispuesto por su superior jerárquico frente a la decisión datada el 30 de junio de 2015.

3.1. La Secretaría de la Sección el 8 de marzo de 2019 corrió traslado del recurso interpuesto (fl. 753).

3.2. El apoderado de Alpina, Leona, Conalvidrios, Icollantas, Refisal, Tinzuque recorrió traslado de dicho recurso, coadyuvándolo.

## I. CONSIDERACIONES

### 1. Competencia

Encontrándose resuelto de fondo el recurso de queja presentado en el presente medio de control contra el proveído del 14 de diciembre de 2015 proferido por el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Bogotá, y ante la interposición de los recursos de súplica, es competente esta Sala Dual para resolverlo de conformidad con el artículo 332 del C. G. del P.<sup>1</sup>.

### 2. Procedencia del recurso de súplica

El artículo 331 del C. G. P. se refiere a la procedencia y oportunidad para proponer la súplica, así:

---

<sup>1</sup> «**Artículo 332.- Trámite.** Interpuesto el recurso se correrá traslado a la parte contraria por tres (3) días en la forma señalada en el artículo 110. Vencido el traslado, el secretario pasará el expediente al despacho del magistrado que sigue en turno al que dictó la providencia, quien actuará como ponente para resolver.

**Le corresponderá a los demás magistrados que integran la sala decidir el recurso de súplica. Contra lo decidido no procede recurso.**» (Resaltado fuera del texto original).

PROCESO No.: 11001 33 31 052 2011 00096 01  
MEDIO DE CONTROL REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
DEMANDANTE: NANCY STELLA MARTÍNEZ PULIDO Y OTROS  
DEMANDADO: MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE Y OTROS  
ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE SÚPLICA

**«Artículo 331.- El recurso de súplica procede contra los autos que por su naturaleza serían apelables, dictados por el Magistrado sustanciador en el curso de la segunda o única instancia, o durante el trámite de la apelación de un auto. También procede contra el auto que resuelve sobre la admisión del recurso de apelación o casación y contra los autos que en el trámite de los recursos extraordinarios de casación o revisión profiera el magistrado sustanciador y que por su naturaleza hubieran sido susceptibles de apelación. No procede contra los autos mediante los cuales se resuelva la apelación o queja.**

*La súplica deberá interponerse dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación del auto, mediante escrito dirigido al magistrado sustanciador, en el que se expresarán las razones de su inconformidad».*

El artículo 321 *ejusdem* enlista las providencias que son susceptibles de ser apeladas, así:

**«Artículo 321.- Procedencia.** *Son apelables las sentencias de primera instancia, salvo las que se dicten en equidad.*

*También son apelables los siguientes autos proferidos en primera instancia:*

- 1. El que rechace la demanda, su reforma o la contestación a cualquiera de ellas.*
- 2. El que niegue la intervención de sucesores procesales o de terceros.*
- 3. El que niegue el decreto o la práctica de pruebas.*
- 4. El que niegue total o parcialmente el mandamiento de pago y el que rechace de plano las excepciones de mérito en el proceso ejecutivo.*
- 5. El que rechace de plano un incidente y el que lo resuelva.*
- 6. El que niegue el trámite de una nulidad procesal y el que la resuelva.*
- 7. El que por cualquier causa le ponga fin al proceso.*
- 8. El que resuelva sobre una medida cautelar, o fije el monto de la caución para decretarla, impedirla o levantarla.*
- 9. El que resuelva sobre la oposición a la entrega de bienes, y el que la rechace de plano.*
- 10. Los demás expresamente señalados en este código”.*

Transcritos los anteriores artículos, debe revisar la Sala Dual si resulta procedente la interposición de los recursos de súplica en este caso particular y concreto.

### **3. Caso en concreto**

El H. Magistrado doctor Luis Manuel Lasso Lozano en providencia de fecha 06 de diciembre de 2017, decidió el recurso de queja interpuesto por el apoderado

PROCESO No.: 11001 33 31 052 2011 00096 01  
MEDIO DE CONTROL REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
DEMANDANTE: NANCY STELLA MARTÍNEZ PULIDO Y OTROS  
DEMANDADO: MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE Y OTROS  
ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE SÚPLICA

de EMGESA S.A. E.S.P. contra el proveído del 14 de diciembre de 2015 proferido por el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Bogotá en el cual se dispuso no conceder el recurso de apelación interpuesto subsidiariamente contra el auto del 30 de junio de 2015, declarando lo siguiente: i) la nulidad parcial del auto del 30 de junio de 2015, ii) en consecuencia, dispuso estarse a lo resuelto en los autos del 15 de abril de 2004 proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección B y del 8 de agosto de 2012 proferido por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C y iii) ) ordenar el envío del expediente al juzgado de origen (fl. 693 segundo cdo. ppal. de queja).

El artículo 331 del C.G.P. es claro al señalar que no procederá el recurso de súplica contra los autos mediante los que se resuelve la queja.

Revisados los escritos de súplica presentados por i) el apoderado de Alpina Productos Alimenticios S.A., Cristalería Peldar S.A., Brinsa S.A. (antes Refisal), Industria Colombiana de Llantas S.A. – Icollantas S.A., Leona S.A., Líquido Carbónico Colombiana S.A., Grupo Siderúrgico Diaco, Tinzuque S.A., Arkema S.A., Eternit Colombiana S.A. y ii) el apoderado de la sociedad Finca S.A., advierte la Sala Dual que aquellos fueron presentados contra el auto del 6 de diciembre de 2017 con el cual se resolvió de fondo la queja relacionada con el proveído del 14 de diciembre de 2015 proferido por el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Bogotá.

Así las cosas, los recursos de súplica interpuestos contra el auto mediante el cual se resuelve la queja formulada, resultan improcedentes según la normativa previamente citada, por lo cual deberá así declararlo la Sala Dual en la parte resolutive de esta providencia.

Por lo expuesto, la **Sala Dual de la Sección Primera, Subsección «A» del Tribunal Administrativo de Cundinamarca:**

PROCESO No.: 11001 33 31 052 2011 00096 01  
MEDIO DE CONTROL REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
DEMANDANTE: NANCY STELLA MARTÍNEZ PULIDO Y OTROS  
DEMANDADO: MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE Y OTROS  
ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE SÚPLICA

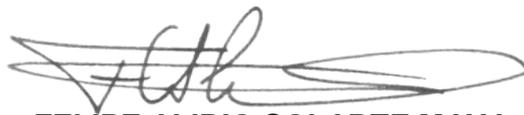
## RESUELVE

**PRIMERO.- DECLÁRANSE IMPROCEDENTES** los recursos de súplica interpuestos contra el auto del 6 de diciembre de 2017, dictado por el doctor Luis Manuel Lasso Lozano, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO.-** Ejecutoriada y cumplida esta providencia **REMÍTASE** de manera inmediata el expediente al Despacho del Magistrado doctor Luis Manuel Lasso Lozano para lo pertinente.

## NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

  
CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO  
Magistrada

  
FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA  
Magistrado

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA  
SUBSECCIÓN B

Bogotá DC, veintiuno (21) de septiembre de dos mil veinte (2020).

**Magistrado Ponente:** FREDY IBARRA MARTÍNEZ  
**Expediente:** No. 25000-23-24-000-2012-00295-00  
**Demandante:** BUGUEÑA DE ASEO SAS ESP (BUGASEO SA ESP)  
**Demandado:** SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS  
**Medio de control:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**Asunto:** RECURSO DE APELACIÓN SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Por ser procedente al tenor de lo dispuesto en el artículo 181 del Código Contencioso Administrativo (Decreto-ley 01 de 1984) **concédese** en el efecto suspensivo ante el Consejo de Estado el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia proferida el 12 de marzo de 2020.

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

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
FREDY IBARRA MARTÍNEZ  
Magistrado

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**

**-SECCIÓN PRIMERA-**

**-SUBSECCIÓN "A"-**

Bogotá D.C., dieciocho (18) de septiembre de dos mil veinte (2020)

**MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**

**PROCESO No.:** 25000-23-24-000-2012-00770-00  
**DEMANDANTE:** VALORES SOCIEDAD ADMINISTRADORA DE  
INVERSIÓN S.A.  
**DEMANDADO:** SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE  
COLOMBIA Y OTRO  
**MEDIO DE CONTROL:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL  
DERECHO

---

**Asunto:** Resuelve el recurso de reposición y en subsidio apelación y ordena a Secretaría.

Visto el informe Secretarial que antecede y de la revisión del expediente, el Despacho procederá a resolver el recurso de reposición y en subsidio apelación presentado por el señor Julio Orlando Rodríguez Castillo perito dentro del presente asunto, contra el auto de fecha diecisiete (17) de septiembre de 20168 (fl. 609 del Cdno. Ppal.), mediante el cual el Despacho procedió negó el mandamiento de pago.

**I. ANTECEDENTES**

**1.-** La Sala de la Sección Primera – Subsección "A" de esta Corporación, el día treinta y uno (31) de mayo de 2018, profirió sentencia de primera instancia negando las pretensiones de la demanda.

**2.-** El apoderado de la parte demandante, mediante memorial radicado el día veintiséis (26) de junio de 2018 (fl. 595 *Ibídem.*), presentó recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia.

PROCESO No.: 25000-23-24-000-2012-00770-00  
MEDIO DE CONTROL NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: VALORES SOCIEDAD ADMINISTRADORA DE INVERSIÓN S.A.  
DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA Y OTRO  
ASUNTO: RESUELVE EL RECURSO DE REPOSICIÓN Y EN SUBSIDIO APELACIÓN  
Y ORDENA A SECRETARÍA

3.- Mediante auto del veintitrés (23) de julio de 2018, por haberse presentado en término el recurso de apelación, el Despacho lo concedió en el efecto suspensivo para ante el H. Consejo de Estado.

4.- El tres (3) de septiembre de 2018 (fl. 605 *Ibíd.*), el perito presentó memorial solicitando el mandamiento de pago y ejecución de honorarios periciales.

5.- El Despacho mediante providencia de fecha diecisiete (17) de septiembre de 2018 (fl. 609 *Ibíd.*), negó el mandamiento de pago por vía ejecutiva y ordenó a la Secretaría de la Sección remitir el expediente al H. Consejo de Estado.

7.- El día once (11) de octubre de 2018 (fl. 612 *Ibíd.*), el señor Julio Orlado Rodríguez Castillo presentó recurso de reposición y en subsidio apelación contra la providencia del diecisiete (17) de septiembre de 2018.

## II. CONSIDERACIONES

### 2.1. Competencia y procedencia

Es competente el Despacho para resolver el recurso de reposición interpuesto por el señor Julio Orlando Rodríguez Castillo contra la providencia de fecha diecisiete (17) de septiembre de 20168, de conformidad con el artículo 125 de la Ley 1437 de 2011, por ser esta autoridad judicial quien profirió el proveído recurrido.

El artículo 242 de Ley 1437 de 2011, respecto al recurso de reposición indica:

**«Artículo 242. Reposición.** *Salvo norma legal en contrario, el recurso de reposición procede contra los autos que no sean susceptibles de apelación o de súplica.*

PROCESO No.: 25000-23-24-000-2012-00770-00  
MEDIO DE CONTROL NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: VALORES SOCIEDAD ADMINISTRADORA DE INVERSIÓN S.A.  
DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA Y OTRO  
ASUNTO: RESUELVE EL RECURSO DE REPOSICIÓN Y EN SUBSIDIO APELACIÓN Y ORDENA A SECRETARÍA

*En cuanto a su oportunidad y trámite se aplicará lo dispuesto en el Código de Procedimiento Civil».*

Vistas así las cosas, como quiera que el auto recurrido, no se encuentra dentro de las providencias objeto de apelación enlistadas en el artículo 243<sup>1</sup> de la Ley 1437 de 2011, es procedente el recurso de reposición en el caso *sub lite* y así mismo, se declarará la improcedencia del recurso de apelación presentado.

## **2.2. Caso en concreto**

Por remisión expresa del artículo 306 de la Ley 1437 de 2011<sup>2</sup>, el artículo 363 del C. G. del P. se refiere a los honorarios de los auxiliares de la justicia y su cobro ejecutivo, el cual señala:

---

<sup>1</sup> **«Artículo 243.- Apelación.** Son apelables las sentencias de primera instancia de los Tribunales y de los Jueces. También serán apelables los siguientes autos proferidos en la misma instancia por los jueces administrativos:

1. El que rechace la demanda.
2. El que decrete una medida cautelar y el que resuelva los incidentes de responsabilidad y desacato en ese mismo trámite.
3. El que ponga fin al proceso.
4. El que apruebe conciliaciones extrajudiciales o judiciales, recurso que solo podrá ser interpuesto por el Ministerio Público.
5. El que resuelva la liquidación de la condena o de los perjuicios.
6. El que decreta las nulidades procesales.
7. El que niega la intervención de terceros.
8. El que prescinda de la audiencia de pruebas.
9. El que deniegue el decreto o práctica de alguna prueba pedida oportunamente.

Los autos a que se refieren los numerales 1, 2, 3 y 4 relacionados anteriormente, serán apelables cuando sean proferidos por los tribunales administrativos en primera instancia.

El recurso de apelación se concederá en el efecto suspensivo, salvo en los casos a que se refieren los numerales 2, 6, 7 y 9 de este artículo, que se concederán en el efecto devolutivo.

**PARÁGRAFO.** La apelación solo procederá de conformidad con las normas del presente Código, incluso en aquellos trámites e incidentes que se rijan por el procedimiento civil».

<sup>2</sup> **«Artículo 306.- Aspectos no regulados.** En los aspectos no contemplados en este Código se seguirá el Código de Procedimiento Civil en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.»

PROCESO No.: 25000-23-24-000-2012-00770-00  
MEDIO DE CONTROL NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: VALORES SOCIEDAD ADMINISTRADORA DE INVERSIÓN S.A.  
DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA Y OTRO  
ASUNTO: RESUELVE EL RECURSO DE REPOSICIÓN Y EN SUBSIDIO APELACIÓN Y ORDENA A SECRETARÍA

**“ARTÍCULO 363. HONORARIOS DE AUXILIARES DE LA JUSTICIA Y SU COBRO EJECUTIVO.** El juez, de conformidad con los parámetros que fije el Consejo Superior de la Judicatura y las tarifas establecidas por las entidades especializadas, señalará los honorarios de los auxiliares de la justicia, cuando hayan finalizado su cometido, o una vez aprobadas las cuentas mediante el trámite correspondiente si quien desempeña el cargo estuviere obligado a rendirlas. En el auto que señale los honorarios se determinará a quién corresponde pagarlos.

“(…)”

Dentro de los tres (3) días siguientes a la ejecutoria de la providencia que fije los honorarios la parte que los adeuda deberá pagarlos al beneficiario, o consignarlos a la orden del juzgado o tribunal para que los entregue a aquel, sin que sea necesario auto que lo ordene.

“(…)”

Si la parte deudora no cancela, reembolsa o consigna los honorarios en la oportunidad indicada en el artículo precedente, el acreedor podrá formular demanda ejecutiva ante el juez de primera instancia, la cual se tramitará en la forma regulada por el artículo 441.

“(…)”

Contra el mandamiento ejecutivo no procede apelación, ni excepciones distintas a las de pago y prescripción.” (Subrayado fuera del texto original)

Así mismo, los artículos 305 y 306 de la Ley 1564 de 2012 CGP, respecto a la procedencia y ejecución de providencias judiciales, indican:

**“ARTÍCULO 305. PROCEDENCIA.** Podrá exigirse la ejecución de las providencias una vez ejecutoriadas o a partir del día siguiente al de la notificación del auto de obediencia a lo resuelto por el superior, según fuere el caso, y cuando contra ellas se haya concedido apelación en el efecto devolutivo.

Si en la providencia se fija un plazo para su cumplimiento o para hacer uso de una opción, este solo empezará a correr a partir de la ejecutoria de aquella o de la notificación del auto de obediencia a lo resuelto por el superior, según fuere el caso. La condena total o parcial que se haya subordinado a una condición solo podrá ejecutarse una vez demostrado el cumplimiento de esta.

PROCESO No.: 25000-23-24-000-2012-00770-00  
MEDIO DE CONTROL NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: VALORES SOCIEDAD ADMINISTRADORA DE INVERSIÓN S.A.  
DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA Y OTRO  
ASUNTO: RESUELVE EL RECURSO DE REPOSICIÓN Y EN SUBSIDIO APELACIÓN  
Y ORDENA A SECRETARÍA

**ARTÍCULO 306. EJECUCIÓN.** *Cuando la sentencia condene al pago de una suma de dinero, a la entrega de cosas muebles que no hayan sido secuestradas en el mismo proceso, o al cumplimiento de una obligación de hacer, el acreedor, sin necesidad de formular demanda, deberá solicitar la ejecución con base en la sentencia, ante el juez del conocimiento, para que se adelante el proceso ejecutivo a continuación y dentro del mismo expediente en que fue dictada. Formulada la solicitud el juez librará mandamiento ejecutivo de acuerdo con lo señalado en la parte resolutive de la sentencia y, de ser el caso, por las costas aprobadas, sin que sea necesario, para iniciar la ejecución, esperar a que se surta el trámite anterior.*

*Si la solicitud de la ejecución se formula dentro de los treinta (30) días siguientes a la ejecutoria de la sentencia, o a la notificación del auto de obediencia a lo resuelto por el superior, según fuere el caso, el mandamiento ejecutivo se notificará por estado. De ser formulada con posterioridad, la notificación del mandamiento ejecutivo al ejecutado deberá realizarse personalmente.*

*“(…)”*

*Lo previsto en este artículo se aplicará para obtener, ante el mismo juez de conocimiento, el cumplimiento forzado de las sumas que hayan sido liquidadas en el proceso y las obligaciones reconocidas mediante conciliación o transacción aprobadas en el mismo.*

*La jurisdicción competente para conocer de la ejecución del laudo arbitral es la misma que conoce del recurso de anulación, de acuerdo con las normas generales de competencia y trámite de cada jurisdicción.” (Subrayado fuera del texto original)*

De la transcripción de las disposiciones normativas se evidencia que, respecto a los honorarios de los auxiliares de la justicia y su cobro ejecutivo, surge la obligación de la parte que los adeuda, de pagarlos dentro de los tres (3) días siguientes a la ejecutoria de la providencia que los fijó, situación que en el presente caso no se presenta, toda vez que los honorarios fueron fijados en la sentencia de fecha treinta y uno (31) de mayo de 2018 y contra esta decisión se presentó recurso de apelación, mismo que fue concedido en el efecto suspensivo ante el H. Consejo de Estado, razón por la cual, no es actualmente exigible la suma de dinero señalada por concepto de honorarios al señor Julio Orlando Rodríguez Castillo al no encontrarse

PROCESO No.: 25000-23-24-000-2012-00770-00  
MEDIO DE CONTROL NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: VALORES SOCIEDAD ADMINISTRADORA DE INVERSIÓN S.A.  
DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA Y OTRO  
ASUNTO: RESUELVE EL RECURSO DE REPOSICIÓN Y EN SUBSIDIO APELACIÓN  
Y ORDENA A SECRETARÍA

ejecutoriada la providencia que la fijó, y en este sentido, el Despacho no repondrá la providencia de fecha diecisiete (17) de septiembre de 2018.

Respecto al recurso de apelación, se tiene que la providencia que niega el mandamiento de pago no se encuentra entre los enlistados en el artículo 243 de la Ley 1437 de 2011 CPACA, razón por la cual, se declarará improcedente el recurso de apelación presentado contra la providencia del diecisiete (17) de septiembre de 2018.

En consecuencia, el Despacho:

## RESUELVE

**PRIMERO.- NO REPONER** la providencia de fecha diecisiete (17) de septiembre de 2018, por los motivos expuestos en esta providencia.

**SEGUNDO.- DECLÁRASE improcedente** el recurso de apelación, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**TERCERO.-** Por Secretaría de la Sección, ejecutoriada esta providencia y de manera inmediata, **DÉSE** cumplimiento a lo dispuesto en la providencia de fecha veintitrés (23) de julio de 2018, en cuanto a remitir el expediente al H. Consejo de Estado.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

  
CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO  
Magistrada

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**  
**-SECCIÓN PRIMERA-**  
**-SUB SECCIÓN "A"-**

Bogotá D.C., dieciocho (18) de septiembre de dos mil veinte (2020)

**MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**

<b>PROCESO No.:</b>	<b>25000-23-41-000-2014-1386-00</b>
<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	<b>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO</b>
<b>DEMANDANTE:</b>	<b>JAVIER MAURICIO SABOGAL JARAMILLO</b>
<b>DEMANDADO:</b>	<b>NACIÓN – CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA</b>

---

**Asunto: Ordena correr traslado de la medida cautelar.**

Como quiera que la parte demandante presentó solicitud de medida cautelar en escrito separado, en cumplimiento a lo previsto en el inciso 2° del artículo 233 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, por Secretaría **CÓRRASE** traslado de la solicitud de medida cautelar a la parte demandada por el término de cinco (5) días, para que se pronuncie sobre esta.

Ejecutoriada y cumplida esta providencia, **ingrésese de manera inmediata** el cuaderno de medida cautelar.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**  
Magistrada



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

**AUTO INTERLOCUTORIO N° 2020-09-466**

Bogotá, D.C., septiembre veinticinco (25) de dos mil veinte (2020)

<b>Expediente</b>	: 25-000-2341-000-2015-02221-00
<b>Medio de Control</b>	: ACCIÓN DE GRUPO
<b>Demandante</b>	: NINI JOHANA DIEZ RICO
<b>Demandado</b>	: AFFINITY NETWORK S.A.S. EN LIQUIDACIÓN Y LA NACIÓN - MINISTERIO DEL TRABAJO
<b>Tema</b>	: Perjuicios presuntamente ocasionados por la Empresa Affinity Network S.A.S. dada la omisión de reconocimiento y pago de acreencias laborales y por el Ministerio de Trabajo por omisión de vigilancia, control e intervención.
<b>Asunto</b>	: Auto que ordena inadmitir la demanda a fin de que las pretensiones formuladas sean debidamente acumuladas, congruentes y procedentes en el marco del medio de control de reparación de los perjuicios irrogados a un grupo. Así mismo, para que se reformule el estimativo del valor de perjuicios.
<b>Magistrado Ponente</b>	: Dr. MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN.

Procede el Despacho a efectuar el estudio de admisibilidad del medio de control de reparación de los perjuicios irrogados a un grupo, incoado por la señora NINI JOHANA DIEZ RICO contra la SOCIEDAD AFFINITY NETWORK S.A.S. en liquidación y la NACIÓN - MINISTERIO DEL TRABAJO, previos las siguientes,

**I. ANTECEDENTES:**

La demanda radicada el 5 de noviembre de 2015, por la señora Nini Johana Diez Rico tiene por objeto la declaratoria de responsabilidad de: i) la Sociedad Affinity Network S.A.S. por los perjuicios materiales e inmateriales irrogados a sus ex - empleados por el despido unilateral y la demora en el pago de salarios, prestaciones sociales, liquidación laboral, indemnizaciones por la terminación unilateral del contrato de trabajo; ii) el Ministerio de Trabajo al omitir la efectiva vigilancia y control, al no ejercer las potestades de intervención inmediata ni tampoco dar ágil trámite a las denuncias presentadas por los ex - empleados de Affinity Network S.A.S., dejando en evidencia que las herramientas con las que cuenta no son efectivas ni usadas por la entidad, es

decir insuficientes para imponer apremios o exigencias a la empresa privada para que cumpla con las obligaciones laborales.

Así mismo, pretende el reconocimiento y pago de los siguientes **perjuicios materiales**: a) por concepto de intereses moratorios adeudados a los 550 ex - empleados de Affinity Network S.A.S. originados en la demora en el pago de liquidaciones, indemnizaciones, prestaciones y salarios, así: \$1'559.156 para la señora Nini Johana Diez Rico y \$857'535.800 para el resto de integrantes del grupo demandante; b) indemnización contenida en el artículo 64 del Código Sustantivo del Trabajo por el despido unilateral y la falla de servicio, así: \$3'221.750 para la señora Nini Johana Diez Rico y \$1.771'962.500 para el resto de integrantes del grupo demandante; c) indemnización contenida en el artículo 65 del Código Sustantivo del Trabajo por el despido unilateral y la falla de servicio, así: 4'811.072 para la señora Nini Johana Diez Rico y \$2.646'089.600 para el resto de integrantes del grupo demandante. Y **Perjuicios inmateriales** en la modalidad de perjuicios morales originados en la congoja, rabia, impotencia, sorpresa, desesperación por el despido intempestivo, en el equivalente a 150 SMLMV a cada uno; y perjuicios inmateriales en la modalidad de *exemplary damages* o sanción pecuniaria disuasiva en el valor de diez (20) "sic" smlmv a cada uno.

Por último, solicita a título de **medida coercitiva y resarcitoria** se ordene a Affinity Network S.A.S. el pago inmediato de la liquidación laboral, los salarios adeudados y demás acreencias laborales a los ex - empleados de su empresa, que fueron despedidos de manera unilateral, así: \$10'752.797 para la señora Nini Johana Diez Rico y \$5.382'449.600 para el resto de integrantes del grupo demandante. Y de manera subsidiaria, se exhorte a Affinity Network S.A.S. el pago inmediato de dichas sumas de dinero y al Ministerio de Trabajo para que realice todas las actuaciones administrativas y ejerza las potestades sancionatorias y coercitivas para exigir el pago de las acreencias laborales que Affinity Network S.A.S. debe a sus ex -empleados (Fls. 1 a 166 C1).

El 20 de noviembre de 2015 se dispuso la inadmisión de la demanda tras considerar que no se encontraban establecidos de manera clara y puntual los criterios para identificar y definir el grupo (Fls. 168 a 169 C1).

Mediante memorial del 26 de noviembre de 2015 el apoderado judicial de la parte demandante formuló recurso de reposición contra la providencia del 20 de noviembre de 2015, al tiempo que, precisó los criterios que debían ser tenidos en cuenta para determinar los integrantes del grupo actor, a fin de que subsidiariamente fuesen valorados como subsanación de la demanda (Fls. 170 a 174 C1).

Finalmente, en Auto del 29 de enero de 2016 (Fls. 176 a 180 C1) se denegó el recurso de reposición, y dispuso valorar los criterios determinados por el actor a fin de identificar los integrantes del grupo afectado (Fl. 173 C1).

Posteriormente mediante providencia del 2 de septiembre de 2016, el Despacho adoptó una medida de saneamiento con ocasión a la improcedencia de la acción de grupo respecto de las pretensiones que: i) susciten controversias relacionadas con la naturaleza justa o injusta de un despido de trabajadores y los eventuales perjuicios morales que esta situación les acarree; ii) tengan por objeto la obtención del reconocimiento y pago de acreencias laborales, *verbi*

*gratia* salarios, prestaciones, liquidación por terminación unilateral del trabajo e indemnizaciones previstas en los artículos 64 y 65 del Código Sustantivo del Trabajo, pues el medio de control constitucional únicamente podría incoarse para para obtener la declaratoria de responsabilidad y la reparación de los perjuicios presuntamente ocasionados por la Empresa Affinity Network S.A.S. dada la omisión de reconocimiento y pago de acreencias laborales y por el Ministerio de Trabajo por omisión de vigilancia, control e intervención pese a las quejas que aparentemente fueron presentadas por los ex empleados de la Sociedad por Acciones Simplificadas.

En atención a lo anterior y mediante escrito radicado el extremo actor reformuló las pretensiones de la siguiente manera, sin embargo, la Sala consideró inobservadas las indicaciones efectuadas por el Despacho Sustanciador e insiste en el planteamiento de pretensiones incongruentes con el medio de control de reparación de los perjuicios ocasionados a un grupo, por lo que se decidió rechazar la demanda por indebida subsanación, de conformidad con lo prescrito en el inciso 5 del artículo 90 del Código General del Proceso (Fls. 199 a 208 CU).

Posteriormente, el 6 de abril de 2017 se concedió el recurso de apelación interpuesto y fue remitido el expediente al superior funcional para su trámite (Fls 218 a 221 C2).

A través de providencia del 14 de junio de 2018, el H. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, revocó la decisión de rechazo y en su lugar precisó que: (...) *“da cuenta, que la actora, a través de su apoderada, desistió, efectivamente, de las relacionadas con la liquidación de los contratos de los trabajadores por corresponder, como le fue indicado a un pago de acreencias laborales y que por el contrario, huelga concluir que lo pretendido corresponde al pago de perjuicios ocasionados por la falta de pago por parte de la Sociedad demandada y de vigilancia por el Ministerio.”*

*En armonía con lo expuesto, y habida cuenta que de la lectura del escrito de la demanda, sus correcciones y anexos se desprende por una parte, que la actora le imputa al Ministerio del Trabajo una serie de omisiones en el trámite de denunciar ante él presentadas por los extrabajadores de Affinity Network S.A.S y por otra, las pretensiones guardan relación con el medio de control incoado, se revocará la providencia impugnada”*

En consecuencia, mediante auto del 21 de septiembre se obedeció y cumplió con lo resuelto por el Máximo Órgano de lo Contencioso Administrativo y habiendo superado el debate de la incongruencia de las pretensiones de carácter laboral y las del medio de control de los perjuicios causados a un grupo, se realizará el estudio de admisibilidad de la demanda.

## II. CONSIDERACIONES:

### 2.1 Competencia.

El Tribunal es competente para conocer del *sub lite* en razón de la naturaleza del medio de control y la calidad de la entidad demandada. Lo anterior, de conformidad con lo prescrito en el artículo 50 de la Ley 1437 de 2011 y el N°16 del artículo 152 de la Ley 1437 de 2011, que al tenor literal establecen:

**Artículo 50 de la Ley 472 de 1998.**

*“La jurisdicción de lo Contencioso Administrativo conocerá de los procesos que se susciten con ocasión del ejercicio de las acciones de grupo originadas en la actividad de las entidades públicas y de las personas privadas que desempeñen funciones administrativas”.* (Subrayado fuera del texto normativo).

**Artículo 152 de la Ley 1437 de 2011.** “Los Tribunales Administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:

*16. De los relativos a la protección de derechos e intereses colectivos, reparación de daños causados a un grupo y de cumplimiento, contra las autoridades del orden nacional o las personas privadas que dentro de ese mismo ámbito desempeñen funciones administrativas.”* (Subrayado fuera del texto normativo).

Así mismo es competente en atención al factor territorial, previsto en el N°6 del artículo 156 de la Ley 1437 de 2011, por ser Bogotá el lugar donde funciona el domicilio o sede principal de las entidades demandadas Ministerio de Trabajo y Affinity Network SAS en Liquidación.

## **2.2 Legitimación.**

Las partes están legitimadas y con interés para comparecer en el presente medio de control, de conformidad con lo señalado en los artículos 145 y 159 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, toda vez que quienes demandan manifiestan ser integrantes del grupo que presuntamente resultó afectado con ocasión de las acciones y omisiones perpetradas por la autoridad del orden nacional y particular que son convocadas en calidad de demandadas al Proceso Contencioso Administrativo, de manera que existe identidad en la relación sustancial, y la relación procesal.

## **2.3 Aptitud Formal de la Demanda.**

En principio adquiere pertinencia destacar tres aspectos fundamentales:

El primero que conforme a lo dispuesto por el artículo 53 de la ley 472 de 1998 tendrá vocación de admisión, aquella demanda que cumpla con el presupuesto de procedencia de que tratan los artículos 3 y 46 y los requisitos previstos en el artículo 52 de la misma disposición normativa.

El segundo que de acuerdo con lo prescrito en los artículos 3 y 46 de la Ley 472 de 1998, la acción de grupo procede cuando es interpuesta por un número plural o conjunto de personas con condiciones uniformes respecto de los elementos que configuran la responsabilidad y quienes tienen el propósito de obtener la reparación de los perjuicios presuntamente irrogados.

Y finalmente que en los términos de que trata el artículo 52 Ibídem, la demanda de grupo que se trámite ante la jurisdicción contenciosa administrativa deberá reunir los requisitos previstos en el artículo 162 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y adicionalmente expresar:

*“1. El nombre del apoderado o apoderados, anexando el poder legalmente conferido.*

*2. La identificación de los poderdantes, identificado sus nombres, documentos de identidad y domicilio.*

*3. El estimativo del valor de perjuicios que se hubieren ocasionado por la eventual vulneración.*

4. Si no fuere posible proporcionar el nombre de todos los individuos de un mismo grupo, expresar los criterios para identificarlos y definir el grupo.
5. La identificación del demandado.
6. La justificación sobre la procedencia de la acción de grupo en los términos de los artículos 3 y 49 de la presente Ley.
7. Los hechos de la demanda y las pruebas que se pretendan hacer valer dentro del proceso” (Subrayado fuera del texto normativo).

Lo cual significa que por remisión expresa del artículo 52 de la Ley 472 de 1998, los siete requisitos anteriormente enlistados, se complementan con aquellos previstos en el artículo 162 de la Ley 1437 de 2011, es decir:

*“Toda demanda deberá dirigirse a quien sea competente y contendrá:*

1. La designación de las partes y de sus representantes.
2. Lo que se pretenda, expresado con precisión y claridad. Las varias pretensiones se formularán por separado, con observancia de lo dispuesto en este mismo Código para la acumulación de pretensiones.
3. Los hechos y omisiones que sirvan de fundamento a las pretensiones, debidamente determinados, clasificados y numerados.
4. Los fundamentos de derecho de las pretensiones. Cuando se trate de la impugnación de un acto administrativo deberán indicarse las normas violadas y explicarse el concepto de su violación.
5. La petición de las pruebas que el demandante pretende hacer valer. En todo caso, este deberá aportar todas las documentales que se encuentren en su poder.
6. La estimación razonada de la cuantía, cuando sea necesaria para determinar la competencia.
7. El lugar y dirección donde las partes y el apoderado de quien demanda recibirán las notificaciones personales. Para tal efecto, podrán indicar también su dirección electrónica” (Subrayado fuera del texto normativo).

Ahora bien, en el caso concreto se cumple con el requisito de justificación sobre la procedencia del medio de control, previsto en los artículos 3 y 46 de la Ley 472 de 1998, toda vez que quienes demandan, aducen ser integrantes del grupo de ex empleados de Affinity Network S.A.S en Liquidación quienes presuntamente resultaron afectados material e inmaterialmente por la omisión en el pago de salarios, prestaciones sociales, liquidaciones laboral, e indemnizaciones por la terminación unilateral del contrato de trabajo y por la falta de vigilancia del Ministerio.

Ahora bien, en el caso concreto se tiene de un lado, que en el memorial obrante a folio 173 del cuaderno principal, el apoderado judicial del actor invoca como criterios de individualización del grupo los siguientes:

- “-Ex - empleados de AFFINITY NETWORK S.A.S.*
- EX - empleados de AFFINITY NETWORK S.A.S. que fueron despedidos de manera unilateral intempestivamente en los anteriores dos años contados a partir del 5 de noviembre de 2015.*
- Ex - empleados de AFFINITY NETWORK S.A.S. a quienes hasta la fecha se les adeuda la liquidación.*
- Ex - empleados de AFFINITY NETWORK S.A.S. a quienes se les adeuda las indemnizaciones por despido unilateral a las cuales se hacen acreedores”*

De otra parte, que como se expuso en los antecedentes del proceso, y se encuentra detallado en el acápite de pretensiones de la demanda y de acuerdo a la interpretación que sobre ellas hizo el Honorable Consejo de Estado, los

elementos en torno a los cuales se imputa responsabilidad a las entidades demandadas en el *sub lite* son:

- A la Empresa Affinity Network S.A.S. por la demora en el pago de salarios, prestaciones sociales, liquidación laboral, e indemnizaciones por la terminación unilateral del contrato de trabajo.

- Al Ministerio de Trabajo por omitir la efectiva vigilancia y control, al no ejercer las potestades de intervención inmediata ni tampoco dar ágil trámite a las denuncias presentadas por los ex - empleados de Affinity Network S.A.S., dejando en evidencia que las herramientas con las que cuenta no son efectivas ni usadas por la entidad, es decir insuficientes para imponer apremios o exigencias a la empresa privada para que cumpla con las obligaciones laborales.

Y que en esa medida las pretensiones reparatorias del grupo que son procedentes en atención al medio de control incoado, tienen su génesis, en los perjuicios que presuntamente les fueron irrogados por la Empresa Affinity Network, **por la omisión de pago de unas acreencias laborales, así como por la omisión de vigilancia, control e intervención del Ministerio de Trabajo.**

En ese orden de ideas y como quiera que el Máximo Órgano de lo Contencioso Administrativo, en providencia del 8 de septiembre de 2016, indicó que las pretensiones elevadas por el extremo actor, estaban orientadas a reclamar el pago de perjuicios ocasionados por la falta de pago por parte de la Sociedad demandada y de vigilancia por el Ministerio, las solicitudes del libelo se interpretarán de la siguiente manera:

- Se condene a las demandas al pago de perjuicios materiales e inmateriales que han de reconocerse por el pago tardío de salarios, prestaciones sociales, liquidación laboral e indemnizaciones.
  - Como **perjuicios materiales** entiéndase los causados por la demora en el pago de liquidaciones, las indemnizaciones por terminación unilateral del contrato y aquellas que trata el artículo 64 y 65 del Código Sustantivo del Trabajo, prestaciones y salarios.
  - **Perjuicios Inmateriales** en la tipología de *exemplary damages* o sanción pecuniaria disuasiva.
  - **Medida Coercitiva y Resarcitoria** a fin de que se ordene a Affinity Network S.A.S. el pago inmediato de la liquidación laboral, los salarios adeudados y demás acreencias laborales a los ex - empleados de su empresa, que fueron despedidos de manera unilateral. Así mismo, para que se exhorte al Ministerio de Trabajo para que realice todas las actuaciones administrativas y ejerza las potestades sancionatorias y coercitivas para exigir dicho pago.

### 2.3 Oportunidad en la Interposición del Medio de Control

De conformidad con lo prescrito en el literal h) del numeral 2 artículo 164 de la Ley 1437 de 2011:

*“Cuando se pretenda la declaratoria de responsabilidad y el reconocimiento y pago de indemnización de los perjuicios causados a un grupo, la demanda deberá promoverse dentro de los dos (2) años siguientes a la fecha en que se causó el daño”.*

Así las cosas, toda vez que la demanda fue radicada el 5 de noviembre de 2015, y que, de acuerdo a lo indicado por la accionante, no se ha efectuado el pago de los salarios, prestaciones sociales, liquidación laboral e indemnización por despido sin justa causa, no hay caducidad de la acción.

De otra parte, se tiene, que quienes integran el grupo demandante lo componen los ex empleados de Affinity Network a quienes se les terminó unilateralmente el contrato de trabajo y que al momento de la radicación de la demanda no se les han cancelado los emolumentos arriba indicados.

Ahora bien, en los términos de que trata el artículo 52 de la Ley 472 de 1998 y 162 de la Ley 1437 de 2011, se tiene que la demanda reúne los requisitos y formalidades legales exigidos para adelantar la misma, esto es, contiene: i) Poder debidamente otorgado (Fls. 34 anv C1); ii) La designación de las partes y sus representantes (Fls. 1 y 9 C1); iii) Los hechos y omisiones debidamente determinados, clasificados y enumerados (Fls. 1 a 8 C1); iv) las pretensiones se encuentran debidamente individualizadas, interpretadas a la luz de lo dicho por el Consejo de Estado (Fls. 193 y 194 Cuaderno Uno y 231 a 234 anv Cuaderno Dos); v) Los fundamentos de Derecho en que se sustentan las pretensiones (Fls. 13 a 17 C1 ); vi) La petición de pruebas que pretende hacer valer en el proceso y las que tiene en su poder (Fl. 28 C1); vii) Lugar y dirección para recibir notificaciones judiciales (Fl. 30 C1), y; ix) Anexos obligatorios: pruebas en su poder, traslados y CD con el medio magnético de la demanda y sus respectivos anexos (Fls. 35 a 166 C1).

Así las cosas y toda vez que la demanda además de dirigirse al Tribunal competente, reúne los requisitos de que tratan los artículos 52 de la Ley 472 de 1998 y 162 y siguientes de la Ley 1437 de 2011, se admitirá y se ordenará surtir el trámite previsto en los artículos 53 y 54 de la Ley 472 de 1998.

En mérito de lo expuesto,

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO: ADMITIR** el medio de control de reparación de los perjuicios irrogados a un grupo, instaurado por la señora NINI JOHANA DIEZ RICO contra la NACIÓN - MINISTERIO DE TRABAJO y AFFINITY NETWORK SAS EN LIQUIDACIÓN.

**SEGUNDO: RECONOCER** como integrante del grupo actor a la señora NINI JOHANA DIEZ RICO.

**CUARTO: RECONOCER** personería adjetiva a la abogada SILVIA PAOLA BARBOSA GÓMEZ identificada con cedula de ciudadanía N° 37.620.763 de Bogotá., y portador de la Tarjeta Profesional N° 176.99 del Consejo Superior de la Judicatura, para que actué como apoderado de la parte demandante en el presente proceso.

**QUINTO: NOTIFICAR en forma personal** esta providencia, al igual que la demanda al MINISTERIO DE TRABAJO y AFFINITY NETWORK S.A.S., a la DEFENSORÍA DEL PUEBLO, al MINISTERIO PÚBLICO y a la AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO, mediante mensaje dirigido al buzón electrónico

para notificaciones judiciales, de conformidad con el inciso final del artículo 53 y los artículos 290-1, 291-1 y 612 del C.G. del P. y **por estado** al demandante (artículo 295 C. G. del P.).

**SEXO:** Atendiendo a lo dispuesto en el artículo 53 de la Ley 472 de 1998, a los miembros del grupo afectado con los hechos descritos en la demanda, se les **INFORMARÁ**, a través de un medio masivo de comunicación, la existencia de esta demanda y su admisión. En consecuencia, la difusión de esta información correrá por cuenta de los demandantes, quienes deberán acreditar su publicación antes de que se fije fecha para la celebración de la diligencia de conciliación dispuesta en el artículo 61 de la Ley 472 de 1998. La difusión se hará en un periódico de amplia circulación a nivel nacional, habida cuenta de los eventuales beneficiarios.

**SÉPTIMO: 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 los sujetos procesales, por el término de diez (10) días, de conformidad con lo establecido en el artículo 53 de la Ley 472 de 1998.

**OCTAVO: SEÑÁLESE** la suma de ciento cuarenta mil pesos (\$140.000) 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 por la parte actora 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.

**NOVENO: ADVIÉRTASE** al representante de la entidad demandada, que durante el término para contestar la demanda, deberá allegar al expediente, las pruebas que se encuentren en su poder y que pretenda hacer valer, de conformidad con lo establecido en el inciso final del artículo 96 del C.G.P.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN**  
Magistrado



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

**AUTO INTERLOCUTORIO N° 2020-09-560 NYRD**

Bogotá, D.C., Once (11) de septiembre de dos mil veinte (2020)

<b>Expediente</b>	: 25-000-2341-000-2015-02221-00
<b>Medio de Control</b>	: ACCIÓN DE GRUPO
<b>Demandante</b>	: NINI JOHANA DIEZ RICO
<b>Demandado</b>	: AFFINITY NETWORK S.A.S. EN LIQUIDACIÓN Y LA NACIÓN - MINISTERIO DEL TRABAJO
<b>Tema</b>	: Perjuicios presuntamente ocasionados por la Empresa Affinity Network S.A.S. dada la omisión de reconocimiento y pago de acreencias laborales y por el Ministerio de Trabajo por omisión de vigilancia, control e intervención.
<b>Asunto</b>	: Auto que Admite Demanda
<b>Magistrado Ponente</b>	: Dr. MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN.

**I. CONSIDERACIONES:**

NINI JOHANA DIEZ, presenta demanda dentro del medio de control de perjuicios irrogados a un grupo en contra de Affinity Network SAS en Liquidación y Ministerio de Trabajo y Otro. Como consecuencia de la anterior declaración, solicita decretar como MEDIDAS CAUTELARES:

*“Embargo de cuentas, créditos y títulos valores de propiedad de la empresa AFFINITY NETWORK S.A.S Nit. 830.130.204-4 en la entidad bancaria DAVIVIENDA.*

*Embargo de cuentas, créditos y títulos valores de propiedad de la empresa AFFINITY NETWORK S.A.S Nit. 830.130.204-4 en la entidad bancaria AV VILLAS.*

*Registro de la demanda en la Cámara de Comercio de Bogotá y embargo del establecimiento de comercio AFFINITY NETWORK S.A.S Nit. 830.130.204-4*

*Embargo del establecimiento de comercio matriculado por AFFINITY NETWORK S.A.S con el nombre "PHARMAFFINITY" con matrícula No. 01760564 del 14 de diciembre de 2010.*

*Embargo de la marca registrada "Naturizza" ante la SIC de propiedad de AFFINITY NETWORK S.A.S NIT 830.130.204-4"*

En mérito de lo expuesto,

## II. RESUELVE:

**PRIMERO:** Por Secretaría, constituir (1) un cuaderno independiente para el trámite de medida cautelar.

**SEGUNDO:** Por Secretaría, **CORRER TRASLADO** a la parte demandada por el término de cinco (05) días, de la solicitud de medida cautelar formulada en el *sub lite*, de conformidad con el artículo 233 del CPACA.

**TERCERO:** De conformidad con el inciso 3° del artículo 233 del CPACA, **DISPONER** que por Secretaría se notifique esta decisión simultáneamente con el Auto admisorio de la demanda (Art. 199 CPACA, modificado por el artículo 612 del C. G. del P.) y no será objeto de recursos.

**CUARTO: INSTAR** a la entidad demandada, para que del memorial contentivo de contestación a la solicitud de medida cautelar, se allegue también copia en medio magnético, toda vez que en desarrollo de la nueva dinámica del sistema y aplicación del artículo 186 de la Ley 1437 de 2011, esta Judicatura se ha propuesto conformar en cada caso un expediente electrónico, al que desde luego, en su oportunidad podrán tener acceso las partes, previa petición dirigida a Secretaría.

**NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE**

  
**MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN**  
Magistrado



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

Bogotá D.C., veinticuatro (24) de septiembre de dos mil veinte (2020)

**PROCESO N°:** 2500023410002016-01148-00  
**MEDIO DE CONTROL:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
(EXPROPIACIÓN POR VÍA ADMINISTRATIVA)  
**DEMANDANTE:** DIANA MARGARITA CONDE BARRERO  
**DEMANDADO:** INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO, VIVIENDA Y  
GESTIÓN TERRITORIAL DE CHÍA - IDUVI  
**ASUNTO:** CORRE TRASLADO DE LA MEDIDA CAUTELAR

**MAGISTRADO PONENTE**  
**FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**

En atención a la solicitud de suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos demandados, por Secretaria **CÓRRASE** el traslado del cuaderno de medida cautelar para que el demandado se pronuncie, conforme lo dispone el artículo 233 de la Ley 1437 de 2011.

Cumplido lo anterior, **REGRESE INMEDIATAMENTE** el expediente al Despacho para proveer sobre dicha solicitud de medida cautelar.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**  
Magistrado

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**

**-SECCION PRIMERA-**

**-SUBSECCION "A"-**

Bogotá D.C., dieciocho (18) de septiembre de dos mil veinte (2020)

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

**PROCESO No.:** 11001-33-34-002-2016-00371-01  
**MEDIO DE CONTROL:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**DEMANDANTE:** VM CARGO SERVICE LTDA  
**DEMANDADA:** DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES - DIAN

---

**Asunto: Resuelve recurso de apelación contra auto**

Visto el informe secretarial que antecede, el Despacho procede a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante en contra del auto del 6 de noviembre de 2018 proferido por el Juzgado Segundo Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Bogotá – Sección Primera.

**I. ANTECEDENTES**

1. En audiencia inicial del 6 de noviembre de 2018 surtida dentro del proceso de la referencia, en la etapa de decreto de pruebas se resolvió entre otros negar la prueba solicitada por el demandante, en el sentido de oficiar a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales para que remitiera el formulario XML No. 100066503601012 correspondiente al recibo de la guía BOG0003102320.

2. La razón de la negación se debió a que a criterio del Juez de conocimiento, no se acreditó que previamente se haya solicitado el documento a través de derecho de petición, tal y como lo dispone el artículo 173 del Código General del proceso (CGP).

### **3. Del recurso de apelación**

En contra de la aludida decisión, la apoderada de la parte demandante interpuso recurso de apelación, argumentando:

- i) El administrador del sistema MUISCA es la misma entidad demandada.
  
- ii) Si bien en la etapa de sede gubernativa se aportó el reporte de todas las guías con cargo a la guía master identificando el formulario requerido, se advierte que tal formulario es una información en archivo plano que tiene el administrador del sistema MUISCA.
  
- iii) La obtención de la prueba es fundamental, puesto que su acreditación constituye uno de los argumentos estructurales del concepto de violación de falsa motivación.

4. La Juez de conocimiento corrió traslado a los intervinientes en la diligencia del recurso de apelación interpuesto, quienes se pronunciaron así:

- i) Apoderado de la DIAN: conviene con la decisión del Despacho en el sentido que la prueba se pudo obtener a través del ejercicio del derecho de petición. Además, de las pruebas que reposan en el expediente y de las pruebas decretadas de oficio ya se encuentra contenido el objeto de la prueba y se puede resolver de fondo el litigio.
  
- ii) La Agente del Ministerio Público manifestó no tener observación al respecto.

5. En consecuencia, la Juez Segunda Administrativa del Circuito Judicial de Bogotá en la diligencia concedió el recurso de apelación ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en el efecto devolutivo.

6. La Secretaria del Juzgado en constancia del 9 de noviembre de 2018, acreditó que el demandante allegó las expensas necesarias ordenados en el auto del 6 de noviembre de 2018 para que sean remitidas al Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Primera, y se surta el recurso de apelación en el efecto devolutivo.

### **III. CONSIDERACIONES**

#### **1. Competencia**

El Despacho es competente para resolver el recurso de apelación interpuesto por la demandante, de conformidad con lo señalado en el artículo 125 del CPACA que preceptúa:

*“Artículo 125. De la expedición de providencias. Será competencia del juez o Magistrado Ponente dictar los autos interlocutorios y de trámite; sin embargo, en el caso de los jueces colegiados, las decisiones a que se refieren los numerales 1, 2, 3 y 4 del artículo 243 de este Código serán de la sala, excepto en los procesos de única instancia. Corresponderá a los jueces, las salas, secciones y subsecciones de decisión dictar las sentencias. Los autos que resuelvan los recursos de súplica serán dictados por las salas, secciones y subsecciones de decisión con exclusión del Magistrado que hubiere proferido el auto objeto de la súplica” (subrayado fuera del texto).*

En ese orden, el auto recurrido se refiere a la negación de la práctica de la prueba documental solicitada por la sociedad demandante, lo que configura la causal de apelación prevista en el numeral 9º del artículo 243 de la Ley 1437 de 2011, según la cual es apelable el auto que deniegue el decreto o práctica de alguna prueba pedida oportunamente.

Por tanto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 125 del CPACA, la decisión que se adopte en derecho respecto del auto recurrido, es competencia del Despacho.

## **2. Procedencia del recurso de apelación:**

Para resolver sobre la procedencia del recurso de apelación, el Despacho atiende lo regulado en el artículo 243 del, según el cual:

*“Artículo 243. Apelación. Son apelables las sentencias de primera instancia de los Tribunales y de los Jueces. También serán apelables los siguientes autos proferidos en la misma instancia por los jueces administrativos:*

*9. El que deniegue el decreto o práctica de alguna prueba pedida oportunamente.”.*

Ahora, en cuanto al trámite del recurso de apelación contra autos, el artículo 244 de la norma citada dispone:

*“Artículo 244. Trámite del recurso de apelación contra autos. La interposición y decisión del recurso de apelación contra autos se sujetará a las siguientes reglas:*

*(...)*

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

*(...)*

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

*4. Contra el auto que decide la apelación no procede ningún recurso”.*

La decisión del A quo fue notificada por estrados en la audiencia del 6 de noviembre de 2018. En la misma diligencia la apoderada de la parte actora interpuso el recurso de apelación, luego la interposición del recurso fue en término.

### 3. Análisis de fondo del recurso interpuesto

3.1. El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) en su artículo 211 establece que en lo expresamente regulado en el Estatuto se remite a lo previsto en las normas del Código General del Proceso (CGP).

3.1. El CGP en su artículo 78, numeral 10<sup>o</sup> dispone lo siguiente:

*“ARTÍCULO 78. DEBERES DE LAS PARTES Y SUS APODERADOS.  
Son deberes de las partes y sus apoderados:  
(...)  
10. Abstenerse de solicitarle al juez la consecución de documentos que directamente o por medio del ejercicio del derecho de petición hubiere podido conseguir”.*

3.2. Así mismo, el artículo 173 del CGP, en su inciso 2<sup>o</sup> prescribe:

*“ARTÍCULO 173. OPORTUNIDADES PROBATORIAS. (...)  
  
En la providencia que resuelva sobre las solicitudes de pruebas formuladas por las partes, el juez deberá pronunciarse expresamente sobre la admisión de los documentos y demás pruebas que estas hayan aportado. **El juez se abstendrá de ordenar la práctica de las pruebas que, directamente o por medio de derecho de petición, hubiera podido conseguir la parte que las solicite, salvo cuando la petición no hubiese sido atendida, lo que deberá acreditarse sumariamente**”  
(negrilla fuera del texto).*

3.3. De conformidad con lo anterior, es deber de las partes obtener las pruebas documentales que pretendan hacer valer en el proceso, para lo cual deben hacer uso del derecho de petición, y solo en el caso en que la petición no sea atendida están facultadas para solicitar su práctica al Juez de la causa.

3.4. En este caso, de la revisión del expediente no se observa que la sociedad VM CARGO SERVICE LTDA por medio de derecho de petición haya solicitado la copia del formulario XML No. 100066503601012 correspondiente al recibo de la guía BOG0003102320.

3.5. Del recurso de apelación interpuesto por la apoderada de la demandante tampoco se advierte justificación alguna a la falta de acreditación del deber de parte que le asiste en los términos del numeral 10º del artículo 78 del CPG.

3.6. Por tanto, se evidencia en este caso que la Jueza de primera instancia actuó conforme lo prevé el artículo 173 del CGP en el entendido de abstenerse de decretar la prueba documental solicitada por la demandante, que pudo haber obtenido en ejercicio del derecho de petición.

3.7. En virtud de lo expuesto, el Despacho confirmará el auto recurrido.

En consecuencia, el **Despacho**,

#### **RESUELVE**

**PRIMERO: CONFÍRMASE** el auto dictado en audiencia del seis (6) de noviembre dos mil dieciocho (2018) proferido por el Juzgado Segundo Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Bogotá – Sección Primera, por los motivos expuestos en la parte considerativa de esta decisión.

**SEGUNDO:** Ejecutoriado este auto, **vuelva** el expediente al Juzgado de origen.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**  
Magistrada

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**

**-SECCION PRIMERA-**

**-SUBSECCION "A"-**

Bogotá D.C., dieciocho (18) de septiembre de dos mil veinte (2020)

**MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**

**PROCESO No.:** 25000-23-41-000-2016-01531-00  
**MEDIO DE CONTROL:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**DEMANDANTE:** GRUPO G&B LTDA.  
**DEMANDADA:** CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

---

**Asunto: Requiere**

1. Revisado el expediente se observa que la sociedad demandante en su escrito de demanda aportó las pruebas que pretende hacer valer en la actuación<sup>1</sup>, y solicitó como prueba la copia del expediente del proceso de responsabilidad fiscal No. 593 SAE 2014-03069.

2. El proceso de responsabilidad fiscal solicitado como prueba, corresponde a los antecedentes administrativos que dieron origen a los actos demandados, los cuales fueron requeridos por el Despacho en el numeral 7º del auto del 20 de enero de 2017 por el cual se admitió la demanda, y en atención a lo previsto en el numeral 1º del artículo 175 del CPACA. Por tanto, no hay lugar a decretar la prueba solicitada.

3. Pese a que el requerimiento del auto admisorio de la demanda fue atendido por la Contraloría General de la República en su escrito de contestación de la demanda del 15 de febrero de 2018<sup>2</sup>, se observa que los antecedentes

---

<sup>1</sup> EXPEDIENTE. Cuaderno de pruebas en 618 folios.

<sup>2</sup> Ibid. folio 166.

administrativos fueron aportados en un CD a folio 166 del expediente, el cual no puede ser leído en dispositivo alguno, toda vez que el CD presenta una rotura que lo imposibilita.

4. Por tanto, se requerirá a la Contraloría General de la República para que dentro del término de los cinco (5) días siguientes al envío de la correspondiente comunicación, aporte con destino al proceso la copia de los antecedentes administrativos que dieron origen a los actos administrativos demandados.

5. El Despacho debe dar plena aplicación al artículo 40 del Decreto 806 del 4 de junio de 2020 *“por el cual se adoptan medidas para implementar las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales, agilizar los procesos judiciales y flexibilizar la atención a los usuarios del servicio de justicia, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”*<sup>3</sup>, al artículo 33 del Acuerdo PCSJA20-11567 del Consejo Superior de la Judicatura *“por medio del cual se adoptan medidas para el levantamiento de los términos judiciales y se dictan otras disposiciones por motivos de salubridad pública y fuerza mayor”*, contenido del Plan de Digitalización de la Rama Judicial, y al *“Protocolo para la gestión de documentos electrónicos, digitalización y conformación del expediente”*, de Consejo Superior de la Judicatura, Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, Centro de Documentación Judicial – CENDOJ. Por tanto, para efectos de conformar el expediente digital que corresponde a la presente actuación, se le solicitará a la Contraloría General de la República que envíe los antecedentes administrativos antes aludidos por medios

---

<sup>3</sup> Artículo 4. Expedientes. Cuando no se tenga acceso al expediente físico en la sede judicial, tanto la autoridad judicial como los demás sujetos procesales colaborarán proporcionando por cualquier medio las piezas procesales que se encuentren en su poder y se requieran para desarrollar la actuación subsiguiente. La autoridad judicial, directamente o a través del secretario o el funcionario que haga sus veces, coordinará el cumplimiento de lo aquí previsto.

Las autoridades judiciales que cuenten con herramientas tecnológicas que dispongan y desarrollen las funcionalidades de expedientes digitales de forma híbrida podrán utilizarlas para el cumplimiento de actividades procesales.

digitales, a la dirección electrónica de la Secretaría de la Sección [rmemorialessec01tadmcun@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:rmemorialessec01tadmcun@cendoj.ramajudicial.gov.co), y con copia al correo electrónico [s01des03tadmincdm@notificacionesrj.gov.co](mailto:s01des03tadmincdm@notificacionesrj.gov.co).

Si el tamaño de los archivos a remitir supera el máximo de carga del buzón de correo electrónico remitente, la autoridad requerida deberá adjuntar los archivos a una red de servidor de datos o “almacenamiento en nube”, y compartir a los aludidos correos electrónicos el vínculo correspondiente, con permisos para ver y descargar los archivos.

6. Correlativamente, y de conformidad con los fundamentos normativos antes citados, las partes del proceso, dentro del término de los cinco (5) días siguientes a la comunicación de esta decisión, deberán remitir por medios electrónicos las piezas procesales que corresponden a este expediente y que estén en su poder, a los correos electrónicos [rmemorialessec01tadmcun@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:rmemorialessec01tadmcun@cendoj.ramajudicial.gov.co) y [s01des03tadmincdm@notificacionesrj.gov.co](mailto:s01des03tadmincdm@notificacionesrj.gov.co), para lo cual, deberán atender las indicaciones dadas con antelación.

7. Se advierte que en aplicación de lo previsto en el artículo 3º del Decreto 806 de 2020, las partes deberán suministrar a esta autoridad judicial, los canales digitales elegidos para los fines del trámite del proceso, y remitir a los demás sujetos procesales la copia de los memoriales y actuaciones que se realicen, es decir que las piezas procesales cuya remisión se ordena en esta providencia, deberán ser remitidos dentro del mismo término con copia a la contraparte, y en adelante, todo escrito que sea dirigido con destino al proceso, deberá ser enviado con copia a los demás sujetos procesales.

8. Se le informa a las partes que comoquiera que no hay pruebas a decretar en este proceso, se configura la causal prevista en el numeral 1º del artículo

13 del Decreto 806 de 2020<sup>4</sup>, para efectos de dictar sentencia anticipada, motivo por el cual, una vez atendidos los requerimientos establecidos en los numerales anteriores, el Despacho en auto separado correrá traslado a las partes por escrito para alegar de conclusión.

9. Se le dará el valor probatorio que le corresponda a las pruebas aportadas por la sociedad demandante junto con el escrito de demanda.

10. Por reunir los requisitos previstos en el artículo 74 del CGP, se reconocerá personería jurídica para actuar en el proceso al Dr. Juan Claudio Arenas Ponce en representación de la Contraloría General de la República, en los términos del poder otorgado por el Director de la Oficina Jurídica de la autoridad demandada, obrante a folio 163 del cuaderno principal del expediente.

En mérito de lo expuesto, el **Despacho:**

## **RESUELVE**

**PRIMERO: DÉSE** aplicación al trámite previsto en el numeral 1º del artículo 13 del Decreto 806 de 2020, y en consecuencia prescídase de la realización de la audiencia inicial de que trata el artículo 180 del CPACA, comoquiera que no es necesaria la práctica de pruebas.

**SEGUNDO: REQUIÉRASE** a la Contraloría General de la República para que dentro del término de los cinco (5) días siguientes al envío de la correspondiente comunicación, aporte con destino al proceso la copia de los

---

<sup>4</sup> Decreto 806 de 2020. Artículo 13. Sentencia anticipada en lo contencioso administrativo. El juzgador deberá dictar sentencia anticipada:

1. Antes de la audiencia inicial, cuando se trate de asuntos de puro derecho o no fuere necesario practicar pruebas. caso en el cual correrá traslado para alegar por escrito, en la forma prevista en el inciso final del artículo 181 de la Ley 1437 de 2011 y la sentencia se proferirá por escrito.

antecedentes administrativos que dieron origen a los actos administrativos demandados.

**TERCERO:** Para dar cumplimiento al ordenamiento segundo de esta providencia, la Contraloría General de la República deberá enviar los antecedentes administrativos por medios digitales, a la dirección electrónica de la Secretaría de la Sección para la recepción de memoriales "[rmemorialessec01tadmcdm@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:rmemorialessec01tadmcdm@cendoj.ramajudicial.gov.co)", y con copia al correo electrónico [s01des03tadmincdm@notificacionesrj.gov.co](mailto:s01des03tadmincdm@notificacionesrj.gov.co).

Si el tamaño de los archivos a remitir supera el máximo de carga del buzón de correo electrónico remitente, la autoridad requerida deberá adjuntar los archivos a una red de servidor de datos o "almacenamiento en nube", y compartir a los aludidos correos electrónicos el vínculo correspondiente, con permisos para ver y descargar los archivos.

**CUARTO: REQUIÉRASE** a las partes para que dentro del término de los cinco (5) días siguientes a la comunicación de esta decisión, remitan por medios electrónicos las piezas procesales que corresponden a este expediente y que estén en su poder, a los correos electrónicos [rmemorialessec01tadmcdm@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:rmemorialessec01tadmcdm@cendoj.ramajudicial.gov.co) y [s01des03tadmincdm@notificacionesrj.gov.co](mailto:s01des03tadmincdm@notificacionesrj.gov.co).

Si el tamaño de los archivos a remitir supera el máximo de carga del buzón de correo electrónico remitente, los requeridos deberá adjuntar los archivos a una red de servidor de datos o "almacenamiento en nube", y compartir a los aludidos correos electrónicos el vínculo correspondiente, con permisos para ver y descargar los archivos.

**QUINTO:** En aplicación de lo previsto en el artículo 3º del Decreto 806 de 2020, las partes deberán suministrar a esta autoridad judicial, los canales digitales elegidos para los fines del trámite del proceso, y remitir a los demás

sujetos procesales la copia de los memoriales y actuaciones que se realicen, incluidos los ordenados en esta providencia.

**SEXTO: TÉNGASE** con el valor probatorio que les corresponda, las pruebas aportadas por la sociedad demandante junto con el escrito de demanda.

**SÉPTIMO:** Una vez atendidos los requerimientos establecidos en los ordenamientos anteriores, el Despacho en auto separado correrá traslado a las partes por escrito para alegar de conclusión.

**OCTAVO: RECONÓZCASE** personería jurídica para actuar en el proceso al Dr. Juan Claudio Arenas Ponce en representación de la Contraloría General de la República, en los términos del poder otorgado por el Director de la Oficina Jurídica de la autoridad demandada, obrante a folio 163 del cuaderno principal del expediente.

  
**CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**  
Magistrada



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

**AUTO INTERLOCUTORIO N° 2020-09-466**

Bogotá, D.C., septiembre once (11) de dos mil veinte (2020)

**EXP. RADICACIÓN:** 2500023410002016002030-00  
**MEDIO DE CONTROL:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**ACCIONANTE:** COLMENA SEGUROS S.A.  
**ACCIONADO:** MINISTERIO DEL TRABAJO, MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO Y OTRO  
**TEMAS:** ACTOS ADMINISTRATIVOS A TRAVÉS DE LOS CUALES SE ORDENÓ COMPENSACIÓN MONETARIA EN EL SISTEMA DE RIESGOS LABORALES  
**ASUNTO:** AUTO QUE RESUELVE UNA NULIDAD  
**MAGISTRADO:** MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN

Vista la constancia secretarial que antecede, procede el Despacho a pronunciarse frente a la solicitud de nulidad presentada por el apoderado del Ministerio del Trabajo, con ocasión de la notificación del Auto No. **2017-08-461- NYRD** del 24 de agosto de 2016, a través del cual se notificó la admisión de la demanda

**I. ANTECEDENTES**

La sociedad COLMENA SEGUROS S.A, por conducto de apoderado judicial y en ejercicio del medio de control de NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO, solicita se declare la nulidad de la Resoluciones No. 5619 del 29 de diciembre de 2015 “Por la cual se determinan los resultados de la compensación monetaria en el Sistema General de Riesgos Laborales de que tratara el Decreto 2509 de 2015” y No. 1373 del 25 de abril de 2016 “Por la cual se resuelve un recurso de reposición” proferidas por los Ministerios de Trabajo y de Hacienda y Crédito Público.

Como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho, solicita se ordene el reembolso de la suma total de dinero que, por concepto del monto de compensación a su cargo canceló a favor de POSITIVA COMPANIA DE SEGUROS S.A., esto es, la suma de CINCO MIL QUINIENTOS DIECISIS MILLONES CUATROCIENTOS OCHENTA Y SEIS MIL PESOS MONEDA CORRIENTE (\$5.516.486.000.00), incluyendo el reconocimiento y pago de intereses moratorios respecto de las sumas a las que resulte condenada.

El 24 de agosto de 2017 se profirió auto admisorio de la demanda de la referencia en contra de las autoridades que expidieron los actos administrativos, y se ordenó **NOTIFICAR** personalmente el auto admisorio al Ministerio de Trabajo y al

Ministerios de Hacienda y Crédito Público, para lo cual se tuvo en cuenta las direcciones aportadas por la parte demandante y los buzones para la notificación judicial de los demandados.

A través de escrito presentado por el apoderado de Instituto de Infraestructura y Concesiones de Cundinamarca, interpuso incidente de nulidad, del cual se corrió traslado los días 17 a 19 de abril de 2018.

## II. CONSIDERACIONES

### 2.1. Solicitud de nulidad presentada

El apoderado del Ministerio del Trabajo, presentó incidente de nulidad con ocasión de la notificación de la providencia admisorio, por cuanto, indica que aun cuando en la demandad se llamó al extremo pasivo de la litis a POSITIVA DE SEGUROS S.A., la magistratura omitió hacer pronunciamiento sobre esta y ordenar su notificación, aun cuando se acreditó que en el presente proceso aquella debía ser llamada pues es beneficiario directo de las decisiones adoptadas a través de los actos administrativos cuya legalidad se discute.

En ese contexto afirma que dicha situación, afecta el debido proceso y los derechos de contradicción y defensa de los integrantes de la parte accionada, por lo tanto, solicita se declare la nulidad de todo lo actuado, y en su reemplazo disponga admitir el medio de control en contra de las entidades demandas por el extremo actor, es decir, tanto las entidades públicas como la sociedad aseguradora que recibió los dineros cancelados por Colmena Seguros S.A.

### 2.2. Presupuestos de procedencia, oportunidad y legitimación en el incidente de nulidad

La Ley 1437 de 2011 -Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo-, dispone acerca de las nulidades procesales lo siguiente:

***“ARTÍCULO 208. NULIDADES. Serán causales de nulidad en todos los procesos las señaladas en el Código de Procedimiento Civil y se tramitarán como incidente.”*** (Subrayado y negrilla fuera de texto)

Ahora, como quiera que el Código de Procedimiento Civil fue derogado a partir del 1º de enero de 2014, fecha en la que entró en vigencia el Código General del Proceso, según lo sostuvo el Consejo de Estado<sup>1</sup> y lo reafirmó la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura<sup>2</sup>, lo procedente es dar aplicación a las disposiciones señaladas en la normatividad procedimental vigente, comenzando con el artículo 134 que señala:

***“Artículo 134. Oportunidad y trámite.***

***Las nulidades podrán alegarse en cualquiera de las instancias antes de que se dicte sentencia o con posteridad a esta, si ocurrieren en ella.***

(...)

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Auto de veinticinco (25) de junio de dos mil catorce (2014). Radicación número: 25000-23-36-000-2012-00395-01(IJ). Consejero ponente: Enrique Gil Botero.

<sup>2</sup> Consejo Superior de la Judicatura. Sala Administrativa. Acuerdo PSAA15-10392 de 1º de octubre de 2015 “Por el cual se reglamenta la entrada en vigencia del Código General del Proceso”.

*El juez resolverá la solicitud de nulidad previo traslado, decreto y práctica de las pruebas que fueren necesarias.” (Subrayado y negrilla fuera de texto)*

En ese orden de ideas, considerando que la norma aplicable permite que presenten solicitudes de nulidad en el transcurso del proceso e incluso con posterioridad a la sentencia, se considera procedente y oportuna la solicitud impetrada.

En cuanto a la legitimación para proponer nulidades, el artículo 135 del Código General del Proceso dispone que **“La parte que alegue una nulidad deberá tener legitimación para proponerla, expresar la causal invocada y los hechos en que se fundamenta, y aportar o solicitar las pruebas que pretenda hacer valer.”**, y en el presente caso el incidentalista corresponde a una de las entidades que conforma el extremo pasivo de esta litis, y quien acude e interpone la solicitud de nulidad es el apoderado de este, razón por la que se encuentra legitimado para proponerla.

Ahora, la causal de nulidad invocada por el incidentalista es la descrita en el numeral 8 del artículo 133 del Código General del Proceso que dispone:

***“ARTÍCULO 133. CAUSALES DE NULIDAD. El proceso es nulo, en todo o en parte, solamente en los siguientes casos:***

*(...)*

***8. Cuando no se practica en legal forma la notificación del auto admisorio de la demanda a personas determinadas, o el emplazamiento de las demás personas aunque sean indeterminadas, que deban ser citadas como partes, o de aquellas que deban suceder en el proceso a cualquiera de las partes, cuando la ley así lo ordena, o no se cita en debida forma al Ministerio Público o a cualquier otra persona o entidad que de acuerdo con la ley debió ser citado.***

*Cuando en el curso del proceso se advierta que se ha dejado de notificar una providencia distinta del auto admisorio de la demanda o del mandamiento de pago, el defecto se corregirá practicando la notificación omitida, pero será nula la actuación posterior que dependa de dicha providencia, salvo que se haya saneado en la forma establecida en este código.”*

En esa medida, se analizará si los argumentos y la causal puesta de presente en la solicitud de nulidad tienen vocación de prosperidad o si por el contrario debe desestimarse.

### **2.3. Traslado del recurso**

Tal y como se evidencia en la constancia secretarial obrante a folio 369, se corrió el término correspondiente de traslado de nulidad, durante los días 17 a 19 de abril de 2020, sin embargo, no hubo pronunciamiento alguno.

### **2.4. Problema jurídico**

El problema jurídico a resolver consiste en determinar si el Auto No. **2017-08-461** del 24 de agosto de 2017, por medio del cual se admitió la demanda, fue notificado en debida forma a todos los demandados, de conformidad con las disposiciones normativas establecidas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

## 2.5. Resolución del problema jurídico

Se advierte en primera medida que le asiste la razón al incidentalista, como quiera que ha de tenerse en cuenta que, en efecto, la demanda radicada por el Colmena de Seguros S.A. fue interpuesta en contra del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio del Trabajo y Positiva Compañía de Seguros S.A., toda vez que, las referidas autoridades fueron quienes emitieron las resoluciones cuya nulidad se solicita y dichos actos administrativos impusieron una obligación pecuniaria a favor del particular, por lo tanto, de proferirse una sentencia que accediera a las pretensiones, sus intereses se verían afectados.

En ese orden de ideas, de la lectura integral del libelo se constata que los tres llamados a integrar de la parte pasiva del *sub lite*, están legitimadas y tienen interés en el presente medio de control de conformidad con lo señalado en los artículos 138 y 159 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, por lo tanto, el libelo incoado debe admitirse respecto a todos ellos y no únicamente respecto de las entidades públicas.

Así las cosas, como quiera que la Magistratura erró al omitir el pronunciamiento respecto de la Positiva Compañía de Seguros S.A., es necesario declarar la nulidad de todo lo actuado desde el auto admisorio de la demanda inclusive, y en su lugar proferir una providencia que incluya dicha persona jurídica como entidad demandada y ordenar su notificación.

### RESUELVE

**PRIMERO:** Declarar la nulidad solicitada por el Ministerio del Trabajo desde la auto admisorio No. **2017-08-461** del 24 de agosto de 2017.

**SEGUNDO:** En firme esta providencia, suba al Despacho para proveer sobre la admisión.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN**  
Magistrado

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**

**-SECCIÓN PRIMERA-**

**-SUBSECCIÓN "A"-**

Bogotá D.C., dieciocho (18) de septiembre de dos mil veinte (2020).

**MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**

**EXPEDIENTE: 25000-23-41-000-2017-00129-00**  
**DEMANDANTE: ALIANZA FIDUCIARIA S.A.**  
**DEMANDANDO: SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA**  
**MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**

---

**Asunto: Resuelve recurso de reposición.**

Visto el informe secretarial que antecede, procede el Despacho a pronunciarse sobre el recurso de reposición interpuesto por el apoderado de la demandada **SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA**, contra la providencia de fecha once (11) de agosto de 2017, mediante la cual se admitió la demanda presentada por la sociedad ALIANZA FIDUCIARIA S.A.

**I. ANTECEDENTES**

1.- La sociedad ALIANZA FIDUCIARIA S.A., actuando a través de apoderada judicial y en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, consagrado en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2017-00129-00  
MEDIO DE CONTROL NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: ALIANZA FIDUCIARIA S.A.  
DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA  
ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN.

Administrativo (Ley 1437 de 2011), presentó demanda contra la SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA.

2.- El Despacho mediante auto de fecha once (11) de agosto de 2017 (fl. 252 del Cdo. Ppal.), admitió la demanda.

3.- Contra la anterior decisión, la apoderada judicial de la SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA interpuso recurso de reposición (fl. 272 *Ibídem.*), solicitando:

*“i) **REVOCAR** la providencia de 11 de agosto de 2017 por la cual se admitió la demanda y en su lugar:*

*ii) **RECHAZAR** por haber operado la caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho que se intenta.*

*En caso de considerar que el asunto fue presentado en tempo al conocimiento de la jurisdicción de lo contencioso administrativo:*

*iii) **REMITIR** la demanda al Consejo de Estado por competencia.”*

#### - Del recurso de reposición

La apoderada de la **SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA** manifestó su inconformidad frente al auto de fecha once (11) de agosto de 2017, mediante la cual se admitió la demanda, argumentando en síntesis lo siguiente:

- Que las sumas señaladas para la determinación de la competencia no guardan relación directa con la legalidad de los actos enjuiciados, sino que se circunscriben al supuesto

*PROCESO No.:* 25000-23-41-000-2017-00129-00  
*MEDIO DE CONTROL* NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
*DEMANDANTE:* ALIANZA FIDUCIARIA S.A.  
*DEMANDADO:* SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA  
*ASUNTO:* RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN.

perjuicio causado al tiempo de la demanda, así las cosas, el asunto que aquí se ventila bajo las previsiones señaladas en el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, en realidad no tiene cuantía, situación que obliga dar aplicación a lo previsto en el numeral 1º del artículo 149 de la Ley 1437 de 2011 CPACA.

- Indica que, de conformidad con los anteriores argumentos, el competente para conocer el presente asunto es el H. Consejo de Estado como quiera que los actos cuya nulidad se deprecia fueron proferidos por una autoridad del orden nacional, situación que de no ser atendida por el Despacho, derivaría en un desconocimiento a los derechos que tienen las partes para que la controversia sea conocida por el juez natural.
- Respecto a la caducidad del presente medio de control, indicó que el Consejo de Estado ha distinguido entre la ejecutoriedad y ejecución del acto administrativo; Pues bien, en el presente asunto, se solicita la nulidad de los actos administrativos contenidos en en los oficios No. 2015126757-000-000 y 2016126757-008-000, sin tener en cuenta que la orden administrativa impartida en ningún momento se suspendió por la interposición del recurso de reposición, situación conocida por la parte demandante, pues le fue informado en el propio acto administrativo.
- La anterior circunstancia conlleva a que el conteo de la caducidad se realice desde el momento mismo en que en efecto se hizo ejecutable la orden administrativa impuesta a la parte

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2017-00129-00  
MEDIO DE CONTROL NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: ALIANZA FIDUCIARIA S.A.  
DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA  
ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN.

demandante y que fue notificada el personalmente el día diez (10) de diciembre de 2015, en ese orden de ideas, considera que inclusive para la fecha de solicitud de conciliación prejudicial el término de caducidad en esta caso ya había fenecido.

4.- La Secretaría de la Sección de conformidad con el artículo 110 del C. G. del P., el día once (11) de diciembre de 2017, fijó en lista el recurso de reposición y le corrió traslado por tres (3) días a la parte demandante (fl. 280 *Ibíd.*), venciendo el día catorce (14) de diciembre de 2017, con pronunciamiento por parte de la sociedad demandante.

**- Pronunciamiento del recurso de reposición por parte de la parte demandante**

Encontrándose en término, la apoderada de la sociedad ALIANZA FIDUCIARIA S.A., mediante memorial de fecha catorce (14) de diciembre de 2017 (fl. 281 *Ibíd.*), descorrió traslado del recurso de reposición, manifestando en síntesis lo siguiente:

- Frente a los argumentos planteados por la falta de competencia, señala que el artículo 157 del CPACA, para efectos de terminar competencias por razón de la cuantía, indica que esta se determinará atendiendo el valor de la multa o de los perjuicios causados. En este sentido, resalta que una cosa es el valor del acto administrativo y otra, los perjuicios que se reclaman con ocasión del mismo, por lo que para determinar la competencia puede provenir de cualquiera de esos elementos.

*PROCESO No.:* 25000-23-41-000-2017-00129-00  
*MEDIO DE CONTROL* NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
*DEMANDANTE:* ALIANZA FIDUCIARIA S.A.  
*DEMANDADO:* SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA  
*ASUNTO:* RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN.

- Considera que la entidad demandada confunde el hecho de que un acto administrativo no tenga cuantía con el hecho que el proceso en el que se controvierte el mismo, no tenga cuantía, las cuales son circunstancias diferentes.
  
- Señala que la norma invocada por la apoderada de la parte demandada respecto a la competencia del Consejo de Estado se refiere a los procesos que no tienen cuantía, toda vez que los mismos no cumplen con los supuestos señalados en el artículo 157 del CPACA, es decir, el acto administrativo no tiene cuantía y el demandante no hace una estimación razonada de la cuantía con base en las pretensiones, por lo que considera que los argumentos presentados por la parte demandada deben ser desestimados.
  
- Respecto al recurso atinente a la caducidad del medio de control, sostiene que el numeral 2º del artículo 161 de la Ley 1437 de 2011 CPACA señala que uno de los requisitos de procedibilidad de la demanda es haber ejercido los recursos que por Ley fuesen obligatorios, salvo que la entidad no hubiese dado la oportunidad para la interposición de los mismos.
  
- En el presente caso, señala que la entidad no negó la oportunidad para interponer el recurso de reposición, sino que advirtió que mientras se surtía el mismo, la orden debía cumplirse toda vez que se trataba de una medida de carácter prudencial de cumplimiento inmediato.

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2017-00129-00  
MEDIO DE CONTROL NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: ALIANZA FIDUCIARIA S.A.  
DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA  
ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN.

- Adicional a lo anterior, indica que la entidad dio trámite al mencionado recurso y resolvió confirmar el mismo en todas sus partes. Sin embargo, también era posible que hubiese estimado conveniente revocar el mismo y dejar sin efecto las respectivas órdenes lo cual es una clara demostración que el mismo no se encontraba ejecutoriado.
- En el presente caso, no puede decirse que el acto haya quedado ejecutoriado pues el mismo es aún susceptible de ser modificado por la decisión de la misma entidad atendiendo los argumentos que soportan el recurso de reposición.
- Considera que la posición de la entidad demandada sería válida en el evento en que la Superintendencia Financiera del Colombia hubiera advertido que contra esa decisión no procedía recurso alguno, circunstancia que no ocurrió como puede evidenciarse en texto del acto administrativo y del hecho que se hubiera dado trámite del recurso de reposición.
- Más aún, si la presente demanda hubiese sido presentada sin cumplir con el trámite de reposición contra el acto administrativo, la misma no habría cumplido los requisitos de procedibilidad y habría sido rechazada.

La apoderada de la sociedad ALIANZA FIDUCIARIA S.A., solicitó en el recurso de reposición lo siguiente:

*“De conformidad con los argumentos mencionados anteriormente, solicitamos respetuosamente **DESESTIMAR** las solicitudes planteadas por la demandada y continuar con el*

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2017-00129-00  
MEDIO DE CONTROL NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: ALIANZA FIDUCIARIA S.A.  
DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA  
ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN.

*trámite del proceso.”*

## II. CONSIDERACIONES

### 2.1. Competencia

Es competente el Despacho para resolver el recurso de reposición interpuesto por la parte demandada contra la providencia de fecha once (11) de agosto de 2017 *-por medio de la cual se admitió la demanda-* de conformidad con el artículo 125 de la Ley 1437 de 2011 CPACA, por ser esta autoridad judicial quien profirió el proveído recurrido.

### 2.2. Procedencia

El artículo 242 de Ley 1437 de 2011, respecto al recurso de reposición indica:

**«Artículo 242. Reposición.** *Salvo norma legal en contrario, el recurso de reposición procede contra los autos que no sean susceptibles de apelación o de súplica.*

*En cuanto a su oportunidad y trámite se aplicará lo dispuesto en el Código de Procedimiento Civil».*

Vistas así las cosas, como quiera que el auto que admite la demanda, no se encuentra dentro de las providencias objeto de apelación enlistadas en el artículo 243<sup>1</sup> de la Ley 1437 de 2011, es procedente el recurso de reposición en el caso *sub lite*.

---

<sup>1</sup> **«Artículo 243.- Apelación.** *Son apelables las sentencias de primera instancia de los Tribunales y de los Jueces. También serán apelables los siguientes autos proferidos en la misma instancia por los jueces administrativos:*

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2017-00129-00  
MEDIO DE CONTROL NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: ALIANZA FIDUCIARIA S.A.  
DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA  
ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN.

### 2.3. Caso en concreto

#### - De la falta de competencia por el factor funcional.

La apoderada judicial de la Superintendencia Financiera de Colombia considera que en el presente caso, se está frente a una falta de competencia por el factor funcional, al indicar que el juez natural es el H. Consejo de Estado, toda vez que el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho no tiene cuantía, y en razón a que los actos administrativos demandados fueron expedidos por una autoridad del orden nacional, lo anterior, de conformidad con el numeral 1º del artículo 149 de la Ley 1437 de 2011 CPACA.

Respecto a la estimación razonada de la cuantía, el artículo 157 *Ibídem*, determina:

**“Artículo 157. Competencia por razón de la cuantía. Para efectos de competencia, cuando sea del caso, la cuantía se determinará por el valor de la multa impuesta o de los**

- 
1. El que rechace la demanda.
  2. El que decrete una medida cautelar y el que resuelva los incidentes de responsabilidad y desacato en ese mismo trámite.
  3. El que ponga fin al proceso.
  4. El que apruebe conciliaciones extrajudiciales o judiciales, recurso que solo podrá ser interpuesto por el Ministerio Público.
  5. El que resuelva la liquidación de la condena o de los perjuicios.
  6. El que decreta las nulidades procesales.
  7. El que niega la intervención de terceros.
  8. El que prescinda de la audiencia de pruebas.
  9. El que deniegue el decreto o práctica de alguna prueba pedida oportunamente.

Los autos a que se refieren los numerales 1, 2, 3 y 4 relacionados anteriormente, serán apelables cuando sean proferidos por los tribunales administrativos en primera instancia.

El recurso de apelación se concederá en el efecto suspensivo, salvo en los casos a que se refieren los numerales 2, 6, 7 y 9 de este artículo, que se concederán en el efecto devolutivo.

**PARÁGRAFO.** La apelación solo procederá de conformidad con las normas del presente Código, incluso en aquellos trámites e incidentes que se rijan por el procedimiento civil».

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2017-00129-00  
MEDIO DE CONTROL NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: ALIANZA FIDUCIARIA S.A.  
DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA  
ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN.

*perjuicios causados, según la estimación razonada hecha por el actor en la demanda, sin que en ello pueda considerarse la estimación de los perjuicios morales, salvo que estos últimos sean los únicos que se reclamen. En asuntos de carácter tributario, la cuantía se establecerá por el valor de la suma discutida por concepto de impuestos, tasas, contribuciones y sanciones.*

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

*En las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho no podrá prescindirse de la estimación razonada de la cuantía, so pretexto de renunciar al restablecimiento.*

*La cuantía se determinará por el valor de las pretensiones al tiempo de la demanda, sin tomar en cuenta los frutos, intereses, multas o perjuicios reclamados como accesorios, que se causen con posterioridad a la presentación de aquella.*

*Cuando se reclame el pago de prestaciones periódicas de término indefinido, como pensiones, la cuantía se determinará por el valor de lo que se pretenda por tal concepto desde cuando se causaron y hasta la presentación de la demanda, sin pasar de tres (3) años.” (Subrayado fuera del texto original)*

De la normatividad antes indicada, se tiene que la estimación razonada de la cuantía puede determinarse por (i) el valor de la multa impuesta o, (ii) los perjuicios causados, y adicional a ello, no puede prescindirse de la estimación razonada de la cuantía, so pretexto de renunciar al restablecimiento del derecho.

En el presente asunto, se tiene que la parte demandante estimó la cuantía en los perjuicios causados al tiempo de la demanda causados con la expedición de los actos administrativos, sin que sea posible prescindir de la misma so pretexto de renunciar a dicho restablecimiento, por lo que el Despacho considera que en el presente

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2017-00129-00  
MEDIO DE CONTROL NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: ALIANZA FIDUCIARIA S.A.  
DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA  
ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN.

asunto, se realizó una estimación razonada de la cuantía de conformidad con lo indicado en el artículo 157 de la Ley 1437 de 2011 CPACA.

- **De la caducidad del presente medio de control.**

Frente al fenómeno jurídico de la caducidad en el presente medio de control, la apoderada judicial de la entidad demandada señaló que la parte demandante confundió la ejecutoriedad y ejecución del acto administrativo, toda vez que no se tuvo en cuenta que la orden administrativa impartida mediante oficio 2015126757-000-000 en ningún momento se suspendió por la interposición del recurso de reposición presentado por la parte demandante, circunstancia que conlleva a que el conteo del término de caducidad se realice desde el momento mismo en que en efecto se hizo ejecutable la orden administrativa impuesta, por lo que inclusive, para la fecha de radicación de la solicitud de conciliación prejudicial el término de caducidad ya había fenecido.

El artículo 87 de la Ley 1437 de 2011 CPACA, respecto a la firmeza de los actos administrativos, señala:

***“Artículo 87. Firmeza de los actos administrativos. Los actos administrativos quedarán en firme:***

*1. Cuando contra ellos no proceda ningún recurso, desde el día siguiente al de su notificación, comunicación o publicación según el caso.*

*2. Desde el día siguiente a la publicación, comunicación o notificación de la decisión sobre los recursos interpuestos.*

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2017-00129-00  
MEDIO DE CONTROL NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: ALIANZA FIDUCIARIA S.A.  
DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA  
ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN.

3. Desde el día siguiente al del vencimiento del término para interponer los recursos, si estos no fueron interpuestos, o se hubiere renunciado expresamente a ellos.

4. Desde el día siguiente al de la notificación de la aceptación del desistimiento de los recursos.

5. Desde el día siguiente al de la protocolización a que alude el artículo 85 para el silencio administrativo positivo.”  
(Subrayado fuera del texto original)

De la norma antes citada, se tiene que los actos administrativos cobran firmeza cuando: (i) contra ellos no procede recurso alguno, (ii) desde el día siguiente a la notificación de la decisión de los recursos, (iii) desde el día siguiente al vencimiento del término para interponer los recursos, si no fueron interpuestos o se hubiere renunciado expresamente a ellos, (iv) desde el día siguiente al de la notificación de la aceptación del desistimiento de los recursos y, (v) desde el día siguiente al de la protocolización a que alude el artículo 85 para el silencio administrativo positivo.

En el presente asunto, se tiene que contra el acto administrativo demandado contenido en el oficio No. 2015126757-000-000 del diez (10) de diciembre de 2015, se presentó recurso de reposición, mismo que fue resuelto mediante oficio No. 2015126757-008-000 del primero (1º) de agosto de 2016, notificado personalmente el dieciocho (18) de agosto de 2016, tal como obra en constancia de ejecutoria obrante a folio 68 del expediente, por lo que el acto administrativo cobró firmeza de conformidad con el artículo 87 *Ibídem* a partir del día siguiente “a la publicación, comunicación o notificación de la decisión sobre los recursos interpuestos”, es decir, a partir del diecinueve (19) de agosto de 2016 y no como erróneamente lo pretende hacer ver la apoderada de la parte demandada, por lo que al momento de presentarse la demanda, no

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2017-00129-00  
MEDIO DE CONTROL NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: ALIANZA FIDUCIARIA S.A.  
DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA  
ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN.

había operado el fenómeno jurídico de la caducidad, razón por la cual, el Despacho no repondrá la providencia de fecha once (11) de agosto de 2017.

En consecuencia, el Despacho:

### RESUELVE

**PRIMERO.- NO REPONER** el auto de fecha once (11) de agosto de 2017, mediante el cual se admitió la demanda, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO.- ESTÉSE** a lo dispuesto en la aludido auto admisorio de la demanda.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

  
**CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**  
Magistrada

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**  
**-SECCION PRIMERA-**  
**-SUBSECCION "A"-**

Bogotá D.C., dieciocho (18) de septiembre de dos mil veinte (2020)

**MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**

**PROCESO No.:** 11001-33-34-002-2017-00272-01  
**MEDIO DE CONTROL:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**DEMANDANTE:** MUNICIPIO DE SOACHA  
**DEMANDADA:** MUNICIPIO DE SOACHA

---

**Asunto: Resuelve recurso de apelación contra auto**

Visto el informe secretarial que antecede, el Despacho procede a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante en contra del auto del veintinueve (29) de junio de dos mil dieciocho (2018) proferido por el Juzgado Segundo Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá -Sección Primera, mediante el cual se decretó la medida cautelar de suspensión provisional de la Resolución No. 1102 del 20 de octubre de 2014 y de la tarjeta de operación 5122.

## **I. ANTECEDENTES**

1. El municipio de Soacha por intermedio de su apoderado interpuso medio de control de nulidad simple, con fundamento en las siguientes pretensiones:

*1.1. Que se declare la nulidad de la Resolución No. 1102 del 20 de octubre de 2014 "por medio de la cual se autoriza la reposición por cumplimiento de la vida útil del vehículo de placas VXB-821, vinculado a la empresa de transporte público colectivo de pasajeros "LINEAS UNITURS LTDA" en el corredor Bogotá – Soacha – Bogotá y se concede capacidad Transportadora", acto administrativo que autorizó la reposición por desintegración física del vehículo identificado con placas VXB-821 y se concedió una capacidad transportadora a la empresa LINEAS*

*UNITURS LTDA, sin embargo, ésta se expidió induciendo a la Administración a error comoquiera que esta capacidad ya había sido aportada como cuota de equivalencia de un articulado de TRANSMILENIO S.A. y no podía solicitar reposición en el municipio de Soacha, con lo cual se generó una doble reposición del vehículo con placa VXB-821.*

*1.2. Que se declare la nulidad de la Tarjeta de Operación no. 5122 con vigencia 16-06-2017 al 15-06-2019 expedida por la Secretaría de Movilidad de Soacha automotor WLN038 la cual se entregó a la concesión SERT, clase bus de servicio público, Marca HINO, modelo 2015, Motor J05EUA10364 del propietario DIAZ ARGELINO Y OTROS.*

*Estos actos administrativos fueron otorgados en clara infracción de la ley y a lo establecido en el Convenio Interadministrativo 1100100-004-2013 celebrado para establecer las condiciones de operación del servicio de transporte público de pasajeros, colectivo e individual, en el corredor Bogotá-Soacha-Bogotá, que en su CLÁUSULA QUINTA, parágrafo segundo señala "... No serán objeto de reposición los vehículos que fueron desintegrados físicamente y repuestos por vehículos articulados para el Sistema Transmilenio", lo que implica que su expedición fue efectuada con infracción de las normas en que deberían fundarse".*

2. En el mismo escrito de demanda, el municipio solicitó la suspensión provisional de los actos administrativos demandados, a efectos de evitar que se siga vendiendo la capacidad transportadora y la Tarjeta de Operación de estos vehículos a terceros de buena fe que puedan resultar perjudicados, mientras los actos administrativos demandados sigan produciendo efectos jurídicos.

3. Efectuado el reparto, el proceso le correspondió al Juez Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá - Sección Primera, que mediante auto del 27 de octubre de 2017 admitió la demanda, disponiendo la vinculación como terceros interesados en las resultas del proceso a la empresa LÍNEAS UNITURUS LTDA., y a los señores Raúl Ariza Santoyo, Roberto Rodríguez Prieto, Wilson Humberto Caro Parada y Argelio Díaz en su calidad de terceros interesados.

4. En auto del 27 de octubre de 2017 corrió traslado a la parte demandada por el término de cinco (5) días con el fin de manifestarse sobre la medida cautelar decretada, sin respuesta.

## **5. EL AUTO RECURRIDO:**

En auto del 29 de junio de 2018, el Juez de conocimiento declaró la suspensión provisional de los actos administrativos demandados con fundamento en las siguientes consideraciones:

5.1. Es evidente que se realizó una doble reposición respecto del vehículo de placas VBX-821 toda vez que de las pruebas allegadas al proceso se evidencia que fue aportado como cuota de equivalencia del articulado Transmilenio de placas TGX-826, por lo que se desvinculó por reposición y se concedió capacidad transportadora en reposición de vehículos de placas VBX-821 al vehículo clase bus de placas WLN-038.

5.2. Los actos administrativos infringen lo dispuesto en el párrafo segundo de la cláusula quinta del Convenio Interadministrativo 1100100-004-2013 del 8 de noviembre de 2013, motivo por el cual, con el fin de evitar la afectación de terceros de buena fe, se procede a decretar la suspensión provisional de los actos acusados.

5.3. La decisión sobre la medida cautelar de suspensión provisional no implica prejuzgamiento, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 229 de la Ley 1437 de 2011.

## **6. EL RECURSO DE APELACIÓN:**

El señor Wilson Humberto Caro Parada en escrito con radicado del 17 de julio de 2018 interpuso recurso de apelación en contra del auto del 20 de junio de 2018, así:

6.1. El acto demandado no viola las normas superiores en que debería fundarse. En este caso los propietarios y particulares cumplieron con todos los requisitos exigidos, no obstante, al descubrir una falla en el servicio de las entidades integrantes del Convenio Interadministrativo No. 1100100-004-2013, se busca trasladar la responsabilidad de lo sucedido a los particulares que adquirieron de buena fe la consolidación de sus derechos ante la autoridad de tránsito competente, bajo el amparo de la Resolución No. 1102 del 20 de octubre de 2014 y de la tarjeta de operación No. 5122.

6.2. De la lectura sistemática del Decreto No. 46 del 5 de abril de 2013 del municipio de Soacha, y de I006Fs actos administrativos demandados se observa que el señor Wilson Humberto Caro Parada cumplió con todos los requisitos exigidos para ser acreedor de tal derecho de reposición, y en consecuencia de operación, dentro del corredor Soacha – Bogotá – Soacha.

6.3. No es cierto que en el trámite se hubiera inducido en error a la administración por parte del señor Caro Parada, dado que el trámite surtido era netamente administrativo, y quienes llevaba a cabo el control y vigilancia sobre los documentos entregados con el fin de aprobarlos eran los funcionarios responsables de la entidad de tránsito y nunca del particular. Por tanto, cualquier inconsistencia presentada con los documentos y/o registro del vehículo, era algo netamente atribuible a las autoridades de tránsito quienes surtían y aprobaban la reposición de los vehículos al cruzar la información interna entre entidades, omitiendo verificar la idoneidad de los cupos y certificar que los mismos habían sido chatarrizados en otra jurisdicción.

6.4. La omisión en el deber legal de las entidades en su cruce de información, conllevó a que se consolidaran unos derechos a favor del propietario del vehículo WLN038.

6.5. El Subdirector Técnico de Transmilenio mediante lo oficios obrantes en el expediente, allegó constancia en la que informó a la Secretaría de Tránsito

de Soacha que el vehículo de placas VXB821 había sido desintegrado en reposición del vehículo TGX827, y por tanto no puede afirmarse de inducción en error, puesto que tenía conocimiento de la reposición y aun así procedió a la aprobación del vehículo WLN038, lo cual no es un hecho atribuible al particular, sin que se encuentre en la capacidad de sufrir las consecuencias negativas de dicha negligencia.

6.6. Con la suspensión de los actos administrativos se estaría agravando la situación económica y jurídica del señor Caro Parada, dado que pese a contar con plena aprobación de sus derechos para operar en el corredor vial, tales derechos sean desconocidos como consecuencia de la omisión de los deberes legales de las entidades, que buscan inculparlo de lo sucedido, cuanto esta situación es meramente atribuible a las autoridades.

6.7. El tercero interviniente en el proceso, una vez fue autorizado por la Secretaría de Tránsito de Soacha para su operación en el corredor vial, y en consecuencia expidió los actos administrativos demandados, estos se encontraron vigentes y sin ningún problema para operar hasta el año 2016, fecha en la que se le notificó de las supuestas inconsistencias en su matrícula.

6.8. Debe aplicarse el principio de la confianza legítima y respeto del acto propio a favor del señor Wilson Humberto Caro Parada como consecuencia de la actuación permisiva de la administración, puesto que de buena fe se crearon expectativas favorables sobre su proceder, y por tanto, el cambio intempestivo de sus condiciones por parte del Estado le ocasionaron la vulneración de sus derechos fundamentales, situación que no le puede ser atribuida dada la falla administrativa del servicio.

6.9. En este caso procede la caducidad del medio de control, toda vez que por tratarse el asunto de derechos patrimoniales adquiridos, el medio de control de simple nulidad no procede, y en su lugar procede la nulidad y restablecimiento del derecho, por lo que la administración contaba con un

término de cuatro (4) meses contados a partir de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo, esto es, desde el 20 de octubre de 2014.

## **7. INTERVENCIÓN DE LINEAS UNITURS S.A.S.:**

El tercero vinculado al proceso en escrito con radicación del 30 de julio de 2018 fundamentó lo siguiente:

7.1. Si bien el convenio interadministrativo no señala que los vehículos que sean chatarrizados deben o puedan ser aportados al sistema Transmilenio, debe tenerse como referente que el vehículo chatarrizado es de jurisdicción de Soacha, y el de reponer es de jurisdicción de Bogotá, siendo entonces distintas jurisdicciones, por lo que no hay normativa de transporte que autorice la reposición trasladando automotores de una jurisdicción a otra.

7.2. El comité integrado por la Secretaría de Movilidad de Bogotá y el municipio de Soacha, tiene entre sus funciones la verificación de placas de listados para reponer. Nunca se informó al municipio de Soacha o al Distrito Capital que presuntamente ya había sido repuesto el vehículo objeto del presente medio de control, a sabiendas que las reuniones de convenio siempre se hacen con todos los integrantes.

7.3. Son conjeturas del municipio de Soacha el manifestar que existe doble reposición, puesto que una reposición se materializa con un acto administrativo donde se dé de baja un vehículo que no puede prestar su servicio, y en este caso el municipio no ha evidenciado otro acto administrativo en el que se haya repuesto el automotor de placas VXF-821.

7.4. El trámite para realizar la reposición es con la chatarrización del automotor, a través de la documentación que se radica ante la dirección de tránsito del municipio. La sociedad LINEAS UNITURS S.A.S. hizo la solicitud ante la entidad donde se encuentra matriculado el automotor VXB-821, y

solicitó un certificado de tradición, en el cual no se advertía que el vehículo haya sido repuesto.

7.5. En el organismo de tránsito donde se encuentra matriculado el vehículo automotor no había información de venta o restricción alguna del automotor, en particular la venta al sistema masivo como cuota de reposición que no fue informado bien sea por negligencia de los funcionarios de TRANSMILENIO y de la empresa operadora TRANSMASIVO S.A.

7.6. El convenio interadministrativo del 8 de noviembre de 2013 suscrito por el Ministerio de Transporte, la Gobernación de Cundinamarca, la Secretaría de Movilidad de Bogotá y la Secretaría de Movilidad de Soacha, estipula las condiciones para reponer los vehículos que se encuentran en el Anexo 2, en el cual el vehículo de placas VXB-821 se encuentra en el No. General 552 y No. De empresa 91, lo que daba a entender que el vehículo estaba activo para realizar el trámite de reposición.

7.7. Las entidades que integran el comité de verificación nunca informaron al municipio de Soacha que el automotor ya había sido repuesto por un vehículo articulado del sistema Transmilenio.

7.8. La Resolución No. 376 del 15 de febrero de 2013 del Ministerio de Transporte, reglamentada en el Decreto municipal de Soacha No. 46 de 2013, no autoriza la reposición con cambio de jurisdicción, que solo procede para automotores de Soacha, y la cuota de equivalencia únicamente se observa para vehículos de 51 pasajeros, más no para vehículos articulados.

7.9. El organismo de tránsito tiene la obligación de realizar el control de legalidad a los documentos que se radican, y si el municipio de Soacha es parte integral de comité institucional, debe tener en conocimiento de los vehículos que pierden la vida útil y que se puedan reponer. La sociedad vinculada al proceso y el propietario del vehículo nuevo repuesto, no tienen acceso a la información del comité certificador.

7.10. La medida cautelar solicitada fue con el propósito de evitar que se siga vendiendo la capacidad transportadora y la tarjeta de operación de vehículos a terceros de buena fe que puedan resultar perjudicados, sin embargo, la capacidad transportadora es un bien intangible que carece de un precio comercial, y la tarjeta de operación es un documento que permite que el automotor preste un servicio público de pasajeros dentro del corredor Soacha – Bogotá, el cual no se puede vender por ser exclusivo del automotor.

7.11. El comité verificador del convenio sin tener facultades para administrar justicia, ordenó al organismo de tránsito sentar anotación al automotor repuesto, así: “(...) donde fue presuntamente objeto de doble reposición en el corredor Soacha-Bogotá”, y aparece registrado en el certificado de tradición, lo cual puede ser tenido válidamente como una medida cautelar, mas no como lo solicita la parte actora de suspender el acto administrativo y la tarjeta de operación, lo que significaría que el vehículo no pueda prestar el servicio público de transporte de pasajeros.

7.12. No existe documentación donde haya como mínimo un indicio leve de fraude por parte de LINEAS UNITURS S.A.S., solo son apreciaciones subjetivas por parte de la administración de Soacha.

7.13. No hay pruebas que evidencien una doble reposición, no existe un acto administrativo donde se haya autorizado una reposición para ingresar vehículo articulado, ni normativa que autorice la reposición con cambio de jurisdicción entre el vehículo repuesto y el vehículo a reponer. No se pueden tener en cuenta solo las manifestaciones de TRANSMILENIO que evidencian las gallas al momento de vincular los vehículos articulados, que prestan servicio en el Distrito Capital y quieren hacer incurrir en error al Despacho.

7.14. Con la decisión de aplicar la medida cautelar se afecta al propietario, quien es una víctima del resultado inequívoco del municipio de Soacha.

7.15. Con fundamento en lo anterior solicita no dar aplicabilidad de las medidas cautelares consistentes en la suspensión provisional de la Resolución No. 329 del 7 de abril de 2014 y de la tarjeta de operación No. 5137.

8. En auto del 14 de agosto de 2018, se concedió en el efecto devolutivo el recurso de apelación interpuesto por el apoderado del señor Wilson Humberto Caro Prado.

### III. CONSIDERACIONES

#### 1. Competencia

El Despacho es competente para resolver el recurso de apelación interpuesto por la demandante, conforme a los siguientes argumentos:

1.1. En virtud de lo señalado en el artículo 125 del CPACA, la expedición de las providencias es de competencia del Despacho sustanciador o de la Sala de decisión así:

*“Artículo 125. De la expedición de providencias. Será competencia del juez o Magistrado Ponente dictar los autos interlocutorios y de trámite; sin embargo, en el caso de los jueces colegiados, las decisiones a que se refieren los numerales 1, 2, 3 y 4 del artículo 243 de este Código serán de la sala, excepto en los procesos de única instancia. Corresponderá a los jueces, las salas, secciones y subsecciones de decisión dictar las sentencias. Los autos que resuelvan los recursos de súplica serán dictados por las salas, secciones y subsecciones de decisión con exclusión del Magistrado que hubiere proferido el auto objeto de la súplica” (subrayado fuera del texto).*

1.2. El auto recurrido es el proferido el 29 de junio de 2018 por el cual el Juez Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá decretó la medida cautelar del demandante. Tal decisión es apelable de conformidad con el numeral 2º del artículo 243 del CPACA, por lo que en principio sería el asunto

de la competencia de la Sala de decisión conforme al artículo 125 del mismo estatuto.

1.3. No obstante, comoquiera que con fundamento en las consideraciones que se expondrán a continuación se revocará el auto recurrido, lo que implica que se está negando y no declarando la solicitud de medida cautelar, por tanto no es aplicable el numeral 2º del artículo 243 del CPACA para efectos de la competencia de la Sala en los términos del artículo 125 Ibidem., y en consecuencia le corresponde al Despacho sustanciador decidir el asunto.

## **2. Procedencia del recurso de apelación:**

Para resolver sobre la procedencia del recurso de apelación, el Despacho atiende lo regulado en el artículo 244 que dispone:

*“Artículo 244. Trámite del recurso de apelación contra autos. La interposición y decisión del recurso de apelación contra autos se sujetará a las siguientes reglas:*

*(...)*

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

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

*4. Contra el auto que decide la apelación no procede ningún recurso”.*

El auto del 29 de junio de 2018 fue notificado por estado del 3 de julio de 2018<sup>1</sup>.

No obstante, el señor Wilson Humberto Caro Parada fue notificado de la demanda y de la solicitud de medida cautelar contenida en la misma el 12 de

---

<sup>1</sup> EXPEDIENTE. Cuaderno medidas cautelares juzgado. folio19.

julio de 2018<sup>2</sup>, luego, los tres días siguientes para recurrir el auto que decretó la medida cautelar vencían el 17 de julio de 2020, fecha en la cual el tercero vinculado al proceso interpuso la apelación, luego se encuentra en término.

Por otra parte, se advierte que la empresa a LINEAS UNITURS S.A.S. en ningún aparte de su escrito refiere que interpone recurso de apelación en contra del auto del 29 de junio de 2019, luego sus argumentos no pueden ser tenidos en cuenta en ese sentido. Sin embargo, comoquiera que el escrito se refiere a la solicitud de medida cautelar del demandante, se le dará valor al escrito como de adhesión al recurso interpuesto por el señor Wilson Humberto Caro Parada.

Lo anterior en consideración a que la notificación a la sociedad LÍNEAS UNITURS S.A.S. de la demanda y de la solicitud de medida cautelar se llevó a cabo el 25 de julio de 2018<sup>3</sup>, y en ese orden, tenía hasta el 30 de julio del mismo año para interponer el recurso, fecha en la que intervino en el proceso.

### **3. MARCO LEGAL Y JURISPRUDENCIAL DE LAS MEDIDAS CAUTELARES**

3.1. El artículo 238 de la Constitución Política, dispone que la jurisdicción de lo contencioso administrativo podrá suspender provisionalmente, por los motivos y con los requisitos que establezca la ley, los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial.

3.2. Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - CPACA), en su artículo 229 dispuso que en todos los procesos declarativos que se adelanten ante la jurisdicción, antes de ser notificado el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte podrá el Juez o Magistrado ponente, decretar las

---

<sup>2</sup> EXPEDIENTE. Cuaderno principal juzgado. folio 39.

<sup>3</sup> Ibid. folio 44.

medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso, y la efectividad de la sentencia. La acudida regulación compete también a los procesos que tengan por finalidad la protección de los derechos e intereses colectivos de conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, conforme lo señaló el párrafo del artículo 229 *Ibíd.*

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

3.4. Por su parte, el artículo 231 *ibidem* consagra como requisitos para decretar las medidas cautelares, los siguientes:

***“Artículo 231. Requisitos para decretar las medidas cautelares. Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando la 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. (...)***  
(Subrayado fuera del texto).

Ahora bien, de la norma transcrita se encuentran que como requisitos para que proceda la solicitud de suspensión provisional, es necesario acreditar: 1) que la solicitud se haga en la demanda o en escrito separado; 2) que la violación surja: (i) del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o (ii) del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud; y 3) se deberá probar la existencia de perjuicios, si lo que se pretende es el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios.

3.5. El H. Consejo de Estado en providencia del 3 de diciembre de 2012, Consejero Ponente: Guillermo Vargas Ayala, sobre los requisitos para la prosperidad de la suspensión provisional, señaló:

***“1-. Consideraciones preliminares.***

*Asimismo, el artículo 231 ibídem consagra que la suspensión provisional procederá por violación de las disposiciones invocadas “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.”*

*En este sentido se observa que la medida deberá ser decretada siempre que del análisis realizado por el Juez se concluya que existe violación de las normas invocadas en la demanda o en el escrito contentivo de la solicitud.*

*El Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984), establecía que esta medida estaba sujeta a que la contradicción con las disposiciones invocadas como fundamento de la solicitud de suspensión fuera manifiesta y apreciada por confrontación directa con el acto demandado, de esa manera, se impedía que el Juez pudiera realizar un estudio profundo del caso, pues la trasgresión debía ser ostensible y como tal, no podía implicar esfuerzo analítico alguno.*

*Al respecto cabe resaltar que la nueva normativa presenta una variación significativa en la regulación de esta figura, por cuanto la norma obliga al juez administrativo para realizar el análisis entre el acto y las normas invocadas como transgredidas, y estudiar las pruebas allegadas con la solicitud.*

*Finalmente, el Despacho considera importante destacar que pese a que la nueva regulación le permite al Juez realizar un análisis de la sustentación de la medida y estudiar las pruebas pertinentes, la decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento, lo que obliga al Juzgador a ser en extremo cauteloso al momento de resolver la solicitud de suspensión provisional” (subrayado fuera del texto).*

Así, el elemento probatorio tiene un papel fundamental para decidir las solicitudes de medida cautelar, de conformidad con el artículo 231 del CPACA, y de la sentencia que antecede, constituyéndose en deber del Juez de conocimiento analizar las pruebas allegadas con la solicitud de cautela.

3.6. Los criterios a considerar para decretar una medida cautelar fueron descritos por H. Consejo de Estado, en providencia del 17 de marzo de 2015, con ponencia de la Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez, en la que sostuvo:

*“La doctrina también se ha ocupado de estudiar, en general, los criterios que deben tenerse en cuenta para el decreto de medidas cautelares, los cuales se sintetizan en **el fumus boni iuris** y **periculum in mora**. **El primero**, o apariencia de buen derecho, se configura cuando el Juez encuentra, luego de una apreciación provisional con base en un conocimiento sumario y juicios de verosimilitud o probabilidad, la **posible existencia de un derecho**. **El segundo**, o perjuicio de la mora, exige la comprobación de **un daño ante el transcurso del tiempo y la no satisfacción de un derecho**”<sup>4</sup> (negrilla fuera del texto).*

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

---

<sup>4</sup> IBARRA VÉLEZ, Sandra Lisset. H. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Auto del 17 de marzo de 2015. Radicación No. N° 11001-03-15-000-2014-03799-00.

3.7. Este criterio jurisprudencial fue complementado en auto del 13 de mayo del 2015<sup>5</sup>, en el que la H. Corporación sostuvo que además de verificar los elementos tradiciones de procedencia de toda medida cautelar, el Juez de conocimiento debía proceder a un estudio de ponderación y sus subprincipios integradores de idoneidad, necesidad y proporcionalidad, al tratarse de un ejercicio de razonabilidad.

#### **4. ANÁLISIS DE FONDO DEL RECURSO DE APELACIÓN INTERPUESTO**

El Despacho decidirá el recurso de apelación interpuesto de conformidad con las siguientes consideraciones:

4.1. La denominada “acción de lesividad”, corresponde el medio de control de nulidad ejercido por la administración para cuestionar la legalidad de su propio acto administrativo, sin que le sea posible revocarlo directamente bajo las causales previstas en el artículo 93 del CPACA, bien sea por no reunir los requisitos legales para ello, o por no contar con el consentimiento del particular al que el acto haya creado o modificado una situación jurídica, en los términos del artículo 97 Ibidem.

4.2. En tal institución es particularmente relevante la protección de la buena fe de quien actúa conforme a la decisión de la administración que se presume legal, y correlativamente no se privilegia a la autoridad por el error incurrido en el acto objeto de demanda, en tanto que la administración no puede alegar su propia culpa a su favor. No obstante, ello no implica que la buena fe alegada por el destinatario del acto desestime el hecho de la configuración de los vicios de nulidad. Al respecto, el H. Consejo de Estado ha precisado:

*“Adicionalmente la jurisprudencia de la Corporación ha señalado que la acción de lesividad equivale a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho que ejercen los particulares, en tanto permite que la*

---

<sup>5</sup> SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando (C.P.) (Dr.). H. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Auto del 13 de mayo de 2015. Radicación número: 11001-03-26-000-2015-00022-00(53057).

*administración cuestione la legalidad del acto administrativo concreto y, tiene entre otras características, que en ella, la administración, comparece al proceso en calidad de demandante y de demandada, buscando obtener la nulidad de un acto administrativo expedido por ella, invocando una o varias de las causales de nulidad previstas en el artículo 84 del C.C.A”.*

*En consecuencia, con fundamento en la naturaleza jurídica de la acción de lesividad, **es válido afirmar que su prosperidad no depende de la inobservancia del principio de buena fe por parte del ciudadano pues la declaratoria de nulidad del acto administrativo demandado radica en que se pruebe una de las referidas causales de nulidad**<sup>6</sup> (negrilla fuera del texto).*

Por otra parte, la H. Corporación señaló:

*“En efecto, el literal c) del numeral 1.º del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011 expresamente consagra que, en la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en modalidad de lesividad, no habrá lugar a la recuperación de las prestaciones pagadas a particulares de buena fe; ello, guardando correspondencia con lo que venía dispuesto en el artículo 136 del Decreto 01 de 1984 y principalmente con la presunción contenida en el canon 83 de la Constitución Política.*

*Así las cosas, la buena fe se presume en todos los actos de los particulares y de las autoridades, supuesto al que se ajusta el ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho previsto por el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011<sup>7</sup>.*

4.3. De lo anterior se tiene que la lesividad tiene por fundamento que la administración solicite la declaratoria de nulidad del acto expedido por la misma autoridad, con fundamento en las causales de nulidad previstas en el artículo 137 del CPACA, motivo por el cual el hecho de la conducta de buena fe o la mala fe por parte del destinatario del acto, previa a su expedición, no invalida el juicio mismo de legalidad, puesto que de lo que se trata es de probar las referidas causales de nulidad.

---

<sup>6</sup> BERMÚDEZ BERMÚDEZ, Lucy Jeannette (C.P.) (Dra.). H. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Sentencia del 5 de abril de 2018. Radicación número: 25000-23-24-000-2011-00182-01.

<sup>7</sup> SUÁREZ VARGAS Rafael Francisco (C.P.) (Dr.). H. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda Subsección A. Sentencia del 20 de noviembre de 2019. Radicación No. 05001-23-33-000-2014-00067-01(4270-16).

4.4. Los efectos jurídicos de la actuación de buena fe se encuentran expresamente regulados en el numeral 1º del artículo 164 del CPACA, que prevé:

*“Artículo 164. Oportunidad para presentar la demanda. La demanda deberá ser presentada:*

*1. En cualquier tiempo, cuando:*

*(...)*

*c) Se dirija contra actos que reconozcan o nieguen total o parcialmente prestaciones periódicas. **Sin embargo, no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe;** (...)”* (negrilla fuera del texto).

4.5. Así, en el evento en que los actos administrativos demandados versen sobre el reconocimiento o negación total o parcial de pretensiones periódicas, su declaratoria de nulidad no trae por consecuencia jurídica la recuperación de las prestaciones pagadas a particulares de buena fe, lo cual evidencia la protección a quien de buena fe actuó acorde con la decisión de la administración que se presumía legal, y correlativamente no se beneficia a la autoridad que por su propio error expidió el acto incurriendo en vicios de legalidad, en tanto que no puede alegar su propia culpa a su favor.

4.6. Por tanto, la conducta de buena fe o mala fe en el destinatario del acto será relevante al momento de determinar si debe devolver alguna prestación periódica detentada en vigencia del acto administrativo y con ocasión de su declaratoria de nulidad. Por lo demás, tal actuación no es suficiente para desconocer que el acto administrativo haya sido expedido en violación a una o más causales de nulidad referidas en el inciso 2º del artículo 137 del CPACA, esto es, la falta de competencia, la expedición irregular, el desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, la falsa motivación o la desviación de poder.

4.7. Esta conclusión es relevante para el caso concreto, en la medida que el recurrente no puede alegar que su actuación fue de buena fe en el proceso administrativo previo a la expedición del acto administrativo demandado, a

efectos de desestimar la procedencia de la medida cautelar consistente en la suspensión provisional de la Resolución No. 1102 de 2014, proferida por la Alcaldía Municipal de Soacha.

4.8. Nótese que la medida cautelar propuesta por la autoridad demandante y demandada en el proceso, se fundamenta en el artículo 231 del CPACA, esto es, la suspensión provisional de los efectos del acto, *“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”*. Así, el estudio en este caso se supedita a la confrontación entre el acto demandado y las normas en que debía fundarse invocadas en la solicitud de cautela, junto con las pruebas que pretendan acreditar tal situación jurídica, sin que para ello sea relevante determinar la conducta de buena fe o de mala fe del destinatario del acto.

4.9. Se reitera, que la buena fe será relevante al momento de determinar los efectos de la declaratoria de nulidad del acto administrativo, si es que de ello pudiera derivarse una obligación de los terceros vinculados a la actuación de devolver alguna suma de dinero recibida con ocasión de la vigencia de tal decisión. Por el contrario, no lo será para analizar si el acto administrativo vulneró las normas superiores en las que debería fundarse, y menos para establecer si tal confrontación permite la procedencia de la medida cautelar de suspensión provisional a la que se refiere el numeral 3º del artículo 230 y el artículo 231 del CPACA.

4.10. Debe recordarse que los efectos de la declaratoria de nulidad de un acto administrativo son hacia el pasado (*ex tunc*), y la suspensión provisional de los efectos del acto es por su naturaleza desde el momento en que se declara (*ex nunc*), por lo que el criterio de la buena fe no interviene en este último presupuesto, en tanto que el análisis de la buena fe propiamente conlleva a los efectos de la declaratoria de nulidad respecto de la conducta desplegada

por el destinatario del acto mientras éste estuvo vigente, esto es, revestido de la presunción de legalidad.

4.11. Así que, a criterio del Despacho, el análisis de la buena fe o de la mala fe de los terceros vinculados al proceso, debe ser objeto de sentencia, mas no de la procedencia de la medida cautelar consistente en la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo.

4.12. De manera similar la acreditación de la exclusiva responsabilidad a la autoridad que expidió el acto (el municipio de Soacha), y en consecuencia la desacreditación del actuar de la mala fe de los vinculados al proceso, solo puede realizarse en la sentencia, y una vez se emita decisión en cuanto a la eventual declaratoria de nulidad del acto administrativo demandado.

4.13. Así, no puede perderse de vista la particularidad de este proceso, en tanto que es la entidad que profirió el acto administrativo cuestionado quien lo demanda, por tanto, determinar que el acto es nulo depende de encontrar probados los vicios de nulidad, esto es, el error de la administración al expedir el acto, independientemente a que tal error haya sido de la exclusiva responsabilidad de la administración, o motivado por un actuar de mala fe de los vinculados del proceso.

4.14. Se reitera entonces que la importancia de la actuación de buena o mala fe de los vinculados en la actuación administrativa, incluso soportada en la responsabilidad de la administración en el presunto error cometido al expedir los actos demandados, no será decisiva para establecer si el acto es nulo o no.

4.15. Por tanto, los argumentos de los apelantes en el sentido de invocar la presunción de buena fe a su favor y dar responsabilidad exclusiva a la administración en la posible configuración de los vicios de nulidad del acto administrativo demandado, no tienen la virtualidad de desestimar la

procedencia de las medidas cautelares consistentes en la suspensión provisional del acto por la causal de vulneración de las normas superiores en que debería fundarse. Por tanto, se desestiman estos argumentos del recurso de apelación.

4.16. En cuanto a la configuración de la caducidad del medio de control, en consideración a que en este caso procedía el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho y no el medio de control de simple nulidad, el Despacho debe advertir que este es un asunto que no ha decidido el Juez de primera instancia.

El Juez de conocimiento tendrá varias oportunidades en el proceso para decidir lo relacionado a la configuración de la caducidad para el ejercicio del medio de control, como lo son: a) la resolución del recurso de reposición en contra del auto admisorio de la demanda interpuesto por el apoderado del señor Wilson Humberto Caro Parada<sup>8</sup>, fundamentado entre otros aspectos en haber dado al proceso el trámite que no le corresponde y consecuentemente, en la caducidad del medio de control; b) en la audiencia inicial de que trata el artículo 180 del CPACA, en la que el Juez podrá pronunciarse sobre la caducidad como una excepción previa de oficio o a solicitud de parte; y c) en la sentencia que resuelva las pretensiones de la demanda, si el juez considera que en las etapas anteriores no se contaban con las pruebas suficientes para decidir la cuestión.

Así que el Juez de conocimiento tiene varias oportunidades en el proceso en primera instancia para resolver el asunto sobre la caducidad del medio de control, sin que a la fecha haya emitido pronunciamiento sobre la cuestión, motivo por el cual el Despacho no puede arrogarse esa facultad, definiendo en sede de apelación contra el auto que decretó la medida cautelar, una cuestión que ni siquiera fue objeto de la decisión en el auto recurrido.

---

<sup>8</sup> EXPEDIENTE. Cuaderno principal – Juzgado administrativo. Folios 45 a 53.

Esta consideración se soporta también en garantía del principio de la doble instancia que le asisten a las partes, en concordancia con los derechos al debido proceso y a la defensa y contradicción, permitiendo que el Juez de primera instancia decida lo relacionado a la caducidad del medio de control, y que el interesado pueda impugnar tal decisión en segunda instancia ante esta Corporación, en los eventos en que sea procedente el recurso de apelación.

Por tanto, el Despacho se abstendrá de pronunciarse en este momento sobre la caducidad del medio de control de simple nulidad propuesta por la autoridad demandante, bajo el entendido que no le compete resolver este asunto en sede del recurso de apelación contra el auto que decretó la medida cautelar, y menos cuando el Juzgado de conocimiento no ha emitido decisión alguna sobre el particular.

4.17. Al margen de lo anterior, el Despacho revocará el auto recurrido conforme a los siguientes argumentos:

4.17.1. De las pruebas que obran en el expediente se observa lo siguiente:

4.17.1.1. El Alcalde Municipal de Soacha – Cundinamarca, el Alcalde Mayor de Bogotá, la Ministra de Transporte y el Gobernador del Departamento de Cundinamarca, suscribieron el 8 de noviembre de 2013 el Convenio Interadministrativo No. 1100100-004-2013 *“convenio para establecer las condiciones de operación del servicio de transporte público de pasajeros, colectivo e individual, en el corredor Soacha - Bogotá D.C.”*<sup>9</sup>, que en su artículo quinto dispuso:

*“QUINTA. Reposición. La reposición de vehículos de transporte urbano colectivo de Soacha y de los vehículos de pasajeros por carretera autorizados a operar en las rutas del corredor Soacha – Bogotá y viceversa, deberá ajustarse a las disposiciones de la Resolución 376 de*

---

<sup>9</sup> EXPEDIENTE. Cuaderno principal – Juzgado de origen. CD obrante a Folio 37.

*2013 y al Decreto 046 de 2013 expedido por la Alcaldía Municipal de Soacha.*

*Parágrafo primero. La autoridad de transporte de Soacha y el Ministerio de Transporte respectivamente, reportarán de manera permanente a la Secretaría Distrital de Movilidad de Bogotá, el listado de vehículos que entran a operar como resultado del proceso de reposición, incluyendo la relación de vehículos que fueron objeto de desintegración en dicho proceso.*

*Parágrafo segundo. La actualización de los listados de los anexos 2 y 3 de conformidad con los resultados del proceso de reposición, estará a cargo de la Secretaría Distrital de Movilidad de Bogotá. **No serán objeto de reposición los vehículos que fueron desintegrados físicamente y repuestos por vehículos articulados para el Sistema TransMilenio** (negrilla fuera del texto).*

4.17.1.2. El 25 de agosto de 2011 la Administradora de la Sede Operativa de Soacha de la Secretaría de Transporte y Movilidad de Cundinamarca, certificó<sup>10</sup> que en la fecha se ordenó la cancelación de la Licencia de Tránsito del vehículo de placas VXB821 Clase BUSETA, Modelo 1984 Motor No. PL401311CM, No. De chasis PL401311 de servicio PÚBLICO, que contiene los datos del archivo del parque automotor que opera la Sede Operativa de Transporte y Movilidad. Certifica que la cancelación de matrícula por solicitud de propietario se realizó con fines de reposición, y que se acoge a los requisitos establecidos en la Resolución No. 3253 de 2008.

4.17.1.3. SIDENAL S.A. y SGS COLOMBIA S.A. emitieron certificado de desintegración física total No. 12099 del 8 de marzo de 2011<sup>11</sup>, dando constancia que mediante Resolución No. 400 del 1º de agosto de 2008 la Secretaría de Movilidad de la Alcaldía Mayor de Bogotá autorizó a SIDERURGICA NACIONAL SIDENAL S.A. para realizar el proceso de desintegración física total de vehículos de servicio de transporte público individual, colectivo y masivo en el Distrito Capital, e informó que el vehículo de placas VXB821 se inspeccionó y desintegró en presencia del auditor SGS COLOMBIA S.A., con fines de reposición.

---

<sup>10</sup> EXPEDIENTE. Cuaderno principal – Juzgado de origen. CD obrante a folio 37. Archivo: “PLACA SALEVXB-821 INGRESA WLN-038”. p. 11.

<sup>11</sup> Ibid. p. 12.

4.17.1.4. En Resolución No. 1102 del 20 de octubre de 2014 *“por medio de la cual se autoriza la reposición por cumplimiento de la vida útil de vehículo de placa VXB-821, vinculado a la empresa de transporte público colectivo de pasajeros “líneas UNITURS LTDA.”, el en corredor Bogotá- Soacha – Bogotá, y se concede capacidad transportadora”*, proferido por el Alcalde Municipal de Soacha – Cundinamarca (acto administrativo demandado)<sup>12</sup>, se consideró: a) el vehículo de placas VXB-821 se encuentra registrado en el Convenio Interadministrativo del año 2007 para prestar el servicio público en el corredor Bogotá-Soacha-Bogotá; y b) que revisados los documentos del vehículo al que se le concede la capacidad transportadora en reposición del vehículo de placa VXB-821, se tiene que la empresa LINEAS UNITURS LTDA cumple con los requisitos del artículo 4º del Decreto No. 46 de 2013, modificado por el artículo 1º del Decreto No. 159 del 28 de agosto de 2013, y con lo previsto en el artículo 11 del Decreto 046 de 2013, en cuanto a las equivalencias, es viable ingresar vehículos clase bus con capacidad de más de 52 pasajeros (sentados y de pie) en sustitución del automotor relacionado.

Por tanto, se resolvió autorizar *“la reposición por cumplimiento y vida útil del vehículo con placas VXB-821 Marca Chevrolet P30 130, Modelo 1984, Clase Busetas, capacidad 24 pasajeros, Color Blanco Verde y Dorado, Motor PL401311CM, serie PL401311VXB821M, combustible DIESEL, servicio público, propietario RAUL ARIZA SANTOYO, identificado con cédula de ciudadanía No. 79.446.528 expedida en Bogotá D.C. vinculado a la empresa “Líneas Uniturs LTDA” y descargar su capacidad transportadora por las razones expuestas en este proveído”*<sup>13</sup>. Así mismo resolvió cancelar la Tarjeta de Operación No. 4984 expedida por la Alcaldía Municipal de Soacha el 24 de agosto de 2007, del vehículo con placa VXB-821.

Así mismo, resolvió conceder *“capacidad transportadora al Automotor Clase Bus de Servicio público Marca Hino, Modelo 2015 Combustible Diesel, Capacidad de 20*

---

<sup>12</sup> EXPEDIENTE. Cuaderno principal. folios 25 y 26.

<sup>13</sup> Ibid. folios 29 rev., y 30.

*pasajeros sentados más conductor y 32 pasajeros de pie Motor J05EUA10364 Chasis 9F3FC9JKTFXX10272 color Blanco y Rojo (Artículo 10 del Decreto 046 de 2013) propietarios ROBERTO RODRÍGUEZ PRIETO, identificado con la cédula de ciudadanía No. 19.291.875 de Bogotá D.C., WILSON HUMBERTO CARO PARADA, identificado con la cédula de ciudadanía No. 4.052.858 de Belén, en reposición del vehículo de placa VXB-821 vinculado a la empresa de transportes “LÍNEAS UNITURS LTDA”<sup>14</sup>.*

4.17.1.5. En acta No. 19 del Comité Coordinador del Convenio Interadministrativo 1100100-004-2013 del Corredor Bogotá – Soacha del 16 de marzo de 2016<sup>15</sup>, se trató el tema relacionado a la definición de 27 vehículos con doble reposición, con intervención de la Secretaría Distrital de Movilidad, en la que informó que en reunión del 23 de febrero de 2016 se realizó reunión con la Secretaría de Movilidad de Soacha, Transmilenio S.A., la Dirección de Servicio al Ciudadano y la Dirección de Transporte e Infraestructura de la Secretaría Distrital de Movilidad de Bogotá para hacer la trazabilidad de las fechas de ingreso de 27 vehículos doblemente repuestos. Se validó la información de las 27 placas, revisando la fecha de cancelación de la matrícula del vehículo, la fecha en que fue aportada a Transmilenio S.A. y la fecha de reposición en Soacha, evidenciando que al validar los tiempos en los cuales se había efectuado la matrícula en Soacha, se evidenció que el vehículo ya había aportado como cuota de chatarrización para el sistema Transmilenio.

El comité aprobó excluir del listado de convenio las 27 placas de los vehículos que surtieron doble reposición, entre los cuales se encuentra el vehículo con placas VXB-821.

4.17.1.6. En Oficio SDM-DSC-50701-17 del 6 de abril de 2017<sup>16</sup>, la Directora de Servicio al Ciudadano de la Secretaría Distrital de Movilidad le informó al

---

<sup>14</sup> Ibid. folio 30.

<sup>15</sup> EXPEDIENTE. Cuaderno principal – Juzgado de origen. CD obrante a folio 37. Archivo: “PLACA SALEVXB-821 INGRESA WLN-038”. p. 143 y 144.

<sup>16</sup> Ibid. p. 156 y 157.

Secretario de Movilidad de Soacha que según información suministrada por la concesión Servicios Integrales para la Movilidad – SIM, que el vehículo con placa aportada VBX-821, ingresó por cuota de equivalencia para el articulado TGX826 del operador masivo TRANSMASIVO S.A.

4.17.1.7. La Dirección Operativa de Tránsito y Transporte de la Secretaría de Movilidad de Soacha en Oficio S.M.D.O.T.T.-0325 del 23 de marzo de 2017 dirigido a la Fiscalía Seccional de Soacha - Cundinamarca<sup>17</sup>, el municipio informó entre otras cosas, que de acuerdo con la información suministrada por el ingeniero Felipe Ramírez, Subgerente Técnico y de Servicios de Transmilenio, la placa No. VXB821 fue cancelada el 8 de noviembre de 2011, y en su lugar el 25 de octubre de 2012 ingresó el articulado de Transmilenio identificado con la placa No. TGX827, por parte de la Secretaría Distrital de Movilidad a TRANSMASIVO S.A.

4.17.1.8. Obra contrato de compraventa de vehículo (cupó) celebrado entre TRANSMASIVO en calidad de “comprador” y VERÓNICA PEÑA RUIZ en calidad de “vendedor”<sup>18</sup>, que tiene por objeto dar en venta al comprador el cupo del vehículo con las características descritas en la Licencia de Tránsito No. 05081247, identificado con la placa VXB821

4.17.1.9. De lo anterior se observa que le asiste razón al Juzgado de conocimiento en cuanto al hecho que hay una doble reposición del vehículo con placa VXB821, otorgada por la Alcaldía Municipal de Soacha en el acto administrativo demandado, y por parte de la Secretaría Distrital de Movilidad de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. por cuota de equivalencia para el articulado de Transmilenio de placa TGX826 del operador masivo TRANSMASIVO S.A.

4.17.2. No obstante, para efectos de que opere la medida cautelar de suspensión provisional del acto administrativo, descrita en el artículo 231 del

---

<sup>17</sup> Ibid. p. 172 y 173.

<sup>18</sup> Ibid. folio 192.

CPACA y consistente en que la 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, se requiere en este caso que se evidencie que la Resolución No. 1102 del 20 de octubre de 2014 es contraria al párrafo segundo de la cláusula 5ª del Convenio Interadministrativo No. 1100100-004-2013 del 8 de noviembre de 2013, esto es, que el vehículo objeto de reposición haya sido desintegrados físicamente y repuesto por vehículos articulados para el Sistema Transmilenio.

4.17.3. En este caso, si bien está demostrada la doble reposición, no existe la debida certeza respecto a la fecha en que fue autorizada y efectivamente llevada a cabo la reposición por cuota de equivalencia para el articulado de Transmilenio de placa TGX827, la cual solo puede evidenciarse con la ejecutoria del acto administrativo por el cual la autoridad de tránsito del Distrito haya autorizado tal reposición.

4.17.4. Obra en el expediente la información suministrada por el municipio de Soacha en el Oficio S.M.D.O.T.T.-0325 del 23 de marzo de 2017 dirigido a la Fiscalía Seccional de Soacha - Cundinamarca<sup>19</sup>, relacionado a que el 25 de octubre de 2012 ingresó el articulado de Transmilenio identificado con la placa No. TGX827, por parte de la Secretaría Distrital de Movilidad a TRANSMASIVO S.A., información que contradice lo dicho por el mismo municipio en el escrito de demanda<sup>20</sup>, al afirmar que el vehículo de placas VXB-821 había sido desintegrado físicamente y aportado por el articulado con placa TGX-827 del 15 de enero de 2014 ante la Secretaría Distrital de Movilidad en la base de datos de la flota BRT SISTEMAS OPERATIVOS MÓVILES S.A.

4.17.5. Por tanto, no existe certeza acerca de la fecha en la que el vehículo de placas VXB-821 fue repuesto como cuota de equivalencia por el articulado

---

<sup>19</sup> Ibid. p. 172 y 173.

<sup>20</sup> EXPEDIENTE. Cuaderno principal – Juzgado de origen. Folio 5.

de placa TGX-827, sin que obre en el expediente el acto administrativo debidamente ejecutoriado por el cual la autoridad de tránsito del Distrito haya autorizado este trámite, ni la entrega efectiva del articulado de Transmilenio.

4.17.6. Lo anterior es relevante para establecer la causal justificativa de la suspensión provisional del acto administrativo demandado, en tanto que para comprobar que el acto vulneró el parágrafo segundo de la cláusula 5ª del Convenio Interadministrativo No. 1100100-004-2013 del 8 de noviembre de 2013, se requiere la certeza respecto a que la cuestionada reposición ante el Distrito de Bogotá haya sido autorizada con antelación a la reposición otorgada por el municipio de Soacha, ello para demostrar que al momento de expedir el acto demandado se transgredió tal supuesto normativo, y por tanto que existe una apariencia de buen derecho (*fumus boni iuris*) que justifique la procedencia de la medida cautelar.

4.17.7. Nótese que tanto en el análisis de la suspensión provisional del acto administrativo como en el juicio de legalidad que se hará en la sentencia, la competencia de esta jurisdicción se centra en el atributo de validez del acto acusado, esto es en su revisión de legalidad, lo que implica el análisis de los fundamentos fácticos y de derecho vigentes al momento de expedirlo. Así, es imperativo que la situación de hecho que en este caso imposibilita el otorgamiento de la reposición del vehículo de servicio público en el acto administrativo acusado, se haya configurado antes de su expedición, puesto que de lo contrario el vicio alegado ya no sería predicable respecto de la validez de la decisión administrativa del municipio.

4.17.8. Por tanto, el Despacho conviene con el criterio de la empresa LINEAS UNITURS S.A.S., en cuanto a la ausencia en el expediente de un acto administrativo donde la autoridad de tránsito del Distrito haya autorizado la reposición del automotor para vehículo articulado del sistema Transmilenio, y sin la ejecutoria de tal acto no se puede valorar la fecha en la que tal

reposición haya sido efectiva, y si esta es anterior al acto administrativo que se demanda.

4.17.9. En consecuencia, el Despacho revocará el auto recurrido.

En mérito de lo expuesto, el **Despacho**,

### **RESUELVE**

**PRIMERO: REVÓCASE** el auto del veintinueve (29) de junio de dos mil dieciocho (2018) proferido por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, por los motivos expuestos en la parte considerativa de esta decisión.

**SEGUNDO:** Ejecutoriada esta decisión, por secretaría **DEVUÉLVASE** el expediente al juzgado de origen.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**  
Magistrada



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA  
SUBSECCIÓN B

AUTO INTERLOCUTORIO N° 2020-09-324-NYRD

Bogotá D.C., Diecisiete (17) de septiembre de dos mil veinte (2020)

EXP. RADICACIÓN: 250002341000 201700876-00  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO.  
ACCIONANTE: DIALY SER S.A.S.  
ACCIONADO: PATRIMONIO AUTONOMO DE REMANENTES CAPRECOM LIQUIDADO Y OTROS  
TEMAS: NULIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS QUE GRADUA ACREENCIAS  
ASUNTO: RESUELVE RECURSO INTERPUESTO EN CONTRA DEL AUTO 2019-09-384NYRD  
MAGISTRADO PONENTE MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN.

I. ANTECEDENTES

La Sociedad Dially Ser S.A.S, por conducto de apoderado judicial y en ejercicio del medio de control de NULIDAD y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO, en contra de Ministerio de Salud y la Protección Social y PAR CAPRECOM LIQUIDADADA a fin de que se declare la nulidad los actos administrativos contenidos en las declare la nulidad de las Resoluciones AL-11338 de 2016 *“por medio de la cual se califica y gradúa una acreencia oportunamente presentada con cargo a la masa liquidataria de la Caja de Precisión Social de Comunicaciones “CAPRECOM” EICE en liquidación”* y AL-13309 de 2016 *“por medio de la cual se resuelve el recurso de reposición presentado contra la Resolución No. 11338 de 2016”*, proferidas por el Apoderado General de la Fiduciaria La Previsora S.A., quien actúa como liquidador de la Caja de Previsión Social de Comunicaciones “Caprecom” hoy denominada PAR CAPRECOM LIQUIDADADA.

Como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho, solicita se ordene a las demandadas reconocer y pagar las acreencias presentadas por Dially Ser S.A.S, por el valor de **trescientos veintinueve millones ochocientos trece mil novecientos noventa y un pesos** (\$329.813.991) por concepto de capital adeudado y **trescientos sesenta y nueve millones quinientos mil doscientos cuarenta y dos** (\$369.500.242) por los intereses moratorios como acreedor de segunda clase de conformidad con el artículo 12 de la ley 1797 de 2016.

Mediante auto interlocutorio No. 2018-04-190 del 11 de abril de 2018, se admitió la demanda y ordenó correr los respectivos traslados, posteriormente, se celebró audiencia inicial el día 24 de abril de 2019, diligencia en la cual se decretaron pruebas documentales.

Sin embargo, estando el proceso para efectuar la revisión de las documentales aportadas con el propósito de fijar audiencia de pruebas, la Sala advirtió que el objeto del debate versar sobre el cobro por vía judicial de los servicios de salud prestados por parte de la Sociedad Dialy Ser S.A.S, le corresponde a la Jurisdicción Ordinaria Laboral, dirimir tal discusión, por lo que mediante Auto N° 2019-09-384-NYRD del 23 de septiembre de 2019, se declaró que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca carece de jurisdicción para conocer del asunto de la referencia, se ordenó la remisión del expediente a los juzgados laborales de Bogotá.

## II CONSIDERACIONES

### 2.1. Procedencia del Recurso interpuesto

El artículo 242 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo establece respecto del recurso de reposición:

*“Artículo 242. Reposición. Salvo norma legal en contrario, el recurso de reposición procede contra los autos que no sean susceptibles de apelación o súplica.*

*En cuanto a su oportunidad y trámite se aplicará lo dispuesto en el Código de Procedimiento Civil”*

A su turno el artículo 243 ibídem indica:

*“Artículo 243. Apelación. Son apelables las sentencias de primera instancia de los Tribunales y de los Jueces. También serán apelables los siguientes autos proferidos en la misma instancia por los jueces administrativos:*

- 1. El que rechace la demanda.*
- 2. El que decrete una medida cautelar y el que resuelva los incidentes de responsabilidad y desacato en ese mismo trámite.*
- 3. El que ponga fin al proceso.*
- 4. El que apruebe conciliaciones extrajudiciales o judiciales, recurso que solo podrá ser interpuesto por el Ministerio Público.*
- 5. El que resuelva la liquidación de la condena o de los perjuicios.*
- 6. El que decreta las nulidades procesales.*
- 7. El que niega la intervención de terceros.*
- 8. El que prescinda de la audiencia de pruebas.*
- 9. El que deniegue el decreto o práctica de alguna prueba pedida oportunamente.*

*Los autos a que se refieren los numerales 1, 2, 3 y 4 relacionados anteriormente, serán apelables cuando sean proferidos por los tribunales administrativos en primera instancia.*

*El recurso de apelación se concederá en el efecto suspensivo, salvo en los casos a que se refieren los numerales 2, 6, 7 y 9 de este artículo, que se concederán en el efecto devolutivo.*

En el presente caso, la decisión objeto de controversia es el Auto N° 2019-09-384-NYRD del 23 de septiembre de 2019, mediante el cual se declaró que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca carece de jurisdicción para conocer del asunto de la referencia y toda vez que este no es susceptible de apelación ni súplica, habida cuenta que se está adoptando la decisión en ejercicio de un control de legalidad oficioso que no representa el rechazo de la demanda o la terminación del proceso o alguna de las decisiones en listadas en la normativa *supra*, por lo que en atención de la obligación que tiene el juez contencioso de adecuar los recursos

presentados por los sujetos procesales a los que sean procedentes, sería menester entonces adecuar a reposición la solicitud del demandante en torno a la discusión que hace respecto a la providencia citada.

### **2.3 Traslado de Recurso**

En la constancia secretarial obrante a folio 403, se evidencia que se corrió traslado del recurso de reposición durante los días 8, 9 y 10 de octubre de 2019, sin pronunciamiento alguno de los extremos procesales.

En la constancia secretarial obrante a folio 403, se evidencia que se corrió traslado del recurso de reposición durante los días 7, 8 y 9 de octubre de 2019.

Dentro del término señalado, el apoderado del Ministerio de Salud solicitó se rechazara la apelación propuesta por el extremo actor, por cuanto a su juicio, este era improcedente, pues la decisión adoptada a través de la providencia interlocutoria del 23 de septiembre de 2019 no estaba enlistada ni en el artículo 234 de la Ley 1437 de 2011 o en ningún enunciado normativo concordante.

### **2.4. Sustento fáctico y jurídico del Recurso de Reposición:**

Los argumentos del recurrente pueden resumirse en señalar que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca si debe pronunciarse sobre el objeto en debate por cuanto lo discutido a través del medio de control es la legalidad de un acto administrativo expedido por la agente liquidadora de una empresa industrial y comercial del Estado como Caprecom, por lo que en virtud del proceso regulado por el Decreto 2519 de 2015 y que aquel se demanda a través de cargos de nulidad y argumentos de derecho administrativo, quien debe dirimir dicho conflicto es la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, pues no se trata de una simple relación entre EPS e IPS que operan de manera corriente en la gestión y operación de sus negocios.

Lo anterior teniendo en cuenta que los artículos 3 y 8 *ibidem*, específicamente señalan que los actos relacionados con la aceptación, rechazo, prelación o calificación de créditos presentados dentro del proceso de liquidación de la Caja de Previsión Social Comunicaciones serán objeto de control por parte de la jurisdicción contenciosa administrativa, en concordancia con lo indicado por el artículo 7 del Decreto Ley 254 de 2000.

### **2.4 Consideraciones de fondo en torno al recurso de reposición interpuesto**

En principio se advierte que la controversia suscitada por el recurrente versa sobre la naturaleza del objeto del litigio, pues indica que, al enjuiciar la legalidad de la manifestación de la voluntad de un particular con funciones administrativas, como lo es la agente liquidadora de Caprecom EICE, la jurisdicción contenciosa administrativa es la llamada a revolver la situación en comento, máxime si se tienen en cuenta que los actos administrativos fueron expedidos en el marco de un proceso de intervención forzosa regulado por el Decreto 2519 de 2018 y lo Orgánico del Sistema Financiero.

En ese contexto, el Despacho analizará si atendiendo al objeto de controversia, es decir el reclamo del pago total de los servicios de salud prestados por DIALY SER S.A.S. a los usuarios afiliados a Caprecom EICE que fue rechazado por su agente

liquidadora debe ser tramitada en la jurisdicción contenciosa administrativa u ordinaria laboral.

Así las cosas, y precisamente por lo resaltado en el libelo por el extremo actor, es claro que lo que se pretende en el presente asunto es la nulidad de unos actos administrativos por el cual el agente liquidador de CAPRECOM EICE calificó y graduó unas acreencias con cargo a la masa liquidatoria de dicha entidad de rechazar el valor reclamado, motivo por el cual el tema central de discusión está precisamente constituido por la prestación de los servicios de la seguridad social por cuanto Dially Ser S.A., afirma haber prestado servicios de salud a los afiliados de aquella empresa comercial e industrial del Estado los cuales no le fueron reconocidos, es decir el principal interés de la parte demandante es el cobro por la vía judicial de los valores referentes a la cobertura y suministro efectivo de servicios de salud.

De otro lado, se llama la atención sobre la previsión que del artículo 8 del Decreto 2519 del 28 de diciembre de 2015 *“Por el cual se suprime la CAJA DE PREVISIÓN SOCIAL DE COMUNICACIONES “CAPRECOM”, EICE, se ordena su liquidación y se dictan otras disposiciones.”* hace sobre la discusión de la naturaleza de los actos del liquidador en el proceso de intervención forzosa, de la siguiente manera:

*“Artículo 8. los actos del liquidador. Los actos del Liquidador relativos a la aceptación, rechazo, prelación o calificación créditos y, en general, los que por su naturaleza impliquen ejercicio de funciones administrativas, constituyen actos administrativos y serán objeto de control por la jurisdicción de lo contencioso administrativo.*

*Los actos administrativos del Liquidador gozan de presunción de legalidad y su impugnación la jurisdicción de lo contencioso administrativo no suspenderá en ningún caso el procedimiento liquidación.*

*Sin perjuicio trámite preferente que debe dar a las instituidas por Constitución Política, la jurisdicción de lo contencioso administrativo dará prelación al trámite y decisión de procesos en los cuales sea parte una entidad pública en liquidación.*

*Contra los actos administrativos del liquidador únicamente procederá el recurso reposición; contra los actos de trámite, preparatorios, de impulso o ejecución del procedimiento no procederá recurso alguno.*

*El liquidador podrá revocar directamente los actos administrativos en los términos del Código Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y demás normas legales, entre otros, cuando sean manifiestamente ilegales o que se hayan obtenido por medios ilegales.”*

No obstante, si bien es cierto que este proceso tiene como objetivo realizar un estudio de legalidad sobre los actos administrativos acusados que fueron proferidos por un agente liquidador sobre la calificación y aceptación de créditos, no puede dejarse de lado que el análisis en mención comportaría precisamente la revisión de unos elementos probatorios que pretenden demostrar no solo que efectivamente se prestaron, los servicios de salud que la demandante asegura haber suministrado o sino que estos fueron acreditados debidamente, lo que la parte demandada niega, por lo que se concluye que no se trata de cualquier acreencia o deuda, para que le sea aplicable la norma de contenido general y anterior al Código Procesal del Trabajo y la Seguridad Social, pues se trata de resolver un conflicto referente al sistema de seguridad social en salud.

Así las cosas, dada la especificidad del debate, no es necesario tener en cuenta la naturaleza jurídica del vínculo de las partes ni los actos que reconocieron o

negaron el derecho sustancial en esa materia sino, la relación entre los afiliados, beneficiarios o usuarios, empleadores y las entidades administradoras o prestadoras de servicios de salud<sup>1</sup>, por lo que independientemente de que se trate de un acto administrativo este no es un argumento para que la competencia para conocer de ese tipo de asuntos recaiga en esta jurisdicción por el hecho de que ya se encuentra asignada a la jurisdicción ordinaria laboral y de la Seguridad Social en virtud de lo dispuesto en el artículo 622 de la Ley 1564 de 2012 que modificó el numeral 4 del artículo 2 del Código Procesal del Trabajo y la Seguridad Social que señala lo siguiente:

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

(...)

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

De igual forma y sobre la interpretación de esta normativa, como se señaló en el auto recurrido ya el Consejo Superior de la Judicatura a través de su nutrida jurisprudencia ha sido claro en determinar que los procesos judiciales declarativos en el marco del sistema general de seguridad social en salud, cuyo objeto sea el recobro por concepto de servicios de salud, son de conocimiento de la jurisdicción ordinaria en su especialidad laboral y de seguridad social, sin importar “ **el nomen juris de la demanda**”, pues (...) **lo que determina la jurisdicción a tramitar el proceso, sino la real pretensión y objeto del litigio**”, de allí que esta Superioridad como Juez del conflicto está autorizada para efectuar una **hermenéutica vinculante sobre las normas que atribuyen competencia a las Jurisdicciones trabadas en el conflicto, labor que está íntimamente ligada al examen del caso concreto, consistente en la verificación de la realidad procesal identificable con la pretensión de la demanda, “integrando para ello las circunstancias de hecho y de derecho que la rodean o condicionan”.**<sup>2</sup>

En relación a lo anterior, es necesario traer a colación el último pronunciamiento de este órgano colegiado sobre el particular, es decir el auto del 5 de diciembre de 2019 expedido dentro del proceso No. 2019-2402 en el que se resuelve una colisión entre las dos jurisdicciones, la contenciosa administrativa y la laboral, pues el Juzgado Dieciocho Laboral del Circuito de Cali y el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Cali indican que ninguno es competente para conocer la demanda de reparación directa incoada por el Centro Médico Camino Real S.A.S. contra el Ministerio de Salud, Superintendencia Nacional de Salud, Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia.

A través del mencionado libelo se pretendía el pago de las facturas de los servicios de salud suministrados por la Clínica Santiago de Cali y el Centro Médico Camino Real S.A.S, a los afiliados, pensionados y demás beneficiarios del FONDO PASIVO SOCIAL DE FERROCARRILES NACIONALES DE COLOMBIA- DIVISIÓN PACIFICO, por lo que al haber desvinculado las entidades estatales Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Cali, remitió a la jurisdicción ordinaria para su trámite, sin embargo asignado el proceso al Juzgado Dieciocho Laboral del Circuito de Cali, indicó que correspondía a la especialidad civil.

<sup>1</sup> Corte Constitucional en sentencia C-1027 de 27 de noviembre de 2002, MP Clara Inés Vargas Hernández.

<sup>2</sup> Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, sentencia de 29 de mayo de 2019, expediente no. 2013-02678-01.

Al igual que las demás providencias que se han señalado en este auto, el Consejo Superior de la Judicatura insiste que debido al objeto de la litis que no es otro que que **el cobro judicial** por parte del “CENTRO MÉDICO CAMINO REAL S.A.S., antes UNIDAD MÉDICA CAMINO REAL LTDA., contra LA NACIÓN MINISTERIO DE SALUD, SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD, FONDO DE PASIVO SOCIAL DE FERROCARRILES NACIONALES DE COLOMBIA” le corresponde definitivamente a la Jurisdicción Ordinaria en la especialidad laboral dirimir dicho conflicto pues:

*(...) la controversia se suscitó entre una entidad administrativa prestadora del servicio de salud de carácter particular y una entidad pública, situación que sin lugar a dudas, se enmarca en lo normado y ya referido numeral 4 del artículo 2 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, modificado por el artículo 622 del C.G.P., pues dicha controversia es propia del Sistema de Seguridad Social Integral”*

*De otra parte es importante señalar, que si bien en el presente conflicto no fue vinculada la Superintendencia de Salud, esta Superioridad se permite señalar que si bien es cierto la Ley 1122 de 2007, en su artículo 41 le otorgó a la Superintendencia Funciones Jurisdiccionales, este conocimiento será a prevención, tal como lo indicó la Superintendencia, por tanto no es excluyente con la Jurisdicción Ordinaria en su especialidad Laboral, tal como se encuentra señalado en el artículo 126 de la Ley 1438 de 2011, simplemente su competencia es de carácter recurrente más no privativa, por tanto el actor puede escoger si realiza la reclamación entre la Superintendencia en sus funciones jurisdiccionales o acude a la Jurisdicción Ordinaria en su especialidad laboral.*

*(...)*

*Por tanto, teniendo claro que la Superintendencia de Salud y Seguridad Social ejerce funciones Jurisdiccionales, los cuales pueden ser impugnados ante la Jurisdicción laboral en su especialidad ordinaria, no cabe duda en que la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, no podría conocer de los temas relacionados por glosas o controversias suscitadas por el régimen de seguridad social, por norma expresa contemplada en el artículo 105 del CPACA, el cual taxativamente dice:*

*Artículo 105. Excepciones. La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo no conocerá de los siguientes asuntos:*

*2. Las decisiones proferidas por autoridades administrativas en ejercicio de funciones jurisdiccionales, sin perjuicio de las competencias en materia de recursos contra dichas decisiones atribuidas a esta jurisdicción. Las decisiones que una autoridad administrativa adopte en ejercicio de la función jurisdiccional estarán identificadas con la expresión que corresponde hacer a los jueces precediendo la parte resolutive de sus sentencias y deberán ser adoptadas en un proveído independiente que no podrá mezclarse con decisiones que correspondan al ejercicio de función administrativa, las cuales, si tienen relación con el mismo asunto, deberán constar en acto administrativo separado. (sfdt)*

*Recientemente esta Corporación mediante providencia aprobada en acta No. 062 del 4 de septiembre de 2019 dentro del radicado 110010102000201901299 00, se unificó la jurisprudencia en los conflictos de jurisdicción relacionados en temas como el aquí estudiado, estableciendo las siguientes reglas y sub-reglas:*

**“Regla de Unificación: La jurisdicción competente para conocer las demandas que versen sus pretensiones en el pago de facturas o cuentas de cobro entre entidades del Sistema Integral de Seguridad Social en Salud, por recobro de servicios, insumos o medicamentos No incluidos en el Plan Obligatorio de Salud POS, previamente devueltos o glosados, es la Jurisdicción Ordinaria, en su especialidad Laboral y de Seguridad Social.**

**Sub regla o regla de apoyo: De acuerdo con la interpretación armónica e integral de lo dispuesto en los artículos 12 de la Ley 270 de 1996 y 2º numeral 4º del Código Procesal del Trabajo de la Seguridad Social, de los cuales se deriva la cláusula general de competencia de la Jurisdicción Ordinaria, se advierte que la especialidad laboral y de seguridad social, es competente para conocer, en primer lugar, de los litigios originados en la prestación de los servicios de seguridad social, suscitados entre los afiliados, beneficiarios o usuarios, los empleadores y las entidades administradores o prestadores.**

**Sub regla de excepción: Quedan excluidos de la aplicación de la regla de unificación, los asuntos provenientes de las controversias de la seguridad social, relativos a: (i) la responsabilidad médica; (ii) los relacionados con contratos; (iii) los asuntos que no hayan sido asignados por el Legislador a una de las jurisdicciones especiales; y (iv) los procesos judiciales referidos a la seguridad social de los servidores públicos, cuando su régimen sea administrado por una persona de derecho público.”**

En ese orden de ideas, resulta claro que existe un **precedente unificado** que determina que los procesos judiciales declarativos en el marco del sistema general de seguridad social en salud, cuyo objeto sea el recobro por concepto de servicios de salud, son de conocimiento de la jurisdicción ordinaria en su especialidad laboral y de seguridad social y por ende no hay lugar a revocar la decisión proferida.

En mérito de lo expuesto,

**RESUELVE:**

**PRIMERO: CONFIRMAR** la decisión adoptada mediante el Auto N° 2019-06-384-NYRD del 23 de septiembre de 2019, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN**  
Magistrado

  
**FREDY IBARRA MARTÍNEZ**  
Magistrado

  
**OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS**  
Magistrado



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA  
SUBSECCIÓN B

AUTO DE SUSTANCIACIÓN N° 2020-09-286 AP

Bogotá, D.C., veinticinco (25) de septiembre de dos mil veinte (2020)

EXP. RADICACIÓN: 250002341000 2017 1928 00  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
ACCIONANTE: CARLOS MARIO DÁVILA SUÁREZ  
ACCIONADO: MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL  
TEMAS: DERECHOS COLECTIVOS A LA SEGURIDAD Y SALUBRIDAD PÚBLICA- ACCESO A INFRAESTRUCTURA QUE GARANTICE LA SALUBRIDAD PÚBLICA - ACCESO A SERVICIOS PÚBLICOS Y PRESTACIÓN EFICIENTE Y DERECHOS DE LOS CONSUMIDORES Y/O USUARIOS  
ASUNTO: DECRETO DE PRUEBAS  
MAGISTRADO PONENTE: MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN

Vista la constancia secretarial que antecede y una vez declarada fallida la audiencia especial de pacto de cumplimiento, se debe continuar con el trámite procesal correspondiente, por lo que se dará apertura al periodo probatorio y se realizará el decreto de pruebas.

I. CONSIDERACIONES

1.1. Apertura de Periodo Probatorio

El artículo 29 de la Ley 472 de 1998 establece la remisión expresa al Código de Procedimiento Civil en lo relacionado con los medios de prueba de la siguiente forma:

*“Artículo 29º.- Clases y Medios de Prueba. Para estas acciones son procedentes los medios de prueba establecidos en el Código de Procedimiento Civil, sin perjuicio de lo que respecto de ellos se disponga en la presente Ley.”*

Ahora bien, el Código de Procedimiento Civil estaba vigente para el momento en que expidió la Ley 472 de 1998, y su derogatoria aconteció, para el caso específico de esta jurisdicción, desde el día 1º de enero de 2014, fecha en la que entró en vigencia el Código General del Proceso para los aspectos no regulados en la Ley 1437 de 2011, según lo sostuvo el Consejo de Estado<sup>1</sup> y lo reafirmó la Sala Administrativa del Consejo Superior de

<sup>1</sup> Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Auto de veinticinco (25) de junio de dos mil catorce (2014). Radicación número: 25000-23-36-000-2012-00395-01(IJ). Consejero ponente: Enrique Gil Botero.

la Judicatura<sup>2</sup>.

De acuerdo con lo anterior, el Despacho dará aplicación a lo previsto en dicho estatuto procesal en lo referente a los medios de prueba establecidos en el Título Único de Pruebas del Código General del Proceso para realizar el decreto de pruebas.

En ese sentido al efectuar el análisis de oportunidad, necesidad, pertinencia, utilidad y legalidad de los medios de prueba solicitados, llega a la conclusión que reúnen esas condiciones los siguientes y por tanto,

## RESUELVE

**PRIMERO.-** **DECRETAR** los medios de prueba que reúnen las condiciones de necesidad, pertinencia, conducencia, legalidad y utilidad:

### 1. DOCUMENTALES APORTADAS

#### 1.1. Parte Demandante

- Copia del oficio No. 201711601824071 del 18 de septiembre de 2019 remitido por el Ministerio de Salud a través del cual se dio respuesta a la petición elevada por los accionantes (Fls 14 a 25)

#### 1.2 Parte Demandada:

- Concepto de la Organización Panamericana de la Salud sobre el consentimiento informado de fecha 15 de septiembre de 2014, en respuesta al memorando No. 201421101040531. (Fls 107 CD)
- Pronunciamiento de la Academia Nacional de Medicina sobre la vacuna contra el VPH de fecha 5 de mayo de 2016. (Fls 107 CD),
- Acta del 28 de agosto de 2015 del Comité Nacional de Prácticas de Inmunización - CNIP- sobre la unidad de análisis casos ESAVI de la menos A.C.M.P (Fls 107 CD)
- Documento de lineamientos técnicos y operativos para la vacunación contra el Virus del Papiloma Humano expedido por el Ministerio de Salud (Fls 107 CD)
- Documento denominado Protocolo ESAVI de fecha 8 de agosto de 2011, expedido por el Instituto Nacional de Salud -INS. (Fls 107 CD)

### 2. DOCUMENTALES TENDIENTES A OBTENER MEDIANTE OFICIO.

- A. Por Secretaría oficiar al Instituto Nacional de Salud a fin de que en el término de 20 días contados a partir del recibo de la comunicación informe los casos reportados ante el Sistema de Vigilancia en Salud Pública -SIVIGILA- relacionados ante el Evento Supuestamente Atribuirle a Vacunación e Inmunización ESAVI con la Vacuna contra el VPH en todo el territorio nacional y su informe final según protocolo,

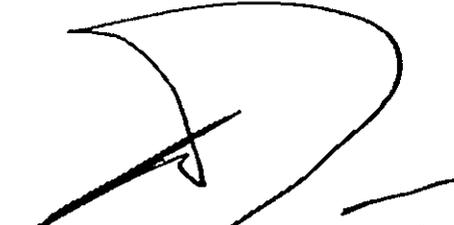
---

<sup>2</sup> Consejo Superior de la Judicatura. Sala Administrativa. Acuerdo PSAA15-10392 de 1º de octubre de 2015 "Por el cual se reglamenta la entrada en vigencia del Código General del Proceso".

Esta prueba solicitada por la entidad demandada será ampliada oficiosamente por el Despacho, a fin de que el Instituto Nacional de Salud en el mismo documento informe: i) si en la actualidad ya se pudo establecer si los trastornos, síntomas o signos referidos por las pacientes se originaron o no por la aplicación de la vacuna y protocolo aplicado para su seguimiento y atención integral.

- B. Por Secretaría oficiar al Ministerio de Salud a fin de que, en el término de 20 días contados a partir del recibo de la comunicación, remita copia de la sesión del 3 mayo de 2012 en la que el Comité de Prácticas de Inmunización recomendó al Ministerio de Salud la introducción de la vacuna tetravalente y bivalente contra el VPH al esquema de vacunación del país.
- C. Por Secretaría oficiar al Comité Nacional de Prácticas de Inmunización a fin de que, en el término de 20 días contados a partir del recibo de la comunicación las copias de las actas sobre la unidad de análisis de los casos ESAVI desde el año 2013, año en que se inició con la aplicación de la vacuna a la actualidad.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN**  
Magistrado.

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



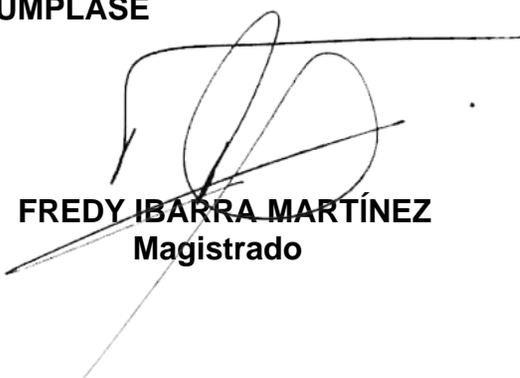
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA  
SUB SECCIÓN B**

Bogotá DC, veintiuno (21) de septiembre de dos mil veinte (2020)

<b>Magistrado Ponente:</b>	<b>FREDY IBARRA MARTÍNEZ</b>
<b>Expediente No.</b>	<b>No. 11001-33-34-004-2018-00102-02</b>
<b>Demandante:</b>	<b>TRANSPORTE AUTOSOL</b>
<b>Demandado:</b>	<b>DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES</b>
<b>Medio de control:</b>	<b>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO APELACIÓN SENTENCIA</b>
<b>Asunto:</b>	<b>CORRE TRASLADO PARA ALEGATOS DE CONCLUSIÓN</b>

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**



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

**AUTO INTERLOCUTORIO N° 2020-09-354-NYRD**

Bogotá D.C., Diecisiete (17) de Septiembre dos mil veinte (2020)

**EXP. RADICACIÓN:** 2500023410002018015400  
**MEDIO DE CONTROL:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO.  
**ACCIONANTE:** NATION CLINICS CENTENARIO S.A.S  
**ACCIONADO:** SALUDCOOP EN LIQUIDACIÓN EPS  
**TEMAS:** NULIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS QUE GRADUA ACREENCIAS  
**ASUNTO:** PRONUNCIAMIENTO SOBRE RECURSO DE REPOSICIÓN CONTRA AUTO 2019-12-553 NYRD

**MAGISTRADO PONENTE MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN.**

**I. ANTECEDENTES**

En ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del derecho consagrado en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, NATIONAL CLINICS CENTENARIO S.A.S, interpuso demanda solicitando se declare la nulidad de las Resoluciones **N° 1960 del 06 marzo de 2017** “*Por la cual se resuelven objeciones a los créditos presentados oportunamente, se califican y gradúan las acreencias*”, y **N° 1974 del 14 de julio de 2017** “*Por la cual se resuelve el Recurso de Reposición interpuesto contra la Resolución N° 1960 del 06 de marzo de 2017*”.

Como consecuencia de la anterior determinación y a título de **restablecimiento del derecho** solicita se ordene a la Agente Especial Liquidadora a reconocer como acreencia válida y oportuna dentro de las obligaciones por concepto de deudas con las Instituciones Prestadoras de Salud identificadas como Clase B dentro del trámite liquidatario (identificada con el número 26555).

Así mismo, solicita se ordene pagar a título de restablecimiento del derecho la suma de mil ciento trece millones ciento sesenta y un mil setecientos setenta y cinco pesos (\$1.113.161.775.oo MCTE) y cancelar todas las sumas líquidas a la que

sea condenada la demandada debidamente reajustados conforme al incremento del salario mínimo legal mensual vigente al momento del pago.

Mediante auto interlocutorio No. 2018-09-549 del 21 de septiembre de 2018, se admitió la demanda y ordenó correr los respectivos traslados.

Sin embargo, estando el proceso para programar la audiencia inicial la Sala advirtió que el objeto del debate versar sobre el cobro por vía judicial de los servicios de salud prestados por parte del NATIONAL CLINICS CENTENARIO S.A.S, le corresponde a la Jurisdicción Ordinaria Laboral, dirimir tal discusión, por lo que mediante Auto N° 2019-12-553-NYRD del 16 de diciembre de 2019, se declaró que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca carece de jurisdicción para conocer del asunto de la referencia, se ordenó la remisión del expediente a los juzgados laborales de Bogotá.

Frente a dicha decisión el demandante presenta recurso de reposición y en subsidio apelación mediante escrito del 15 de junio de 2020 por no encontrarse de acuerdo con la decisión proferida por el Despacho.

## II CONSIDERACIONES

### 2.1. Procedencia del Recurso interpuesto

El artículo 242 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo establece respecto del recurso de reposición:

*“Artículo 242. Reposición. Salvo norma legal en contrario, el recurso de reposición procede contra los autos que no sean susceptibles de apelación o súplica.*

*En cuanto a su oportunidad y trámite se aplicará lo dispuesto en el Código de Procedimiento Civil”*

A su turno el artículo 243 ibídem indica:

*“Artículo 243. Apelación. Son apelables las sentencias de primera instancia de los Tribunales y de los Jueces. También serán apelables los siguientes autos proferidos en la misma instancia por los jueces administrativos:*

- 1. El que rechace la demanda.*
- 2. El que decreta una medida cautelar y el que resuelva los incidentes de responsabilidad y desacato en ese mismo trámite.*
- 3. El que ponga fin al proceso.*
- 4. El que apruebe conciliaciones extrajudiciales o judiciales, recurso que solo podrá ser interpuesto por el Ministerio Público.*
- 5. El que resuelva la liquidación de la condena o de los perjuicios.*
- 6. El que decreta las nulidades procesales.*
- 7. El que niega la intervención de terceros.*
- 8. El que prescinda de la audiencia de pruebas.*

9. El que deniegue el decreto o práctica de alguna prueba pedida oportunamente.

*Los autos a que se refieren los numerales 1, 2, 3 y 4 relacionados anteriormente, serán apelables cuando sean proferidos por los tribunales administrativos en primera instancia.*

*El recurso de apelación se concederá en el efecto suspensivo, salvo en los casos a que se refieren los numerales 2, 6, 7 y 9 de este artículo, que se concederán en el efecto devolutivo.*

En el presente caso, la decisión objeto de controversia es el Auto N° 2019-12-553-NYRD del 16 de diciembre de 2019, mediante el cual se declaró que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca carece de jurisdicción para conocer del asunto de la referencia y toda vez que este no es susceptible de apelación ni súplica, habida cuenta que se está adoptando la decisión en ejercicio de un control de legalidad oficioso que no representa el rechazo de la demanda o la terminación del proceso o alguna de las decisiones en listadas en la normativa *supra*, resulta procedente únicamente el recurso de reposición interpuesto por la parte demandante.

## 2.2. Oportunidad de presentación del recurso de reposición

El artículo 242 de la Ley 1437 de 2011 indica que la oportunidad y trámite para interponer el recurso de reposición está regulado en el Código General del Proceso, el cual establece:

***“Artículo 318. Procedencia y oportunidades.***

*(...)*

*El recurso deberá interponerse con expresión de las razones que lo sustenten, en forma verbal inmediatamente se pronuncie el auto. Cuando el auto se pronuncie fuera de audiencia el recurso deberá interponerse por escrito **dentro de los tres (3) días siguientes al de la notificación del auto.**” (Subrayado y negrilla fuera de texto)*

En el *sub lite* se tiene que el Auto N° 2019-12-554-NYRD del 16 de diciembre de 2019 que inadmitió la demanda, fue notificado por estado el 19 del mismo mes y año (Fl. 225 anverso cuaderno principal) y el recurso de reposición fue presentado el 15 de enero de 2020 (Fl. 227 cuaderno principal), por lo que se tiene es oportuno.

## 2.3 Traslado de Recurso

En la constancia secretarial obrante a folio 235, se evidencia que se corrió traslado del recurso de reposición durante los días 23, 24 y 25 de enero de 2020, sin pronunciamiento alguno de los extremos procesales.

#### **2.4 Sustento fáctico y jurídico del Recurso de Reposición:**

Los argumentos del recurrente pueden resumirse en señalar que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca si debe pronunciarse sobre el objeto en debate por cuanto lo discutido a través del medio de control es la legalidad de un acto administrativo expedido por la agente liquidadora de Saludcoop en Liquidación, en el que se pronuncia sobre la aceptación, graduación o rechazo de uno créditos, por lo que en virtud del artículo 295 del Estatuto Financiero se debe demandar ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, en atención a la cláusula consagrada en el artículo 104 de la Ley 1437 de 2011 y al principio de especialidad regulado no en el numeral 1 del artículo 5 de la Ley 57 de 1887.

Lo anterior teniendo en cuenta que, las resoluciones cuya legalidad se debate fueron emitidas en para el proceso de intervención forzosa ordenado por la Superintendencia Nacional de Salud por lo tanto no se trata de un conflicto de seguridad social que deba ser dirimido por la Jurisdicción Laboral, puesto que esta no tendría competencia para realizar el proceso ejecutivo.

Finalmente, el demandante alega que el Honorable Consejo de Estado admitió el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho interpuesto por el señor Wilmer Osvaldo Reatiaga Molina en contra de Saludcoop E.P.S en Liquidación a fin de discutir la legalidad de los mismos actos administrativos que aquí se debaten, es decir, las Resoluciones Nos. 10 y 178 del 29 de febrero de 2016, 179 del 7 de marzo de 2016, 180 del 11 de marzo de 2016, 1939 del 30 de noviembre de 2016 y 1935 del 10 de agosto de 2016.

#### **2.5 Consideraciones de fondo en torno al recurso de reposición interpuesto**

En principio se advierte que la controversia suscitada por el recurrente versa sobre la naturaleza del objeto del litigio, pues indica que, al enjuiciar la legalidad de la manifestación de la voluntad de un particular con funciones administrativas, como lo es la agente liquidadora de Saludcoop, la jurisdicción contenciosa administrativa es la llamada a revolver la situación en comento, máxime si se tienen en cuenta que los actos administrativos fueron expedidos en el marco de un proceso de intervención forzosa adelantado por la Superintendencia Nacional de Salud.

En ese contexto, el Despacho analizará si atendiendo al objeto de controversia, es decir el reclamo del pago total de los servicios de salud prestados por NATIONAL CLINICS CENTENARIO S.A.S que fue rechazado por su agente liquidadora debe ser tramitada en la jurisdicción contenciosa administrativa u ordinaria laboral.

Así las cosas, y precisamente por lo resaltado en el recurso por el extremo actor, es claro que lo que se pretende en el presente asunto es la nulidad de un preciso acto administrativo por el cual el liquidador de Saludcoop EPS en liquidación se pronunció respecto de las objeciones a los créditos presentados oportunamente por el demandante donde se calificó y graduó unas acreencias con cargo a la masa liquidatoria de Saludcoop EPS en liquidación en el sentido de acceder parcialmente al recurso y aceptar solo una parte del valor reclamado, motivo por el cual el tema central de discusión está precisamente constituido por la prestación de los

servicios de la seguridad social por cuanto National Clinics Centenario S.A.S., afirma haber prestado servicios de salud a los afiliados de Salucoop EPS de los cuales no le fueron reconocidos algunos de los créditos, es decir el principal interés de la parte demandante es el cobro por la vía judicial de los valores referentes a la cobertura y suministro efectivo de servicios de salud.

En ese sentido, es necesario preliminarmente aclarar al demandante que si bien el libelo radicado bajo el 11001032400020170008400 que fue admitido el 27 marzo de 2019 por la Sección Primera del Honorable Consejo de Estado, tiene como propósito no reclamar el pago de servicios de salud prestados a los usuarios, sino cuestionar la competencia del agente liquidador de Saludcoop E.P.S de dejar sin efectos los reconocimientos créditos realizados previamente, vulnerando los derechos ya adquiridos, la garantía constitucional al derecho a la igualdad y el principio de confianza legítima.

De otro lado, se llama la atención sobre la previsión que el Estatuto Financiero hace sobre la discusión de la naturaleza de los actos del liquidador en el proceso de intervención forzosa, contenida en el numeral 2 del artículo 295 de la siguiente manera:

*Naturaleza de los actos del liquidador. Las impugnaciones y objeciones que se originen en las decisiones del liquidador relativas a la aceptación, rechazo, prelación o calificación de créditos y, en general, las que por su naturaleza constituyan actos administrativos, corresponderá dirimir las a la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Los actos administrativos del liquidador gozan de presunción de legalidad y su impugnación ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo no suspenderá en ningún caso el proceso liquidatorio.*

*Contra los actos administrativos del liquidador únicamente procederá el recurso de reposición; contra los actos de trámite, preparatorios, de impulso o ejecución del proceso, no procederá recurso alguno.*

*Las decisiones sobre aceptación, rechazo, calificación o graduación de créditos, quedarán ejecutoriadas respecto de cada crédito salvo que contra ellas se interponga recurso. En consecuencia, si se encuentran en firme los inventarios, el liquidador podrá fijar inmediatamente fechas para el pago de tales créditos. Lo anterior, sin perjuicio de resolver los recursos interpuestos en relación con otros créditos y de la obligación de constituir provisión para su pago en el evento de ser aceptados.*

(...)

No obstante, si bien es cierto que este proceso tiene como objetivo realizar un estudio de legalidad sobre los actos administrativos acusados que fueron proferidos por un agente liquidador sobre la calificación y aceptación de créditos, no puede dejarse de lado que el análisis en mención comportaría precisamente la revisión de unos elementos probatorios que pretenden demostrar no solo que efectivamente se prestaron, los servicios de salud que la demandante asegura haber suministrado o sino que estos fueron acreditados debidamente, lo que la parte demandada niega, por lo que se concluye que no se trata de cualquier acreencia o deuda, para que le sea aplicable la norma de contenido general y

anterior al Código Procesal del Trabajo y la Seguridad Social, pues se trata de resolver un conflicto referente al sistema de seguridad social en salud.

Así las cosas, dada la especificidad del debate, no es necesario tener en cuenta la naturaleza jurídica del vínculo de las partes ni los actos que reconocieron o negaron el derecho sustancial en esa materia sino, la relación entre los afiliados, beneficiarios o usuarios, empleadores y las entidades administradoras o prestadoras de servicios de salud<sup>1</sup>. Por lo que independientemente de que se trate de un acto administrativo este no es un argumento para que la competencia para conocer de ese tipo de asuntos recaiga en esta jurisdicción por el hecho de que ya se encuentra asignada a la jurisdicción ordinaria laboral y de la Seguridad Social en virtud de lo dispuesto en el artículo 622 de la Ley 1564 de 2012 que modificó el numeral 4 del artículo 2 del Código Procesal del Trabajo y la Seguridad Social que señala lo siguiente:

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

(...)

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

De igual forma y sobre la interpretación de esta normativa, como se señaló en el auto recurrido ya el Consejo Superior de la Judicatura a través de su nutrida jurisprudencia ha sido claro en determinar que los procesos judiciales declarativos en el marco del sistema general de seguridad social en salud, cuyo objeto sea el recobro por concepto de servicios de salud, son de conocimiento de la jurisdicción ordinaria en su especialidad laboral y de seguridad social, sin importar “ **el nomen jurís de la demanda**”, pues (...) **lo que determina la jurisdicción a tramitar el proceso, sino la real pretensión y objeto del litigio**”, de allí que esta Superioridad como Juez del conflicto está autorizada para efectuar una **hermenéutica vinculante sobre las normas que atribuyen competencia a las Jurisdicciones trabadas en el conflicto, labor que está íntimamente ligada al examen del caso concreto, consistente en la verificación de la realidad procesal identificable con la pretensión de la demanda, “integrando para ello las circunstancias de hecho y de derecho que la rodean o condicionan”**.<sup>2</sup>

En relación a lo anterior, es necesario traer a colación el último pronunciamiento de este órgano colegiado sobre el particular, es decir el auto del 5 de diciembre de 2019 expedido dentro del proceso No. 2019-2402 en el que se resuelve una colisión entre las dos jurisdicciones, la contenciosa administrativa y la laboral, pues el Juzgado Dieciocho Laboral del Circuito de Cali y el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Cali indican que ninguno es competente para

---

<sup>1</sup> Corte Constitucional en sentencia C-1027 de 27 de noviembre de 2002, MP Clara Inés Vargas Hernández.

<sup>2</sup> Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, sentencia de 29 de mayo de 2019, expediente no. 2013-02678-01.

conocer la demanda de reparación directa incoada por el Centro Médico Camino Real S.A.S. contra el Ministerio de Salud, Superintendencia Nacional de Salud, Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia.

A través del mencionado libelo se pretendía el pago de las facturas de los servicios de salud suministrados por la Clínica Santiago de Cali y el Centro Médico Camino Real S.A.S, a los afiliados, pensionados y demás beneficiarios del FONDO PASIVO SOCIAL DE FERROCARRILES NACIONALES DE COLOMBIA- DIVISIÓN PACIFICO, por lo que al haber desvinculado las entidades estatales Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Cali, remitió a la jurisdicción ordinaria para su trámite, sin embargo asignado el proceso al Juzgado Dieciocho Laboral del Circuito de Cali, indicó que correspondía a la especialidad civil.

Al igual que las demás providencias que se han señalado en este auto, el Consejo Superior de la Judicatura insiste que debido al objeto de la litis que no es otro que **el cobro judicial** por parte del “CENTRO MÉDICO CAMINO REAL S.A.S., antes UNIDAD MÉDICA CAMINO REAL LTDA., contra LA NACIÓN MINISTERIO DE SALUD, SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD, FONDO DE PASIVO SOCIAL DE FERROCARRILES NACIONALES DE COLOMBIA” le corresponde definitivamente a la **Jurisdicción Ordinaria en la especialidad laboral** dirimir dicho conflicto pues:

*(...) la controversia se suscitó entre una entidad administrativa prestadora del servicio de salud de carácter particular y una entidad pública, situación que sin lugar a dudas, se enmarca en lo normado y ya referido numeral 4 del artículo 2 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, modificado por el artículo 622 del C.G.P., pues dicha controversia es propia del Sistema de Seguridad Social Integral”*

*De otra parte es importante señalar, que si bien en el presente conflicto no fue vinculada la Superintendencia de Salud, esta Superioridad se permite señalar que si bien es cierto la Ley 1122 de 2007, en su artículo 41 le otorgó a la Superintendencia Funciones Jurisdiccionales, este conocimiento será a prevención, tal como lo indicó la Superintendencia, por tanto no es excluyente con la Jurisdicción Ordinaria en su especialidad Laboral, tal como se encuentra señalado en el artículo 126 de la Ley 1438 de 2011, simplemente su competencia es de carácter recurrente más no privativa, por tanto el actor puede escoger si realiza la reclamación entre la Superintendencia en sus funciones jurisdiccionales o acude a la Jurisdicción Ordinaria en su especialidad laboral.*

*(...)*

*Por tanto, teniendo claro que la Superintendencia de Salud y Seguridad Social ejerce funciones Jurisdiccionales, los cuales pueden ser impugnados ante la Jurisdicción laboral en su especialidad ordinaria, no cabe duda en que la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, no podría conocer de los temas relacionados por glosas o controversias suscitadas por el régimen de seguridad social, por norma expresa contemplada en el artículo*

*105 del CPACA, el cual taxativamente dice:*

Artículo 105. Excepciones. La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo no conocerá de los siguientes asuntos:

2. Las decisiones proferidas por autoridades administrativas en ejercicio de funciones jurisdiccionales, sin perjuicio de las competencias en materia de recursos contra dichas decisiones atribuidas a esta jurisdicción. Las decisiones que una autoridad administrativa adopte en ejercicio de la función jurisdiccional estarán identificadas con la expresión que corresponde hacer a los jueces precediendo la parte resolutive de sus sentencias y deberán ser adoptadas en un proveído independiente que no podrá mezclarse con decisiones que correspondan al ejercicio de función administrativa, las cuales, si tienen relación con el mismo asunto, deberán constar en acto administrativo separado. (sfdt)

Recientemente esta Corporación mediante providencia aprobada en acta No. 062 del 4 de septiembre de 2019 dentro del radicado 110010102000201901299 00, se unificó la jurisprudencia en los conflictos de jurisdicción relacionados en temas como el aquí estudiado, estableciendo las siguientes reglas y sub-reglas:

**“Regla de Unificación: La jurisdicción competente para conocer las demandas que versen sus pretensiones en el pago de facturas o cuentas de cobro entre entidades del Sistema Integral de Seguridad Social en Salud, por recobro de servicios, insumos o medicamentos No incluidos en el Plan Obligatorio de Salud POS, previamente devueltos o glosados, es la Jurisdicción Ordinaria, en su especialidad Laboral y de Seguridad Social.**

**Sub regla o regla de apoyo: De acuerdo con la interpretación armónica e integral de lo dispuesto en los artículos 12 de la Ley 270 de 1996 y 2º numeral 4º del Código Procesal del Trabajo de la Seguridad Social, de los cuales se deriva la cláusula general de competencia de la Jurisdicción Ordinaria, se advierte que la especialidad laboral y de seguridad social, es competente para conocer, en primer lugar, de los litigios originados en la prestación de los servicios de seguridad social, suscitados entre los afiliados, beneficiarios o usuarios, los empleadores y las entidades administradores o prestadores.**

**Sub regla de excepción: Quedan excluidos de la aplicación de la regla de unificación, los asuntos provenientes de las controversias de la seguridad social, relativos a: (i) la responsabilidad médica; (ii) los relacionados con contratos; (iii) los asuntos que no hayan sido asignados por el Legislador a una de las jurisdicciones especiales; y (iv) los procesos judiciales referidos a la seguridad social de los servidores públicos, cuando su régimen sea administrado por una persona de derecho público.”**

En ese orden de ideas, resulta claro que existe un **precedente unificado** que determina que los procesos judiciales declarativos en el marco del sistema general de seguridad social en salud, cuyo objeto sea el recobro por concepto de servicios de salud, son de conocimiento de la jurisdicción ordinaria en su especialidad laboral y de seguridad social y por ende no hay lugar a revocar la decisión proferida.

En mérito de lo expuesto,

**RESUELVE:**

**PRIMERO: CONFIRMAR** la decisión adoptada mediante el Auto N° 2019-12-553 NYRD del 16 de diciembre de 2019, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN**  
Magistrado



**FREDY IBARRA MARTÍNEZ**  
Magistrado



**OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS**  
Magistrado

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**

**-SECCION PRIMERA-**

**-SUBSECCION "A"-**

Bogotá, D.C., dieciocho (18) de septiembre de dos mil veinte (2020)

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

**Expediente No. 25000-23-41-000-2018-00546-00**

**Demandante: LILIANA VILLADA LLANOS Y OTROS**

**Demandado: MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO Y OTROS**

**Medio de Control: REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO**

**SISTEMA ORAL**

---

**ASUNTO: Resuelve recurso de reposición.**

Procede el Despacho a resolver el recurso de reposición interpuesto contra el auto del 11 de septiembre de 2018 por el cual se remitió el expediente al Despacho del Magistrado Dr. Oscar Armando Dimaté Cárdenas con el fin de estudiar la integración del grupo actor con el expediente con radicación No. 11001-33-42-47-2016-00639-01.

**1. DEL ESCRITO DE DEMANDA:**

1.1. En radicado del 23 de mayo de 2018, la señora Liliana Villada Llanos actuando en representación del señor Jairo Riaño Villada, interno de la cárcel San Isidro de Popayán y actuando por intermedio de apoderado, interpuso demanda en el medio de control de reparación de los perjuicios causados a un grupo, en la que se pretende:

*PRIMERA. Con base en lo anteriormente expuesto solicito declarar administrativa y patrimonialmente responsable A LA NACIÓN COLOMBIANA, MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO, INSTITUTO PENITENCIARIO Y CARCELARIO "INPEC", UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS "USPEC", por la crisis humanitaria causada por el hacinamiento carcelario en la Cárcel de San Isidro de Popayán y si es posible también que se declare responsable a estas entidades por el hacinamiento de las demás cárceles que hacen parte del Estado de cosas inconstitucional declarado por la Corte Constitucional en las sentencias T-388/2013, T-127/2016, T-672/2015 de la Cárcel Modelo de Bucaramanga, Cárcel La 40 de Pereira, EPMSC de Santa Rosa de Cabal, El Pedregal de Medellín (pabellón de hombres), Penitenciaría de Cúcuta EPMSC de Anserma, Cárcel de San Vicente de Chucurí, Cárcel de las Mercedes de Cartago, Cárcel de Palmira, Cárcel de Villavicencio, T-388/2013, EPMSC BELLAVISTA, Complejo Carcelario y Penitenciario Metropolitano de Cúcuta, COCUC (proceso T-3526653), Establecimiento Penitenciario de Alta y Mediana Seguridad y Carcelario de Alta Seguridad, EPAMSCAS (proceso T-3535828), el Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de Medellín Bellavista (Expediente T-3645480), el Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Alta y Mediana Seguridad de Popayán "San Isidro" (Expediente T-375561, T-3759881, T-3759882) el Establecimiento Penitenciario de Barrancabermeja (Expediente T-3805761), mediante las cuales la Corte Constitucional declaró el estado de cosas inconstitucional por el hacinamiento carcelario, como también las Acacias Meta y demás cárceles de Colombia.*

*SEGUNDO: Como consecuencia de las anteriores declaraciones condenar A LA NACIÓN COLOMBIANA, MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO, INSTITUTO PENITENCIARIO Y CARCELARIO "INPEC", UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS "USPEC" A reparar integralmente al grupo de presos ordenando el pago de los perjuicios morales en cuantía de 20 .M.M.L.V. como mínimo para cada interno integrante del grupo demandante y de los que se adhieran a la demanda y se acojan a la sentencia. Porque el hacinamiento conlleva a la vulneración de los derechos fundamentales i) "Derecho a la dignidad humana", ii) "derecho a la no tortura, ni a tratos crueles, inhumanos, degradantes"; iii) "derecho al no hacinamiento, a un espacio mínimo vital", iv) "derecho a la resocialización" y v) "derecho a la civilidad".*

*TERCERO: Como consecuencia de las anteriores declaraciones condenar A LA NACIÓN COLOMBIANA, MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO, INSTITUTO PENITENCIARIO Y CARCELARIO "INPEC", UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS "USPEC" a reparar integralmente al grupo de presos ordenando el pago de perjuicios por afectación al medio ambiente en establecimiento carcelario y por la afectación a la integridad física y psicológica, en cuantía de 20 S.M.M.L.V. como mínimo para cada interno integrante del grupo demandante y de los que se adhieran a la demanda y se acojan a la sentencia.*

*CUARTO: Como consecuencia de las anteriores declaraciones condenar A LA NACIÓN COLOMBIANA, MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL*

*DERECHO, INSTITUTO PENITENCIARIO Y CARCELARIO "INPEC", UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS "USPEC" A reparar integralmente a LILIANA VILLADA LLANOS madre del interno JAIRO RIAÑO VILLADA y al grupo de familiares más próximos de los presos como padre, madre, esposa, esposo, hijos, hijas, hermanos, compañera o compañero permanente ordenando el pago de los perjuicios morales en cuantía de 10 S.M.M.L.V. como mínimo para cada interno integrante del grupo demandante y de los que se adhieran a la demanda y se acojan a la sentencia. Porque estos familiares por el hacinamiento en que viven sus parientes en permanente vulneración de los derechos fundamentales i) "Derecho a la dignidad humana", ii) "derecho a la no tortura, ni a tratos crueles, inhumanos, degradantes"; iii) "derecho al no hacinamiento, a un espacio mínimo vital", iv) "derecho a la resocialización" y v) "derecho a la civilidad". Padecen sufrimiento moral y sobre todo que estos parientes padece también el hacinamiento carcelario en el día de las visitas.*

*QUINTO: Igualmente como consecuencia de las anteriores declaraciones condenar A LA NACIÓN COLOMBIANA, MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO, INSTITUTO PENITENCIARIO Y CARCELARIO "INPEC", UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS "USPEC" A reparar integralmente al grupo de presos ordenando el pago de los perjuicios por violación de los derechos constitucionales y universales de la dignidad humana en cuantía de 20 S.M.M.L.V. para cada interno integrante del grupo demandante y de los que se adhieran a la demanda y se acojan a la sentencia.*

*SEXTO: Igualmente como consecuencia de las anteriores declaraciones condenar A LA NACIÓN COLOMBIANA, MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO, INSTITUTO PENITENCIARIO Y CARCELARIO "INPEC", UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS "USPEC" A reparar integralmente al grupo de presos ordenando el pago de los perjuicios materiales en los que tiene que ver con el daño emergente y lucro cesante por la omisión en la entrega periódica y de buena calidad el KIT de aseo y kit para dormir, perjuicios que se liquidarán tentativamente en el respectivo acápite, para cada interno integrante del grupo demandante y de los que se adhieran a la demanda y se acojan a la sentencia.*

*SÉPTIMO: Que se ordene a las entidades demandadas que en los diarios escritos y en acto público televisado y en horario familiar pedir perdón a la población reclusa de Colombia y a sus familiares por el hacinamiento en que viven sus parientes a quienes se les vulneró de permanente los derechos fundamentales i) "Derecho a la dignidad humana", ii) "derecho a la no tortura, ni a tratos crueles, inhumanos, degradantes"; iii) "derecho al no hacinamiento, a un espacio mínimo vital", iv) "derecho a la resocialización" y v) "derecho a la civilidad". Padecen sufrimiento moral perdón que debe ir acompañado con la:*

*OCTAVO: Se ordene a las entidades demandadas que construyan IPS de tercer nivel bien dotadas para la atención médica a la población reclusa.*

*NOVENO: Para mitigar la vulnerabilidad de la población en las cárceles objeto de esta demanda se opte por adelantar jornadas de salud con especialistas en todas las áreas de la medicina, psicólogos, psiquiatras donde se les suministre los medicamentos a la población y se les suministre el KIT de aseo y para dormir.*

*DÉCIMO: Que se establezca en el país un día anual concertado con la población reclusa y ex reclusos para conmemorar el día del i) “Derecho a la dignidad humana”, ii) “derecho a la no tortura, ni a tratos crueles, inhumanos, degradantes”; iii) “derecho al no hacinamiento, a un espacio mínimo vital”, iv) “derecho a la resocialización” y v) “derecho a la civilidad”; que bien podía ser el día de las Mercedes.*

*Se condene en costas y gastos del proceso a los demandados vencidos en juicio.*

*DISPÓNESE las indemnización correspondientes a las demás personas del grupo que no hayan concurrido al proceso y que dentro del trámite de la misma solicite su inclusión o dentro de los veinte (20) días siguientes a la publicación de la presente sentencia decidan acogerse, suministrando la información de que trata el artículo 55 de la Ley 472 de 1998, quienes no podrán invocar daños extraordinarios excepcionales a los probados en el presente proceso. Para lo cual deberá observarse, igualmente, lo preceptuado en el literal b) del número 3º del artículo 64 in fine.*

*LIQUÍDENSE los honorarios del abogado coordinador en una suma equivalente al 10 por ciento de la indemnización que obtengan cada uno de los miembros del grupo representados judicialmente y el 10% de los miembros del grupo que no hayan sido representados judicialmente tal como dispone el artículo 65 No. 6 de la Ley 472 de 1998 y de los que se acojan a la sentencia”.*

1.2. En el escrito de demanda se identificó el grupo así:

*“El grupo inicial está conformado por presos que se encuentran en La Cárcel de San Isidro de Popayán. Y demás presos contemplados en las cárceles del país, que le sirvieron a la Corte Constitucional para declarar el estado de cosas inconstitucional mediante sentencia T-388 de 2013, 672 de 2015, 127 de 2016”<sup>1</sup>.*

1.3. De igual manera en la demanda se refieren como criterios para la identificación de los integrantes del grupo los siguientes:

*“1.-) Hacen parte de este grupo todas las personas privadas de la libertad condenados o sindicados que permanecen en la cárcel San Isidro de Popayán y las demás cárceles relacionadas en las sentencias que*

---

<sup>1</sup> EXPEDIENTE. Folio 66.

*declaran el Estado de Cosas Inconstitucional” T-388 de 2013, 672 de 2015, 127 de 2016.*

*2.-) Hacen parte del grupo las personas que al momento de presentar esta demanda hayan recuperado su libertad por pena cumplida, subrogado penal o sustitución de aseguramiento, habeas corpus, libertad condicional y que hayan padecido hacinamiento carcelario durante el tiempo de reclusión; así como los familiares del preso más próximo tales como: padre, madre, hijos, hijas, esposa, compañeros y compañeras permanentes, hermanos de las personas privadas de la libertad en la cárcel San Isidro de Popayán, y las demás cárceles relacionadas en la demanda”.*

1.4. En el acápite “caducidad de la acción” de la demanda, se refiere que el periodo que abarca la acción es desde la declaratoria del estado de cosas inconstitucional, esto es, desde el 28 de junio de 2013 hasta la fecha de la presentación de la demanda.

## **2. ACTUACIÓN PROCESAL:**

En auto del 11 de septiembre de 2018, notificado por estado del 3 de octubre de 2018, el Despacho resolvió remitir el expediente al Despacho del Magistrado Dr. Oscar Armando Dimaté Cárdenas, con el fin que de estudiar la posible integración del grupo actor con el del expediente con Radicado No. 11001-33-42-047-2016-00639.

## **3. DEL RECURSO DE REPOSICIÓN:**

En escrito con radicación del 5 de octubre de 2018, el apoderado de la parte actora interpuso recurso de reposición argumentando:

i) Los Magistrados del Tribunal han inadmitido las demandadas interpuestas por el movimiento nacional carcelario, para luego rechazarlas bajo el argumento que el hacinamiento no es igual en todas las cárceles, entre otras exigencias discrecionales, y por tanto manifestaron que se debía presentar la demanda por cada centro carcelario.

ii) Esta situación ha ocasionado una congestión de los despachos judiciales, en tanto que se interpusieron varias acciones, entre ellas la acción de grupo No. 2013-02568 por el hacinamiento en la cárcel Modelo de Bogotá y las demás cárceles que compartieron los supuestos fácticos, y solo se admitió la acción por los internos de la cárcel la Modelo de Bogotá, dentro de la cual ya hubo sentencia de primera instancia favorable, y ahora se tramita la segunda instancia.

iii) También se radicó la acción de grupo por el hacinamiento carcelario de la Cárcel La Picota de Bogotá, en Expediente No. 2014-00085, y las demás cárceles que compartieron los supuestos fácticos, y solo se admitió la acción por los internos de la cárcel La Picota.

iv) Igualmente se radicó la acción de grupo identificada con el radicado No. 2016-01951 por el hacinamiento en la cárcel de mujeres El Buen pastor de Bogotá D.C., y las demás cárceles que compartieran los supuestos fácticos, y solo se admitió por las internas de ese centro carcelario. Incluso se solicitó que se acumulara la acción con la identificada con el radicado No. 2016-00639, siendo negada bajo el argumento que las pretensiones eran distintas.

v) Por tanto, no se comparte la decisión adoptada en este caso, referente a la integración del grupo actor con el del proceso No. 2016-00639, por cuanto la demanda solo fue admitida por el hacinamiento carcelario presentado en la Cárcel del Buen Pastor.

vi) Existen las acciones de grupo Nos. 2014-00085 y 2016-01951 por el hacinamiento carcelario en la Cárcel el Buen Pastor de Bogotá, y la acción identificada con el radicado No. 2013-02568 cuenta con sentencia de primera instancia, en el cual debería emitirse auto de trámite para integrar a estas demandas los grupos actores.

vii) De ser procedente el auto de trámite debería remitirse ante el magistrado que conoce la acción de grupo No. 2014-00085 que es la más antigua, porque al igual que la acción No. 2018-00546 trata del mismo aspecto fáctico

contemplado en la sentencia T-388 de 2013 y otras decisiones sobrevinientes de la H. Corte Constitucional.

#### **4. TRÁMITE DEL RECURSO DE REPOSICIÓN:**

El recurso interpuesto se fijó en lista por la Secretaría de la Sección el 10 de octubre de 2018. El término de traslado corrió desde el 11 de octubre de 2018 al 16 de octubre de 2018. No hubo intervención dentro del término.

5. En escrito con radicado del 6 de septiembre de 2019 el apoderado del grupo actor solicitó que la acción se tramitara por los presos y sus familiares de la cárcel San Isidro de Popayán, y se excluyan a los demás internos de las otras cárceles, teniendo en cuenta la posición mayoritaria de los magistrados del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que consideran que el hacinamiento no es igual en todas las cárceles de Colombia, excepto por el magistrado Dr. Luis Manuel Lasso Lozano, quien admitió la acción de grupo No. 2016-02346 por el hacinamiento carcelario en todas las cárceles de Colombia.

#### **6. ANÁLISIS DE LA SALA**

##### **6.1. PROCEDENCIA DEL RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO:**

6.1.1. Por remisión del artículo 68 de la Ley 472 de 1998, el recurso de reposición se tramitará conforme a lo previsto en el artículo 318 del Código General del Proceso (CGP). En cuanto al término de interposición, según el inciso 3º del artículo citado, éste deberá interponerse dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación del auto recurrido.

6.1.2. El apoderado del grupo actor el 5 de octubre de 2018 interpuso recurso de reposición contra el auto del 11 de septiembre de 2018, notificado por estado del 3 de octubre de 2018, luego, el recurso se interpuso en término y por tanto es procedente.

## 6.2. ANÁLISIS DE FONDO DEL RECURSO DE REPOSICIÓN

### 6.2.1. LA PROCEDENCIA DEL MEDIO DE CONTROL DE REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO

6.2.1.1. El artículo 3º de la Ley 472 de 1998 prevé:

*“Artículo 3º.- Acción de Grupo. Son aquellas acciones interpuestas por un número plural o un conjunto de personas que reúnen condiciones uniformes respecto de una misma causa que originó perjuicios individuales para dichas personas.*

*La acción de grupo se ejercerá exclusivamente para obtener el reconocimiento y pago de indemnización de los perjuicios”.*

Por su parte el artículo 145 de la Ley 1437 d 2011 (CPACA), establece:

*“Artículo 145. Reparación de los perjuicios causados a un grupo. Cualquier persona perteneciente a un número plural o a un conjunto de personas que reúnan condiciones uniformes respecto de una misma causa que les originó perjuicios individuales, puede solicitar en nombre del conjunto la declaratoria de responsabilidad patrimonial del Estado y el reconocimiento y pago de indemnización de los perjuicios causados al grupo, en los términos preceptuados por la norma especial que regula la materia.*

*Cuando un acto administrativo de carácter particular afecte a veinte (20) o más personas individualmente determinadas, podrá solicitarse su nulidad si es necesaria para determinar la responsabilidad, siempre que algún integrante del grupo hubiere agotado el recurso administrativo obligatorio”.*

Conforme a lo anterior se tienen por características de la acción de grupo: i) que sean interpuestas por un número plural o un conjunto de personas; ii) que las personas reúnan condiciones uniformes respecto de la misma causa que originó perjuicios individuales.

6.2.1.2. Las condiciones uniformes como requisito de procedencia de la acción de grupo, se encuentran definidas por el H. Consejo de Estado así:

*“De acuerdo con lo anterior, la Sala en el fallo transcrito puntualizó que en el análisis de las condiciones uniformes respecto de una misma causa que generó perjuicios, como requisito de procedibilidad de la acción,*

*debe realizarse así: i) en primer término identificar el hecho o hechos generadores alegados en la demanda y determinar si éstos son uniformes para todo el grupo; ii) en segundo término, mediante el análisis de la teoría de la causalidad adecuada, determinar si éstos hechos generadores tienen un mismo nexo de causalidad con los daños sufridos por los miembros del grupo; y iii) finalmente, '...el resultado de este análisis debe ser la identidad del grupo, como pluralidad de personas que sufren unos daños originados en uno o varios hechos generadores comunes a todos; si se descubre lo contrario, en cualquiera de los dos pasos, debe concluirse la inexistencia del grupo y por consiguiente la improcedencia de la acción...'*

*"En tal virtud, si una vez efectuado el análisis de la relación de causalidad, se concluye que los daños sufridos por el grupo tienen un mismo hecho o cadena de hechos como fuente eficiente única, se cumple con el requisito de comunidad en la causa que predicen las normas de la Ley 472 de 1998. Este análisis debe ser el resultado de la aplicación de criterios razonables por parte del Juez, que consulten la realidad que se le somete a su consideración con la acción de grupo y bajo la perspectiva de que el hecho común generador de los daños reclamados no tiene que ser entendido de manera esencialmente natural sino desde una óptica jurídica, porque es posible que se presenten varios eventos ligados en tal forma que legalmente sean uno mismo."<sup>2</sup>*

6.2.1.3. De conformidad con lo anterior, las condiciones uniformes respecto de una misma causa que generó perjuicios, requiere la concurrencia de los siguientes requisitos: i) identificar el hecho o hechos generadores alegados en la demanda y determinar si éstos son uniformes para todo el grupo; ii) determinar los hechos generadores tienen un mismo nexo de causalidad con los daños sufridos por los miembros del grupo; y iii) el resultado del análisis debe ser la identidad del grupo, en caso contrario se debe concluir la inexistencia del grupo y la improcedencia de la acción.

## **6.2.2. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO**

6.2.2.1. En este caso el abogado de los demandantes sustenta el grupo actor como todas las personas privadas de la libertad condenados o sindicados que permanecen en la cárcel San Isidro de Popayán y las demás cárceles relacionadas en las sentencias que declararon el Estado de Cosas Inconstitucional. Así mismo el grupo actor lo conforman las personas que al

---

<sup>2</sup> VALLE DE LA HOZ, Olga Melida (C.P.) (Dra.). H. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia del 16 de marzo de 2015. Radicación número: 08001-23-33-000-2014-01091-01(AG)A.

momento de presentar la demanda hayan recuperado su libertad y que hayan padecido hacinamiento carcelario durante su tiempo de reclusión, así como también los familiares más próximos del preso. El límite temporal del presunto daño causado se situó desde el 28 de junio de 2013 hasta la fecha de la presentación de la demanda.

6.2.2.2. La existencia del estado de cosas constitucional, a criterio de la H. Corte Constitucional, implica la concurrencia de los siguientes factores:

*“Dentro de los factores valorados por la Corte para definir si existe un estado de cosas inconstitucional, cabe destacar los siguientes:*

*(i) la vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales que afecta a un número significativo de personas;*

*(ii) la prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos;*

*(iii) la adopción de prácticas inconstitucionales, como la incorporación de la acción de tutela como parte del procedimiento para garantizar el derecho conculcado;*

*(iv) la no expedición de medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la vulneración de los derechos.*

*(v) la existencia de un problema social cuya solución compromete la intervención de varias entidades, requiere la adopción de un conjunto complejo y coordinado de acciones y exige un nivel de recursos que demanda un esfuerzo presupuestal adicional importante;*

*(vi) si todas las personas afectadas por el mismo problema acudieran a la acción de tutela para obtener la protección de sus derechos, se produciría una mayor congestión judicial.”<sup>3</sup>*

6.2.2.2.1. El estado de cosas inconstitucional en el sistema carcelario declarado en la sentencia T-388 de 2013 por la H. Corte Constitucional, se fundamentó así:

---

<sup>3</sup> CALLE CORREA, María Victoria (M.P.) (Dra.). H. Corte Constitucional. Sentencia T-388 de 2013. Referencia: Expedientes T-3526653, T-3535828, T-3554145, T-3645480, T-3647294, T-3755661, T-3759881, T-3759882, T-3805761

*“11.1. Se declara que el Sistema penitenciario y carcelario se encuentra nuevamente en un estado de cosas inconstitucional, por cuanto (i) los derechos constitucionales de las personas privadas de la libertad son violados de manera masiva y generalizada; (ii) las obligaciones de respeto, protección y garantía, derivadas de tales derechos, han sido incumplidas de forma prolongada; (iii) el Sistema ha institucionalizado prácticas claramente inconstitucionales, dentro de su funcionamiento cotidiano; (iv) hay una ausencia notoria de medidas legislativas, administrativas y presupuestales que se requieren con urgencia; (v) la solución de los problemas estructurales compromete la intervención de varias entidades, que deben realizar acciones complejas y coordinadas; y, finalmente, (vi) si todas las personas privadas de la libertad que se ven enfrentadas al mismo estado de cosas presentaran acciones de tutela (u otros mecanismos de defensa de sus derechos), tal como lo hicieron los accionantes de las tutelas acumuladas en esta oportunidad, el sistema judicial se congestionaría aún más de lo que está ocurriendo.*

*11.2. El estado de cosas inconstitucional en el que se encuentra nuevamente el Sistema penitenciario y carcelario tiene una de sus principales causas en dificultades y limitaciones estructurales de la política criminal en general a lo largo de todas sus etapas, no solamente en su tercera fase: la política carcelaria. Existen indicios y evidencias del recurso excesivo al castigo penal y al encierro, lo cual genera una demanda de cupos para la privación de la libertad y de condiciones de encierro constitucionalmente razonables, que es insostenible para el Estado”<sup>4</sup>.*

6.2.2.3. Conforme a lo expuesto, el estado de cosas constitucional del sistema penal carcelario, se fundamenta en la vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales que afecta a las personas privadas de la libertad, y a la prolongada omisión de las autoridades en cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos de estas personas.

6.2.2.4. A criterio del Despacho no puede confundirse el estado de cosas inconstitucional con los hechos generadores que identifiquen el grupo, por cuanto la violación masiva y generalizada de derechos constitucionales (que caracterizan el estado constitucional) pueden provenir de la concurrencia de distintos hechos.

6.2.2.5. Así por ejemplo, la presunta situación de hacinamiento en la cárcel de San Isidro de Popayán puede obedecer a distintos hechos que le hayan

---

<sup>4</sup> Ibid.

dado origen al hacinamiento de los otros establecimientos carcelarios en el territorio nacional, motivo por el cual su valoración debe ser diferente.

6.2.2.6. El Despacho debe ser consecuente con las decisiones adoptadas por otros Despachos de la Sección Primera, tal y como lo refiere la parte actora en su escrito de demanda y en el recurso de reposición, en el que han admitido demandas en sede del medio de control de reparación de los perjuicios causados a un grupo, referidas a las personas privadas de la libertad en un mismo establecimiento carcelario.

6.2.2.7. No puede agruparse a la totalidad de población carcelaria del país en una misma acción de grupo, en tanto que los hechos que dan lugar a su presunto hacinamiento, la gravedad del mismo, y las actuaciones de las autoridades que fundamentan la responsabilidad de las demandadas, se presentan de manera distinta en cada uno de los establecimientos.

6.2.2.8. Por tanto, el Despacho debe advertir que en este caso el hecho o hechos generadores alegados en la demanda, no son uniformes para las personas que están o fueron privadas de la libertad en todos los establecimientos carcelarios del país, motivo por el cual no está debidamente identificado el grupo, y en definitiva no se evidencian las condiciones uniformes respecto de una misma causa que generó perjuicios.

6.2.2.9. Esta situación es relevante en tratándose de la integración del grupo actor en los términos del artículo 55 de la Ley 472 de 1998<sup>5</sup>, al grupo que conforman los demandantes en el expediente con el radicado No. 2016-

---

<sup>5</sup> Ley 472 de 1998. Artículo 55<sup>o</sup>.- Integración al Grupo. Cuando la demanda se haya originado en daños ocasionados a un número plural de personas por una misma acción u omisión, o por varias acciones u omisiones, derivadas de la vulneración de derechos o intereses colectivos, quienes hubieren sufrido un perjuicio podrán hacerse parte dentro del proceso, antes de la apertura a pruebas, mediante la presentación de un escrito en el cual se indique su nombre, el daño sufrido, el origen del mismo y el deseo de acogerse al fallo y de pertenecer al conjunto de individuos que interpuso la demanda como un mismo grupo. Quien no concurra al proceso, y siempre y cuando su acción no haya prescrito y/o caducado de conformidad con las disposiciones vigentes, podrá acogerse posteriormente, dentro de los veinte (20) días siguientes a la publicación de la sentencia, suministrando la información anterior, pero no podrá invocar daños extraordinarios o excepcionales para obtener una indemnización mayor y tampoco se beneficiará de la condena en costas.

00639 de conocimiento del Dr. Oscar Armando Dimaté Cárdenas, dado que ni siquiera es claro cuál es el grupo actor en la demanda de conocimiento de este Despacho (ante la ausencia de condiciones uniformes), sin lo cual no es posible cuanto menos valorar si el grupo comparte las mismas condiciones y características al del proceso de conocimiento del Despacho del referido Magistrado.

6.2.2.10. Según el auto del 8 de marzo de 2018, proferido por el Magistrado Dr. Oscar Armando Dimaté Cárdenas en el medio de control de reparación de los perjuicios causados a un grupo, Expediente No. 11001-33-42-047-2016-00639-01, la demanda se presentó por el hacinamiento presentado en el Centro de Reclusión de Mujeres el Buen Pastor de la ciudad de Bogotá D.C., desde el mes de septiembre de 2014 al mes de septiembre de 2016. No es posible considerar la integración ordenada en el auto recurrido a ese grupo demandante, puesto que se reitera, ni siquiera en este proceso hay una debida identificación de las condiciones uniformes que caracterizan al grupo demandante.

6.2.2.11. Por lo anterior, el Despacho repondrá el auto del 11 de septiembre de 2018 por el cual se ordenó remitir el proceso al Despacho del Dr. Oscar Armando Dimaté Cárdenas.

6.3. En su lugar, toda vez que el grupo actor no reúne las condiciones uniformes respecto de una misma causa que generó perjuicios, la demanda será inadmitida conforme lo dispone el artículo 90 del Código General del Proceso (CGP), por no reunir los requisitos formales que le corresponden al medio de control de reparación de perjuicios causados a un grupo, motivo por el cual se le otorgará a la parte actora el término de cinco (5) días para que subsane las deficiencias anotadas en esta providencia.

7. Por reunir los requisitos previstos en el artículo 74 del Código General del Proceso (CGP), el Despacho reconocerá personería jurídica para actuar en el proceso al Dr. Francisco Basilio Arteaga Benavides en representación de

los señores Liliana Villada Llanos y Jairo Riaño Villada, en los términos del poder otorgado a folios 79 a 80 del expediente.

8. Con relación a los poderes otorgados al apoderado del grupo actor sin presentación personal, y que obran a folios 81 a 282 del expediente, en atención a la situación que dio origen al Estado de Emergencia Sanitaria, Económica y Social, conforme a lo previsto en el artículo 5º del Decreto No. 806 de 2020, y dado el estado de privación de la libertad de quienes componen el grupo actor, el Despacho no exigirá la presentación personal del poder al que se refiere el artículo 74 del CGP, y en su lugar se reconocerá personería jurídica al Dr. Francisco Basilio Arteaga Benavides para actuar en el proceso en representación de estas personas.

En mérito a lo expuesto, el **Despacho**,

### **RESUELVE**

**PRIMERO: REPONER** el auto del 11 de septiembre de 2018 por los motivos expuestos en esta decisión.

**SEGUNDO: INADMÍTASE** la demanda presentada en el marco del presente medio de control de reparación de los perjuicios causados a un grupo, por los motivos expuestos en esta providencia.

**TERCERO: CONCÉDASE** al grupo demandante el término de cinco (5) días contados a partir de la notificación de esta providencia para que sean subsanadas las deficiencias anotadas en la parte motiva de esta providencia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 90 del C.G.P.

**CUARTO: RECONÓZCASE** personería jurídica para actuar en el proceso al Dr. Francisco Basilio Arteaga Benavides, en representación de los señores Liliana Villada Llanos y Jairo Riaño Villada, en los términos del poder otorgado a folios 79 a 80 del expediente.

**QUINTO: RECONÓZCASE** personería jurídica para actuar en el proceso al Dr. Francisco Basilio Arteaga Benavides, en representación de las personas relacionadas en los poderes que obran a folios 81 a 282 del expediente, en los términos de los poderes otorgados.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

  
**CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**  
Magistrada

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**

**-SECCION PRIMERA-**

**-SUBSECCION "A"-**

Bogotá, D.C., dieciocho (18) de septiembre de dos mil veinte (2020)

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

**Expediente No. 25000-23-41-000-2018-00546-00**

**Demandante: LILIANA VILLADA LLANOS Y OTROS**

**Demandado: MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO Y OTROS**

**Medio de Control: REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO**

**SISTEMA ORAL**

---

**ASUNTO: Resuelve recurso de reposición.**

Procede el Despacho a resolver el recurso de reposición interpuesto contra el auto del 11 de septiembre de 2018 por el cual se remitió el expediente al Despacho del Magistrado Dr. Oscar Armando Dimaté Cárdenas con el fin de estudiar la integración del grupo actor con el expediente con radicación No. 11001-33-42-47-2016-00639-01.

**1. DEL ESCRITO DE DEMANDA:**

1.1. En radicado del 23 de mayo de 2018, la señora Liliana Villada Llanos actuando en representación del señor Jairo Riaño Villada, interno de la cárcel San Isidro de Popayán y actuando por intermedio de apoderado, interpuso demanda en el medio de control de reparación de los perjuicios causados a un grupo, en la que se pretende:

*PRIMERA. Con base en lo anteriormente expuesto solicito declarar administrativa y patrimonialmente responsable A LA NACIÓN COLOMBIANA, MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO, INSTITUTO PENITENCIARIO Y CARCELARIO "INPEC", UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS "USPEC", por la crisis humanitaria causada por el hacinamiento carcelario en la Cárcel de San Isidro de Popayán y si es posible también que se declare responsable a estas entidades por el hacinamiento de las demás cárceles que hacen parte del Estado de cosas inconstitucional declarado por la Corte Constitucional en las sentencias T-388/2013, T-127/2016, T-672/2015 de la Cárcel Modelo de Bucaramanga, Cárcel La 40 de Pereira, EPMSC de Santa Rosa de Cabal, El Pedregal de Medellín (pabellón de hombres), Penitenciaría de Cúcuta EPMSC de Anserma, Cárcel de San Vicente de Chucurí, Cárcel de las Mercedes de Cartago, Cárcel de Palmira, Cárcel de Villavicencio, T-388/2013, EPMSC BELLAVISTA, Complejo Carcelario y Penitenciario Metropolitano de Cúcuta, COCUC (proceso T-3526653), Establecimiento Penitenciario de Alta y Mediana Seguridad y Carcelario de Alta Seguridad, EPAMSCAS (proceso T-3535828), el Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de Medellín Bellavista (Expediente T-3645480), el Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Alta y Mediana Seguridad de Popayán "San Isidro" (Expediente T-375561, T-3759881, T-3759882) el Establecimiento Penitenciario de Barrancabermeja (Expediente T-3805761), mediante las cuales la Corte Constitucional declaró el estado de cosas inconstitucional por el hacinamiento carcelario, como también las Acacias Meta y demás cárceles de Colombia.*

*SEGUNDO: Como consecuencia de las anteriores declaraciones condenar A LA NACIÓN COLOMBIANA, MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO, INSTITUTO PENITENCIARIO Y CARCELARIO "INPEC", UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS "USPEC" A reparar integralmente al grupo de presos ordenando el pago de los perjuicios morales en cuantía de 20 .M.M.L.V. como mínimo para cada interno integrante del grupo demandante y de los que se adhieran a la demanda y se acojan a la sentencia. Porque el hacinamiento conlleva a la vulneración de los derechos fundamentales i) "Derecho a la dignidad humana", ii) "derecho a la no tortura, ni a tratos crueles, inhumanos, degradantes"; iii) "derecho al no hacinamiento, a un espacio mínimo vital", iv) "derecho a la resocialización" y v) "derecho a la civilidad".*

*TERCERO: Como consecuencia de las anteriores declaraciones condenar A LA NACIÓN COLOMBIANA, MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO, INSTITUTO PENITENCIARIO Y CARCELARIO "INPEC", UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS "USPEC" a reparar integralmente al grupo de presos ordenando el pago de perjuicios por afectación al medio ambiente en establecimiento carcelario y por la afectación a la integridad física y psicológica, en cuantía de 20 S.M.M.L.V. como mínimo para cada interno integrante del grupo demandante y de los que se adhieran a la demanda y se acojan a la sentencia.*

*CUARTO: Como consecuencia de las anteriores declaraciones condenar A LA NACIÓN COLOMBIANA, MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL*

*DERECHO, INSTITUTO PENITENCIARIO Y CARCELARIO "INPEC", UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS "USPEC" A reparar integralmente a LILIANA VILLADA LLANOS madre del interno JAIRO RIAÑO VILLADA y al grupo de familiares más próximos de los presos como padre, madre, esposa, esposo, hijos, hijas, hermanos, compañera o compañero permanente ordenando el pago de los perjuicios morales en cuantía de 10 S.M.M.L.V. como mínimo para cada interno integrante del grupo demandante y de los que se adhieran a la demanda y se acojan a la sentencia. Porque estos familiares por el hacinamiento en que viven sus parientes en permanente vulneración de los derechos fundamentales i) "Derecho a la dignidad humana", ii) "derecho a la no tortura, ni a tratos crueles, inhumanos, degradantes"; iii) "derecho al no hacinamiento, a un espacio mínimo vital", iv) "derecho a la resocialización" y v) "derecho a la civilidad". Padecen sufrimiento moral y sobre todo que estos parientes padece también el hacinamiento carcelario en el día de las visitas.*

*QUINTO: Igualmente como consecuencia de las anteriores declaraciones condenar A LA NACIÓN COLOMBIANA, MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO, INSTITUTO PENITENCIARIO Y CARCELARIO "INPEC", UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS "USPEC" A reparar integralmente al grupo de presos ordenando el pago de los perjuicios por violación de los derechos constitucionales y universales de la dignidad humana en cuantía de 20 S.M.M.L.V. para cada interno integrante del grupo demandante y de los que se adhieran a la demanda y se acojan a la sentencia.*

*SEXTO: Igualmente como consecuencia de las anteriores declaraciones condenar A LA NACIÓN COLOMBIANA, MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO, INSTITUTO PENITENCIARIO Y CARCELARIO "INPEC", UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS "USPEC" A reparar integralmente al grupo de presos ordenando el pago de los perjuicios materiales en los que tiene que ver con el daño emergente y lucro cesante por la omisión en la entrega periódica y de buena calidad el KIT de aseo y kit para dormir, perjuicios que se liquidarán tentativamente en el respectivo acápite, para cada interno integrante del grupo demandante y de los que se adhieran a la demanda y se acojan a la sentencia.*

*SÉPTIMO: Que se ordene a las entidades demandadas que en los diarios escritos y en acto público televisado y en horario familiar pedir perdón a la población reclusa de Colombia y a sus familiares por el hacinamiento en que viven sus parientes a quienes se les vulneró de permanente los derechos fundamentales i) "Derecho a la dignidad humana", ii) "derecho a la no tortura, ni a tratos crueles, inhumanos, degradantes"; iii) "derecho al no hacinamiento, a un espacio mínimo vital", iv) "derecho a la resocialización" y v) "derecho a la civilidad". Padecen sufrimiento moral perdón que debe ir acompañado con la:*

*OCTAVO: Se ordene a las entidades demandadas que construyan IPS de tercer nivel bien dotadas para la atención médica a la población reclusa.*

*NOVENO: Para mitigar la vulnerabilidad de la población en las cárceles objeto de esta demanda se opte por adelantar jornadas de salud con especialistas en todas las áreas de la medicina, psicólogos, psiquiatras donde se les suministre los medicamentos a la población y se les suministre el KIT de aseo y para dormir.*

*DÉCIMO: Que se establezca en el país un día anual concertado con la población reclusa y ex reclusos para conmemorar el día del i) “Derecho a la dignidad humana”, ii) “derecho a la no tortura, ni a tratos crueles, inhumanos, degradantes”; iii) “derecho al no hacinamiento, a un espacio mínimo vital”, iv) “derecho a la resocialización” y v) “derecho a la civilidad”; que bien podía ser el día de las Mercedes.*

*Se condene en costas y gastos del proceso a los demandados vencidos en juicio.*

*DISPÓNESE las indemnización correspondientes a las demás personas del grupo que no hayan concurrido al proceso y que dentro del trámite de la misma solicite su inclusión o dentro de los veinte (20) días siguientes a la publicación de la presente sentencia decidan acogerse, suministrando la información de que trata el artículo 55 de la Ley 472 de 1998, quienes no podrán invocar daños extraordinarios excepcionales a los probados en el presente proceso. Para lo cual deberá observarse, igualmente, lo preceptuado en el literal b) del número 3º del artículo 64 in fine.*

*LIQUÍDENSE los honorarios del abogado coordinador en una suma equivalente al 10 por ciento de la indemnización que obtengan cada uno de los miembros del grupo representados judicialmente y el 10% de los miembros del grupo que no hayan sido representados judicialmente tal como dispone el artículo 65 No. 6 de la Ley 472 de 1998 y de los que se acojan a la sentencia”.*

1.2. En el escrito de demanda se identificó el grupo así:

*“El grupo inicial está conformado por presos que se encuentran en La Cárcel de San Isidro de Popayán. Y demás presos contemplados en las cárceles del país, que le sirvieron a la Corte Constitucional para declarar el estado de cosas inconstitucional mediante sentencia T-388 de 2013, 672 de 2015, 127 de 2016”<sup>1</sup>.*

1.3. De igual manera en la demanda se refieren como criterios para la identificación de los integrantes del grupo los siguientes:

*“1.-) Hacen parte de este grupo todas las personas privadas de la libertad condenados o sindicados que permanecen en la cárcel San Isidro de Popayán y las demás cárceles relacionadas en las sentencias que*

---

<sup>1</sup> EXPEDIENTE. Folio 66.

*declaran el Estado de Cosas Inconstitucional” T-388 de 2013, 672 de 2015, 127 de 2016.*

*2.-) Hacen parte del grupo las personas que al momento de presentar esta demanda hayan recuperado su libertad por pena cumplida, subrogado penal o sustitución de aseguramiento, habeas corpus, libertad condicional y que hayan padecido hacinamiento carcelario durante el tiempo de reclusión; así como los familiares del preso más próximo tales como: padre, madre, hijos, hijas, esposa, compañeros y compañeras permanentes, hermanos de las personas privadas de la libertad en la cárcel San Isidro de Popayán, y las demás cárceles relacionadas en la demanda”.*

1.4. En el acápite “caducidad de la acción” de la demanda, se refiere que el periodo que abarca la acción es desde la declaratoria del estado de cosas inconstitucional, esto es, desde el 28 de junio de 2013 hasta la fecha de la presentación de la demanda.

## **2. ACTUACIÓN PROCESAL:**

En auto del 11 de septiembre de 2018, notificado por estado del 3 de octubre de 2018, el Despacho resolvió remitir el expediente al Despacho del Magistrado Dr. Oscar Armando Dimaté Cárdenas, con el fin que de estudiar la posible integración del grupo actor con el del expediente con Radicado No. 11001-33-42-047-2016-00639.

## **3. DEL RECURSO DE REPOSICIÓN:**

En escrito con radicación del 5 de octubre de 2018, el apoderado de la parte actora interpuso recurso de reposición argumentando:

i) Los Magistrados del Tribunal han inadmitido las demandadas interpuestas por el movimiento nacional carcelario, para luego rechazarlas bajo el argumento que el hacinamiento no es igual en todas las cárceles, entre otras exigencias discrecionales, y por tanto manifestaron que se debía presentar la demanda por cada centro carcelario.

ii) Esta situación ha ocasionado una congestión de los despachos judiciales, en tanto que se interpusieron varias acciones, entre ellas la acción de grupo No. 2013-02568 por el hacinamiento en la cárcel Modelo de Bogotá y las demás cárceles que compartieron los supuestos fácticos, y solo se admitió la acción por los internos de la cárcel la Modelo de Bogotá, dentro de la cual ya hubo sentencia de primera instancia favorable, y ahora se tramita la segunda instancia.

iii) También se radicó la acción de grupo por el hacinamiento carcelario de la Cárcel La Picota de Bogotá, en Expediente No. 2014-00085, y las demás cárceles que compartieron los supuestos fácticos, y solo se admitió la acción por los internos de la cárcel La Picota.

iv) Igualmente se radicó la acción de grupo identificada con el radicado No. 2016-01951 por el hacinamiento en la cárcel de mujeres El Buen pastor de Bogotá D.C., y las demás cárceles que compartieran los supuestos fácticos, y solo se admitió por las internas de ese centro carcelario. Incluso se solicitó que se acumulara la acción con la identificada con el radicado No. 2016-00639, siendo negada bajo el argumento que las pretensiones eran distintas.

v) Por tanto, no se comparte la decisión adoptada en este caso, referente a la integración del grupo actor con el del proceso No. 2016-00639, por cuanto la demanda solo fue admitida por el hacinamiento carcelario presentado en la Cárcel del Buen Pastor.

vi) Existen las acciones de grupo Nos. 2014-00085 y 2016-01951 por el hacinamiento carcelario en la Cárcel el Buen Pastor de Bogotá, y la acción identificada con el radicado No. 2013-02568 cuenta con sentencia de primera instancia, en el cual debería emitirse auto de trámite para integrar a estas demandas los grupos actores.

vii) De ser procedente el auto de trámite debería remitirse ante el magistrado que conoce la acción de grupo No. 2014-00085 que es la más antigua, porque al igual que la acción No. 2018-00546 trata del mismo aspecto fáctico

contemplado en la sentencia T-388 de 2013 y otras decisiones sobrevinientes de la H. Corte Constitucional.

#### **4. TRÁMITE DEL RECURSO DE REPOSICIÓN:**

El recurso interpuesto se fijó en lista por la Secretaría de la Sección el 10 de octubre de 2018. El término de traslado corrió desde el 11 de octubre de 2018 al 16 de octubre de 2018. No hubo intervención dentro del término.

5. En escrito con radicado del 6 de septiembre de 2019 el apoderado del grupo actor solicitó que la acción se tramitara por los presos y sus familiares de la cárcel San Isidro de Popayán, y se excluyan a los demás internos de las otras cárceles, teniendo en cuenta la posición mayoritaria de los magistrados del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que consideran que el hacinamiento no es igual en todas las cárceles de Colombia, excepto por el magistrado Dr. Luis Manuel Lasso Lozano, quien admitió la acción de grupo No. 2016-02346 por el hacinamiento carcelario en todas las cárceles de Colombia.

#### **6. ANÁLISIS DE LA SALA**

##### **6.1. PROCEDENCIA DEL RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO:**

6.1.1. Por remisión del artículo 68 de la Ley 472 de 1998, el recurso de reposición se tramitará conforme a lo previsto en el artículo 318 del Código General del Proceso (CGP). En cuanto al término de interposición, según el inciso 3º del artículo citado, éste deberá interponerse dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación del auto recurrido.

6.1.2. El apoderado del grupo actor el 5 de octubre de 2018 interpuso recurso de reposición contra el auto del 11 de septiembre de 2018, notificado por estado del 3 de octubre de 2018, luego, el recurso se interpuso en término y por tanto es procedente.

## **6.2. ANÁLISIS DE FONDO DEL RECURSO DE REPOSICIÓN**

### **6.2.1. LA PROCEDENCIA DEL MEDIO DE CONTROL DE REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO**

6.2.1.1. El artículo 3º de la Ley 472 de 1998 prevé:

*“Artículo 3º.- Acción de Grupo. Son aquellas acciones interpuestas por un número plural o un conjunto de personas que reúnen condiciones uniformes respecto de una misma causa que originó perjuicios individuales para dichas personas.*

*La acción de grupo se ejercerá exclusivamente para obtener el reconocimiento y pago de indemnización de los perjuicios”.*

Por su parte el artículo 145 de la Ley 1437 d 2011 (CPACA), establece:

*“Artículo 145. Reparación de los perjuicios causados a un grupo. Cualquier persona perteneciente a un número plural o a un conjunto de personas que reúnan condiciones uniformes respecto de una misma causa que les originó perjuicios individuales, puede solicitar en nombre del conjunto la declaratoria de responsabilidad patrimonial del Estado y el reconocimiento y pago de indemnización de los perjuicios causados al grupo, en los términos preceptuados por la norma especial que regula la materia.*

*Cuando un acto administrativo de carácter particular afecte a veinte (20) o más personas individualmente determinadas, podrá solicitarse su nulidad si es necesaria para determinar la responsabilidad, siempre que algún integrante del grupo hubiere agotado el recurso administrativo obligatorio”.*

Conforme a lo anterior se tienen por características de la acción de grupo: i) que sean interpuestas por un número plural o un conjunto de personas; ii) que las personas reúnan condiciones uniformes respecto de la misma causa que originó perjuicios individuales.

6.2.1.2. Las condiciones uniformes como requisito de procedencia de la acción de grupo, se encuentran definidas por el H. Consejo de Estado así:

*“De acuerdo con lo anterior, la Sala en el fallo transcrito puntualizó que en el análisis de las condiciones uniformes respecto de una misma causa que generó perjuicios, como requisito de procedibilidad de la acción,*

*debe realizarse así: i) en primer término identificar el hecho o hechos generadores alegados en la demanda y determinar si éstos son uniformes para todo el grupo; ii) en segundo término, mediante el análisis de la teoría de la causalidad adecuada, determinar si éstos hechos generadores tienen un mismo nexo de causalidad con los daños sufridos por los miembros del grupo; y iii) finalmente, '...el resultado de este análisis debe ser la identidad del grupo, como pluralidad de personas que sufren unos daños originados en uno o varios hechos generadores comunes a todos; si se descubre lo contrario, en cualquiera de los dos pasos, debe concluirse la inexistencia del grupo y por consiguiente la improcedencia de la acción...'*

*"En tal virtud, si una vez efectuado el análisis de la relación de causalidad, se concluye que los daños sufridos por el grupo tienen un mismo hecho o cadena de hechos como fuente eficiente única, se cumple con el requisito de comunidad en la causa que predicen las normas de la Ley 472 de 1998. Este análisis debe ser el resultado de la aplicación de criterios razonables por parte del Juez, que consulten la realidad que se le somete a su consideración con la acción de grupo y bajo la perspectiva de que el hecho común generador de los daños reclamados no tiene que ser entendido de manera esencialmente natural sino desde una óptica jurídica, porque es posible que se presenten varios eventos ligados en tal forma que legalmente sean uno mismo."<sup>2</sup>*

6.2.1.3. De conformidad con lo anterior, las condiciones uniformes respecto de una misma causa que generó perjuicios, requiere la concurrencia de los siguientes requisitos: i) identificar el hecho o hechos generadores alegados en la demanda y determinar si éstos son uniformes para todo el grupo; ii) determinar los hechos generadores tienen un mismo nexo de causalidad con los daños sufridos por los miembros del grupo; y iii) el resultado del análisis debe ser la identidad del grupo, en caso contrario se debe concluir la inexistencia del grupo y la improcedencia de la acción.

## **6.2.2. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO**

6.2.2.1. En este caso el abogado de los demandantes sustenta el grupo actor como todas las personas privadas de la libertad condenados o sindicados que permanecen en la cárcel San Isidro de Popayán y las demás cárceles relacionadas en las sentencias que declararon el Estado de Cosas Inconstitucional. Así mismo el grupo actor lo conforman las personas que al

---

<sup>2</sup> VALLE DE LA HOZ, Olga Melida (C.P.) (Dra.). H. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia del 16 de marzo de 2015. Radicación número: 08001-23-33-000-2014-01091-01(AG)A.

momento de presentar la demanda hayan recuperado su libertad y que hayan padecido hacinamiento carcelario durante su tiempo de reclusión, así como también los familiares más próximos del preso. El límite temporal del presunto daño causado se situó desde el 28 de junio de 2013 hasta la fecha de la presentación de la demanda.

6.2.2.2. La existencia del estado de cosas constitucional, a criterio de la H. Corte Constitucional, implica la concurrencia de los siguientes factores:

*“Dentro de los factores valorados por la Corte para definir si existe un estado de cosas inconstitucional, cabe destacar los siguientes:*

*(i) la vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales que afecta a un número significativo de personas;*

*(ii) la prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos;*

*(iii) la adopción de prácticas inconstitucionales, como la incorporación de la acción de tutela como parte del procedimiento para garantizar el derecho conculcado;*

*(iv) la no expedición de medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la vulneración de los derechos.*

*(v) la existencia de un problema social cuya solución compromete la intervención de varias entidades, requiere la adopción de un conjunto complejo y coordinado de acciones y exige un nivel de recursos que demanda un esfuerzo presupuestal adicional importante;*

*(vi) si todas las personas afectadas por el mismo problema acudieran a la acción de tutela para obtener la protección de sus derechos, se produciría una mayor congestión judicial.”<sup>3</sup>*

6.2.2.2.1. El estado de cosas inconstitucional en el sistema carcelario declarado en la sentencia T-388 de 2013 por la H. Corte Constitucional, se fundamentó así:

---

<sup>3</sup> CALLE CORREA, María Victoria (M.P.) (Dra.). H. Corte Constitucional. Sentencia T-388 de 2013. Referencia: Expedientes T-3526653, T-3535828, T-3554145, T-3645480, T-3647294, T-3755661, T-3759881, T-3759882, T-3805761

*“11.1. Se declara que el Sistema penitenciario y carcelario se encuentra nuevamente en un estado de cosas inconstitucional, por cuanto (i) los derechos constitucionales de las personas privadas de la libertad son violados de manera masiva y generalizada; (ii) las obligaciones de respeto, protección y garantía, derivadas de tales derechos, han sido incumplidas de forma prolongada; (iii) el Sistema ha institucionalizado prácticas claramente inconstitucionales, dentro de su funcionamiento cotidiano; (iv) hay una ausencia notoria de medidas legislativas, administrativas y presupuestales que se requieren con urgencia; (v) la solución de los problemas estructurales compromete la intervención de varias entidades, que deben realizar acciones complejas y coordinadas; y, finalmente, (vi) si todas las personas privadas de la libertad que se ven enfrentadas al mismo estado de cosas presentaran acciones de tutela (u otros mecanismos de defensa de sus derechos), tal como lo hicieron los accionantes de las tutelas acumuladas en esta oportunidad, el sistema judicial se congestionaría aún más de lo que está ocurriendo.*

*11.2. El estado de cosas inconstitucional en el que se encuentra nuevamente el Sistema penitenciario y carcelario tiene una de sus principales causas en dificultades y limitaciones estructurales de la política criminal en general a lo largo de todas sus etapas, no solamente en su tercera fase: la política carcelaria. Existen indicios y evidencias del recurso excesivo al castigo penal y al encierro, lo cual genera una demanda de cupos para la privación de la libertad y de condiciones de encierro constitucionalmente razonables, que es insostenible para el Estado”<sup>4</sup>.*

6.2.2.3. Conforme a lo expuesto, el estado de cosas constitucional del sistema penal carcelario, se fundamenta en la vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales que afecta a las personas privadas de la libertad, y a la prolongada omisión de las autoridades en cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos de estas personas.

6.2.2.4. A criterio del Despacho no puede confundirse el estado de cosas inconstitucional con los hechos generadores que identifiquen el grupo, por cuanto la violación masiva y generalizada de derechos constitucionales (que caracterizan el estado constitucional) pueden provenir de la concurrencia de distintos hechos.

6.2.2.5. Así por ejemplo, la presunta situación de hacinamiento en la cárcel de San Isidro de Popayán puede obedecer a distintos hechos que le hayan

---

<sup>4</sup> Ibid.

dado origen al hacinamiento de los otros establecimientos carcelarios en el territorio nacional, motivo por el cual su valoración debe ser diferente.

6.2.2.6. El Despacho debe ser consecuente con las decisiones adoptadas por otros Despachos de la Sección Primera, tal y como lo refiere la parte actora en su escrito de demanda y en el recurso de reposición, en el que han admitido demandas en sede del medio de control de reparación de los perjuicios causados a un grupo, referidas a las personas privadas de la libertad en un mismo establecimiento carcelario.

6.2.2.7. No puede agruparse a la totalidad de población carcelaria del país en una misma acción de grupo, en tanto que los hechos que dan lugar a su presunto hacinamiento, la gravedad del mismo, y las actuaciones de las autoridades que fundamentan la responsabilidad de las demandadas, se presentan de manera distinta en cada uno de los establecimientos.

6.2.2.8. Por tanto, el Despacho debe advertir que en este caso el hecho o hechos generadores alegados en la demanda, no son uniformes para las personas que están o fueron privadas de la libertad en todos los establecimientos carcelarios del país, motivo por el cual no está debidamente identificado el grupo, y en definitiva no se evidencian las condiciones uniformes respecto de una misma causa que generó perjuicios.

6.2.2.9. Esta situación es relevante en tratándose de la integración del grupo actor en los términos del artículo 55 de la Ley 472 de 1998<sup>5</sup>, al grupo que conforman los demandantes en el expediente con el radicado No. 2016-

---

<sup>5</sup> Ley 472 de 1998. Artículo 55<sup>o</sup>.- Integración al Grupo. Cuando la demanda se haya originado en daños ocasionados a un número plural de personas por una misma acción u omisión, o por varias acciones u omisiones, derivadas de la vulneración de derechos o intereses colectivos, quienes hubieren sufrido un perjuicio podrán hacerse parte dentro del proceso, antes de la apertura a pruebas, mediante la presentación de un escrito en el cual se indique su nombre, el daño sufrido, el origen del mismo y el deseo de acogerse al fallo y de pertenecer al conjunto de individuos que interpuso la demanda como un mismo grupo. Quien no concurra al proceso, y siempre y cuando su acción no haya prescrito y/o caducado de conformidad con las disposiciones vigentes, podrá acogerse posteriormente, dentro de los veinte (20) días siguientes a la publicación de la sentencia, suministrando la información anterior, pero no podrá invocar daños extraordinarios o excepcionales para obtener una indemnización mayor y tampoco se beneficiará de la condena en costas.

00639 de conocimiento del Dr. Oscar Armando Dimaté Cárdenas, dado que ni siquiera es claro cuál es el grupo actor en la demanda de conocimiento de este Despacho (ante la ausencia de condiciones uniformes), sin lo cual no es posible cuanto menos valorar si el grupo comparte las mismas condiciones y características al del proceso de conocimiento del Despacho del referido Magistrado.

6.2.2.10. Según el auto del 8 de marzo de 2018, proferido por el Magistrado Dr. Oscar Armando Dimaté Cárdenas en el medio de control de reparación de los perjuicios causados a un grupo, Expediente No. 11001-33-42-047-2016-00639-01, la demanda se presentó por el hacinamiento presentado en el Centro de Reclusión de Mujeres el Buen Pastor de la ciudad de Bogotá D.C., desde el mes de septiembre de 2014 al mes de septiembre de 2016. No es posible considerar la integración ordenada en el auto recurrido a ese grupo demandante, puesto que se reitera, ni siquiera en este proceso hay una debida identificación de las condiciones uniformes que caracterizan al grupo demandante.

6.2.2.11. Por lo anterior, el Despacho repondrá el auto del 11 de septiembre de 2018 por el cual se ordenó remitir el proceso al Despacho del Dr. Oscar Armando Dimaté Cárdenas.

6.3. En su lugar, toda vez que el grupo actor no reúne las condiciones uniformes respecto de una misma causa que generó perjuicios, la demanda será inadmitida conforme lo dispone el artículo 90 del Código General del Proceso (CGP), por no reunir los requisitos formales que le corresponden al medio de control de reparación de perjuicios causados a un grupo, motivo por el cual se le otorgará a la parte actora el término de cinco (5) días para que subsane las deficiencias anotadas en esta providencia.

7. Por reunir los requisitos previstos en el artículo 74 del Código General del Proceso (CGP), el Despacho reconocerá personería jurídica para actuar en el proceso al Dr. Francisco Basilio Arteaga Benavides en representación de

los señores Liliana Villada Llanos y Jairo Riaño Villada, en los términos del poder otorgado a folios 79 a 80 del expediente.

8. Con relación a los poderes otorgados al apoderado del grupo actor sin presentación personal, y que obran a folios 81 a 282 del expediente, en atención a la situación que dio origen al Estado de Emergencia Sanitaria, Económica y Social, conforme a lo previsto en el artículo 5º del Decreto No. 806 de 2020, y dado el estado de privación de la libertad de quienes componen el grupo actor, el Despacho no exigirá la presentación personal del poder al que se refiere el artículo 74 del CGP, y en su lugar se reconocerá personería jurídica al Dr. Francisco Basilio Arteaga Benavides para actuar en el proceso en representación de estas personas.

En mérito a lo expuesto, el **Despacho**,

### **RESUELVE**

**PRIMERO: REPONER** el auto del 11 de septiembre de 2018 por los motivos expuestos en esta decisión.

**SEGUNDO: INADMÍTASE** la demanda presentada en el marco del presente medio de control de reparación de los perjuicios causados a un grupo, por los motivos expuestos en esta providencia.

**TERCERO: CONCÉDASE** al grupo demandante el término de cinco (5) días contados a partir de la notificación de esta providencia para que sean subsanadas las deficiencias anotadas en la parte motiva de esta providencia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 90 del C.G.P.

**CUARTO: RECONÓZCASE** personería jurídica para actuar en el proceso al Dr. Francisco Basilio Arteaga Benavides, en representación de los señores Liliana Villada Llanos y Jairo Riaño Villada, en los términos del poder otorgado a folios 79 a 80 del expediente.

**QUINTO: RECONÓZCASE** personería jurídica para actuar en el proceso al Dr. Francisco Basilio Arteaga Benavides, en representación de las personas relacionadas en los poderes que obran a folios 81 a 282 del expediente, en los términos de los poderes otorgados.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

  
**CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**  
Magistrada

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**  
**-SECCIÓN PRIMERA-**  
**-SUB SECCIÓN "A"-**

Bogotá D.C., dieciocho (18) de septiembre de dos mil veinte (2020).

**MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**

<b>PROCESO No.:</b>	<b>25000-23-41-000-2018-01125-00</b>
<b>DEMANDANTE:</b>	<b>ELECTRIFICADORA DEL CARIBE S.A. E.S.P – ELECTRICARIBE</b>
<b>DEMANDADO:</b>	<b>DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN</b>
<b>ACCIÓN ESPECIAL:</b>	<b>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO</b>

---

**Asunto: Resuelve recurso de reposición.**

Visto el informe secretarial que antecede, procede el Despacho a resolver el recurso de reposición interpuesto por la parte demandante contra el auto de fecha veinte (20) de enero de 2020, mediante el cual se resolvió la solicitud de suspensión provisional.

## **I. ANTECEDENTES**

1.1. La parte demandante dentro del escrito de demanda solicitó como medidas cautelares lo siguiente:

### **"9. MEDIDAS CAUTELARES**

#### **9.1 Solicitud de suspensión provisional de los efectos de los actos demandados**

*De conformidad con el numeral 3 del artículo 230 de la Ley 1437 de 2011 se solicita la suspensión provisional de los actos*

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2018-01125-00  
ACCIÓN ESPECIAL NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: ELECTRIFICADORA DEL CARIBE S.A. E.S.P. ELECTRICARIBE  
DEMANDADO: DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN  
ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN

*demandados, es decir, la Resolución 05 de fecha 10 de abril de 2018, y la Resolución No. 605 del 22 de diciembre de 2017 por cuanto:*

“(…)”

**1.2.** El Despacho mediante providencia de fecha veinte (20) de enero de 2020 (fl. 105 del Cdo. Medida Cautelar.), *-notificada por estado el veinticinco (25) de febrero de 2020-* resolvió negar la solicitud de suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos demandados.

### **3. Del recurso de reposición interpuesto por la parte actora**

Contra la providencia de fecha veinte (20) de enero de 2020, la apoderada judicial de la parte demandante el día veintiocho (28) de febrero de 2020 (fl. 118 *Ibídem.*), interpuso recurso de reposición solicitando fuera revocada la providencia, exponiendo los siguientes argumentos:

La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios mediante la Resolución No. SSPD-2016-1000062785 del catorce (14) de noviembre de 2016, ordenó la toma de posesión de los bienes, haberes y negocios de Electricaribe, debido a que se habían configurado las causales previstas en los numerales 1 y 7 del artículo 59 de la ley 142 de 1994.

Indica que se acuerdo los hechos objeto de la presente demanda, ocurrieron antes de la toma de posesión, y en el evento improbable que no sean anuladas las resoluciones hoy demandadas y en consecuencia se condene a su pago, no podrá realizarse teniendo en cuenta lo ordenado en el artículo 4 de la precitada resolución.

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2018-01125-00  
ACCIÓN ESPECIAL NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: ELECTRIFICADORA DEL CARIBE S.A. E.S.P. ELECTRICARIBE  
DEMANDADO: DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN  
ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN

Señala que la suspensión de pagos es una orden contenida en un acto administrativo expedido por la Superservicios, lo que constituye un motivo de fuerza mayor porque exime a la ELECTRICARIBE de toda responsabilidad.

El acto de autoridad que genera la fuerza mayor en la toma de posesión se expide con base en la medida facultativa de suspensión de pagos que autoriza el literal b) del numeral 2º del artículo 9.1.1.1.1 del Decreto 2555 de 2010.

Considera que al prestar ELECTRICARIBE un servicio público esencial, la no suspensión de la medida cautelar pone en peligro las actuales negociaciones para salvaguardar la prestación del servicio en toda la Región Caribe.

Indica que las resoluciones que se demandan fueron expedidas en el marco de un proceso de procedimiento administrativo correctivo –PAC, en el marco de cierre de un proyecto financiado o cofinanciado con asignaciones del Fondo Nacional de Regalías (En liquidación), por lo que se presenta la pérdida de fuerza ejecutoria de las asignaciones y se ordena el reintegro de unos recursos para el desarrollo del proyecto BPIN 0023003140000 FNR 32546 “CONSTRUCCIÓN SALIDA SUBESTACIÓN GAMBOTE Y CONSTRUCCIÓN DE LA LÍNEA DE MAHATES DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR DEL 2009”, siendo ELECTRICARIBE el ejecutor de la obra del proyecto, es decir, un proyecto anterior a la resolución de toma de posesión, así, no era posible el inicio del proceso de pérdida de fuerza ejecutoria contra la demandante por obligaciones anteriores a la fecha de toma de posesión.

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2018-01125-00  
ACCIÓN ESPECIAL NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: ELECTRICADORA DEL CARIBE S.A. E.S.P. ELECTRICARIBE  
DEMANDADO: DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN  
ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN

Concluye que por disposición del legislador, la toma de posesión conlleva a la suspensión de los procesos de ejecución en curso y la imposibilidad de admitir nuevos procesos de esta clase contra la entidad objeto de toma, por lo que ratificar las resoluciones demandadas de cobro, incurrieron en violación directa y expresa de los artículos 116 del Decreto 663 de 1993 y 9.1.1.1.1 del Decreto 2555 de 2010.

Así mismo, indica que ante la posibilidad que se ponga en riesgo el flujo de caja de la empresa de servicios públicos domiciliarios, esto conllevaría a un posible apagón de energía en toda la costa Colombiana, ocasionado por la falta de recursos, situación ésta de interés público de carácter superior, amparado constitucionalmente.

Respecto al perjuicio irremediable, indicó que la suma ordenada reintegrar a ELECTRICARIBE como ejecutor de la obra, va a generar ineludiblemente un grave detrimento patrimonial y como consecuencia de ello, va a afectar ostensiblemente el flujo de caja de la empresa prestadora de servicios públicos domiciliarios, necesario para la atención de la operación normal del objeto de la empresa.

Lo anterior podría conllevar a no garantizar la continuidad en la prestación del servicio de energía eléctrica a sus usuarios finales y generar un perjuicio de carácter general a los habitantes de la costa norte del país, por lo que se insiste que el interés general prima sobre el interés particular.

Expuso que la resolución de toma de posesión de la Superservicios dan cuenta del estado de gravedad financiera en que se encuentra la compañía y además se resaltan dos grandes riesgos que son (i) la cesación de pagos a sus acreedores y, (ii) la amenaza a la continuidad

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2018-01125-00  
ACCIÓN ESPECIAL NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: ELECTRIFICADORA DEL CARIBE S.A. E.S.P. ELECTRICARIBE  
DEMANDADO: DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN  
ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN

del servicio y precisamente para evitar la crítica situación financiera de ELECTRICARIBE fue que la Superservicios ordenó la toma de posesión de sus bienes, haberes y negocio y dentro de las medidas, se destaca la suspensión del pago de todas las obligaciones causadas hasta el momento de la toma.

Por lo anterior, la empresa se encuentra imposibilitada para pagar cualquier obligación causada hasta el momento de la toma de posesión, por lo que el actuar de la demandada afecta seriamente las finanzas de ELECTRICARIBE.

#### **4. Posición de la parte demandada**

La apoderada del Departamento Nacional de Planeación –DNP-, mediante memorial radicado el día cuatro (4) de marzo de 2020, recorrió el traslado del recurso de reposición, indicando en síntesis lo siguiente:

Considera importante señalar que la sociedad demandante no se encuentra eximida de dar cumplimiento a la normativa prevista para la liquidación del Fondo Nacional de Regalías, aduciendo la toma de posesión de la entidad, teniendo en cuenta la liquidación correspondió a un proceso reglado desde la Constitución Política.

Así mismo, señala que la declaratoria de pérdida de fuerza ejecutoria de las asignaciones y el reintegro de los recursos ordenados obedecieron a la aplicación del inciso 2º del artículo 142 de la Ley 1530 de 2012, en concordancia con los artículos 71 y 83 de la Ley 1815 de 2016, con ocasión de la no terminación del proyecto por parte de la entidad ejecutora en la fecha establecida por el legislador, lo que de manera alguna vulnera las normas indicadas por la parte actora.

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2018-01125-00  
ACCIÓN ESPECIAL NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: ELECTRIFICADORA DEL CARIBE S.A. E.S.P. ELECTRICARIBE  
DEMANDADO: DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN  
ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN

Como consecuencia de lo anterior, la liquidadora del Fondo Nacional de Regalías en su oportunidad acreditó el acaecimiento de la causal de pérdida de fuerza ejecutoria de las asignaciones del proyecto de inversión “*BPIN 0023003140000 FNR 32546 “CONSTRUCCIÓN SALIDA SUBESTACIÓN GAMBOTE Y CONSTRUCCIÓN DE LA LÍNEA 34.5 KV GAMBOTE – MAHATES Y CONSTRUCCIÓN DE LA SUBESTACIÓN MAHATES, MUNICIPIO DE MAHATES, DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR”*”, toda vez que ELETRICARIBE en calidad de ejecutor no allegó prueba donde constara la terminación del proyecto de inversión a 31 de marzo de 2017.

Por esto, las resoluciones objeto de reproche se expidieron en cumplimiento de las normas que regían la materia, por el funcionario competente y con estricta observancia del derecho de audiencia y defensa, ya que los actos administrativos fueron notificados a la sociedad demandante en calidad de ejecutor del proyecto de inversión, prueba de ello es el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución No. 605 de 2017.

Indica que la declaratoria de pérdida de fuerza ejecutoria de las asignaciones de los recursos al proyecto de inversión FNR 32546, no es una sanción derivada del Procedimiento Administrativo Correctivo, sino que como se señaló, la pérdida de fuerza ejecutoria del proyecto de inversión se hizo efectiva en cumplimiento de una disposición legal derivada del mandato constitucional de liquidar el Fondo Nacional de Regalías.

La liquidadora del FNR al expedir la expedir la Resolución mencionada actuó en el marco de las competencias otorgadas por la Ley y

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2018-01125-00  
ACCIÓN ESPECIAL NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: ELECTRIFICADORA DEL CARIBE S.A. E.S.P. ELECTRICARIBE  
DEMANDADO: DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN  
ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN

encaminado al principio de legalidad y en manera alguna se trata de un proceso ejecutivo o de cobro coactivo.

Señala que la parte demandante no esgrime argumentos nuevos frente a lo expuesto en la solicitud de medida cautelar, por lo que de acuerdo al marco jurídico vigente, para solicitar la suspensión provisional se quiere que el supuesto perjuicio irremediable no debe ser meramente enunciativo, sino que debe ser real, demostrable, directo, inminente, concreto y actual, de tal manera que se perciba la potencialidad de este, aspectos que deben ser debidamente demostrados por la parte demandante y que en el presente caso no se logra evidenciar ni con la solicitud ni con el recurso.

## II. CONSIDERACIONES

### 1. Competencia

Es competente el Despacho para conocer del recurso de reposición interpuesto por la parte demandante contra el auto de fecha veinte (20) de enero de 2020 –*mediante el cual se negó la solicitud de medida cautelar*-, de conformidad con el artículo 125 de la Ley 1437 de 2011 y por ser esta autoridad judicial quien profirió la aludida providencia.

### 2. Procedibilidad

Como quiera que la providencia impugnada al negar la solicitud de medida cautelar presentada por la apoderada de la parte demandante, no se encuentra enlistada dentro de los autos susceptibles de apelación que consagra el artículo 243 de la Ley 1437 de 2011<sup>1</sup>, es

---

<sup>1</sup> «**ARTÍCULO 243.- APELACIÓN.** Son apelables las sentencias de primera instancia de los Tribunales y de los Jueces. También serán apelables los siguientes autos proferidos en la misma instancia por los jueces administrativos:

1. El que rechace la demanda.

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2018-01125-00  
ACCIÓN ESPECIAL NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: ELECTRIFICADORA DEL CARIBE S.A. E.S.P. ELECTRICARIBE  
DEMANDADO: DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN  
ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN

procedente el recurso de reposición de conformidad con el artículo 242 *ejusdem* el cual expresa:

**«Artículo 242. Reposición.** *Salvo norma legal en contrario, el recurso de reposición procede contra los autos que no sean susceptibles de apelación o de súplica.*

*En cuanto a su oportunidad y trámite se aplicará lo dispuesto en el Código de Procedimiento Civil»*

### 3. Análisis del caso

El Despacho observa que no hay lugar a reponer el auto de fecha veinte (20) de enero de 2020, por cuanto no le asiste razón a la recurrente en atención al siguiente análisis:

El artículo 229 de la Ley 1437 de 2011 describe las medidas cautelares así:

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

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

---

2. El que decrete una medida cautelar y el que resuelva los incidentes de responsabilidad y desacato en ese mismo trámite.

3. El que ponga fin al proceso.

4. El que apruebe conciliaciones extrajudiciales o judiciales, recurso que solo podrá ser interpuesto por el Ministerio Público.

5. El que resuelva la liquidación de la condena o de los perjuicios.

6. El que decreta las nulidades procesales.

7. El que niega la intervención de terceros.

8. El que prescinda de la audiencia de pruebas.

9. El que deniegue el decreto o práctica de alguna prueba pedida oportunamente.

Los autos a que se refieren los numerales 1, 2, 3 y 4 relacionados anteriormente, serán apelables cuando sean proferidos por los tribunales administrativos en primera instancia.

(...».

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2018-01125-00  
ACCIÓN ESPECIAL NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: ELECTRIFICADORA DEL CARIBE S.A. E.S.P. ELECTRICARIBE  
DEMANDADO: DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN  
ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN

(...».

De la lectura de la transcrita disposición normativa se puede concluir que: **i)** el Juez puede adoptar las cautelas que considere necesarias para proteger y garantizar de manera provisional el objeto del proceso y la efectividad del fallo; **ii)** las medidas anticipadas pueden ser solicitadas y decretadas en cualquier clase de proceso declarativo que se tramite en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo; **iii)** el juez está en facultad de decretar las cautelas una vez presentada la demanda o en cualquier estado del proceso; **iv)** la solicitud debe estar sustentada por la parte y tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda; y **v)** el decreto de medidas cautelares no constituye prejuzgamiento.

Por su parte, el artículo 231 de la Ley 1437 del 2011 –CPACA., establece los requisitos para decretar las medidas cautelares en el siguiente sentido:

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

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

(...» (Resaltado fuera del texto original).

Se tiene que además de los requisitos de procedencia indicados anteriormente, los parámetros de índole formal y sustancial que el juez

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2018-01125-00  
ACCIÓN ESPECIAL NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: ELECTRIFICADORA DEL CARIBE S.A. E.S.P. ELECTRICARIBE  
DEMANDADO: DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN  
ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN

debe tener en cuenta para decretar una cautela de suspensión provisional son: i) que la 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; y que adicionalmente, cuando se pretenda un restablecimiento del derecho; ii) se acredite al menos de manera sumaria los perjuicios que se alegan como causados, es decir, que necesariamente deben satisfacerse ambos requisitos, con la adolescencia de alguno, ya no le es dable al juez decretar la suspensión provisional del acto administrativo demandado.

Reitera el Despacho que de la revisión de la solicitud de medida cautelar presentada por la parte demandante, no se advierte que con las pruebas aportadas se haya acreditado de manera clara que los actos administrativos demandados hubiesen sido expedidos de forma irregular y por tanto, para llegar a decretar la suspensión provisional de los actos administrativos demandados se requiere contar con juicios de valor suficientes frente a la posible violación normativa acompañado de un minucioso análisis de los elementos materiales probatorios que sustentaron los mismos.

Respecto al perjuicio irremediable, solo se indicó que al no concederse la solicitud de medida cautelar generaría un grave detrimento patrimonial a la sociedad, lo que conllevaría a no garantizar la continuidad de la prestación del servicio de energía eléctrica a sus usuarios finales, pudiendo generar con ello un “apagón” en toda la costa norte del país, pero no probó siquiera de forma sumaria que efectivamente se haya producido un menoscabo en su patrimonio o sus derechos fundamentales, en todo caso, indica el Despacho que al tratarse el presunto perjuicio de situaciones comerciales y económicas, hace que el mismo sea remediable a través de una reparación

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2018-01125-00  
ACCIÓN ESPECIAL NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: ELECTRIFICADORA DEL CARIBE S.A. E.S.P. ELECTRICARIBE  
DEMANDADO: DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN  
ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN

económica, y por tal razón, no cumple con el requisito que sea un perjuicio irremediable.

Razones por la cuales el Despacho negó la solicitud de medida cautelar y sin entrar a prejuzgar, mantendrá tal posición en la instancia de cautelas, como quiera que con la revisión de la solicitud de medida cautelar se evidencia que no se cumple con los requisitos para decretar la suspensión provisional de los actos acusados.

Vistas así las cosas, no están dadas las circunstancias para que el Despacho reponga la providencia impugnada, por lo que confirmará la decisión de fecha veinte (20) de enero de 2020.

En Consecuencia, el Despacho:

### RESUELVE

**PRIMERO.-** **NO REPONER** la providencia de fecha veinte (20) de enero de 2020, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO.-** **Ejecutoriada** esta providencia, **AGRÉGUESE** este cuaderno al expediente principal.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

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

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA  
SUBSECCIÓN B

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

**Magistrado Ponente:** FREDY IBARRA MARTÍNEZ  
**Expediente:** No. 25000-23-41-000-2019-00022-00  
**Demandante:** NARANJO ABOGADOS SAS Y NARVAL SAS  
**Demandado:** MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL Y OTRO  
**Referencia:** REPARACIÓN DE PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO DE PERSONAS  
**Asunto:** CONCEDE RECURSO DE APELACIÓN

Visto el informe secretarial que antecede (fl. 159 cdno. ppal.) **concédese** ante el Consejo de Estado la apelación interpuesta oportunamente por la parte actora (fls. 150 a 153 *ibidem*) contra de la sentencia anticipada de 3 de julio de 2020 mediante el cual se declaró de oficio probada la excepción de ausencia de legitimación en la causa por activa en el presente asunto frente a las sociedades Naranjo Abogados SAS y Narval SAS y por consiguiente se inhibió de pronunciarse sobre las súplicas de la demanda (fls. 133 a 143 cdno. ppal.).

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

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
FREDY IBARRA MARTÍNEZ  
Magistrado

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**

**-SECCIÓN PRIMERA-**

**-SUB SECCIÓN "A"-**

Bogotá D.C., dieciocho (18) de septiembre de dos mil veinte (2020)

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

**PROCESO No.:** 25000-23-41-000-2019-00118-00  
**DEMANDANTE:** CESAR AUGUSTO FONSECA GASCA  
**DEMANDADO:** DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS  
NACIONALES -DIAN-  
**MEDIO DE CONTROL:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL  
DERECHO

---

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

Encontrándose el expediente al Despacho para resolver sobre la admisión del presente medio de control, se evidencia que la parte demandante presentó solicitud de retiro de la demanda, por lo que el Despacho tomará las decisiones que en derecho correspondan.

**I. ANTECEDENTES**

1. El señor **CESAR AUGUSTO FONSECA GASCA** en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, a través de apoderado judicial, presentó demanda contra **LA DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES -DIAN-**.
2. La demanda fue radicada en la Secretaría de la Sección Cuarta de esta Corporación, correspondiéndole por reparte al Despacho de la Magistrada Nelly Yolanda Villamizar de Peñaranda.
3. La Sala de la Sección Cuarta – Subsección "B" mediante providencia de fecha veinticuatro (24) de enero de 2019, declaró la falta de competencia y ordenó remitir el expediente a la Sección Primera, correspondiéndole por reparto a este Despacho.

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2019-00118-00  
MEDIO DE CONTROL NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: CESAR AUGUSTO FONSECA GASCA  
DEMANDADO: DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES -DIAN-  
ASUNTO: ACEPTA RETIRO DE LA DEMANDA

4. Mediante providencia de fecha veinte (20) de agosto de 2019 (folio 61 del Cdo. Ppal.) notificada por estado el veintisiete (27) de agosto de 2019, el Despacho inadmitió la demanda con el fin que se acreditara el requisito de procedibilidad contenido en el numeral 1º del artículo 161 de la Ley 1437 de 2011 CPACA y así mismo, para que aportara el poder conferido por el demandante César Augusto Fonseca Gasca.
5. El día nueve (9) de septiembre de 2019, el apoderado del señor Cesar Augusto Fonseca Gasca, presentó escrito subsanado la demanda.
6. Posteriormente, el veintiséis (26) de septiembre de 2019, se presentó el poder conferido por el señor Cesar Augusto Fonseca Gasca al Doctor Javier Alejandro Mayorga Valencia.
7. Mediante memorial radicado el veintisiete (27) de septiembre de 2019 (folio 74 *Ibídem.*), los señores Cesar Augusto Fonseca Gasca y Javier Alejandro Mayorga Valencia (Apoderado) presentaron solicitud de retiro de la demanda.

## II. CONSIDERACIONES

El Despacho evidencia que la parte actora presentó solicitud de retiro de la demanda.

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

***“Artículo 174. Retiro de la demanda. El demandante podrá retirar la demanda siempre que no se hubiere notificado a ninguno de los demandados ni al Ministerio Público y no se hubieren practicado medidas cautelares.”*** (Subrayado fuera del texto original)

En el caso *sub lite*, se está frente al retiro de la demanda, figura que como lo ha indicado el H. Consejo de Estado, es diferente al desistimiento, pues, la

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2019-00118-00  
MEDIO DE CONTROL NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: CESAR AUGUSTO FONSECA GASCA  
DEMANDADO: DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES -DIAN-  
ASUNTO: ACEPTA RETIRO DE LA DEMANDA

primera se da cuando aún no se ha trabado la relación jurídico procesal; y la segunda, cuando ya hay relación y por tanto, existe proceso:

*“Mas no es que retiro y desistimiento sean lo mismo. Se recuerda que una y otra figura se diferencian, por ejemplo, en que **lo primero puede ocurrir mientras no se haya trabado la litis**, en tanto que **lo segundo acontece en materias diferentes a la electoral ‘luego de instaurada la relación jurídico-procesal’<sup>4</sup>** y se mantiene posible hasta antes de que se dicte sentencia, además de que el desistimiento genera costas y el retiro no”<sup>1</sup> (Resaltado fuera del texto original).*

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

En consecuencia, el Despacho:

## RESUELVE

**PRIMERO.- ACÉPTASE** la solicitud de retiro de la demanda presentada por los señores **CESAR AUGUSTO FONSECA GASCA** y **JAVIER ALEJANDRO MAYORGA VALENCIA**, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO.- RECONÓCESE** personería jurídica al doctor Javier Alejandro Mayorga Valencia identificado con la cédula de ciudadanía No. 79.798.190 de Bogotá D.C., y T.P. 101.057 del C. S. de la J., de conformidad con el poder a él conferido visible a folio 71.

---

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

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

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2019-00118-00  
MEDIO DE CONTROL NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: CESAR AUGUSTO FONSECA GASCA  
DEMANDADO: DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES -DIAN-  
ASUNTO: ACEPTA RETIRO DE LA DEMANDA

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

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**  
Magistrada



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

**AUTO INTERLOCUTORIO N° 2020-09-322-NYRD**

Bogotá D.C., Diecisiete (17) de Septiembre de dos mil veinte (2020)

**EXP. RADICACIÓN:** 25-000-2341-000-201900922-00  
**MEDIO DE CONTROL:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO.  
**ACCIONANTE:** SERVICIOS POSTALES NACIONALES.  
**ACCIONADO:** DIRECCION DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES - DIAN.  
**TEMAS:** ACTOS ADMINISTRATIVOS EMITIDOS EN JURISDICCIÓN COACTIVA.  
**ASUNTO:** DECLARA FALTA DE COMPETENCIA DE LA SECCIÓN PRIMERA PARA CONOCER DEL ASUNTO Y ORDENA REMITIR LAS DILIGENCIAS A LA SECCIÓN CUARTA DE ESTE TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

**MAGISTRADO PONENTE MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN.**

Vista la constancia secretarial que antecede (Fl. 53 C1), procede la Sala en esta oportunidad a analizar la competencia respecto de la demanda de la referencia.

**I. ANTECEDENTES**

**SERVICIOS POSTALES NACIONALES**, por conducto de apoderado judicial de conformidad con lo dispuesto en el artículo 138 de la ley 1437 de 2011, presentó demanda en ejercicio del medio de control de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**, en contra de la **DIRECCION DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES**. Como consecuencia de lo anterior, solicita:

**PRETENSIONES:**

**PRIMERO:** *Que se declare la nulidad del acto administrativo contenido en la comunicación con radicado N°000S2019015493 del 14 de Junio de 2019 expedido por la Subdirectora de Gestión de Recursos Jurídicos (E), Dirección de Gestión Jurídica de la DIAN.*

**SEGUNDO:** *Que se declare la nulidad del acto administrativo contenido en la Resolución No.2249 del 17 de abril de 2019 por la cual se negaron las excepciones formuladas por Servicios Postales Nacionales S.A. contra el mandamiento de pago No. 302-000013 de fecha 14 de febrero de 2019 expedido por la DIAN.*

**TERCERO:** *Que se declare la nulidad del acto administrativo contenido en la Resolución No. 3410 del 25 de junio de 2019 que resolvió el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución No.2249 del 17 de abril de 2019, que negó las*

*excepciones propuestas contra el mandamiento de pago No. 302-000013 de fecha 14 de febrero de 2019 expedido por la DIAN.*

**CUARTO:** *Que, como consecuencia de la anterior declaración o de una similar, se declare la pérdida de fuerza ejecutoria de las Resoluciones No.03-241-201-673-0-1382 del 6 de septiembre de 2016 y No.10089 del 21 de diciembre de 2016 en razón a la expedición del concepto jurídico No. 012958 del 26 de mayo de 2017 proferido por la Dirección de Gestión Jurídica de la DIAN.*

**QUINTO:** *Que, como consecuencia de la anterior declaración o de una similar, se declare que las resoluciones No.03-241-201-673-0-1382 del 06 de septiembre de 2016 y No.10089 del 21 de diciembre de 2016 perdieron eficacia jurídica.*

**SEXTO:** *Que, como consecuencia, a título de restablecimiento, se le ordene a la DIAN la restitución a favor de Servicios Postales Nacionales S.A. de la suma de \$2.932.877.979.42 y de cualquier otra suma adicional que sea embargada por la DIAN o que Servicios Postales Nacionales S.A. pague.*

**SEPTIMO:** *Que la restitución de los dineros mencionados en el numeral anterior se haga debidamente indexados hasta el momento del pago efectivo.*

**OCTAVO:** *Que, a título de restablecimiento del derecho, se exonere a Servicios Postales Nacionales S.A. del pago de la sanción impuesta a través de las Resoluciones No. 03-241-201-673-0-1382 del 6 de septiembre de 2016 y No. 10089 del 21 de diciembre de 2016.*

**NOVENO:** *Que, a título de restablecimiento de derecho, se le ordene a la DIAN la restitución a favor de Servicios Postales Nacionales S.A. de cualquier otro valor adicional que, a la fecha de la sentencia ,4-72 haya pagado a la DIAN como resultado de las sanciones impuestas mediante las Resoluciones No.03-241-201-673-0-1382 y No.10089, ambas de 2016 y expedidas por la DIAN y/o como resultado de cualquier otra medida cautelar practicada por la DIAN a mi representada.*

**DECIMO:** *Qué, a título de restablecimiento del derecho, la DIAN o quien haga sus veces cese todas las gestiones de cobro en contra de Servicios Postales Nacionales S.A. con ocasión de las Resoluciones No.03-241-201-673-0-1382 del 6 de septiembre de 2016 y se decrete el levantamiento de las medidas cautelares que se encuentren vigentes.*

**DECIMO PRIMERO:** *Que se condene en costas y agencias en derecho a la entidad demandada.*

## **II. CONSIDERACIONES**

Revisada la naturaleza y el contenido del tema objeto de controversia, se evidencia que el extremo actor discute de un lado la legalidad del mandamiento de pago librado y la decisión de las excepciones propuestas en su contra, providencias adoptada por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, así como la decisión de la misma entidad de negar la pérdida de fuerza ejecutoria de las resoluciones a través de las cuales se decidió sancionar a la sociedad demandante por infringir las disposiciones contenidas en el numerales 3.1, 3.2 y 3.4 del Art.496 del Decreto 2685 de 1999.

En ese contexto es necesario examinar si en los términos de que trata el Decreto 2288 de 1989, es esta Sección competente o no para conocer de este tipo de asuntos.

Al respecto, el artículo 18 del Decreto 2288 de 1989 consagra la distribución de competencias de las distintas secciones del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, disponiendo lo siguiente:

Sección Cuarta	Sección Primera
Art.18. Le corresponde el conocimiento de los siguientes procesos:  2. <b><u>De Jurisdicción Coactiva, en los casos previstos en la ley.</u></b>	Art.18. Le corresponde el conocimiento de los siguientes procesos y actuaciones: 1. De nulidad y restablecimiento del derecho que no correspondan a las demás Secciones (...)

Así pues, es claro que la Sección Primera de esta Corporación le compete el conocimiento de los medios de control de nulidad y restablecimiento del derecho que no correspondan a las demás Secciones y concretamente para la Sección Cuarta, señala que le corresponde el conocimiento de los procesos **de nulidad y restablecimiento del derecho de actos administrativos proferidos en el marco de la Jurisdicción Coactiva, en los casos previstos en la ley.**

En ese sentido, se debe precisar que los actos administrativos controvertidos es decir las Resoluciones No.2249 del 17 de abril de 2019 y 3410 del 25 de junio de 2019, resuelven **las excepciones propuestas y resuelve el recurso de reposición interpuesto** y que los cargos de nulidad propuestos van dirigidos a cuestionar la legalidad de aquellos, se concluye con total claridad que el asunto en debate no es de carácter residual sino **propio de la jurisdicción coactiva**, más aún si se tiene en cuenta que en virtud del artículo 101 de la Ley 1437 dispone cuáles de las decisiones allí tomadas son susceptibles de control jurisdiccional, en el siguiente sentido:

*“ARTÍCULO 101. CONTROL JURISDICCIONAL. Sólo serán demandables ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en los términos de la parte segunda de este código, los actos administrativos **que deciden las excepciones** a favor del deudor, **los que ordenan llevar adelante la ejecución** y los que liquiden el crédito.... o contra **el que constituye el título ejecutivo.**”*

Adicional a lo anterior, también se precisa que las resoluciones cuya excepción de pérdida de ejecutoriedad se negó a través de la comunicación 0052019015493 del 14 de junio de 2016, **impusieron la sanción con ocasión a que la demandante se abstuvo de cancelar los tributos aduaneros correspondientes a las mercancías que ingresaron**, con ocasión a la actividad desplegada por el extremo actor de infringir las obligaciones contenidas en el numerales 3.1, 3.2 y 3.4 Art.496 del Decreto 2685 de 1999, relacionadas con:

- **Cancelar en la forma y oportunidad prevista en las normas aduaneras, a través de los bancos o entidades financieras autorizadas por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, los tributos aduaneros, sanciones y valores por concepto de rescate, correspondientes a los envíos de bienes que lleguen al territorio nacional a través de la red oficial de correos y envíos urgentes entregados a los destinatarios y por oportunidad y forma previstas en las normas aduaneras de la Declaración Consolidada de Pagos.**
- **Presentar en la oportunidad y forma previstas en las normas aduaneras la Declaración Consolidada de Pagos.**

- *Liquidar en la declaración de importación simplificada los tributos aduaneros que se causen por concepto de la importación de mercancías bajo esta modalidad o el valor del rescate cuando este proceda. (Fls 125 Cuaderno Único).*

Así las cosas, para determinar si le asiste la razón al demandante en cuanto al decaimiento de las mencionadas resoluciones, se deberá analizar si los fundamentos de hecho o derecho para imponer las sanciones con ocasión a las infracciones aduaneras han desaparecido, en particular por la expedición del Concepto Jurídico No. 012958 del 26 de mayo de 2017, relacionado con la exclusión del impuesto sobre las ventas por la importación de bienes objeto de envíos o entregas urgentes.

Sobre el particular, resulta importante traer a colación que el Máximo Órgano de lo Contencioso Administrativo ha dejado claro la naturaleza tributaria de los actos administrativos a través de la cual la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales impone sanciones por el incumplimiento de la obligación aduanera pues se discute la base gravable para liquidar un tributo aduanero a cargo del intermediario de tráfico postal y envíos urgentes, precisando lo siguiente:

*“De la lectura de las resoluciones demandadas se observa, sin lugar a dudas, que la DIAN con fundamento en el material probatorio obrante en el expediente, específicamente, la información del Grupo Interno de Trabajo de Registro y Control Usuarios Aduaneros de la División de Gestión de la Operación Aduanera y la verificación realizada por la Subdirección de Gestión de Fiscalización Aduanera, determinó que la sociedad Lars Courier S.A. incumplió sus obligaciones como intermediario de tráfico postal y envíos urgentes por la no cancelación de la obligación aduanera correspondiente a los meses de enero a abril de 2014.*

*Así mismo, se observa, que la declaración de incumplimiento del pago de tributos, se dio concretamente por diferencias encontradas entre el valor FOB base de liquidación declarado, el valor FOB base de liquidación propuesto y el valor FOB base de liquidación registrado para efectuar el pago.*

*Significa, entonces, que se trata de un asunto en el que se discute la base gravable para liquidar un tributo aduanero a cargo de Lars Courier S.A., en su calidad de intermediario de tráfico postal y envíos urgentes Lars Courier S.A*

*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>*

Dicha línea fue adoptada por la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca celebrada el día 9 de marzo de 2020, al resolver un conflicto de competencia suscitado entre los Juzgados Primero (1) y Cuarenta (40) Administrativo de Bogotá, en relación al conocimiento del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho adelantado por la sociedad DHL Express Colombia LTDA contra la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, a través de la cual se discutía la legalidad de unos actos administrativos que imponían una sanción con ocasión a la presunta comisión de la infracción contemplada en los numerales 3.1 y 3.2 del artículo 496 del Decreto 2685 de 1999.

---

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

En dicha providencia la Corporación resolvió que:

*Con relación a la competencia a la competencia de la Sección Cuarta y la Sección Primera de los Juzgados Administrativos de Bogotá para conocer los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho relacionado con el pago oportuno del tributo aduanero que debe declarar y pagar, en consecuencia se configuración sanción de la quincenas de enero a mayo de 2015, por lo que se trata de un asunto tributario que es de competencia del Juzgado 40 Administrativo de Bogotá.*

Para ello, la Sala hace las siguientes precisiones conceptuales:

- i) *Una variante de la obligación aduanera es el cumplimiento del pago de los derecho e impuestos, intereses, tasas recargos y sanciones, a que hubiere lugar, sin perjuicio de las acciones que pueda emprender la aduana sobre las mercancías; pero esto no significa que esta obligación sea la más importante; de hecho hay obligaciones aduaneras diferentes a las monetarias, que aunque no representen un pago al Fisco, tienen un gran impacto en el comportamiento del comercio exterior colombiano y de igual manera son exigibles so pena de drásticas consecuencias.*
- ii) *La determinación de los tributos tienen por objeto traducir las normas de carácter general a cada caso concreto por medio del acto administrativo generalmente llamado de liquidación, el cual debe contener la designación del sujeto pasivo, la descripción genérica del hecho que se grava, la determinación de las bases gravables, la aplicación de la tarifa y el señalamiento de la cantidad por pagar.*

*Al respecto, en la demanda se alega la ilegalidad de los actos administrativos en los que se impuso una sanción (Decreto 2685 de 1999| por no haber presentado en la oportunidad y forma la declaración consolidada de pagos respecto de los tributos aduaneros, del que era objeto la demandante como intermediario de tráfico postal y envíos urgentes y como restablecimiento del derecho que se revoque la sanción.*

*En consecuencia, en los actos demandados se estableció las fechas, conceptos, sanción y la liquidación total que debía pagar el demandante por no haber pagado en forma oportuna el tributo en las quincenas de enero a mayo de 2015, por lo que se trata de una demanda contra una liquidación que impuso una sanción al no presentar en la oportunidad y forma la declaración consolidada de pagos, respectos de la operaciones de tráfico postal que realiza la demandante.*

*El decir, que los actos administrativos cumplen con las características de liquidación de un tributo aduanero, en virtud a que determine el page una suma de dinero, el concepto y expuso las razones por la que se impuso la multa.*

*La Sala en esta oportunidad considera que el conocimiento del presente asunto es del Juzgado 40 Administrativo de Bogotá, en razón a que la controversia del presente asunto es tributario y está en discusión la tarifa fijada en la liquidación en la sanción, por no presentar en la*

**oportunidad y forma la declaración consolidada de pagos, que fue cuantificado por la demandada<sup>2</sup>.** (subrayado y negrilla fuera de texto)

En suma, las súplicas deprecadas por la parte demandante corresponden a un asunto en donde se controvierte la legalidad de unos actos administrativos proferidos en ejercicio de la Jurisdicción Coactiva y otros relacionados con las sanciones impuestas con ocasión a la omisión de pagar en debida forma los tributos aduaneros, es inequívoco que es a la Sección Cuarta de esta corporación a quien corresponde conocer del presente asunto de acuerdo con lo establecido en el precitado artículo 18 del Decreto 2288 de 1989, por lo que se ordenará enviar el expediente para que se efectúe el reparto correspondiente.

Finalmente, la Sala aclara que el examen de la competencia en este caso se ha limitado al factor subjetivo, por lo que las demás cuestiones distintas, incluido los requisitos para la admisión de la demanda, procedencia del medio de control, lo que incluye analizar si los actos administrativos son o no demandables y si existe una adecuada acumulación de pretensiones le corresponden al juez natural.

#### RESUELVE:

**PRIMERO. - DECLARAR** la falta de competencia de la Sección Primera para conocer del asunto por ser de la Jurisdicción Coactiva.

**SEGUNDO. - REMITIR** el expediente a la Sección Cuarta del Tribunal Administrativo de Cundinamarca (reparto), para que una vez se avoque conocimiento del proceso, se adopten las medidas que conforme a los principios de celeridad, economía y eficiencia sean necesarias a fin de garantizar el acceso a la administración de justicia de la demandante.

#### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

  
**MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN**  
Magistrado

  
**OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS**  
Magistrado

  
**FREDY IBARRA MARTÍNEZ**  
Magistrado

<sup>2</sup> Tribunal Administrativa de Cundinamarca-Sala Plena- Auto del 24 de febrero de 2020. RAD: 2500023150002019051700

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA  
SUBSECCIÓN B

Bogotá DC, veintiuno (21) de septiembre de dos mil veinte (2020).

**Magistrado Ponente:** FREDY IBARRA MARTÍNEZ  
**Expediente:** No. 25000-23-41-000-2019-01115-00  
**Demandante:** CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR  
COMPENSAR EPS  
**Demandado:** SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD  
**Medio de control:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL  
DERECHO  
**Asunto:** ADMISIÓN 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> **admítese** en primera instancia la demanda presentada por la sociedad Caja de Compensación Familiar Compensar EPS en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de la Superintendencia Nacional de Salud.

En consecuencia **dispónese**:

- 1) **Notifíquese** personalmente este auto al Superintendente Nacional de Salud o a quien haga sus veces 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.
- 2) **Vincúlase** al presente proceso a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRESS), por tanto **notifíquese** esta providencia al Director General de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRESS) o a quien haga sus veces 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 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.

4) **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.

5) 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.

6) **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.

7) 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.

8) **Reconócese** personería a la profesional del derecho María Catalina Pachón Valderrama para que actúe en nombre y representación de la sociedad Caja de Compensación Familiar Compensar EPS, en los términos del poder conferido visible en el folio 21 del cuaderno principal del expediente.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**FREDY IBARRA MARTÍNEZ**  
Magistrado

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA  
SUBSECCIÓN B

Bogotá DC, veintiuno (21) de septiembre de dos mil veinte (2020).

**Magistrado Ponente:** FREDY IBARRA MARTÍNEZ  
**Expediente:** No. 25000-23-41-000-2019-01115-00  
**Demandante:** CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR  
COMPENSAR EPS  
**Demandado:** SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD  
**Medio de control:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL  
DERECHO  
**Asunto:** CORRE TRASLADO DE MEDIDA CAUTELAR

En atención a la solicitud de medida cautelar presentada por la parte actora visible en cuaderno separado, el despacho dispone lo siguiente:

- 1) De la solicitud de medida cautelar **córrase** traslado a la parte demandada por el término de cinco (5) días con el fin de que manifieste lo que considere pertinente de conformidad con lo establecido en el inciso segundo del artículo 233 de la Ley 1437 de 2011.
- 2) **Notifíquese** esta decisión a la entidad demandada en forma simultánea con el auto admisorio de la demanda.
- 3) Una vez surtido el trámite correspondiente, **vuelva** el expediente al despacho para proferir decisión de fondo sobre la medida cautelar solicitada.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
FREDY IBARRA MARTÍNEZ  
Magistrado

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA  
SUBSECCIÓN B

Bogotá DC, veintiuno (21) de septiembre de dos mil veinte (2020).

**Magistrado Ponente:** FREDY IBARRA MARTÍNEZ  
**Expediente:** No. 25000-23-41-000-2020-00053-00  
**Demandante:** COMUNICACIÓN CELULAR SA COMCEL SA  
**Demandado:** MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES  
**Medio de control:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**Asunto:** ADMISIÓN 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> **admítese** en primera instancia la demanda presentada por la sociedad Comunicación Celular SA Comcel SA en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en contra del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

En consecuencia **dispónese**:

- 1) **Notifíquese** personalmente este auto a la señora Ministra de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones o a quien haga sus veces 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.
- 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 párrafo 1° del artículo 175 de la Ley 1437 de 2011.

7) **Reconócese** personería al profesional del derecho Rafael Enrique Ostau De Lafont Pianeta para que actúe en nombre y representación de la sociedad Coomeva EPS SA, en los términos del poder conferido visible en el folio 35 del cuaderno principal del expediente.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



FREDY IBARRA MARTÍNEZ  
Magistrado

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA  
SUBSECCIÓN B

Bogotá DC, veintiuno (21) de septiembre de dos mil veinte (2020).

**Magistrado Ponente:** FREDY IBARRA MARTÍNEZ  
**Expediente:** No. 25000-23-41-000-2020-00087-00  
**Demandante:** ECOPEPETROL SA Y EQUION ENERGÍA LIMITED  
**Demandado:** AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES  
**Medio de control:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**Asunto:** RECURSO DE APELACIÓN AUTO RECHAZO DE DEMANDA ACTO ADMINISTRATIVO DE TRÁMITE

Por ser procedente al tenor de lo dispuesto en el artículo 243 de la Ley 1437 de 2011 **concédese** en el efecto suspensivo ante el Consejo de Estado el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra el auto de 27 de agosto de 2020 que rechazó la demanda.

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

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



FREDY IBARRA MARTÍNEZ  
Magistrado

REPÚBLICA DE COLOMBIA



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

Bogotá D.C., veinticinco (25) de septiembre de dos mil veinte (2020)

**EXPEDIENTE:** No. 2500023410002020-00100-00  
**MEDIO DE CONTROL:** DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
**DEMANDANTE:** FABIÁN GONZALO PÉREZ CARDONA  
**DEMANDADO:** MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA Y OTRO  
**ASUNTO:** INADMITE DEMANDA

**Magistrado ponente:**  
**FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**

Visto el informe Secretarial que antecede, observa el Despacho que la demanda presenta un vacío que deberá ser subsanado por la parte demandante, so pena de rechazo de la demanda en los términos que lo establece el artículo 20 de la Ley 472 de 1998, el cual se transcribe a continuación:

"ARTICULO 20. (...) Inadmitirá la demanda que no cumpla con los requisitos señalados en esta ley, precisando los defectos de que adolezca para que el demandante los subsane en el término de tres (3) días. Si éste no lo hiciere, el juez la rechazará".

1º. Los señores FABIÁN GONZALO PÉREZ CARDONA y JORGE RODRIGO CASTILLA RENTERÍA interpusieron demanda en ejercicio del medio de control de Protección de los Derechos e Intereses Colectivos contra la NACIÓN – MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA, y ECOPETROL S.A. con el fin de que se protegiera el derecho colectivo a la moralidad administrativa y se accediera a las siguientes pretensiones:

"PRETENSIONES

Solicitamos a los Honorables Magistrados que, teniendo en cuenta los hechos y consideraciones expuestas, se sirvan:

1. Ordenar a ECOPETROL SA que restituya a la NACIÓN - Ministerio de Minas y Energía el valor actualizado de los recursos que ilegítimamente ha retenido desde el 13 de diciembre de 1999, fecha en la que quedó ejecutoriado el fallo del Consejo de Estado a que se ha hecho referencia y que la actualización se efectúe con base en la tasa promedio de los CDTs certificada por la Superintendencia Financiera para el periodo completo teniendo en cuenta que, según lo ordenó el Consejo de Estado

EXPEDIENTE: No. . 2500023410002020-00100-00  
MEDIO DE CONTROL: DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: FABIÁN GONZALO PÉREZ CARDONA  
DEMANDADO: MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA Y OTRO  
ASUNTO: INADMITE DEMANDA

dichos recursos debían invertirse en títulos inscritos en el mercado de valores, orden que efectivamente se cumplió, tal como lo reporto ECOPETROL a esa corporación en distintos informes que constan en el respectivo fallo y cuyo monto con corte a 31 de julio de 1998 ascendía a la suma de \$67.894.555.577 (sesenta y siete mil ochocientos noventa y cuatro millones novecientos cincuenta y cinco mil quinientos setenta y siete pesos)

2. Ordenar a ECOPETROL S.A. que se sirva restituir al Tesoro Nacional el valor actualizado de los embargos efectuados entre el 1 de agosto de 1998 y el 13 de diciembre de 1999, fecha de ejecutoria de la sentencia proferida por el Consejo de Estado.

3. Reconocer en favor de los suscritos autores populares el valor de las costas del proceso, incluyendo las expensas, gastos procesales y agencias en derecho que se liquiden conforme a los criterios definidos por el Consejo de Estado en sentencia de unificación del 6 de agosto de 2019”.

2°. El demandante ejerce el medio de control de Protección de los Derechos e Intereses Colectivos por considerar que ECOPETROL S.A. no ha restituido a favor de la Nación, los valores actualizados, de los presuntos recursos que ilegítimamente ha retenido dicha compañía desde el 13 de diciembre de 1999 y, de los embargos efectuados entre el 1º de agosto de 1998 y el 13 de diciembre de 1999, lo anterior con fundamento de una providencia judicial adoptada por el H. Consejo de Estado<sup>1</sup>, cuya ejecutoria señalan los actores populares se produjo 13 de diciembre de 1999.

A folios 78 a 82 del expediente, obra comunicación de 11 de mayo de 2016, suscrita por el Magistrado Danilo Rojas Betancourth, en la que se señala lo siguiente:

“(…) De acuerdo con lo anterior, es claro que el proceso culminó en debida forma mediante sentencia de 13 de septiembre de 1999 y con la ejecutoria el auto que resolvió la aclaración interpuesta en su momento por Ecopetrol, providencias que resolvieron los extremos del litigio la situación de los dineros objeto de la medida cautelar, con la notificación respectiva las partes a efectos de su cumplido ejecución, por lo que mal se puede intentar, 17 años después, revivir un asunto concluido con el correspondiente pronunciamiento judicial por parte de esta Corporación, que cobro ejecutoria e hizo tránsito cosa juzgada en cuanto a la totalidad de los puntos allí debatidos.

Así las cosas, corresponden este caso, a la Nación como favorecida con la sentencia la vida y Ecopetrol en calidad de secuestre, obedecer y cumplir lo dispuesto por el Consejo de Estado en las mencionadas Providencias, sin que haya lugar a pronunciamiento judicial alguno en cuanto a lo planteado por el apoderado general de Ecopetrol. En consecuencia, de conformidad con ordenador el numeral séptimo de la parte resolutive de la referida

---

<sup>1</sup> Folios 16 a 72 del Expediente.

EXPEDIENTE: No. . 2500023410002020-00100-00  
MEDIO DE CONTROL: DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: FABIÁN GONZALO PÉREZ CARDONA  
DEMANDADO: MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA Y OTRO  
ASUNTO: INADMITE DEMANDA

sentencia, deberá Ecopetrol, en su condición de secuestre, hacer entrega a la Nación Ministerio de Minas y Energía, de la sumas en Vargas y secuestradas.”

Como se evidencia, los demandantes ejercen el medio de control de Protección de los Derechos e Intereses Colectivos, pero no describen hechos u omisiones imputables a las autoridades demandadas que constituyan violación o amenaza de derechos colectivos.

Así las cosas, lo solicitado no es posible, por lo que el demandante deberá precisar los hechos del medio de control, en consideración a que la acción popular, no es el instrumento judicial adecuado para la discusión de actuaciones judiciales proferidas en el trámite de un proceso, como se reclama en el presente caso.

3°. En el caso que se estudia, el demandante no aportó la prueba de que haya acudido ante el MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA, y ECOPETROL S.A., solicitando que adoptaran las medidas necesarias para cesar los derechos colectivos alegados en la demanda, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 144 de la ley 1437 de 2011, que dispone:

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

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

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

EXPEDIENTE: No. . 2500023410002020-00100-00  
MEDIO DE CONTROL: DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: FABIÁN GONZALO PÉREZ CARDONA  
DEMANDADO: MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA Y OTRO  
ASUNTO: INADMITE DEMANDA

irremediable en contra de los derechos e intereses colectivos, situación que deberá sustentarse en la demanda”.

En ese punto se resalta que si bien las demandantes aportan derechos de petición radicados ante las demandadas, es lo cierto que, si bien, indican que se debe aplicarse la excepción aludida en el artículo transcrito, también, lo es que su sustento radica en “(...) requerir a ECOPETROL S.A. para que en el término de 15 días tome las medidas necesarias para darle cumplimiento a la Sentencia proferida por el Consejo de Estado el 13 de septiembre de 2019, aclarada el 2 de diciembre del mismo año, dentro del expediente número 6976 y en consecuencia proceda a reintegrar a la Nación, el valor actualizado de los recursos que esa empresa tenía en calidad de secuestre (...)”, lo cual evidentemente no es un derecho colectivo, y no puede ser protegido mediante el medio de control de la referencia.

En consecuencia, el demandante debe aportar copia del requisito de procedibilidad contenido en el artículo 144 de la ley 1437 de 2011.

Por otra parte, los demandantes deberán adecuar las pretensiones de la demanda a la naturaleza del medio de control de Protección de los Derechos e Intereses Colectivos, esto es:

- Precisar los hechos de la acción popular.
- Adecuar las pretensiones de la demanda a la naturaleza de la acción popular.
- Señalar los hechos que fundamenten la forma que MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA, y ECOPETROL S.A. afectan el derecho a la moralidad administrativa.

Teniendo en cuenta lo anterior, el Despacho

#### **DISPONE:**

**PRIMERO:** **INADMÍTESE** la demanda presentada por los señores FABIÁN GONZALO PÉREZ CARDONA y JORGE RODRIGO CASTILLA RENTERÍA para que

EXPEDIENTE: No. . 2500023410002020-00100-00  
MEDIO DE CONTROL: DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: FABIÁN GONZALO PÉREZ CARDONA  
DEMANDADO: MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA Y OTRO  
ASUNTO: INADMITE DEMANDA

en el término de tres (3) días, so pena de rechazo de la misma, subsane los defectos señalados en la parte motiva de esta providencia.

La corrección y la demanda deberá presentarse en un solo escrito, acompañado de copias para el traslado y archivo.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**  
**Magistrado**

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA  
SUBSECCIÓN B

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

**Magistrado Ponente:** FREDY IBARRA MARTÍNEZ  
**Expediente:** No. 25000-23-41-000-2020-00133-00  
**Demandante:** NUEVA EPS SA  
**Demandado:** SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD Y OTRO  
**Medio de control:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**Asunto:** ADMISIÓN DEMANDA

Por reunir los requisitos formales y por ser esta Sección del tribunal competente para conocer del asunto de la referencia<sup>1</sup> **admítese** en primera instancia la demanda presentada por la sociedad Nueva EPS SA en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de 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 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 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 párrafo 1° del artículo 175 de la Ley 1437 de 2011.

7) Conforme la renuncia al poder presentada por el apoderado judicial de la parte demandada se tiene que de conformidad con lo dispuesto en el inciso cuarto del artículo 76 del Código General del Proceso el poder terminará luego de transcurridos cinco (5) días de presentado el memorial de renuncia al correspondiente despacho judicial acompañado de comunicación enviada al poderdante en tal sentido, por lo que teniendo en cuenta que dicho memorial fue presentado a este tribunal acompañado de la respectiva comunicación, **acéptase** la renuncia del doctor José Roberto Sáchica Méndez.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**FREDY IBARRA MARTÍNEZ**  
Magistrado

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA  
SUBSECCIÓN B

Bogotá DC, veintiuno (21) de septiembre de dos mil veinte (2020).

**Magistrado Ponente:** FREDY IBARRA MARTÍNEZ  
**Expediente:** No. 25000-23-41-000-2020-00195-00  
**Demandante:** COOMEVA EPS SA  
**Demandado:** SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD  
**Medio de control:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**Asunto:** ADMISIÓN 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> **admítese** en primera instancia la demanda presentada por la sociedad Coomeva EPS SA en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de la Superintendencia Nacional de Salud.

En consecuencia **dispónese**:

- 1) **Notifíquese** personalmente este auto al Superintendente Nacional de Salud o a quien haga sus veces 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.
- 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

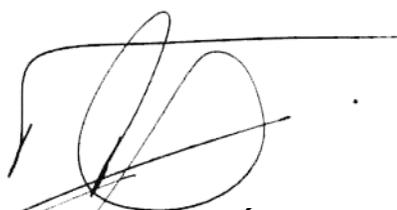
2011 modificado por el artículo 612 de la ley 1564 de 2012, **córrase** traslado de la demanda a las partes y al Ministerio Público por el término de treinta (30) días de conformidad con lo establecido en el artículo 172 de la Ley 1437 de 2011.

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 párrafo 1° del artículo 175 de la Ley 1437 de 2011.

7) **Reconócese** personería al profesional del derecho Felipe Piquero Villegas para que actúe en nombre y representación de la sociedad Coomeva EPS SA, en los términos del poder conferido visible en el folio 35 del cuaderno principal del expediente.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**FREDY IBARRA MARTÍNEZ**  
Magistrado

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA  
SUBSECCIÓN B

Bogotá DC, veintiuno (21) de septiembre de dos mil veinte (2020).

**Magistrado Ponente:** FREDY IBARRA MARTÍNEZ  
**Expediente:** No. 25000-23-41-000-2020-00242-00  
**Demandante:** SAVIA SALUD-ALIANZA MEDELLÍN  
ANTIOQUIA EPS SAS  
**Demandado:** SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD  
**Medio de control:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL  
DERECHO  
**Asunto:** ADMISIÓN 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> **admítese** en primera instancia la demanda presentada por la sociedad Savia Salud-Alianza Medellín Antioquia EPS SAS en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de la Superintendencia Nacional de Salud.

En consecuencia **dispónese**:

- 1) **Notifíquese** personalmente este auto al Superintendente Nacional de Salud o a quien haga sus veces 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.
- 2) **Vincúlase** al presente proceso a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRESS), por tanto **notifíquese** esta providencia al Director General de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRESS) o a quien haga sus veces 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 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.

4) **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.

5) 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.

6) **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.

7) 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.

8) **Reconócese** personería al profesional del derecho Francisco Javier Gil Gómez para que actúe en nombre y representación de la sociedad Savia Salud-Alianza Medellín Antioquia EPS SAS, en los términos del poder conferido visible en el folio 33 del cuaderno principal del expediente.

#### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**FREDY IBARRA MARTÍNEZ**  
Magistrado

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**

**-SECCION PRIMERA-**

**-SUBSECCION "A"-**

Bogotá D.C., dieciocho (18) de septiembre de dos mil veinte (2020)

**MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**

**EXPEDIENTE NO.:** 25000-23-41-000-2020-00297-00  
**DEMANDANTE:** CONJUNTO RESIDENCIAL MEDIA LUNA P.H. Y  
CONJUNTO RESIDENCIAL ISLA VERDE P.H.  
**DEMANDADO:** CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE  
CUNDINAMARCA Y OTROS  
**MEDIO DE CONTROL:** PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES  
COLECTIVOS

---

**Asunto: Inadmite demanda.**

Los CONJUNTOS RESIDENCIALES MEDIA LUNA P.H. E ISLA VERDE P.H. por intermedio de apoderada y en ejercicio del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos, interpusieron demanda contra el HIPÓDROMO DE LOS ANDES LTDA., la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA – CAR y la ALCALDÍA MUNICIPAL DE CHÍA, solicitando como pretensiones lo siguiente:

***“PRIMERA.- Se proteja el derecho de los ciudadanos a y habitantes de los Conjuntos Media Luna P.H. e Isla Verde PH. A gozar de un medio ambiente sano en los términos del artículo 79 de la Constitución Política de Colombia, reglamentado por el Decreto Ley 2811 de 1974, la Ley 99 de 1993, el Decreto 1076 de 2015 y la Resolución 627 de 2006 del Ministerio del Medio Ambiente.***

***SEGUNDA.- Se ordene al Alcalde Municipal de Chía, Cundinamarca, que se abstenga de autorizar la celebración dentro de las instalaciones del Hipódromo de los Andes, ubicado en esta municipalidad, de conciertos musicales y de otros eventos públicos que perturben la tranquilidad y el ambiente sano que deben tener los residentes de los conjuntos residenciales: Media Luna P.H. e Isla Verde P.H., ubicados en el Condominio San Jacinto en la Autopista Norte Km. 19, Costado***

EXPEDIENTE: 25000-23-41-000-2020-00297-00  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: CONJUNTO RESIDENCIAL MEDIA LUNA P.H. Y CONJUNTO  
RESIDENCIAL ISLA VERDE P.H.  
DEMANDADO: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA Y  
OTROS  
ASUNTO: INADMITE DEMANDA

*Occidental. Por tanto, y toda vez que se está en etapa de formulación el Plan de Ordenamiento Territorial, se considere en el mismo la existencia de dicho sector residencial y cuya colindancia en términos ambientales es incompatible con comercio de alto impacto.*

**TERCERA.-** *Se prohíba al Alcalde Municipal de Chía, Cundinamarca, que autorice a terceros la programación en el Hipódromo de los Andes Ltda., de eventos musicales o de otra índole que produzcan contaminación auditiva (por fuera de los límites establecidos por la ley) a los residentes de los Conjuntos Residenciales: Media Luna P.H. e Isla Verde P.H., ubicados en el Condominio San Jacinto en la Autopista Norte Km. 19, Costado Occidental.*

**CUARTA.-** *Se ordene al Director de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, "CAR", para que a su vez disponga que el Director Regional de Sabana Centro, inicie, impulse y falle en un plazo perentorio el proceso sancionatorio, radicado en dicha entidad en contra del Hipódromo de los Andes Ltda., el día 14 de enero de 2019, bajo el radicado número 0991100183 y que no fue contestado de fondo".*

Estudiada la demanda el Despacho evidencia que esta no cumple con la reclamación administrativa, la cual se constituye en uno de los requisitos para que pueda ser admitida como a continuación se expone.

El numeral 4° del artículo 161 de la Ley 1437 de 2011, indica los requisitos previos para demandar dentro del presente medio control:

**«Artículo 161. Requisitos previos para demandar.** *La presentación de la demanda se someterá al cumplimiento de requisitos previos en los siguientes casos:*

*(...)*

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

*(...)».*

A su vez el artículo 144 ibídem dispone:

EXPEDIENTE: 25000-23-41-000-2020-00297-00  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: CONJUNTO RESIDENCIAL MEDIA LUNA P.H. Y CONJUNTO  
RESIDENCIAL ISLA VERDE P.H.  
DEMANDADO: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA Y  
OTROS  
ASUNTO: INADMITE DEMANDA

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

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

**Antes de presentar la demanda para la protección de los derechos e intereses colectivos, el demandante debe solicitar a la autoridad o al particular en ejercicio de funciones administrativas que adopte las medidas necesarias de protección del derecho o interés colectivo amenazado o violado.** *Si la autoridad no atiende dicha reclamación dentro de los quince (15) días siguientes a la presentación de la solicitud o se niega a ello, podrá acudir ante el juez. Excepcionalmente, se podrá prescindir de este requisito, cuando exista inminente peligro de ocurrir un perjuicio irremediable en contra de los derechos e intereses colectivos, situación que deberá sustentarse en la demanda». (Resaltado fuera del texto original).*

La reclamación a la que se refiere el artículo 144 *ejusdem*, consiste en que antes de presentar el medio de control, el demandante debe solicitar a la autoridad o al particular en ejercicio de funciones administrativas que adopte las medidas necesarias de protección del derecho o interés colectivo amenazado o violado.

Dentro de la demanda, no se encuentra la reclamación administrativa presentada por la parte actora ante la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR y la Alcaldía Municipal de Chía, donde se solicite específicamente a aquellas, la aplicación de medidas necesarias para proteger el derecho colectivo al medio ambiente sano y que se relacionen directamente con la situación fáctica aquí narrada, pues la presentación de derechos de petición o solicitudes no pueden llegar a reemplazar el requisito

EXPEDIENTE: 25000-23-41-000-2020-00297-00  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: CONJUNTO RESIDENCIAL MEDIA LUNA P.H. Y CONJUNTO  
RESIDENCIAL ISLA VERDE P.H.  
DEMANDADO: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA Y  
OTROS  
ASUNTO: INADMITE DEMANDA

establecido en artículo 144 y en el numeral 4° del artículo 161 de la Ley 1437 de 2011.

En esa medida, los accionantes deberán acreditar el cumplimiento del requisito de procedibilidad frente a estas autoridades que demanda; advirtiendo que tal reclamación debió haberse efectuado antes de la presentación de la demanda y que la misma, guarda relación con los hechos y pretensiones de la demanda, o en su defecto, utilizar los medios de intervención que la ley prevé dentro del aludido proceso ordinario.

Por lo tanto se le concede el término de tres (3) días para que sea corregida, conforme a lo antes señalado, so pena de rechazo.

En mérito de lo expuesto, el Despacho

### RESUELVE

**CUESTIÓN ÚNICA.-** De conformidad con lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 20 de la Ley 472 de 1998, **INADMÍTASE** la demanda presentada para que sea corrija en el término de tres (3) días, so pena de rechazo de la misma.

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

  
CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO  
Magistrada

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

Bogotá D.C., veinticinco (25) de septiembre de dos mil veinte (2020)

**Magistrado Ponente: Dr. LUIS MANUEL LASSO LOZANO**  
**Referencia: Exp. No. 25000234100020200029900**  
**Demandante: HERNÁN GUILLERMO JOJOA SANTACRUZ**  
**Demandado: INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS, INVIAS**  
**MEDIO DE CONTROL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E**  
**INTERESES COLECTIVOS**  
**Asunto. Niega medida cautelar.**

El Despacho se pronunciará sobre la medida cautelar solicitada por el actor popular.

**Antecedentes**

El señor Hernán Guillermo Jojoa Santacruz, actuando en calidad de Director Nacional de Recursos y Acciones Judiciales de la Defensoría del Pueblo (en adelante la Defensoría), interpuso demanda en ejercicio del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos previsto por las leyes 472 de 1998 y 1437 de 2011, en contra del Instituto Nacional de Vías (en adelante el Invias).

Con el escrito de la demanda, solicitó una medida cautelar consistente en la suspensión inmediata de los efectos del Otro sí realizado al Contrato No. 642 de 2015, suscrito el 18 de diciembre de 2019.

**Argumentos de la solicitud de medida cautelar**

Los argumentos que sustentaron la solicitud, son los siguientes.

Existe un riesgo latente de afectación del derecho colectivo al patrimonio público, toda vez que con la aplicación del Otro sí realizado al Contrato No. 642 de 2015, se podrían generar daños a la población por las eventuales reclamaciones, pues la decisión que se adopte en sede del tribunal de arbitramento, puede llegar a favorecer los intereses del Consorcio SES Puente Magdalena, en desmedro del patrimonio público.

Sostiene que en caso de no otorgarse la medida cautelar, la continuación de la acción popular se tornaría inocua, pues para el momento de proferir la eventual sentencia, el daño se habría consolidado.

Finalmente, señala que el daño que se pueda causar con la efectiva aplicación de la cláusula compromisoria generaría un perjuicio irremediable, por cuanto la entidad demandada tendría que asumir los costos del tribunal, su implementación y el riesgo inminente de acudir a un escenario jurisdiccional diferente al inicialmente pactado, que pondría en riesgo el derecho colectivo al patrimonio público.

**Cavosa Obras y Proyectos S.A., SACYR CHILE S.A.S. y SACYR Construcción Colombia S.A.S.**

Mediante apoderado, sostienen que la medida cautelar solicitada no puede prosperar, por las siguientes razones.

La medida cautelar deprecada implicaría la muerte jurídica del arbitraje estatal en Colombia, que está constitucionalmente aceptado en el artículo 116 de la Carta y desarrollado legalmente en la Ley 1563 de 2012.

Supondría que, en criterio de la jurisdicción, los arbitrajes vulneran el patrimonio y la moralidad administrativa, por el supuesto hecho de que en ellos se pueden proferir condenas contra el Estado y que las entidades públicas deberían sufragar los gastos arbitrales.

Los argumentos del demandante no son válidos, y de ser aceptados por el Despacho implicarían que ningún arbitraje puede ser adelantado en contra del Estado, de forma que perjudicaría ampliamente el interés general e incumpliría los compromisos de trato equitativo que tiene el Estado Colombiano en el marco de los tratados bilaterales de protección de inversiones.

La medida, además, falta a la apariencia de buen derecho, pues no es cierto que el arbitraje viole la moralidad administrativa, aspecto que ni siquiera está probado en el expediente y que supone un contrasentido. Tampoco falta a la protección del patrimonio público, en tanto no es cierto que en un arbitraje sea la entidad pública quien deba asumir las costas procesales.

Tanto las reglas procesales como las normas sustanciales son las mismas en la jurisdicción permanente y en la arbitral, de donde se infiere que no hay amenaza al interés colectivo por acudir a uno u otro escenario. En atención a lo anterior, no existe un daño cierto que pretenda precaverse con el decreto de la medida cautelar.

Si en gracia de discusión, se dijera que sí existe daño el mismo no será inminente, pues de acuerdo con los términos que prevé la Ley 472 de 1998, la sentencia de acción popular deberá proferirse antes de que el laudo arbitral dirima la controversia entre el INVIAS y el Consorcio SES.

De igual manera, de provocarse un daño, este sería remediable a través de la reparación *ius natura*, esto es, la reparación pecuniaria de cualquier perjuicio sufrido.

La medida solicitada es del todo desproporcionada. Su decreto haría nugatoria la demanda ya presentada por el Consorcio SES, afectando los derechos de un tercero de buena fe y, en ese sentido, constituiría un prejuzgamiento.

#### **Consorcio SES Puente Magdalena**

Mediante correo electrónico allegado el 3 de septiembre de 2020, la apoderada del Consorcio SES Puente Magdalena indicó que coadyuva la manifestación que con respecto a la solicitud de medidas cautelares, realizó CAVOSA OBRAS Y PROYECTOS S.A., SACYR CHILE S.A.S. y SACYR CONSTRUCCIÓN COLOMBIA S.A.S.

#### **Pronunciamiento del INVIAS**

Revisado el expediente, el Instituto Nacional de Vías, INVIAS, a pesar de haber sido notificado de la medida cautelar, guardó silencio.

#### **CONSIDERACIONES**

El artículo 229 de la Ley 1437 de 2011 establece que "(e)n 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 [...]*”, sin que ello signifique prejuzgamiento (Negrillas y subrayas del Despacho).

Quiere decir lo anterior que no basta con la simple solicitud de decreto de una medida cautelar sino que esta debe estar sustentada, bien sea en la demanda o en escrito aparte, lo cual constituye una carga procesal mínima para quien solicita la aplicación de una medida cautelar y que, en criterio del Despacho, no constituye una carga excesiva porque los solicitantes deben explicar de forma suficiente los argumentos que la sustentan.

El Despacho considera que la exigencia de un mínimo de argumentación al momento de solicitar la declaratoria de una medida cautelar en un caso concreto constituye una garantía del derecho de contradicción y de defensa de la parte contraria; pues esta, dentro del término de traslado de la medida cautelar, debe desplegar su capacidad procesal para defenderse de los argumentos específicos puestos de presente por el solicitante de la cautela.

Obviar el requisito de un mínimo argumentativo en la solicitud de la medida vulneraría los derechos de la contraparte porque esta última se vería precisada a desplegar razones de defensa contra los reclamos indeterminados de quien solicita una decisión previa.

Ahora bien, el parágrafo del artículo 229 de la misma ley establece que la regulación en torno a las medidas cautelares realizada por dicha norma será aplicable, también, a los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos; esto es, debe predicarse su aplicación, en este caso, teniendo en cuenta que la regulación de las medidas cautelares para este tipo de procesos no solamente se estableció en la Ley 472 de 1998 sino también en la Ley 1437 de 2011.

Por su parte, el artículo 17, inciso final, de la Ley 472 de 1998 faculta al juez competente para adoptar las medidas que estime necesarias con el fin de impedir perjuicios irremediables e irreparables o suspender los hechos generadores de la amenaza de los derechos e intereses colectivos.

Esta facultad la reitera el artículo 25 *ibidem* en cuanto señala que el juez, de oficio o a petición de parte, podrá decretar las medidas previas que estime pertinentes para prevenir un daño inminente o para hacer cesar el que se hubiere causado.

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

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

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

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

Conforme a lo anterior, el objetivo principal de la medida cautelar en el trámite del Medio de Control de Protección de los Derechos e Intereses Colectivos es evitar que se ocasionen mayores agravios o perjuicios a los derechos que protege este tipo de acción.

Sobre los requisitos de la medida cautelar, el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011, prevé.

**"ARTÍCULO 231. REQUISITOS PARA DECRETAR LAS MEDIDAS CAUTELARES.** Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud.

Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos.

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

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

Sobre el particular, el H. Consejo de Estado ha considerado:

“El decreto de una de tales medidas, o de otras distintas a éstas, **pero que resulten procedentes para prevenir un daño inminente a los derechos e intereses colectivos o para hacer cesar el que se hubiere causado a aquellos, debe soportarse lógicamente en elementos de prueba idóneos y válidos que sean demostrativos de tales circunstancias;** es precisamente la existencia de tales elementos de juicio lo que permitirá motivar debidamente la decisión del juez cuando disponga una medida cautelar para la protección de tales derechos”<sup>1</sup> (Negrillas y subrayas del Despacho).

Conforme a lo anterior, se concluye que para el decreto de la medida cautelar es indispensable determinar, **a través de los medios probatorios procedentes, la existencia de un daño o agravio o la amenaza al derecho colectivo invocado, pues de lo contrario la solicitud carecería de fundamento.**

Finalmente, el Despacho recuerda que la Sala Plena del Consejo de Estado, en providencia de 17 de marzo de 2015<sup>2</sup>, precisó cuáles son los criterios que con la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011 debe tener en cuenta el Juez para el decreto de medidas cautelares.

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejero ponente Dr. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta, providencia de 31 de marzo de 2011, rad. No. 19001 2331 000 2010 00464 01(AP).

<sup>2</sup> Expediente núm. 2014-03799, Consejera ponente: doctora Sandra Lisset Ibarra Vélez.

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

El criterio jurisprudencial anterior fue complementado en providencia de 13 de mayo de 2015<sup>3</sup>, en la cual la misma Corporación sostuvo.

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

Quiere decir lo anterior, que al momento de entrar a analizar si procede el decreto de una medida cautelar en el trámite del Medio de Control de Protección de los Derechos e Intereses Colectivos, en los términos de las normas y fallos judiciales precedentes, es necesario examinar los siguientes aspectos:

- (i) Cuando se trate de la solicitud de decreto de una medida cautelar a petición de parte, esta debe solicitarse en la demanda o en escrito aparte y debe estar debidamente sustentada.
- (ii) La medida debe tener por finalidad prevenir un daño inminente a un derecho o hacer cesar el que se hubiere causado. Ello significa que en la solicitud debe encontrarse probada la existencia de una amenaza real o de materialización de la vulneración a un derecho (fumus boni iuris).
- (iii) Se debe comprobar que el decreto de la medida cautelar es necesario para garantizar los derechos objeto del litigio y que no es posible esperar a que la sentencia resuelva de fondo el asunto porque el transcurso del tiempo generaría

<sup>3</sup> Expediente núm. 2015-00022, Consejero ponente: doctor Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

un daño a los bienes jurídicos presuntamente vulnerados o la imposibilidad de satisfacción de un derecho (*periculum in mora* y estudio de ponderación).

En conclusión, conforme a las normas e interpretaciones judiciales transcritas, el Despacho deberá establecer si la solicitud de medida cautelar presentada por el actor popular cumple con los elementos antes mencionados y, en ese sentido, deberá determinar si se debe ordenar la suspensión inmediata del Otrosí No.18 del Contrato No. 642 de 2015.

Finalmente, se resalta que el análisis por realizar en esta etapa procesal está limitado a los argumentos expuestos por el actor popular y a las pruebas que obran dentro del expediente.

#### **1. Elementos formales para la solicitud de una medida cautelar y la sustentación**

El Despacho encuentra cumplido el primer elemento de este requisito, si se tiene en cuenta que la medida fue solicitada por la parte actora en el escrito de la demanda, de conformidad con los artículos 25 de la Ley 472 de 1998 y 229 de la Ley 1437 de 2011.

En cuanto al segundo requisito, el Despacho considera que se cumple con el segundo elemento del primer requisito porque la solicitud de la medida cautelar está sustentada con los argumentos expuestos en el acápite "Medida cautelar" (Fl. 3 de la demanda)

Por ello, el Despacho analizará las razones planteadas por el actor popular y las pruebas aportadas con ella, así como las contestaciones allegadas por las accionadas, para efectos de determinar si en esta etapa del proceso se encuentran acreditados los demás elementos para ordenar una medida cautelar de amparo a los derechos colectivos invocados por el actor popular; específicamente, el Despacho procederá a determinar si se encuentra acreditada una amenaza o vulneración del derecho colectivo al patrimonio público.

#### **1. Finalidad de prevenir un daño o perjuicio inminente a un derecho colectivo o hacer cesar el que se hubiere causado.**

Tal como se explicó, la medida cautelar debe tener por finalidad la **prevención de un daño inminente** (amenaza) a un derecho o la de hacer cesar el que se hubiere causado (vulneración). En este sentido, para efectos de determinar la necesidad de la medida cautelar solicitada en cada caso concreto, el Despacho debe encontrar acreditado en el proceso la existencia de una amenaza o vulneración **real** a los derechos e intereses colectivos y que la medida cautelar esté orientada a su protección.

En el caso concreto, el actor popular considera que el derecho colectivo al patrimonio público se encuentra amenazado toda vez que con la aplicación del Otro sí realizado al Contrato No. 642 de 2015, se podrían generar daños para la población, ya que con las eventuales reclamaciones la decisión que se adopte en sede del Tribunal de Arbitramento puede llegar a favorecer los intereses del Consorcio SES Puente Magdalena, en desmedro del patrimonio público.

Finalmente, señala que el daño que se pueda causar con la efectiva aplicación de la cláusula compromisoria generaría un perjuicio irremediable por cuanto la entidad demandada tendría que asumir los costos del Tribunal de Arbitramento, su implementación y el riesgo inminente de acudir a un escenario jurisdiccional diferente al inicialmente pactado, que pondría en riesgo el derecho colectivo al patrimonio público.

Para efectos de resolver el caso concreto, el Tribunal **CONSIDERA** lo siguiente.

#### **El derecho e interés colectivo a la Defensa del Patrimonio Público.**

El derecho colectivo a la Defensa del Patrimonio Público se encuentra previsto en el artículo 4, literal "e", de la Ley 472 de 1998, en los siguientes términos.

**"ARTÍCULO 4.** Derechos e intereses colectivos. Son derechos e intereses colectivos, entre otros los relacionados con: [...]

**e) La defensa del patrimonio público**" (Destaca el Despacho).

Tal como se desprende de los artículos 63, 82, 102 y 332 de la Constitución Política, conforman el patrimonio público aquellos bienes destinados al cumplimiento de funciones públicas del Estado o afectos al uso común.

Sobre dicho aspecto, la doctrina ha señalado que el patrimonio público se encuentra integrado por el territorio, los bienes de uso público y los bienes fiscales<sup>4</sup>.

En relación con este derecho, la jurisprudencia del Consejo de Estado, Sección Tercera, ha considerado.

**“En síntesis, este concepto de patrimonio, abarca todos los bienes materiales e inmateriales<sup>5</sup> que se encuentran en cabeza del Estado como su titular (bienes de uso público, bienes fiscales y el conjunto de derechos y obligaciones que contraiga) y aquellas que lo constituyen (es decir todo aquello que se entiende incluido en la definición de Estado como territorio).**

**Ahora bien, la consagración del patrimonio público como derecho colectivo, tiene por objeto indiscutible, su protección<sup>6</sup>, lo que implica una doble finalidad: la primera, el mantenimiento de la integridad de su contenido, es decir prevenir y combatir su detrimento; y la segunda, que sus elementos sean eficiente y responsablemente administrados; todo ello, obviamente, conforme lo dispone la normatividad (sic) respectiva. Cualquier incumplimiento de estas dos finalidades, implica la potencial exigencia de la efectividad de tal derecho colectivo por parte de cualquier miembro de la colectividad”<sup>7</sup>** (Destaca la Sala).

De la providencia transcrita se desprende que la defensa del patrimonio público tiene como propósito; por un lado, **prevenir y combatir el detrimento del patrimonio público**; y, por otro, **su administración eficiente y responsable**.

El criterio anterior fue reiterado por el Consejo de Estado, Sección Tercera, en providencia mediante la cual se recordó cuáles son los elementos que componen la defensa del patrimonio público y se consideró que la vulneración o amenaza del derecho colectivo a la defensa del patrimonio público implica, en la mayoría de casos, la vulneración del derecho colectivo a la Moralidad Administrativa porque, generalmente, la vulneración del primero está precedida de la falta de pulcritud en las actuaciones administrativas o en el manejo de recursos públicos.

<sup>4</sup> RODRÍGUEZ, Libardo. Derecho Administrativo General y Colombiano, Duodécima Edición, páginas 180 a 192.

<sup>5</sup> Artículo 653 del Código Civil. Los bienes consisten en cosas corporales e incorporales. Corporales son las que tienen un ser real y pueden ser percibidas por los sentidos, como una casa un libro. Incorporales, las que consisten en meros derechos, como los créditos y las servidumbres activas.”

<sup>6</sup> De allí su consagración expresa en el literal e) y f) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998, como derecho a la “defensa del patrimonio público” y “defensa del patrimonio cultural de la Nación”.

<sup>7</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 21 de mayo de 2008, Exp. 2005-01423 (AP), C.P. doctor Ramiro Saavedra Becerra.

**“El derecho colectivo al patrimonio público alude no solo a “la eficiencia y transparencia en el manejo y administración de los recursos públicos sino también a la utilización de los mismos de acuerdo con su objeto y, en especial, con la finalidad social del Estado”. En tal virtud, si el funcionario público o el particular administraron indebidamente recursos públicos, bien “porque lo hizo en forma negligente o ineficiente, o porque los destinó a gastos diferentes a los expresamente señalados en las normas, afectaron el patrimonio público”**

El concepto de patrimonio público **“cubija la totalidad de bienes, derechos y obligaciones, que son propiedad del Estado y que se emplean para el cumplimiento de sus atribuciones de conformidad con el ordenamiento normativo”**. Adicionalmente, el Consejo de Estado ha reconocido que el concepto de patrimonio público también se integra por “bienes que no son susceptibles de apreciación pecuniaria y que, adicionalmente, no involucran la relación de dominio que se extrae del derecho de propiedad, sino que implica una relación especial que se ve más clara en su interconexión con la comunidad en general que con el Estado como ente administrativo, legislador o judicial, como por ejemplo, cuando se trata del mar territorial, del espacio aéreo, del espectro electromagnético etc., en donde el papel del Estado es de regulador, controlador y proteccionista, pero que indudablemente está en cabeza de toda la población”

Asimismo, **el derecho colectivo a la defensa del patrimonio público implica que los recursos públicos sean administrados de manera eficiente, oportuna y responsable, de acuerdo con las normas presupuestales, con lo cual se evita el detrimento patrimonial.**

A su vez, el Consejo de Estado ha concluido en múltiples ocasiones **“que la afectación de patrimonio público implica de suyo la vulneración al derecho colectivo de la moralidad administrativa”** por cuanto generalmente supone “la falta de honestidad y pulcritud en las actuaciones administrativas en el manejo de recursos públicos”.

Por último, es preciso resaltar que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha reconocido que **el derecho a la defensa del patrimonio público ostenta doble finalidad: “la primera, el mantenimiento de la integridad de su contenido, es decir prevenir y combatir su detrimento; y la segunda, que sus elementos sean eficiente y responsablemente administrados;** todo ello, obviamente, conforme lo dispone la normatividad respectiva<sup>8</sup> (Destaca la Sala).

De acuerdo con las consideraciones anteriores, la defensa del patrimonio público propende, entre otras dimensiones, por su administración responsable y conforme al orden jurídico, con el propósito de **evitar su detrimento.**

Por lo tanto, se entienden como hechos lesivos del Patrimonio Público: (i) su administración en forma negligente o ineficiente, o (ii) que la destinación del Patrimonio Público no haya atendido a lo previsto en la normativa y en virtud de ello se haya producido su mengua.

<sup>8</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia de ocho (8) de junio de dos mil once (2011). Radicación número: 25000-23-26-000-2005-01330-01(AP). Consejero Ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

No sobra agregar que la lesión o puesta en peligro de este derecho colectivo, debe estar debidamente probada, según lo dispone el artículo 30 de la Ley 472 de 1998, disposición que impone en cabeza del actor popular la carga de acreditar los hechos que sustentan las pretensiones de la demanda.

Según lo expuesto, para considerar como acreditada una amenaza o vulneración del derecho colectivo al patrimonio público, se debe probar su administración negligente o ineficaz; que la destinación del patrimonio público no haya atendido a lo previsto en la normativa; y que en virtud de ello se produzca su mengua.

Según la parte actora, el hecho de que la cláusula compromisoria que fue incluida en el Contrato No. 642 de 2015, a través del Otrosí del 18 de diciembre de 2019, puede ejecutarse ante cualquier eventualidad, esto es, que las partes pueden acudir al Tribunal de Arbitramento cuando se presente cualquier diferencia, reclamación, litigio o controversia derivada de la celebración, ejecución y/ o liquidación del mencionado contrato, hace inminente el peligro.

Precisa el Despacho que el actor no allegó prueba que soporte la solicitud de la medida cautelar, pues al revisar el acápite correspondiente, únicamente se hace alusión a los argumentos que fundamentan la misma.

De otro lado, con la demanda fue aportado únicamente el Otrosí objeto de estudio en esta acción popular y copia del Contrato No. 642 de 2015; sin embargo, no obran pruebas del daño inminente que se alega. No hay prueba de una controversia que se haya suscitado entre el INVIAS, quien sea oportuno señalarlo no se manifestó con respecto a la medida cautelar, y los demandados Consorcio SES Puente Magdalena, SACYR CHILE S.A.S., SACYR CONSTRUCCIÓN COLOMBIA S.A.S. y CAVOSA OBRAS Y PROYECTOS S.A.

Sólo se encuentra la información aportada por los demandados sobre una controversia que deberá resolverse, máximo en un año, contado a partir de la finalización de la primera audiencia de trámite que, según ellos, aún no ha tenido lugar.

Se resalta que según la jurisprudencia referida más arriba, la amenaza del derecho colectivo al patrimonio público, se produce cuando se hacen evidentes los

siguientes hechos: (i) su administración en forma negligente o ineficiente, o (ii) que la destinación del patrimonio público no haya atendido a lo previsto en la normativa, y en virtud de ello se haya producido su mengua.

Lo anterior supone acreditar que el INVIAS, que en palabras del actor pagaría además de la implementación del mismo las eventuales condenas que le sean impuestas, *“puede llegar a favorecer los intereses del Consorcio SES Puente Magdalena, en desmedro del patrimonio público.”*.

Estos argumentos, carecen de elementos probatorios que los sustenten y, además, de fundamentos propiamente dichos, pues no se explican las razones por las cuales la parte actora considera que llevar las controversias contractuales ante un tribunal de arbitramento, pueda favorecer los intereses del Consorcio SES Puente Magdalena.

El arbitramento está definido como un mecanismo alternativo de solución de conflictos, en el que dos o más partes que se encuentran enfrentadas deciden, de común acuerdo, someter su controversia al conocimiento de tribunales de arbitramento, conformados por particulares investidos transitoriamente de la facultad de impartir justicia en un caso concreto.

La Ley 1563 de 2012, *“Por medio de la cual se expide el Estatuto de Arbitraje Nacional e Internacional y se dictan otras disposiciones”*, dispone lo siguiente.

**“ARTÍCULO 1o. DEFINICIÓN, MODALIDADES Y PRINCIPIOS.** El arbitraje es un mecanismo alternativo de solución de conflictos mediante el cual las partes defieren a árbitros la solución de una controversia relativa a asuntos de libre disposición o aquellos que la ley autorice.

El arbitraje se rige por los principios y reglas de imparcialidad, idoneidad, celeridad, igualdad, oralidad, publicidad y contradicción.

El laudo arbitral es la sentencia que profiere el tribunal de arbitraje. El laudo puede ser en derecho, en equidad o técnico.

**En los tribunales en que intervenga una entidad pública o quien desempeñe funciones administrativas, si las controversias han surgido por causa o con ocasión de la celebración, desarrollo, ejecución, interpretación, terminación y liquidación de contratos estatales, incluyendo las consecuencias económicas de los actos administrativos expedidos en ejercicio de facultades excepcionales, el laudo deberá proferirse en derecho.”** (Destacado por el Despacho).

El contenido de la norma previamente transcrita, indica que el tribunal de arbitramento está conformado por particulares, y que estos se encuentran facultados para la solución de controversias con arreglo a los principios de imparcialidad, idoneidad, celeridad, igualdad, oralidad, publicidad y contradicción.

Así mismo, que cuando se trate de controversias que surjan por causa o con ocasión de la celebración, desarrollo, ejecución, interpretación, terminación y liquidación de contratos estatales, incluyendo las consecuencias económicas de los actos administrativos expedidos en ejercicio de facultades excepcionales, el laudo deberá proferirse en derecho.

En consecuencia, como la decisión que tome un tribunal de arbitramento debe ajustarse a las garantías y principios procesales indicados, el argumento de la parte actora consistente en que el laudo arbitral, por su naturaleza, beneficia los intereses del Consorcio SES Puente Magdalena, carece de fundamento, al menos con base en las normas y los medios de prueba que hasta esta etapa del procedimiento se han arrimado.

En cuanto a las formalidades del pacto arbitral, los artículos 3 y 4 de la Ley 1563 de 2012, disponen lo siguiente.

“ARTÍCULO 3o. PACTO ARBITRAL. El pacto arbitral es un negocio jurídico por virtud del cual las partes someten o se obligan a someter a arbitraje controversias que hayan surgido o puedan surgir entre ellas.

El pacto arbitral implica la renuncia de las partes a hacer valer sus pretensiones ante los jueces. El pacto arbitral puede consistir en un compromiso o en una cláusula compromisoria.

En el pacto arbitral las partes indicarán la naturaleza del laudo. Si nada se estipula al respecto, este se proferirá en derecho.

PARÁGRAFO. Si en el término de traslado de la demanda, o de su contestación, o de las excepciones previas, una parte invoca la existencia de pacto arbitral y la otra no la niega expresamente, ante los jueces o el tribunal de arbitraje, se entiende válidamente probada la existencia de pacto arbitral.

ARTÍCULO 4o. CLÁUSULA COMPROMISORIA. La cláusula compromisoria, podrá formar parte de un contrato o constar en documento separado inequívocamente referido a él.

La cláusula compromisoria que se pacte en documento separado del contrato, para producir efectos jurídicos deberá expresar el nombre de las partes e indicar en forma precisa el contrato a que se refiere.”

De la lectura de las disposiciones transcritas y del Otrosí modificatorio del Contrato No. 642 de 2015, únicas pruebas que de momento obran en el expediente, el Despacho encuentra que el mencionado Otrosí cumple con las formalidades legales para su constitución, si se consideran las normas hasta ahora invocadas y los medios de prueba con los que se cuenta en esta etapa del procedimiento.

Conforme a lo expuesto, el Despacho considera que según los argumentos presentados por la parte actora y las pruebas allegadas, específicamente el Contrato No. 642 de 2015 y el Otrosí modificatorio del 18 de diciembre de 2019, no se aprecia la existencia de una amenaza al patrimonio público.

Si bien el actor considera que la aplicación de la justicia arbitral resulta lesiva del derecho colectivo mencionado, no se allegaron los medios de prueba que permitan, por lo menos, tener indicio sobre tal amenaza, ni una cifra que amerite un estudio de fondo sobre los costos de implementación del tribunal de arbitramento o de la afectación patrimonial que generaría una condena al Invias.

En conclusión, el Despacho negará la solicitud de medida cautelar porque no cumple con los requisitos que prevé el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011. Los argumentos y las pruebas allegadas por la parte actora no son suficientes para concluir que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que decretarla. Como se indicó previamente, no se ha probado, hasta el momento, el daño al patrimonio público. Tampoco se acreditó un perjuicio irremediable, ni la vulneración o amenaza del derecho colectivo referido.

### **Decisión**

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN PRIMERA, SUBSECCIÓN "A"**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

### **RESUELVE**

**PRIMERO.- NIÉGASE** la solicitud de medida cautelar, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia. La presente decisión no implica prejuzgamiento (artículo 229, inciso 2, Ley 1437 de 2011).

Exp. No. 25000234100020200029900  
Demandante: HERNÁN GUILLERMO JOJOA SANTACRUZ  
Demandado: INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS, INVIAS  
Medida cautelar

**SEGUNDO.**- En firme esta decisión, por Secretaría, **INTÉGRESE** el cuaderno de medida cautelar con el expediente.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**LUIS MANUEL LASSO LOZANO**

Magistrado

L.C.C.G.

REG  
25/09/20  
9:11 AM  
DGP

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**

**-SECCION PRIMERA-**

**-SUBSECCION "A"-**

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

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

**EXPEDIENTE NO.: 25000-23-41-000-2020-00475-00**

**DEMANDANTE: JORGE IVÁN PIEDRAHITA MONTOYA**

**DEMANDADO: DISTRITO CAPITAL- ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ Y OTROS**

**MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS**

---

**Asunto: Rechaza demanda**

Visto el informe secretarial que antecede fechado el 14 de septiembre de 2020, en el que se indica que ingresa el expediente de la referencia al despacho ponente sin pronunciamiento alguno respecto de la subsanación de la demanda, procede la Sala a resolver lo que en derecho corresponda.

**I. ANTECEDENTES**

**1. De la demanda**

1.1. El señor **JORGE IVÁN PIEDRAHITA MONTOYA** ejercicio del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos, interpuso demanda contra el **DISTRITO CAPITAL- ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ**, el **MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL** y el **MINISTERIO DEL INTERIOR** solicitando como pretensiones lo siguiente:

EXPEDIENTE: 25000-23-41-000-2020-00475-00  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: JORGE IVÁN PIEDRAHITA MONTOYA  
DEMANDADO: DISTRITO CAPITAL, ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ Y OTROS  
ASUNTO: RECHAZA DEMANDA

*“1.- Al Ministerio de Salud que en 48 horas, establezca los protocolos y condiciones para reabrir las iglesias, aunque sea gradualmente y aunque sea, por unas horas en el día.*

*2.- Al Ministerio del Interior, para que, en 48 horas, certifique cuantos templos existen, cual es la religión predominante en Colombia y cuantas iglesias hay en la Capital, pero en especial cuantas iglesias católicas, se encuentran cerradas en Bogotá DC.*

*3.- A alcaldesa de Bogotá, previos los protocolos de bioseguridad que correspondan, en 48 horas, iniciar un plan de reapertura de las iglesias, gradualmente, al menos por unas horas en el día, para que los feligreses puedan (podamos) ir a orar.*

*4.- A los 3 accionados, (Alcaldía de Bogotá, Ministerios de salud y del Interior) que publiquen loa nombre apellidos, y las hojas de vida, con la prolija y detallada experiencia e idoneidad, de los científicos (epidemiólogos, infectólogos etc.) y que estudios realizaron en campo, que análisis y datos los respaldan y sus conceptos periciales, en los que se apoyan, o apoyaron ,para tomar las decisiones de cerrar las iglesias en Bogotá”.*

1.2. Repartido el presente medio de control ante esta Corporación, revisado su contenido, el Despacho ponente mediante auto del 2 de septiembre de 2020 inadmitió la demanda, por no cumplir con algunos de los requisitos establecidos en la ley para proceder a su estudio de admisión, en lo que tiene que ver con i) el cumplimiento del requisito de procedibilidad frente a las autoridades que accionadas en relación con los hechos, pretensiones de la demanda y los derechos e intereses colectivos, como requisito previo para la presentación de la demanda, ii) la aclaración de los derechos o intereses colectivos amenazados o vulnerados invocados y de los cuales solicita protección por este medio de control, iii) las pruebas que pretendía hacer valer, las cuales no fueron aportadas ni solicitada la práctica de las mismas para apoyar los argumentos y justificaciones de la acción.

EXPEDIENTE: 25000-23-41-000-2020-00475-00  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: JORGE IVÁN PIEDRAHITA MONTOYA  
DEMANDADO: DISTRITO CAPITAL, ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ Y OTROS  
ASUNTO: RECHAZA DEMANDA

## II. CONSIDERACIONES

Procede la Sala a pronunciarse sobre el rechazo de la demanda por ausencia de corrección de la demanda dentro del presente medio de control así:

1. En providencia del 2 de septiembre de 2020, notificada mediante anotación por estado el 7 del mismo mes y año de 2020 en la página web de la rama judicial, se inadmitió la demanda por no dar cumplimiento al requisito establecido en el artículo 144 y el numeral 4° del artículo 161 del CPACA, relacionado con la reclamación administrativa previa, que se constituye en un requisito de procedibilidad para interponer la demanda dentro del presente medio de control.

2. La normatividad relacionada con la reclamación previa a la presentación de la demanda dentro de este medio de control en su artículo 161 estatuye lo siguiente:

*«Artículo 161. Requisitos previos para demandar. La presentación de la demanda se someterá al cumplimiento de requisitos previos en los siguientes casos:*

*(...)*

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

*(...)*».

A su vez el artículo 144 ibídem dispone:

*«Artículo 144.- Protección de los derechos e intereses colectivos. Cualquier persona puede demandar la protección de los derechos e intereses colectivos para lo cual podrá pedir que se adopten las*

EXPEDIENTE: 25000-23-41-000-2020-00475-00  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: JORGE IVÁN PIEDRAHITA MONTOYA  
DEMANDADO: DISTRITO CAPITAL, ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ Y OTROS  
ASUNTO: RECHAZA DEMANDA

*medidas necesarias con el fin de evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los mismos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.*

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

***Antes de presentar la demanda para la protección de los derechos e intereses colectivos, el demandante debe solicitar a la autoridad o al particular en ejercicio de funciones administrativas que adopte las medidas necesarias de protección del derecho o interés colectivo amenazado o violado. Si la autoridad no atiende dicha reclamación dentro de los quince (15) días siguientes a la presentación de la solicitud o se niega a ello, podrá acudir ante el juez. Excepcionalmente, se podrá prescindir de este requisito, cuando exista inminente peligro de ocurrir un perjuicio irremediable en contra de los derechos e intereses colectivos, situación que deberá sustentarse en la demanda».*** (Resaltado fuera del texto original).

Luego la reclamación a la que se refiere el artículo 144 *ejusdem*, consiste en que antes de presentar el medio de control, el demandante debe solicitar a la autoridad o al particular en ejercicio de funciones administrativas que adopte las medidas necesarias de protección del derecho o interés colectivo amenazado o violado.

3. Dentro de la demanda presentada, no se encuentra mención ni sustento acerca de la referida reclamación administrativa, es decir si la misma fue o no presentada por la parte actora ante el DISTRITO CAPITAL- ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, el MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL y el MINISTERIO DEL INTERIOR, donde solicitara la aplicación de medidas necesarias para proteger los derechos colectivos presuntamente amenazados

EXPEDIENTE: 25000-23-41-000-2020-00475-00  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: JORGE IVÁN PIEDRAHITA MONTOYA  
DEMANDADO: DISTRITO CAPITAL, ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ Y OTROS  
ASUNTO: RECHAZA DEMANDA

o violados y que se relacionaran directamente con toda la situación fáctica narrada y con las pretensiones.

Tampoco aparece aportada como parte del material probatorio allegado con el escrito demandatorio, para poder determinar si las autoridades y el particular demandados se abstuvieron de atender en los términos legales la reclamación presentada o la negaron, haciendo que el actor popular deba acudir a la protección de los citados derechos vía judicial.

4. Frente a la anterior situación, el Despacho Ponente le otorgó al accionante el término de tres (3) días para que corrigiera los defectos indicados, so pena de rechazo tal como lo prevé el inciso 2° del artículo 20 de la Ley 472 de 1998; sin embargo, vencido dicho término concedido el 10 de septiembre de 2020, no obra en el expediente, ningún escrito de subsanación de la demanda según lo indicado en el informe secretarial.

5. Para resolver este punto es importante revisar las disposiciones normativas relativas al rechazo de la demanda.

El inciso 2° del artículo 20 de la Ley 472 de 1998 sobre el rechazo de la demanda dispone:

**“ARTICULO 20. ADMISION DE LA DEMANDA.** *Dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la presentación de la demanda o petición inicial, el juez competente se pronunciará sobre su admisión.*

***Inadmitirá la demanda que no cumpla con los requisitos señalados en esta ley, precisando los defectos de que adolezca para que el demandante los subsane en el término de tres (3) días. Si éste no lo hiciere, el juez la rechazará.*** (negrillas no originales)

EXPEDIENTE: 25000-23-41-000-2020-00475-00  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: JORGE IVÁN PIEDRAHITA MONTOYA  
DEMANDADO: DISTRITO CAPITAL, ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ Y OTROS  
ASUNTO: RECHAZA DEMANDA

Así mismo, fue señalado en el artículo 169 de la Ley 1437 de 2011:

**“ARTÍCULO 169. RECHAZO DE LA DEMANDA.** Se rechazará la demanda y se ordenará la devolución de los anexos en los siguientes casos:

1. *Cuando hubiere operado la caducidad.*
2. **Cuando habiendo sido inadmitida no se hubiere corregido la demanda dentro de la oportunidad legalmente establecida.**
3. *Cuando el asunto no sea susceptible de control judicial.”* (negritas fuera de texto).

Luego del análisis fáctico y jurídico antes expuesto, y teniendo en cuenta que dentro del término legal concedido no se presentó escrito de subsanación de la demanda por parte del accionante, esta Colegiatura de decisión deberá rechazar la demanda presentada dentro del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos.

## **NOTIFICACIONES ELECTRÓNICAS**

De conformidad con los lineamientos del Consejo Superior de la Judicatura en el artículo 13 del Acuerdo PCSJA20-11549 del 7 de mayo de 2020 y siguiendo la directriz de la Presidencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, se le informará a la Secretaría de la Sección, los correos electrónicos de las partes del proceso para efectos de las notificaciones judiciales.

En mérito de lo expuesto, **el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN PRIMERA, SUBSECCIÓN "A"**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

EXPEDIENTE: 25000-23-41-000-2020-00475-00  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: JORGE IVÁN PIEDRAHITA MONTOYA  
DEMANDADO: DISTRITO CAPITAL, ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ Y OTROS  
ASUNTO: RECHAZA DEMANDA

## RESUELVE

**PRIMERO: RECHÁZASE** el medio de control de cumplimiento de protección de los derechos e intereses colectivos presentada por el señor JORGE IVÁN PIEDRAHITA MONTOYA contra el DISTRITO CAPITAL- ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, el MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL y el MINISTERIO DEL INTERIOR según lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: NOTIFÍQUESE** esta decisión al actor popular al siguiente correo electrónico: [ciro.joaquin@gmail.com](mailto:ciro.joaquin@gmail.com).

**TERCERO: DEVUÉLVASE** a la parte accionante la demanda con sus respectivos anexos y **ARCHÍVESE** la restante actuación, dejando las constancias secretariales de rigor.

## NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Aprobado y discutido en sesión de la fecha. Acta No. ( )

  
**CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**  
Magistrada

  
**LUIS MANUEL LASSO LOZANO**  
Magistrado

  
**FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**  
Magistrado

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**

**-SECCIÓN PRIMERA-**

**-SUB SECCIÓN "A"-**

Bogotá D.C., dieciséis (16) de septiembre de dos mil veinte (2020).

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

**EXPEDIENTE NO.: 25000-23-41-000-2020-00475-00**  
**DEMANDANTE: JORGE IVÁN PIEDRAHITA MONTOYA**  
**DEMANDADO: DISTRITO CAPITAL- ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ Y OTROS**  
**MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS**

---

**Asunto: Resuelve solicitud de medida cautelar.**

Visto el informe secretarial que antecede, procede el Despacho a resolver la solicitud de medida cautelar solicitada por el accionante en el escrito de demanda del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos, consagrado en el artículo 144 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y 4º de la Ley 472 de 1998.

**I. ANTECEDENTES**

**1. La demanda**

1.1. El señor **JORGE IVÁN PIEDRAHITA MONTOYA** ejercicio del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos, interpuso demanda contra el **DISTRITO CAPITAL- ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ**, el **MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL** y el **MINISTERIO DEL INTERIOR**, ante la presunta arbitrariedad de las autoridades contra las iglesias y templos teniendo en cuenta los decretos y normas proferidas, que han impedido su apertura afectando la libertad de conciencia y religiosa en condiciones de dignidad, mientras que sí se permite la apertura de algunos

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2020-00475-00  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: JORGE IVÁN PIEDRAHITA MONTOYA  
DEMANDADO: DISTRITO CAPITAL, ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ Y OTROS  
ASUNTO: RESUELVE SOLICITUD MEDIDA CAUTELAR

restaurantes, museos, supermercados, droguerías y centro comerciales, causando un daño contingente a los católicos por no permitírseles congregarse, despojándolos de la fe y su vida espiritual, haciéndose urgente la intervención judicial.

## **2. Derechos colectivos presuntamente vulnerados**

El accionante invocó la protección de los derechos e intereses colectivos la moralidad administrativa y el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, así como los derechos individuales de carácter fundamental a la dignidad humana, a la igualdad, a la libertad de conciencia y cultos.

## **3. Solicitud de la medida cautelar de urgencia**

En el correspondiente acápite el actor popular solicitó el decreto de medida cautelar de urgencia, la cual se transcribe textualmente:

*“Art 25 L 472 permite decretar medidas cautelares, para prevenir un daño inminente o para hacer cesar el peligro.*

*Ordenar a las autoridades accionadas, para qué en coordinación con las altas autoridades de la iglesia católica, tomen medidas urgentes, para iniciar el proceso de reapertura de las iglesias.”*

## **4. Argumentos de la solicitud**

El accionante sustenta su solicitud de medida cautelar, mencionando que el Gobierno distrital no ha tenido en cuenta el clamor de la población católica, al no considerar que el cierre de las iglesias ha producido un desasosiego e incertidumbre, creciendo la angustia y estando a merced de los gobernantes, por lo que el latente peligro o amenaza existente de la espiritualidad de los creyentes se agrava día a día, presentándose un daño contingente, siendo urgente la intervención judicial.

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2020-00475-00  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: JORGE IVÁN PIEDRAHITA MONTOYA  
DEMANDADO: DISTRITO CAPITAL, ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ Y OTROS  
ASUNTO: RESUELVE SOLICITUD MEDIDA CAUTELAR

## **5. Pruebas aportadas con la solicitud de medida cautelar**

Sostiene que los medios de comunicación y las redes a diario informan del cierre general de las iglesias hecho que, por lo palmario, emerge ostensible, y al ser notorio no requería prueba, por ser un hecho público conocido tanto por los extremos procesales.

## **6. Actuación procesal**

A través de auto de fecha dieciocho (18) de agosto de 2020, notificado con anotación por estado del 24 de agosto de 2020, el Despacho corrió traslado por cinco (5) días al DISTRITO CAPITAL- ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, el MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL y el MINISTERIO DEL INTERIOR, con el fin de que se pronuncien sobre la medida cautelar de urgencia solicitada previo estudio y pronunciamiento de la admisión de la demanda, remitiendo el respectivo informe y aportando las pruebas que estimen pertinentes.

Luego de notificado dicho traslado, y vencido el término concedido (treinta y uno (31) de agosto del 2020), ingreso el expediente sin pronunciamiento alguno, según informe secretarial del 1° de septiembre del año en curso.

Posteriormente, mediante informe del 14 de septiembre de 2020, Secretaría informa que el 9 del mismo mes y año, el apoderado judicial del Distrito Capital de Bogotá presentó escrito oponiéndose a la medida cautelar solicitada por el actor, contestación que en todo caso resulta ser extemporánea en su presentación.

## **II. CONSIDERACIONES**

### **1. Competencia**

De conformidad con el artículo 229 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, corresponde al

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2020-00475-00  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: JORGE IVÁN PIEDRAHITA MONTOYA  
DEMANDADO: DISTRITO CAPITAL, ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ Y OTROS  
ASUNTO: RESUELVE SOLICITUD MEDIDA CAUTELAR

magistrado ponente pronunciarse sobre la solicitud de medida cautelar, a efectos de determinar la procedencia o no de la misma.

## 2. Procedencia de las medidas cautelares en el medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos

En cuanto a la procedencia de las medidas cautelares en los procesos declarativos, el artículo 229 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, establece:

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

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

**Parágrafo:** Las medidas cautelares en los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos y en los procesos de tutela del conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se regirán por lo dispuesto en este capítulo y podrán ser decretadas de oficio» (subrayado fuera del texto).

En razón al contenido y alcance de las medidas cautelares que el actor popular pretende sean decretadas, el artículo 230 *ibídem*, expresa:

**«Artículo 230. Contenido y Alcance de las Medidas Cautelares.** Las medidas cautelares podrán ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión, y deberán tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda. Para el efecto, el Juez o Magistrado Ponente podrá decretar una o varias de las siguientes medidas:

1. Ordenar que se mantenga la situación, o que se restablezca al estado en que se encontraba antes de la conducta vulnerante o amenazante, cuando fuere posible.
2. Suspender un procedimiento o actuación administrativa, inclusive de carácter contractual. A esta medida solo acudirá el Juez o Magistrado Ponente cuando no exista otra posibilidad de conjurar o superar la

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2020-00475-00  
 MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
 DEMANDANTE: JORGE IVÁN PIEDRAHITA MONTOYA  
 DEMANDADO: DISTRITO CAPITAL, ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ Y OTROS  
 ASUNTO: RESUELVE SOLICITUD MEDIDA CAUTELAR

*situación que dé lugar a su adopción y, en todo caso, en cuanto ello fuere posible el Juez o Magistrado Ponente indicará las condiciones o señalará las pautas que deba observar la parte demandada para que pueda reanudar el procedimiento o actuación sobre la cual recaiga la medida.*

3. *Suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo.*
4. *Ordenar la adopción de una decisión administrativa, o la realización o demolición de una obra con el objeto de evitar o prevenir un perjuicio o la agravación de sus efectos.*
5. *Impartir órdenes o imponerle a cualquiera de las partes del proceso obligaciones de hacer o no hacer.*

*PARÁGRAFO. Si la medida cautelar implica el ejercicio de una facultad que comporte elementos de índole discrecional, el Juez o Magistrado Ponente no podrá sustituir a la autoridad competente en la adopción de la decisión correspondiente, sino que deberá limitarse a ordenar su adopción dentro del plazo que fije para el efecto en atención a la urgencia o necesidad de la medida y siempre con arreglo a los límites y criterios establecidos para ello en el ordenamiento vigente.».*

A su vez, el artículo 231 *eiusdem*, dispone los requisitos para decretar las medidas cautelares:

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

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

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

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2020-00475-00  
 MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
 DEMANDANTE: JORGE IVÁN PIEDRAHITA MONTOYA  
 DEMANDADO: DISTRITO CAPITAL, ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ Y OTROS  
 ASUNTO: RESUELVE SOLICITUD MEDIDA CAUTELAR

b) Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios.» (Subrayado fuera del texto).

En armonía con las anteriores disposiciones normativas de la Ley 1437 de 2011 –CPACA, el legislador facultó al juez popular para que decrete las medidas que estime pertinentes para prevenir un daño inminente o para hacer cesar el que hubiere causado a través del artículo 25 de la Ley 472 de 1998:

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

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

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

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

Ahora, en cuanto a las **medidas cautelares de urgencia** el artículo 234 *ibídem* indica:

**“Artículo 234.- Medidas cautelares de urgencia.** Desde la presentación de la solicitud y sin previa notificación a la otra parte, el Juez o Magistrado Ponente podrá adoptar una medida cautelar, cuando cumplidos los requisitos para su adopción, se evidencie que

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2020-00475-00  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: JORGE IVÁN PIEDRAHITA MONTOYA  
DEMANDADO: DISTRITO CAPITAL, ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ Y OTROS  
ASUNTO: RESUELVE SOLICITUD MEDIDA CAUTELAR

*por su urgencia, no es posible agotar el trámite previsto en el artículo anterior. Esta decisión será susceptible de los recursos a que haya lugar.”*

Como se evidencia, el ordenamiento jurídico establece unos requisitos y un trámite especial que permite a la demandada tener la posibilidad de oponerse a las medidas cautelares, previo a que se provea sobre estas, sin embargo, por excepción, la ley determinó que se puede decretar una medida cautelar sin previo traslado a los demandados cuando: *i)*- se cumplan los requisitos para su adopción y *ii)*- se evidencie su urgencia; en estos casos se está frente a las denominadas medidas cautelares de urgencia.

El tener la connotación de «urgencia», no implica que las cautelas no deban cumplir con los requisitos esenciales de las medidas, por lo que su procedencia debe atender los requisitos de las medidas cautelares ordinarias, como así lo indicó el H. Consejo de Estado:

*«Las medidas cautelares de urgencia, previstas en el artículo 234, suponen que se hallen “cumplidos los requisitos para su adopción”, es decir, los requisitos generales para decretarlas, que fija el artículo 231».*<sup>1</sup>

El Alto Tribunal de lo Contencioso Administrativo, se pronunció sobre la procedencia de las medidas cautelares en el siguiente sentido:

*“El artículo 25 de la Ley 472 de 1998 contempla la posibilidad de que el juez de las acciones populares, de oficio o a petición de parte, decrete las medidas previas que estime pertinentes para “...prevenir un daño inminente o para hacer cesar el que se hubiere causado”; medidas que podrán ser decretadas antes de la notificación del auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso.*

*Es importante señalar que acorde con la finalidad protectora de los derechos e intereses colectivos de la Ley 472 de 1998, las medidas previas buscan hacer efectiva dicha protección, cuando de esperarse a la culminación del proceso, las medidas que se adopten en el fallo podrían resultar ineficaces, es decir, buscan*

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Auto de fecha diez (10) de abril de 2014, Exp.: 110010325000201400360-00. C.P.: Gerardo Arenas Monsalve.

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2020-00475-00  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: JORGE IVÁN PIEDRAHITA MONTOYA  
DEMANDADO: DISTRITO CAPITAL, ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ Y OTROS  
ASUNTO: RESUELVE SOLICITUD MEDIDA CAUTELAR

*conjurar de manera previa al fallo, un peligro o vulneración que se está presentando o que se percibe como de inminente ocurrencia y que no da tiempo a esperar por un fallo definitivo.*

*Entonces, el objetivo pretendido con las medidas previas, es el de evitar que el daño se concrete o que de estarse produciendo, no se prolongue por un término mayor. Ello al tenor también del art. 17 de la Ley en cita: (...)*

*Dichas medidas no son taxativas, pues en las acciones populares, a la letra del art. 25 de la Ley en cita, el juez puede decretar las que estime pertinentes. Es así como al analizar las precisas circunstancias del caso en estudio, el juez determinara si es o no necesaria la adopción de medidas previas a las definitivas del fallo.*

*En el caso concreto, el actor solicita que como medida previa “se disponga que el impuesto de alumbrado público se cobre con las tarifas estipuladas en el Acuerdo 022 de 2.004”, ello con miras a evitar un daño contingente.*

*Al respecto, considera esta Sala de decisión que **para establecer si es viable decretar la medida previa solicitada por el actor, es necesario indagar si el daño contingente señalado por la parte actora se evidencia de forma manifiesta, si los fundamentos fácticos tienen un principio de prueba sobre su ocurrencia y, si la medida solicitada tiene el efecto útil de “prevenir un daño inminente o para hacer cesar el que se hubiere causado”, como lo exige el artículo 25 de la ley 472 de 1998.** Lo anterior por cuanto la procedencia de la medida cautelar pende de la demostración o de la inminencia a un daño, para prevenirlo, o de la causación actual de un daño, para hacerlo cesar.*

*Al respecto, considera la Sala que en este momento, en el cual aún no se ha trabado la relación jurídico procesal, con la notificación de la demanda a los demandados, no es posible concluir con base en los hechos planteados en la demanda y con fundamento en las pruebas aportadas con ésta, las cuales en su mayoría no se encuentran en estado de valoración, que exista un daño contingente que se pueda conjurar con que la medida previa pedida en la demanda.” (Negrilla fuera de texto”*

Así, el máximo Tribunal de lo Contencioso ha resaltado la necesidad de la prueba de la inminencia del riesgo como presupuesto para adoptar una medida cautelar. De manera concreta el Alto Tribunal consideró:

*“El decreto de una de tales medidas, o de otras distintas a éstas pero que resulten procedentes para prevenir un daño inminente a los derechos e intereses colectivos o para hacer cesar el que se*

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2020-00475-00  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: JORGE IVÁN PIEDRAHITA MONTOYA  
DEMANDADO: DISTRITO CAPITAL, ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ Y OTROS  
ASUNTO: RESUELVE SOLICITUD MEDIDA CAUTELAR

*hubiere causado a aquellos, **debe soportarse lógicamente en elementos de prueba idóneos y válidos que sean demostrativos de tales circunstancias; es precisamente la existencia de tales elementos de juicio lo que permitirá motivar debidamente la decisión del juez cuando disponga una medida cautelar para la protección de tales derechos.***<sup>2</sup> (Subraya y negrillas del Despacho).

Bajo ese marco normativo y jurisprudencial, procede el Despacho a analizar si en el presente caso, hasta este momento procesal, están acreditados los requisitos para la adopción de la medida cautelar de urgencia solicitada, señalando que para que proceda el decreto de una medida de urgencia, se requiere de la plena prueba de la inminencia del daño, de manera que se justifique que la protección de los derechos colectivos invocados se ordene previo a la sentencia en derecho, sin que dicha decisión constituya prejuzgamiento.

### 3. Caso concreto

La solicitud de medida cautelar ordinaria y, con mayor rigor, la de urgencia, deben estar soportadas razonablemente en argumentos y elementos de prueba idóneos y válidos que sean demostrativos de las circunstancias que hacen necesaria la cautela, toda vez, que es precisamente la existencia de estos elementos de juicio lo que permite al operador judicial motivar debidamente la decisión con miras a acceder a la medida preventiva.

Revisada la solicitud de medida cautelar de urgencia presentada por el demandante, se tiene que la misma se sustenta debido al cierre de los iglesias y templos católicos dada la actual situación de la pandemia ocasionada por el Covid-19, lo que afecta a los creyentes debido a que no pueden congregarse a practicar su espiritualidad, por lo que se dispuso correr traslado de la medida cautelar a las entidades accionadas quienes guardaron silencio.

---

<sup>2</sup> Exp. núm. 2003-00201, Consejero Ponente Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta.

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2020-00475-00  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: JORGE IVÁN PIEDRAHITA MONTOYA  
DEMANDADO: DISTRITO CAPITAL, ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ Y OTROS  
ASUNTO: RESUELVE SOLICITUD MEDIDA CAUTELAR

Ahora bien, enunciados los requisitos necesarios para decretar las medidas cautelares que contempla el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011 y revisado el expediente, el Despacho considera lo siguiente:

1. De la revisión de la medida cautelar de urgencia solicitada, se observa que la demanda no está razonablemente fundada en derecho, requisito necesario para la procedencia de la medida cautelar, pues en el acápite normativo señala normas constitucionales los artículos 13, 25, 90, 93, 224 a 227 y de derecho internacional como artículo 12.1. 12.2. y 13.1. de la Convención Americana de Derechos Humanos, artículo 3 Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, artículo 2 literal a) Convención Sobre Defensa de Patrimonio Arqueológico, Histórico y Artístico de las Naciones Americanas, artículo 18 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 5 Convención Internacional Sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación, artículo 14 Convención Sobre los Derechos del Niño, artículo 5, 1 b) Convención Relativa a la Lucha Contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza, artículo 18 Declaración Universal de los derechos Humanos, artículo 1 Declaración Sobre la Eliminación de todas las Formas de Tolerancia y Discriminación fundadas en la religión o las convicciones y artículo 9 Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales relacionados con la libertad de conciencia, de religión culto o creencia y que no determinan en sí mismas las responsabilidades o competencias a cargo de las entidades accionadas frente a lo solicitado por el actor popular, esto es la toma de medidas urgentes para el proceso de reapertura de las iglesias.
2. No se advierte una inminente vulneración o amenaza de los derechos colectivos a la moralidad administrativa y el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, pues de todo lo

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2020-00475-00  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: JORGE IVÁN PIEDRAHITA MONTOYA  
DEMANDADO: DISTRITO CAPITAL, ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ Y OTROS  
ASUNTO: RESUELVE SOLICITUD MEDIDA CAUTELAR

narrado se encuentra que la discusión se centra en la afectación del derecho a la libertad de conciencia, religión y culto de la población católica por la no reapertura de las iglesias en la ciudad de Bogotá dada la contingencia del Covid 19, derecho cuyo contenido es individual de carácter fundamental, sin que se observe el cumplimiento del requisito que haga posible decretar vía judicial la medida cautelar de urgencia, pues no está debidamente soportado en una prueba válida e idónea que así lo demuestre, ni se justifica en debida forma la necesidad y urgencia de la misma.

3. Lo anterior, en atención a que el accionante no aportó al plenario las pruebas necesarias, suficientes y conducentes que desvirtúen la existencia de un posible perjuicio irremediable inminente que dé cuenta del cumplimiento de los requisitos enunciados en el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011 para decretar la medida cautelar solicitada que contempla, así:

i) No se evidencia que se hayan presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar de urgencia solicitada que concederla, debido a que no aportó material probatorio que demuestre de forma concreta y correcta en sede judicial, los hechos planteados en el libelo demandatorio y en la medida cautelar.

iii) Adicionalmente que se haya cumplido con una de las siguientes condiciones: a) Que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o b) Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios, pues así no fue expresamente señalado en la solicitud por el actor popular.

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2020-00475-00  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: JORGE IVÁN PIEDRAHITA MONTOYA  
DEMANDADO: DISTRITO CAPITAL, ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ Y OTROS  
ASUNTO: RESUELVE SOLICITUD MEDIDA CAUTELAR

Teniendo en cuenta todas las anteriores circunstancias, no se puede establecer que: a) existan pruebas que sustenten y acrediten la existencia de una posible vulneración o amenaza de los derechos colectivos invocados por la parte actora; b) resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar de urgencia solicitada que concederla; y c) al no otorgarse la medida cautelar se cause un perjuicio irremediable. Por lo tanto, resulta ser una solicitud medida cautelar infundada, que al no cumplir con los requisitos descritos en los numerales 2º, 3º y 4º del artículo 231 de la Ley 1437 de 2011, deberá ser negada al actor popular.

En mérito de lo expuesto, el Despacho:

### RESUELVE

**PRIMERO.- NIÉGASE** la solicitud de medida cautelar de urgencia presentada por el señor **JORGE IVÁN PIEDRAHITA MONTOYA**, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO.- NOTIFÍQUESE** esta decisión a las partes a las siguientes direcciones de correo electrónico:

Actor popular: ciro.joaquin@gmail.com.

Distrito Capital de Bogotá: Dr. Ernesto Cadena Rojas, [notificacionesjudiciales@secretariajuridica.gov.co](mailto:notificacionesjudiciales@secretariajuridica.gov.co); [ecadena@secretariajuridica.gov.co](mailto:ecadena@secretariajuridica.gov.co).

**TERCERO. - EJECUTORIADO** este proveído, incorpórese al cuaderno principal del expediente.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**  
Magistrada

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**  
**SECCIÓN PRIMERA**  
**SUBSECCIÓN “A”**

Bogotá D.C., veinticinco (25) de agosto de dos mil veinte (2020)

**Magistrado Ponente: Dr. LUIS MANUEL LASSO LOZANO**  
**Referencia:** Exp. No. 250002341000202000513 -00  
**Demandante:** CARLOS ANDRÉS ZÚÑIGA CASTAÑEDA  
**Demandado:** DIRECCIÓN DE CENTROS DE RECLUSIÓN MILITAR DEL EJÉRCITO NACIONAL  
**MEDIO DE CONTROL DE CUMPLIMIENTO**  
**Asunto:** Rechaza demanda parcialmente e inadmite

**Antecedentes**

Por escrito de 19 de agosto de 2020, radicado a través de correo electrónico ante la Secretaría de la Sección Primera, el señor Carlos Andrés Zúñiga Castañeda, quien actúa a través de apoderado judicial, presentó demanda en ejercicio del medio de control de cumplimiento en contra de la Dirección de Centros de Reclusión Militar del Ejército Nacional.

Solicita que se ordene a la entidad demandada el cumplimiento de los artículos 27, incisos 1 y 2, 20, numeral 8, y 29, incisos 1 y 2, de la Ley 65 de 1993, Código Penitenciario y Carcelario.

El 19 de agosto de 2020, el asunto fue repartido al Juzgado 59 Administrativo Oral del Circuito de Bogotá.

Mediante auto de 19 de agosto de 2020, el Juzgado 59 Administrativo Oral del Circuito de Bogotá D.C., declaró su falta de competencia para conocer del asunto y remitió el expediente al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, para el reparto respectivo.

El proceso correspondió a este Despacho, según Acta Individual de Reparto del 21 de agosto de 2020.

## **CONSIDERACIONES**

La Sala anticipa que rechazará parcialmente la demanda de la referencia por las siguientes razones.

El artículo 8º de la Ley 393 de 1994 “*por la cual se desarrolla el artículo 87 de la Constitución Política*” estableció el requisito de procedibilidad del medio de control de cumplimiento, consistente en la constitución en renuencia de las entidades presuntamente infractoras de la norma a cumplir, en los siguientes términos.

**“Artículo 8º.- PROCEDIBILIDAD.** La Acción de Cumplimiento procederá contra toda acción u omisión de la autoridad que incumpla o ejecute actos o hechos que permitan deducir inminente incumplimiento de normas con fuerza de Ley o Actos Administrativos. También procederá contra acciones u omisiones de los particulares, de conformidad con lo establecido en la presente Ley. **Con el propósito de constituir la renuencia, la procedencia de la acción requerirá que el accionante previamente haya reclamado el cumplimiento del deber legal o administrativo y la autoridad se haya ratificado en su incumplimiento o no contestado dentro de los diez (10) días siguientes a la presentación de la solicitud.**”

Excepcionalmente se podrá prescindir de este requisito, cuando el cumplirlo a cabalidad genere el inminente peligro de sufrir un perjuicio irremediable, caso en el cual deberá ser sustentado en la demanda.”. (Destaca la Sala).

Si no se cumple con el requisito aludido, la demanda deberá ser rechazada de plano, tal y como lo establece el artículo 12 de la misma Ley.

**“Artículo 12º.- Corrección de la solicitud.** Dentro de los tres (3) días siguientes a la presentación de la demanda el Juez de cumplimiento decidirá sobre su admisión o rechazo. Si la solicitud careciere de alguno de los requisitos señalados en el artículo 10 se prevendrá al solicitante para que la corrija en el término de dos (2) días. Si no lo hiciera dentro de este término la demanda será rechazada. **En caso de que no aporte la prueba del cumplimiento del requisito de procedibilidad de que trata el inciso segundo del artículo 8, salvo que se trate de la excepción allí contemplada, el rechazo procederá de plano.**”

Si la solicitud fuere verbal, el Juez procederá a corregirla en el acto con la información adicional que le proporcione el solicitante.”. (Destacado por la Sala).

Sobre el particular, el H. Consejo de Estado ha considerado.

“Existen solamente dos eventos en que el juez puede rechazar una demanda de acción de cumplimiento. Uno, cuando no se corrige la demanda

correspondiente dentro de la oportunidad que se señala para el efecto. **Dos, cuando el accionante no aporta la prueba de haberse requerido previamente a la autoridad, con el propósito de constituir la renuencia de la misma al cumplimiento solicitado.**

Las anteriores causales de rechazo no pueden confundirse con las consagradas en el artículo 10 de la misma Ley 393 de 1997, establecidas para cuando no se hallan reunidos los requisitos formales allí contemplados y que conllevan no el rechazo de la demanda sino su inadmisión para que, una vez subsanados, se admita la solicitud y se le imprima el trámite de rigor, salvo lo dispuesto en los artículos 15 y 19 ibídem, eventos que llevan a impartir la orden de cumplimiento inmediato o a disponer la terminación anticipada del trámite.”<sup>1</sup>. (Destacado por la Sala).

En el caso bajo examen el actor solicita que se ordene a la Dirección de Centros de Reclusión Militar del Ejército Nacional que dé cumplimiento a lo previsto en los artículos 27, inciso 1 y 2, 20, numeral 8, y 29, incisos 1 y 2, de la Ley 65 de 1993, Código Penitenciario y Carcelario.

La Sala advierte que si bien se allegó junto con la demanda el escrito presentado el 14 de julio de 2020, mediante el cual pretende acreditar la constitución en renuencia, se observa que en este se solicitó a la Dirección de Centros de Reclusión Militar del Ejército Nacional el cumplimiento de los artículos 27, inciso 1° y 2°, y 29 de la Ley 65 de 1993, Código Penitenciario y Carcelario, pero no del artículo 20, numeral 8, de la Ley 65 de 1993.

En consecuencia, debido a la falta de coincidencia entre el escrito de renuencia y la demanda con respecto a las normas que se consideran incumplidas, la Sala concluye que se omitió acreditar el requisito de procedibilidad previsto en el artículo 8° de la Ley 393 de 1997, con respecto al artículo 20, numeral 8, de la Ley 65 de 1993, Código Penitenciario y Carcelario.

La consideración anterior se basa en apreciaciones hechas sobre el particular por el H. Consejo de Estado.

“De conformidad con el inciso segundo del artículo 8° de la Ley 393 de 1997, para que la prueba aportada como renuencia del demandado sea aceptada,

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, C.P. Dr. Manuel Santiago Urueta Ayola, providencia de 2 de diciembre de 1999, Rad. No. ACU-1053.

entre éste escrito y la demanda deben observarse los siguientes presupuestos: **a) que coincidan en el escrito de renuencia y en la demanda. las normas o actos administrativos calificados como incumplidos.** b) que sea idéntico el contenido de lo pretendido ante la administración, a lo planteado ante la jurisdicción en ejercicio de la acción de cumplimiento, c) que quien suscribe la petición de renuencia sea el actor del proceso y, d) que la entidad a la cual va dirigida la petición previa sea la misma que se demanda en la acción de cumplimiento. e) que la autoridad a quien va dirigido el escrito se haya ratificado en el incumplimiento del deber legal o administrativo reclamado, o haya guardado silencio frente a la solicitud.”<sup>2</sup> (Destacado por la Sala).

Adicionalmente, cabe señalar que tampoco se sustentó en la demanda la circunstancia prevista por el inciso final del artículo 8º *ibídem* como eximente de la constitución en renuencia, referente al inminente peligro de sufrir un perjuicio irremediable, eventualidad que debe sustentarse en la demanda respectiva.

Por consiguiente, la demanda será rechazada conforme a lo dispuesto por el artículo 12 de la Ley 393 de 1997, en cuanto al artículo 20, numeral 8, de la Ley 65 de 1993, Código Penitenciario y Carcelario, por cuanto dicha norma no fue objeto de constitución en renuencia.

Ahora bien, del estudio de la demanda para su admisión, la Sala advierte que la misma presenta el siguiente defecto.

El poder para actuar, que se anexó junto con la demanda, no cumple con los presupuestos de los incisos 1 y 2 del artículo 74 del C.G.P., pues el mandato conferido al abogado Carlos Guillermo Burbano Portilla va dirigido al Juez Penal del Circuito y a un proceso en particular, que no corresponde al que se adelanta en esta Corporación<sup>3</sup>.

**“ARTÍCULO 74. PODERES.** Los poderes generales para toda clase de procesos solo podrán conferirse por escritura pública. **El poder especial para uno o varios procesos podrá conferirse por documento privado. En los poderes especiales los asuntos deberán estar determinados y claramente identificados.**”

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Consejera Ponente Dra. María Nohemí Hernández Pinzón. Sentencia de 29 de julio de 2004. Rad. No. 52001-23-31-000-2004-0748-01(ACU).

<sup>3</sup> Disposición aplicable por remisión expresa de los artículos 30 de la Ley 393 de 1997 y 306 de la Ley 1437 de 2011.

**El poder especial puede conferirse** verbalmente en audiencia o diligencia o **por memorial dirigido al juez de conocimiento**. El poder especial para efectos judiciales deberá ser presentado personalmente por el poderdante ante juez, oficina judicial de apoyo o notario. Las sustituciones de poder se presumen auténticas. (...)” (Destacado por el Despacho).

Por consiguiente, la parte actora deberá adecuar la demanda dentro del término previsto en el artículo 12 de la Ley 393 de 1997.

### **Decisión**

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

### **RESUELVE**

**PRIMERO.- RECHÁZASE** el medio de control de cumplimiento presentado por el señor Carlos Andrés Zúñiga Castañeda contra de la Dirección de Centros de Reclusión Militar del Ejército Nacional, con respecto al cumplimiento del artículo 20, numeral 8, de la Ley 65 de 1993, Código Penitenciario y Carcelario.

**SEGUNDO.- SE INADMITE** la demanda instaurada en ejercicio del medio de control de cumplimiento por el señor Carlos Andrés Zúñiga Castañeda contra la Dirección de Centros de Reclusión Militar del Ejército Nacional, para que se adecue el poder en los términos previstos en los incisos 1 y 2 del artículo 74 del C.G.P., dentro del término previsto en el artículo 12 de la Ley 393 de 1997.

**TERCERO.-** Cumplido lo anterior, **INGRESE** el expediente al Despacho para proveer lo pertinente.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Aprobado en Sala realizada en la fecha.



**LUIS MANUEL LASSO LOZANO**  
Magistrado



**CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**  
Magistrada



**FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**  
Magistrado

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**

**-SECCIÓN PRIMERA-**

**-SUB SECCIÓN "A"-**

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

**MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**

**PROCESO No.: 25000-23-41-000-2020-000524-00**  
**DEMANDANTE: VEEDURÍA BOMBERIL DE COLOMBIA**  
**DEMANDANDO: NACIÓN- MINISTERIO DEL INTERIOR**  
**MEDIO DE CUMPLIMIENTO DE NORMAS CON FUERZA**  
**CONTROL: MATERIAL DE LEY O DE ACTOS**  
**ADMINISTRATIVOS**

---

**Asunto: AUTO RECHAZA DEMANDA**

Visto el informe secretarial que antecede, y revisado el contenido del escrito de subsanación de demanda, procede la Sala a pronunciarse en lo que en derecho corresponda.

**ANTECEDENTES**

**1. De la demanda**

- 1.1. La **VEEDURÍA BOMBERIL DE COLOMBIA- VEEDUBOMB** por intermedio de su Representante legal y Director ejecutivo interpuso el medio de control de cumplimiento de normas con fuerza material de ley o de actos administrativos contra la **NACIÓN- MINISTERIO DEL INTERIOR** (fls. 1-350 C1).
- 1.2. Revisado su contenido y anexos el Depacho Ponente advirtió que no estaba debidamente acreditado el cumplimiento del requisito de

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2020-00524-00  
MEDIO DE CONTROL: CUMPLIMIENTO DE NORMAS CON FUERZA MATERIAL DE LEY O DE ACTOS ADMINISTRATIVOS  
DEMANDANTE: VEEEDURÍA BOMBERIL DE COLOMBIA  
DEMANDADO: NACIÓN- MINISTERIO DEL INTERIOR  
ASUNTO: RECHAZA DEMANDA

constitución en renuencia, por lo que mediante auto del 31 de agosto de 2020 se le otorgó al accionante el término de dos (2) días para subsanar so pena de rechazo de la demanda.

- 1.3. Dentro del término concedido, el apoderado de la accionante aportó escrito donde amplía y aclara la demanda, en el sentido de indicar que el requisito se encuentra cumplido con la solicitud elevada al Presidente de la República donde se pidió el cumplimiento de las normas, la cual fue remitida por competencia para resolverla al Ministerio del Interior, quien no ha dado respuesta alguna y que teniendo en cuenta dicha remisión, no se hace necesario elevar otra solicitud adicional.

Además solicita revisar el acápite de peticiones de la demanda y las consideraciones que la fundamentan, para verificar el cumplimiento de requisitos de la carrera bomberil del oficial nombrado, más la entrega de los soportes respectivos.

En caso de no entenderse que está cumplido el requisito de procedibilidad, señala que prescinde del mismo, invocando la posible configuración de un perjuicio irremediable, teniendo en cuenta que se trata de un servicio público esencial de alto riesgo que requiere de idoneidad suficiente.

## **II. CONSIDERACIONES**

Para resolver la Sala tendrá en cuenta los antecedentes, frente a lo solicitado por el despacho ponente en el auto inadmisorio y lo señalado por la accionante en el escrito de subsanación.

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2020-00524-00  
MEDIO DE CONTROL: CUMPLIMIENTO DE NORMAS CON FUERZA MATERIAL DE LEY O DE ACTOS ADMINISTRATIVOS  
DEMANDANTE: VEEEDURÍA BOMBERIL DE COLOMBIA  
DEMANDADO: NACIÓN- MINISTERIO DEL INTERIOR  
ASUNTO: RECHAZA DEMANDA

Así, deberá revisarse lo relacionado con el requisito de constitución en renuencia contrastado con el contenido de las solicitudes tanto de la demanda como de la petición presentada ante la administración, a fin de poder determinar si se encuentra o no cumplido en debida forma el mismo, para proceder a admitir la demanda o rechazarla por no acreditarlo.

## 1. De la constitución en renuencia

En primer lugar, el artículo 8 de la Ley 393 de 1997 consagra el requisito de procedibilidad de la acción de cumplimiento:

**“Artículo 8º.- Procedibilidad.**

(...)

*Con el propósito de constituir la renuencia, la procedencia de la acción requerirá que el accionante previamente haya reclamado el cumplimiento del deber legal o administrativo y la autoridad se haya ratificado en su incumplimiento o no contestado dentro de los diez (10) días siguientes a la presentación de la solicitud. Excepcionalmente se podrá prescindir de este requisito, cuando el cumplirlo a cabalidad genere el inminente peligro de sufrir un perjuicio irremediable para el accionante, caso en el cual deberá ser sustentado en la demanda.”*

De igual manera fue consagrado en el artículo 161 del CPACA:

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

(...)

3. Cuando se pretenda el cumplimiento de una norma con fuerza material de ley o de un acto administrativo, se requiere la constitución en renuencia de la demandada en los términos del artículo 8º de la Ley 393 de 1997.”

(subrayas no originales)

Conforme a las normas antes indicadas, se encuentra que el accionante previo a la presentación de la demanda deberá reclamar a la demandada el

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2020-00524-00  
MEDIO DE CONTROL: CUMPLIMIENTO DE NORMAS CON FUERZA MATERIAL DE LEY O DE ACTOS ADMINISTRATIVOS  
DEMANDANTE: VEEEDURÍA BOMBERIL DE COLOMBIA  
DEMANDADO: NACIÓN- MINISTERIO DEL INTERIOR  
ASUNTO: RECHAZA DEMANDA

cumplimiento de la norma con fuerza material de ley o de un acto administrativo.

Al respecto el Consejo de Estado en sentencia Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Quinta C.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez (E) 23 de marzo de 2017 No. 05001-23-33-000-2014-01832-01(ACU), sostuvo que:

### **3.1. De la renuencia**

*La procedencia de la acción de cumplimiento se supedita a la constitución en renuencia de la autoridad, que consiste en el reclamo previo y por escrito que debe elevarle el interesado exigiendo atender un mandato legal o consagrado en acto administrativo **con citación precisa de éste** y que ésta se ratifique en el incumplimiento o no conteste en el plazo de diez días siguientes a la presentación de la solicitud.*

*Para el cumplimiento de este requisito de procedibilidad la Sala, ha señalado que “...**el reclamo en tal sentido no es un simple derecho de petición sino una solicitud expresamente hecha con el propósito de cumplir el requisito de la renuencia para los fines de la acción de cumplimiento**”*

*Sobre este tema, esta Sección ha dicho que:*

*“Para entender a cabalidad este requisito de procedencia de la acción es importante tener en cuenta dos supuestos: La reclamación del cumplimiento y la renuencia. El primero, se refiere a la solicitud dirigida a la autoridad o al particular que incumple la norma, la cual constituye la base de la renuencia, que **si bien no está sometida a formalidades especiales, se ha considerado que debe al menos contener: La petición de cumplimiento de una norma con fuerza material de ley o de un acto administrativo; el señalamiento preciso de la disposición que consagra una obligación y la explicación del sustento en el que se funda el incumplimiento.***

*(...)*

*Así las cosas, para probar la constitución de la renuencia expresa es necesario analizar tanto la reclamación del cumplimiento como la respuesta del destinatario del deber omitido, puesto que la primera delimita el marco del incumplimiento reclamado”*

## **2. De la constitución en renuencia en el caso concreto**

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2020-00524-00  
 MEDIO DE CONTROL: CUMPLIMIENTO DE NORMAS CON FUERZA MATERIAL DE LEY O DE ACTOS ADMINISTRATIVOS  
 DEMANDANTE: VEEEDURÍA BOMBERIL DE COLOMBIA  
 DEMANDADO: NACIÓN- MINISTERIO DEL INTERIOR  
 ASUNTO: RECHAZA DEMANDA

Con el fin de determinar, si el requisito de procedibilidad se encuentra acreditado en el caso particular y concreto, se hace necesario analizar cada uno de los escritos presentados por el accionante, así:

Demanda medio de control	Solicitud 17/01/20
<p>“1-. <i>Sírvase Honorable Magistrado (a), ORDENAR al Ministerio del Interior representado legalmente por la Doctora ALICIA VICTORIA ARANGO OLMOS, como Ministra del Interior y Presidente de la Junta Nacional de Bomberos de Colombia, cumplir con las disposiciones normativas de la Ley 322 de 1996, y sus resoluciones reglamentarias la Resolución 1611 de 1998, Resolución 241 de 2001, Resolución 3580 de 2007 y Decreto 2211 de 1997, así como la Ley 1575 de 2012y sus resoluciones reglamentarias la Resolución 0661 de 2014 y la Resolución 1127 de 2018; en el estricto acatamiento normativo de los requisitos que se deben verificar por parte del mencionado ministerio, los que se incumplen para efectuar el nombramiento del Director Nacional de Bomberos de Colombia, de cara a acreditar la carrera bomberil de los oficiales activos en grado de capitán que se postulen a dicho cargo. De tal manera que, se pueda constatar que las unidades bomberiles que se postulen al mencionado cargo, cuenten con la trayectoria institucional bomberil a la que hace referencia la normativa. Del mismo modo, es deber constatar la idoneidad del Cuerpo de Bomberos que otorgó los respectivos ascensos a grados, que sea legalmente reconocido y constituido en el país, en cuyo caso el reconocimiento jurídico debe haber sido por personería jurídica expedida por una Secretaría de</i></p>	<p><b><u>Derecho de información y solicitud de documentos Sr. Ct. CHARLES WILBER BENAVIDES CASTILLO Nombramiento Director Nacional de Bomberos dirigido al Presidente de la República</u></b></p> <p><b><u>“En ejercicio del Derecho Constitucional de información y de petición consagrado en el Artículo 20 y 23 de la Constitución Política, y en la ley 1755 de 2015, (...). Me permito muy respetuosamente, elevar el presente Derecho de Información: (...)</u></b></p> <p>Argumentadas las anteriores consideraciones, elevamos ante su despacho, las siguientes peticiones:</p> <p>PRIMERA Sírvase señor Presidente Dr. Iván Duque o quien haga sus veces, ordenar a quien corresponda, <b><u>suministrar copia autentica de todos y cada uno de los documentos presentados por el Sr. Ct. CHARLES WILBER BENAVIDES CASTILLO, para 1su postulación al cargo de Director General de Unidad Administrativa Especial, código 00 15, grado 24, de la Dirección Nacional de Bomberos, incluyendo su hoja de vida de persona natural bajo el formato de la Función Pública todas y cada una de sus acreditaciones que demuestren su carrera bomberil; como oficial de bomberos en el máximo grado como capitán de reconocida trayectoria.</u></b></p> <p>SEGUNDA.-Sírvase señor Presidente Dr. Iván Duque o quien haga :sus veces, ordenar a quien corresponda <b><u>verificar</u></b> en cumplimiento de la Ley 322 de 1996 y la Resolución 1611 del 6 de</p>

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2020-00524-00  
 MEDIO DE CONTROL: CUMPLIMIENTO DE NORMAS CON FUERZA MATERIAL DE LEY O DE ACTOS ADMINISTRATIVOS  
 DEMANDANTE: VEEEDURÍA BOMBERIL DE COLOMBIA  
 DEMANDADO: NACIÓN- MINISTERIO DEL INTERIOR  
 ASUNTO: RECHAZA DEMANDA

<p><i>Gobierno Departamental, tal y como lo establece la normativa bomberil.</i></p> <p>2.- Como consecuencia de lo anterior y como pretensión Subsidiaria, solicito al Honorable Magistrado (a) ORDENAR al Ministerio del interior que en <b>cumplimiento de la Ley 1575 de 2012, Art. 5 y la Resolución 0661 de 2014 Art. 27, se establezca un procedimiento claro, preciso y congruente, atemperado a la normativa bomberil, que determine el cumplimiento de todos y cada uno de los requisitos exigidos, desde que se estableció la carrera bomberil con la Ley 322 de 1996 y sus resoluciones reglamentarias la Resolución 1611/98, Resolución 241/01, la Resolución 3580/07 y el Decreto 2211/97, Art. 12 reglamentario del Gobierno Nacional, normas que se deben tener en cuenta para el nombramiento del Director Nacional de Bomberos.</b></p> <p>Y en consecuencia, <b>se CUMPLA con el lleno de los requisitos legales, demostrando la acreditación completa de la carrera de oficial de bomberos en grado de Capitán, desde los grados de Suboficial a Oficial activo de una institución bomberil reconocida legalmente que cuente con personería jurídica por parte de una Secretaría de Gobierno Departamental, de conformidad con lo establecido en las normas bomberiles anteriores y vigentes según sea el caso; y donde se manifieste oportuna y claramente para cada ascenso, los soportes de todos y cada uno de los requisitos establecidos por las diferentes normas, para los grados que hayan sido otorgados como parte de la carrera de bombero profesional, desde los de Sub-oficial (Bomberos profesional, Bombero 2,</b></p>	<p><u>agosto de 1998, todos y cada uno de los requisitos normativos establecidos en dicha resolución, de acuerdo a lo reglamentada en la misma para los grados de <b>suboficial</b> (bombero, cabo, sargento 2° y sargento 1°). De igual manera, <b>solicitamos se nos suministre copia autentica</b> de todos y cada uno de los documentos que acrediten el cumplimiento de todos y cada uno de los requisitos establecidos en la normativa bomberil en tiempo, cursos, avales y demás requisitos que correspondan, de acuerdo o a la verificación que se realice sobre la tabla adjunta: (...)</u></p> <p>SEGUNDA.-Sírvase señor Presidente Iván Duque o quien haga sus veces, ordenar a quien corresponda, <b>verificar</b> en cumplimiento de la Ley 322 de 1996 y la Resolución 241 del 6 de agosto de 1998, <u>todos y cada uno de los requisitos normativos establecidos en dicha resolución, de acuerdo a lo reglamentado en la misma para el grado de <b>Subteniente</b>. De igual manera, solicitamos <b>se nos suministre copia autentica</b> de todos y cada uno de los documentos que acrediten el cumplimiento de todos y cada uno de los requisitos establecidos en la normativa bomberil en tiempo, cursos, avales y demás requisitos que correspondan, de acuerdo a la verificación que se realice sobre la tabla adjunta: (...)</u></p> <p>TERCERA.-Sírvase señor Presidente Iván Duque o quien haga sus veces, ordenar a quien corresponda, <b>verificar</b> en cumplimiento de la Ley 322 de 1996 y la Resolución 3580 del 10 de diciembre de 2007 <u>todos y cada uno de los requisitos normativos establecidos en dicha resolución, de acuerdo a lo reglamentado en la misma para el grado de <b>Teniente</b>. De igual manera, solicitamos se nos suministre copia autentica</u> de todos y cada uno de los documentos que acrediten el cumplimiento de todos y cada uno de los</p>
--	--

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2020-00524-00  
 MEDIO DE CONTROL: CUMPLIMIENTO DE NORMAS CON FUERZA MATERIAL DE LEY O DE ACTOS ADMINISTRATIVOS  
 DEMANDANTE: VEEEDURÍA BOMBERIL DE COLOMBIA  
 DEMANDADO: NACIÓN- MINISTERIO DEL INTERIOR  
 ASUNTO: RECHAZA DEMANDA

<p><i>Cabo, Sargento 2°, y Sargento 1°) hasta lograr los ascensos a grado Oficial, en los grados de (Subteniente, Teniente y Capitán), tal cual como lo establecen las leyes bomberiles promulgadas y sus respectivas resoluciones de reglamentación y demás normas complementarias y concordantes, hasta la fecha.”</i></p>	<p><u><i>requisitos establecidos en la normativa bomberil en tiempo, cursos, avales y demás requisitos que correspondan, de acuerdo a la verificación; que se realice sobre la tabla adjunta: (...)</i></u></p> <p><i>CUARTA.-Sírvase señor Presidente Iván Duque o quien haga sus veces, ordenar a quien corresponda, <b>verificar</b> en cumplimiento de la Ley 1575 de 2012 y la Resolución 0661 del 26 de junio de 2014, todos y cada uno de los requisitos normativos establecidos en dicha resolución, de acuerdo a lo reglamentado en la misma para el grado de <b>Capitán</b>. De igual manera, <b>solicitamos se nos suministre copia autentica</b> de todos y cada uno de los documentos que acrediten el cumplimiento de todos y cada uno de los <u>requisitos establecidos en la normativa bomberil en tiempo, cursos, avales y demás requisitos que correspondan, de acuerdo a la verificación que se realice sobre la tabla adjunta: (...)</u></i></p> <p><i>Como se puede apreciar, de acuerdo con las normas que cobijan al Sr. Ct. CHARLES WILBER BENAVIDES CASTILLO, en total son noventa y seis (96) requisitos que debió cumplir para ser nombrado en el cargo de Director Nacional de Bomberos de Colombia, por tal razón <u>esperamos que el estudio y análisis realizado por la Presidencia de la República haya sido extremadamente minucioso y preciso, apegado a la norma bomberil, de acuerdo con la hoja de vida presentada por Sr. Benavides en cumplimiento de la ley, sin violar los principios de legalidad, moralidad e imparcialidad; como quiera que lo que se busca es que NO se vuelvan a repetir los acontecimientos del director saliente sobre esta misma situación, perjudicado ostensiblemente la imagen y el buen nombre de los bomberos de Colombia, máxime cuando se trata de nombrar en ese cargo a la máxima cabeza de los bomberos de Colombia y quien es la persona a dar</u></i></p>
--	--

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2020-00524-00  
 MEDIO DE CONTROL: CUMPLIMIENTO DE NORMAS CON FUERZA MATERIAL DE LEY O DE ACTOS ADMINISTRATIVOS  
 DEMANDANTE: VEEEDURÍA BOMBERIL DE COLOMBIA  
 DEMANDADO: NACIÓN- MINISTERIO DEL INTERIOR  
 ASUNTO: RECHAZA DEMANDA

	<p><i>ejemplo de transparencia.</i></p> <p><u>Ahora bien, en caso de que se encuentre que del estudio de los requisitos NO cumpla con lo normativo (así sea por la falta del cumplimiento de un solo (1) requisito se procederá en contra del Acto Administrativo del cual se solicitará su revocatoria directa, y por tal característica específica, no nos encontramos incursos en caducidad para impetrar una posible demanda para discutir su validez ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.</u></p>
--	--

Adicionalmente en el libelo demandatorio, solicitó como medida de suspensión provisional:

*“Me permito sustentar la presente solicitud de suspensión provisional, en el artículo 238 de la CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA, “La jurisdicción de lo contencioso administrativo podrá suspender provisionalmente, por los motivos y con los requisitos que establezca la ley, los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial”.*

*El incumplimiento del deber que surge por parte del Ministerio del Interior mediante el DECRETO PRESIDENCIAL 034 DEL 16 DE ENERO DE 2020, respecto del nombramiento del Director Nacional de Bomberos de Colombia, contraría de manera clara, ostensible, flagrante y manifiesta lo dispuesto en normas superiores como son las leyes, decretos y resoluciones relacionadas de manera detallada en la presente acción de cumplimiento, circunstancia que se constata con el cotejo de las normas de orden nacional las que pueden ser confrontadas, además de los documentos, que se adjuntan con la presente solicitud.*

*La presente Acción de Cumplimiento, cuenta con la debida fundamentación jurídica, de tal modo que se han expresado en toda su literalidad, las informaciones, argumentos y justificaciones. Presentado documentos que permitirán concluir mediante el juicio exigido de ponderación de intereses, que resulta más gravoso para el interés de la comunidad de nuestro país, negar la medida cautelar, si se tiene en cuenta que esta colectividad exige un real, idóneo y transparente actuar, en el servicio público esencial de los bomberos de Colombia.*

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2020-00524-00  
MEDIO DE CONTROL: CUMPLIMIENTO DE NORMAS CON FUERZA MATERIAL DE LEY O DE ACTOS ADMINISTRATIVOS  
DEMANDANTE: VEEEDURÍA BOMBERIL DE COLOMBIA  
DEMANDADO: NACIÓN- MINISTERIO DEL INTERIOR  
ASUNTO: RECHAZA DEMANDA

*Por lo anterior, solicito al HONORABLE TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, que se ordene la **SUSPENSIÓN PROVISIONAL de LOS EFECTOS JURIDICOS DEL DECRETO 034 DEL 16 DE ENERO DE 2020, que decretó el nombramiento del cargo de Director General de Unidad Administrativa Especial, código 0015, grado 24 de la Dirección Nacional de Bomberos, teniendo en cuenta que el mencionado nombramiento se realizó contrario a las disposiciones legales de la normativa bomberil, en el entendido que las unidades bomberiles postuladas al mencionado cargo, debían ceñirse al estrictocumplimiento de la Ley 1575 de 2012, Art. 5 ... La función del Director Nacional de Bomberos deberá ser cumplida por un Oficial de Bomberos de máximo grado de reconocida trayectoria institucional bomberil, nombrado por el Presidente de la República; asimismo, de conformidad con lo establecido en la Resolución 0661 de 2014, Arts. 27 y 28, la Ley 322 de 1996 y sus resoluciones reglamentarias, la Resolución 1611 de 1998, la Resolución 241 de 2001, la Resolución 3580 de 2007 y el Decreto 2211 de 1997, expedidas por el Ministerio del Interior, normativa fundamentada en derecho, con el propósito fundamental de evitarque se continúen presentando situaciones gravosas para el interés normativo y público en general, en consideración a que la negación de la misma, conlleva a la afectación inminente de la normativa bomberil y el ordenamiento jurídico, en especial cuando la doctrina misional de un bombero es su aptitud para propender por salvaguardar la vida y bienes de los ciudadanos y asimismo cultivar los valores y principios éticos, frente a la capacidad de liderazgo y servicio comunitario que lo fortalezcan para el eficiente cumplimiento de las funciones propias de la actividad bomberil.***

*El NO CUMPLIMIENTO NORMATIVO de cara a lo dispuesto en la Ley 1575 de 2012, Art. 5, la Resolución 0661 de 2014, Arts. 27 y 28, la Ley 322 de 1996 y sus resoluciones reglamentarias, la Resolución 1611 de 1998, la Resolución 241 de 2001, la Resolución 3580 de 2007 y el Decreto 2211 de 1997, expedidas por el Ministerio del Interior, en razón al otorgamiento de los ascensos a grados de suboficial y oficial dentro de la carrera bomberil y el decaimiento del reconocimiento jurídico del Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Pasto, por NO AJUSTARSE a la normativa, frente a la Personería Jurídica de esta institución bomberil que, debió ser ajustada a lo dispuesto en el Artículo 35 de la Ley 322, como cuerpo de bomberos existente, así como lo establecido en los Artículos 14 y 33 de la misma norma, que determinaron los requisitos para la expedición y registro de las personerías jurídicas de los Cuerpos de Bomberos, por parte de las Secretarías de Gobierno Departamentales, lo cual afecta significativamente la actividad bomberil, si se tiene en cuenta que las instituciones bomberiles que NO estén legalmente reconocidas, no solo se encuentran por fuera de la ley; sino como lo afirmó el mismo Director Nacional de Bomberos en su momento, "sin la resolución de reconocimiento por parte de la entidad facultada para ello las Secretarías de Gobierno Departamentales, se estaría incurriendo en una irregularidad, pues le faltaría documento que prueba su reconocimiento legal". Como quiera, que para que un Cuerpo Bomberos*

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2020-00524-00  
MEDIO DE CONTROL: CUMPLIMIENTO DE NORMAS CON FUERZA MATERIAL DE LEY O DE ACTOS ADMINISTRATIVOS  
DEMANDANTE: VEEEDURÍA BOMBERIL DE COLOMBIA  
DEMANDADO: NACIÓN- MINISTERIO DEL INTERIOR  
ASUNTO: RECHAZA DEMANDA

*Voluntarios pueda operar requiere necesariamente de la resolución de creación expedida la Secretaría Gobierno Departamental, si no cuenta con dicha resolución, no podrá prestar, ajustado la Ley, el servicio público esencial, poniendo en riesgo a la población por la NO prestación del servicio y/o la ilegalidad para prestarlo."*

Analizados los anteriores escritos y las solicitudes en ellos contenidos, concluye la Sala procede a precisar lo siguiente:

- 1) En ambos escritos hay coincidencia en la invocación de normas tales como la Ley 1575 de 2012, Resolución 0661 de 2014, Ley 322 de 1996, Resolución 1611 de 1998, Resolución 241 de 2001, Resolución 3580 de 2007 y el Decreto 2211 de 1997, excepto en la mención de la Resolución 1127 de 2018 (fue citado en las pretensiones demanda más no en el derecho de petición) y el Decreto 2211 de 1997 (citado solamente la demanda y no en la petición).
- 2) La diferencia radica que en la demanda se hace una solicitud expresa de cumplimiento de dicha normatividad, mientras que en el derecho de petición el objetivo de citarlas no es el mismo, aquel consiste en la verificación de cumplimiento de requisitos para unos cargos de la carrera bomberil del actual Director nombrado, bajo los lineamientos establecidos en dichas normas e informar de esto al peticionario frente al nombramiento del actual Director.
- 3) Si bien la petición iba dirigida al Presidente de la República, éste por razones de competencia la remitió al Ministerio del Interior, por ello la demanda fue dirigida contra dicha cartera ministerial teniendo en cuenta tal remisión. Sobre este punto en el escrito de subsanación el accionante precisó que no presentó ni presentaría una nueva solicitud ante el Ministerio del Interior, pues se entendía que con la remisión

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2020-00524-00  
MEDIO DE CONTROL: CUMPLIMIENTO DE NORMAS CON FUERZA MATERIAL DE LEY O DE ACTOS ADMINISTRATIVOS  
DEMANDANTE: VEEEDURÍA BOMBERIL DE COLOMBIA  
DEMANDADO: NACIÓN- MINISTERIO DEL INTERIOR  
ASUNTO: RECHAZA DEMANDA

efectuado el requisito de reclamar el cumplimiento previo a la interposición de la demanda estaba dado.

- 4) Revisados ambos escritos, se observa que difieren en cuanto a su objetivo o finalidad, debido a que en la demanda está solicitándose i) el cumplimiento de las normas con fuerza material de ley y actos administrativos presuntamente incumplidos en el nombramiento del Director Nacional de Bomberos que fueron citados en el numeral 1°, ii) el establecimiento de un procedimiento claro, preciso y congruente, atemperado a la normativa bomberil, que determine el cumplimiento de todos y cada uno de los requisitos exigidos, desde que se estableció la carrera bomberil y que debe tenerse en cuenta para el nombramiento del Director y iii) el cumplimiento del lleno de los requisitos legales, demostrando la acreditación completa de la carrera de oficial de bomberos en grado de Capitán, desde los grados de Suboficial a Oficial activo de una institución bomberil reconocida legalmente de conformidad con lo establecido en las normas bomberiles y donde se manifieste oportuna y claramente para cada ascenso, los soportes de todos y cada uno de los requisitos establecidos por las diferentes normas, para los grados que hayan sido otorgados.
- 5) Mientras que en el documento con el que presuntamente se pretende constituir en renuencia a la entidad demandada se observa que i) se trata de un derecho de petición de información y solicitud de documentos desde su encabezado hasta su desarrollo, ii) se pide copia auténtica de los documentos que sirvieron de soporte para postular al cargo de Director Nacional de Bomberos, la hoja de vida de la función pública del Director nombrado, con cada una de las acreditaciones que

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2020-00524-00  
MEDIO DE CONTROL: CUMPLIMIENTO DE NORMAS CON FUERZA MATERIAL DE LEY O DE ACTOS ADMINISTRATIVOS  
DEMANDANTE: VEEEDURÍA BOMBERIL DE COLOMBIA  
DEMANDADO: NACIÓN- MINISTERIO DEL INTERIOR  
ASUNTO: RECHAZA DEMANDA

demuestren su carrera bomberil como oficial de bomberos en el máximo grado como capitán de reconocida trayectoria, iii) igualmente que se verifique por quien corresponda e informe acerca del cumplimiento de los requisitos necesarios para los cargos de suboficial, subteniente, teniente y capitán en la carrera bomberil, conforme a la normatividad aplicable y que esté vigente, así como el suministro de copia autentica de todos y cada uno de los documentos que acrediten el cumplimiento de dichos requisitos establecidos en la normativa bomberil en tiempo, cursos, avales y demás que correspondan, esto con el fin de saber si en el estudio realizado el Director nombrado cumplía o no con los 96 requisitos establecidos para su nombramiento en el cargo conforme a las normas bomberiles vigentes y según su hoja de vida presentada, so pena de atacar posteriormente la legalidad de tal decisión.

- 6) De otra parte en la solicitud del 17 de enero de 2020, se encuentra que el fundamento legal es la normatividad que regula el derecho de petición y el acceso a la información, consagrados en los artículos 20 y 23 constitucionales y en la Ley 1755 de 2015, con el fin de obtener información tendiente a saber si al momento de efectuar el nombramiento del Director se estudiaron y cumplieron o no a cabalidad los requisitos establecidos según los grados y cargos necesarios de la carrera bomberil, más la documentación reclamada, e indica en la parte final de la solicitud que en caso de no cumplirse con los requisitos acudirán a la revocatoria directa del acto de nombramiento y/o a demandar ante la Jurisdicción Contenciosos Administrativo, más no la Ley 393 de 1997.
- 7) En ese orden de ideas, de los soportes documentales aportados y del escrito de subsanación de la demanda no se encuentra que esté cumplido en debida forma el requisito de constitución en renuencia para

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2020-00524-00  
MEDIO DE CONTROL: CUMPLIMIENTO DE NORMAS CON FUERZA MATERIAL DE LEY O DE ACTOS ADMINISTRATIVOS  
DEMANDANTE: VEEEDURÍA BOMBERIL DE COLOMBIA  
DEMANDADO: NACIÓN- MINISTERIO DEL INTERIOR  
ASUNTO: RECHAZA DEMANDA

este caso tal como lo dispone el artículo 8 de la Ley 393 de 1997, pues no se solicita el cumplimiento de las normas con fuerza material de ley y de los actos administrativos señalados en la demanda.

- 8) Ahora, frente a la posible configuración de un perjuicio irremediable, por tratarse de un servicio público esencial de alto riesgo que requiere de idoneidad suficiente, la Sala estima que el mismo no fue debidamente motivado o justificado en debida forma en la demanda ni en su subsanación, así como tampoco se acreditan los presupuestos para determinar de qué manera se genera una situación gravosa, urgente o inminente para quienes interponen la acción, que implique una actuación judicial preferente, que permita aceptar la omisión del requisito de procedibilidad previo a la interposición de este medio de control.
- 9) Para finalizar, el artículo 12 de la Ley 393 de 1997 sobre el rechazo de la demanda dispuso:

***“ARTICULO 12. CORRECCION DE LA SOLICITUD. Dentro de los tres (3) días siguientes a la presentación de la demanda el Juez de cumplimiento decidirá sobre su admisión o rechazo. Si la solicitud careciere de alguno de los requisitos señalados en el artículo 10 se prevendrá al solicitante para que la corrija en el término de dos (2) días. Si no lo hiciere dentro de este término la demanda será rechazada. En caso de que no aporte la prueba del cumplimiento del requisito de procedibilidad de que trata el inciso segundo del artículo 8o, salvo que se trate de la excepción allí contemplada, el rechazo procederá de plano.***

*Si la solicitud fuere verbal, el Juez procederá a corregirla en el acto con la información adicional que le proporcione el solicitante.”* (negrillas no originales).

Así mismo, fue señalado en el artículo 169 de la Ley 1437 de 2011:

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2020-00524-00  
MEDIO DE CONTROL: CUMPLIMIENTO DE NORMAS CON FUERZA MATERIAL DE LEY O DE ACTOS ADMINISTRATIVOS  
DEMANDANTE: VEEEDURÍA BOMBERIL DE COLOMBIA  
DEMANDADO: NACIÓN- MINISTERIO DEL INTERIOR  
ASUNTO: RECHAZA DEMANDA

**“ARTÍCULO 169. RECHAZO DE LA DEMANDA.** *Se rechazará la demanda y se ordenará la devolución de los anexos en los siguientes casos:*

1. *Cuando hubiere operado la caducidad.*
2. ***Cuando habiendo sido inadmitida no se hubiere corregido la demanda dentro de la oportunidad legalmente establecida.***
3. *Cuando el asunto no sea susceptible de control judicial.”*  
(negrillas no originales).

En ese orden de ideas, luego de revisar la demanda, la subsanación y las pruebas aportadas, para la Sala al no estar cumplido el requisito de procedibilidad del presente medio de control, se deberá rechazar por no haber sido subsanada conforme a lo solicitado y frente a la entidad demandada, además no estar acreditado la ocurrencia de un posible perjuicio irremediable.

Adicionalmente, debe precisarse que la petición relacionada con la suspensión de los efectos del acto administrativo de nombramiento, resulta improcedente dentro del presente medio de control, pues ello no obedece a la naturaleza y fin del mismo, motivo por el cual también será rechazada.

## **NOTIFICACIONES ELECTRÓNICAS**

De conformidad con los lineamientos del Consejo Superior de la Judicatura en el artículo 13 del Acuerdo PCSJA20-11549 del 7 de mayo de 2020 y siguiendo la directriz de la Presidencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, se le informará a la Secretaría de la Sección, los correos electrónicos de las partes del proceso para efectos de las notificaciones judiciales.

En mérito de lo expuesto, **el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN PRIMERA, SUBSECCIÓN "A"**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2020-00524-00  
MEDIO DE CONTROL: CUMPLIMIENTO DE NORMAS CON FUERZA MATERIAL DE LEY O DE ACTOS ADMINISTRATIVOS  
DEMANDANTE: VEEEDURÍA BOMBERIL DE COLOMBIA  
DEMANDADO: NACIÓN- MINISTERIO DEL INTERIOR  
ASUNTO: RECHAZA DEMANDA

## RESUELVE

**PRIMERO: RECHÁZASE** la demanda presentada por la **VEEDURÍA BOMBERIL DE COLOMBIA- VEEDUBOMB**, por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: NOTIFICAR** la presente providencia a su Representante legal y Director ejecutivo al siguiente correo electrónico **veedubomb@gmail**.

**TERCERO: DEVUÉLVASE** a la parte accionante la demanda con sus respectivos anexos y **ARCHÍVESE** la restante actuación, dejando las constancias secretariales de rigor.

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Aprobado y discutido en sesión de la fecha. Acta No. ( )

  
**CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**

Magistrada



**LUIS MANUEL LASSO LOZANO**

Magistrado



**FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**

Magistrado

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA  
SUBSECCIÓN B

Bogotá DC, veintiuno (21) de septiembre de dos mil veinte (2020).

**Magistrado Ponente:** FREDY IBARRA MARTÍNEZ  
**Radicación:** No. 25000-23-41-000-2020-00526-00  
**Demandante:** DIANA PATRICIA VERA PALACIOS Y OTROS  
**Demandado:** PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y OTROS  
**Medio de control:** REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS  
CAUSADOS A UN GRUPO  
**Asunto:** INADMISIÓN DE DEMANDA

Visto el informe secretarial que antecede el despacho encuentra que la parte actora deberá aportar la correspondiente constancia del envío de la copia de la demanda y sus anexos a las entidades demandadas de conformidad con lo preceptuado en el inciso cuarto del artículo 6 del Decreto Legislativo 806 de 2020.

Por consiguiente se ordenará que se corrija el defecto anotado dentro del término de cinco (5) días según lo dispuesto en el inciso cuarto del artículo 90 del Código General del Proceso aplicable por remisión expresa del artículo 68 de ley 472 de 1998 so pena de rechazo de la demanda.

En consecuencia **dispónese:**

**1º) Inadmítese** la demanda de la referencia.

**2º) Concédese** a la parte demandante el término de cinco (5) días contados a partir de la notificación de esta providencia para que subsane la demanda en relación con los aspectos anotados en la parte motiva de esta providencia so pena de rechazo de la demanda.

*Expediente No. 25000-23-41-000-2020-00526-00*  
*Actor: Diana Patricia Vera Palacios y otros*  
*Reparación de los perjuicios causados a un grupo*

**3º)** Ejecutoriada esta decisión y cumplido lo anterior **devuélvase** el expediente al despacho.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



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

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**  
**SECCIÓN PRIMERA**  
**SUBSECCIÓN “A”**

Bogotá D.C., tres (3) de septiembre de dos mil veinte (2020)

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

**Referencia:** Exp. No. 250002341000202000537-00

**Demandante:** COMUNICACIÓN CELULAR S.A. COMCEL

**Demandado:** COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES  
**MEDIO DE CONTROL DE CUMPLIMIENTO**

**Asunto:** Rechaza demanda parcialmente y admite.

**Antecedentes**

Mediante escrito radicado a través del correo electrónico de la Secretaría de la Sección Primera, la sociedad Comunicación Celular S.A. Comcel S.A., quien actúa a través de apoderado judicial, presentó demanda en ejercicio del medio de control de cumplimiento en contra de la Comisión de Regulación de Comunicaciones.

La demandante solicita que se ordene el cumplimiento de lo previsto en los artículos 3 de la Resolución CRT 2058 de 2009, compilado en la Resolución CRC 5050 de 2016 bajo el numeral 3.1.1.3.; 9, párrafo 2° y 11 de la Resolución CRT 2058 de 2009 de la Comisión de Regulación de Comunicaciones, compilados bajo los numerales 3.1.2.5 y 3.1.4.1. de la Resolución CRC 5050 de 2016; y 3, párrafo 1° de la Resolución 4002 de 2012 de la Comisión de Regulación de Comunicaciones.

**CONSIDERACIONES**

La Sala anticipa que rechazará parcialmente la demanda de la referencia bajo las siguientes consideraciones.

El artículo 8° de la Ley 393 de 1997 “*por la cual se desarrolla el artículo 87 de la Constitución Política*” estableció como requisito de procedibilidad del medio de control de cumplimiento la constitución en renuencia de las entidades presuntamente infractoras.

**“Artículo 8°.- PROCEDIBILIDAD.** La Acción de Cumplimiento procederá contra toda acción u omisión de la autoridad que incumpla o ejecute actos o hechos que permitan deducir inminente incumplimiento de normas con fuerza

de Ley o Actos Administrativos. También procederá contra acciones u omisiones de los particulares, de conformidad con lo establecido en la presente Ley. **Con el propósito de constituir la renuencia, la procedencia de la acción requerirá que el accionante previamente haya reclamado el cumplimiento del deber legal o administrativo y la autoridad se haya ratificado en su incumplimiento o no contestado dentro de los diez (10) días siguientes a la presentación de la solicitud.**

Excepcionalmente se podrá prescindir de este requisito, cuando el cumplirlo a cabalidad genere el inminente peligro de sufrir un perjuicio irremediable, caso en el cual deberá ser sustentado en la demanda.”. (Destaca la Sala).

Si no se cumple con el requisito aludido, la demanda deberá ser rechazada de plano, tal y como lo establece el artículo 12 de la misma Ley.

**“Artículo 12º.- Corrección de la solicitud.** Dentro de los tres (3) días siguientes a la presentación de la demanda el Juez de cumplimiento decidirá sobre su admisión o rechazo. Si la solicitud careciere de alguno de los requisitos señalados en el artículo 10 se prevendrá al solicitante para que la corrija en el término de dos (2) días. Si no lo hiciera dentro de este término la demanda será rechazada. **En caso de que no aporte la prueba del cumplimiento del requisito de procedibilidad de que trata el inciso segundo del artículo 8, salvo que se trate de la excepción allí contemplada, el rechazo procederá de plano.**

Si la solicitud fuere verbal, el Juez procederá a corregirla en el acto con la información adicional que le proporcione el solicitante.”. (Destacado por la Sala).

Sobre el particular, el H. Consejo de Estado ha considerado.

“Existen solamente dos eventos en que el juez puede rechazar una demanda de acción de cumplimiento. Uno, cuando no se corrige la demanda correspondiente dentro de la oportunidad que se señala para el efecto. **Dos, cuando el accionante no aporta la prueba de haberse requerido previamente a la autoridad, con el propósito de constituir la renuencia de la misma al cumplimiento solicitado.**

Las anteriores causales de rechazo no pueden confundirse con las consagradas en el artículo 10 de la misma Ley 393 de 1997, establecidas para cuando no se hallan reunidos los requisitos formales allí contemplados y que conllevan no el rechazo de la demanda sino su inadmisión para que, una vez subsanados, se admita la solicitud y se le imprima el trámite de rigor, salvo lo dispuesto en los artículos 15 y 19 ibídem, eventos que llevan a impartir la orden de cumplimiento inmediato o a disponer la terminación anticipada del trámite.”<sup>1</sup>. (Destacado por la Sala).

En el caso bajo examen, el actor solicita que se ordene a la Comisión de Regulación de Comunicaciones, que de cumplimiento a las previsiones contenidas en los

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, C.P. Dr. Manuel Santiago Urueta Ayola, providencia de 2 de diciembre de 1999, Rad. No. ACU-1053.

artículos 3 de la Resolución CRT 2058 de 2009, compilado en la Resolución CRC 5050 de 2016 bajo el numeral 3.1.1.3.; 9, párrafo 2°, y 11 de la Resolución CRT 2058 de 2009 de la Comisión de Regulación de Comunicaciones, compilados bajo los numerales 3.1.2.5 y 3.1.4.1. de la Resolución CRC 5050 de 2016; y 3, párrafo 1°, de la Resolución 4002 de 2012 de la Comisión de Regulación de Comunicaciones.

La Sala advierte, que el actor allegó un escrito de 12 de noviembre de 2019, dirigido a la Comisión de Regulación de Comunicaciones, con el que pretende acreditar la constitución en renuencia, mediante el cual solicitó que se tuviera en cuenta el informe denominado “*Análisis técnico, jurídico y económico del mercado de voz saliente móvil*”, para efectos de adoptar las determinaciones que les correspondían con respecto a la posición de Claro en el mercado relevante de “*Voz saliente Móvil*”, del que se destaca lo siguiente (05 Pruebas 4y5, anexo de la demanda –páginas 1 a 48 PDF).

#### “5.1 Fundamentos de derecho

La presente solicitud se fundamenta en las siguientes disposiciones legales:

1. Artículo 23 de la Constitución Política de Colombia.
2. Párrafo 2 del Artículo 9 de la Resolución CRC 2058 de 2009 (compilada por la Resolución CRC 5050)...  
(...)
3. Artículo 11 de la Resolución 2058 de 2009, compilada por la Resolución 5050 de 2016,...  
(...)
4. Párrafo 1° del Artículo 4 de la Resolución CRC 4050 de 2012,...”.

#### 5.2 Petición

Con fundamento en el sustento técnico y económico antes presentado y en observancia de la regulación vigente aplicable a la materia (Resolución CRC 4050, Artículo 4. Pág. 86), respetuosamente **solicitamos a la CRC revisar las condiciones de competencia en el mercado susceptible de regulación ex – ante “Voz Saliente Móvil”, para que se elimine dicha definición de mercado relevante y en todo caso, establezca que Claro no tiene posición dominante en el mismo y se eliminen las medidas particulares impuestas a COMCEL (hoy CLARO)**. Lo anterior en atención a que la evidencia presentada en este documento muestra que el problema identificado en dicho mercado ha sido corregido. (...)” (Señalado por la Sala)

Del escrito anterior, la Sala concluye que Comcel S.A. solicitó ante la Comisión de Regulación de Comunicaciones el cumplimiento del artículo 4 de la Resolución CRC 4050 de 2012 y de los artículos 9, párrafo 2, y 11 de la Resolución CRT 2058 de 2009, pero no se observa la solicitud de cumplimiento de los artículos 3 de la

Resolución CRT 2058 de 2009, compilado en el numeral 3.1.1.3 de la Resolución CRC 5050 de 2016 y 3, parágrafo 1, de la Resolución 4002 de 2012.

Según la respuesta de la Comisión de Regulación de Comunicaciones del 26 de diciembre de 2019, se constata que dicho órgano entendió que se estaba solicitando el cumplimiento de los artículos 9, parágrafo 2, y 11 de la Resolución CRT 2058 de 2009, compilados bajo los numerales 3.1.2.5 y 3.1.4.1. de la Resolución CRC 5050 de 2016, así (05Pruebas4y5, anexo de la demanda-páginas 49 y 50 PDF).

“(…)

En virtud de lo anterior, es importante tener en cuenta que en el año 2016, la Comisión inició la Revisión de los mercados de servicios móviles, que culminó con la expedición de la Resolución CRC 5108 de 2017, en donde entre otras cosas, determinó que el mercado “Voz Saliente Móvil”, sigue siendo un mercado sujeto de regulación ex ante, conclusión a la que se llegó al comprobar que las condiciones de mercado que llevaron a incluirlo en la lista de sujetos de regulación ex ante desde la expedición de la Resolución CRT 2058 de 2009, aún se mantenían.

(…)

Por lo tanto, de acuerdo con el parágrafo 2 del artículo 3.1.2.5 de la Resolución CRC 5050 DE 2016: “(…) *los operadores interesados podrán solicitar esta revisión antes de cumplirse el período mencionado, siempre y cuando demuestren fundada y razonablemente a la CRC la necesidad de realizar dicha revisión. Para tal efecto, el operador interesado deberá adjuntar a su solicitud un sustento técnico y económico, aportando prueba contundente para que la CRC pueda decidir si el problema anteriormente identificado ha sido corregido*”. En ese sentido, esta Comisión tendrá en cuenta el estudio allegado para realizar los análisis correspondientes como ha ocurrido en anteriores oportunidades (…).”.

Así las cosas, al no existir coincidencia entre el escrito de renuencia y la demanda con respecto a las normas que se consideran incumplidas, la Sala concluye que se omitió acreditar el requisito de procedibilidad previsto por el artículo 8° de la Ley 393 de 1997, en relación con el artículo 3 de la Resolución CRT 2058 de 2009, compilado en la Resolución CRC 5050 de 2016 bajo el numeral 3.1.1.3; y del artículo 3, parágrafo 1°, de la Resolución CRC 4002 de 2012.

La consideración anterior, se basa en apreciaciones hechas en casos similares por el H. Consejo de Estado.

“De conformidad con el inciso segundo del artículo 8° de la Ley 393 de 1997, para que la prueba aportada como renuencia del demandado sea aceptada, entre éste escrito y la demanda deben observarse los siguientes presupuestos:

**a) que coincidan en el escrito de renuencia y en la demanda. las normas o actos administrativos calificados como incumplidos.** b) que sea idéntico el contenido de lo pretendido ante la administración, a lo planteado ante la jurisdicción en ejercicio de la acción de cumplimiento, c) que quien suscribe la petición de renuencia sea el actor del proceso y, d) que la entidad a la cual va dirigida la petición previa sea la misma que se demanda en la acción de cumplimiento. e) que la autoridad a quien va dirigido el escrito se haya ratificado en el incumplimiento del deber legal o administrativo reclamado, o haya guardado silencio frente a la solicitud.”<sup>2</sup> (Destacado por la Sala).

Conforme a lo expuesto, la demanda será rechazada de plano parcialmente de acuerdo con lo previsto por el artículo 12 de la Ley 393 de 1997, por cuanto no se acreditó el agotamiento del requisito de procedibilidad de la constitución en renuencia en relación con los artículos 3 de la Resolución CRT 2058 de 2009, compilado en la Resolución CRC 5050 de 2016 bajo el numeral 3.1.1.3; y 3, Parágrafo 1°, de la Resolución CRC 4002 de 2012.

En consecuencia, la Sala admitirá la demanda en lo relacionado con el cumplimiento del artículo 9, parágrafo 2°, y 11 de la Resolución 2058 de 2009, compilados en los numerales 3.1.2.5 y 3.1.4.1. de la Resolución CRC 5050 de 2016.

### **Decisión**

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

### **RESUELVE**

**PRIMERO.- RECHÁZASE** parcialmente el medio de control de cumplimiento presentado por la sociedad **COMUNICACIÓN CELULAR S.A., COMCEL S.A.** contra la **COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES**, en relación con el cumplimiento del artículo 3 de la Resolución CRT 2058 de 2009, compilado en la Resolución CRC 5050 de 2016 bajo el numeral 3.1.1.3; y del artículo 3, parágrafo 1°, de la Resolución CRC 4002 de 2012.

**SEGUNDO.-** Por reunir los requisitos legales **SE ADMITE** la demanda instaurada en ejercicio del medio de control de cumplimiento por la sociedad **COMUNICACIÓN CELULAR S.A., COMCEL S.A.** contra la **COMISIÓN DE REGULACIÓN DE**

---

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Consejera Ponente Dra. María Nohemí Hernández Pinzón. Sentencia de 29 de julio de 2004. Rad. No. 52001-23-31-000-2004-0748-01(ACU).

**COMUNICACIONES**, en relación con el cumplimiento del artículo 9, parágrafo 2°, y 11 de la Resolución 2058 de 2009, compilados en los numerales 3.1.2.5 y 3.1.4.1. de la Resolución CRC 5050 de 2016.

Para su trámite legal se dispone.

1. **NOTIFÍQUESE** personalmente el contenido de esta determinación al Director de la Comisión de Regulación de Comunicaciones o al funcionario en quien haya delegado la facultad de recibir notificaciones.

Entréguese copia de la demanda y de sus anexos para el traslado.

2. **VINCÚLASE** al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. En consecuencia, **NOTIFÍQUESE** personalmente el contenido de esta determinación a la entidad mencionada.

Entréguese copia de la demanda y de sus anexos para el traslado.

3. Si no fuere posible efectuar la diligencia prevista en los numerales 1° y 2°, comuníquese telegráficamente.
4. Conforme a las precisiones contempladas en la Ley 393 de 1997, adviértaseles a los funcionarios notificados que.

ϕ Dentro del término de tres (3) días contado a partir de la notificación de este proveído, tendrán derecho a hacerse parte en el proceso de la referencia, allegar y/o solicitar la práctica de las pruebas que consideren necesarias.

ϕ La decisión de fondo será proferida dentro de los veinte (20) días siguientes a la admisión de la presente acción.

5. **TÉNGANSE** como pruebas las aportadas con la demanda.

**TERCERO.-** Cumplido lo anterior, **INGRESE** el expediente al Despacho para proveer lo pertinente.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Aprobado en Sala realizada en la fecha.



**LUIS MANUEL LASSO LOZANO**  
Magistrado



**CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**  
Magistrada



**FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**  
Magistrado

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**

**-SECCIÓN PRIMERA-**

**-SUB SECCIÓN "A"-**

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

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

**PROCESO No.:** 25000-23-41-000-2020-000566-00  
**DEMANDANTE:** MARÍA DEL PILAR SÁNCHEZ MEDINA Y OTROS  
**DEMANDANDO:** INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y  
CARCELARIO – INPEC  
**MEDIO DE CONTROL:** REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS  
A UN GRUPO

---

**Asunto: Rechaza demanda**

Visto el informe secretarial que antecede, revisado el contenido de la demanda presentada por el grupo actor, procede la Sala a pronunciarse conforme a lo que en derecho corresponda.

**I. ANTECEDENTES**

1. La señora **MARÍA DEL PILAR SÁNCHEZ MEDINA Y OTROS**, por intermedio de apoderado interpuso el medio de control de reparación de los perjuicios causados a un grupo, contra el **INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO – INPEC** por los perjuicios morales ocasionados a las treinta (30) personas que integran el grupo actor (esposa, hijos, hermanas, nietos, sobrinos, yerno y nuera, relacionados en la demanda a folio 3), que se vieron afectadas individualmente por una causa común esto es, la afectación emocional por el fallecimiento del señor **GABRIEL SÁNCHEZ**, el cual ocurrió según los demandantes el día

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2020-00566-00  
MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
DEMANDANTE: MARIA DEL PILAR SÁNCHEZ MEDINA Y OTROS  
DEMANDADO: INSITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO - INPEC  
ASUNTO: RECHAZA DEMANDA

20 de abril de 2018 por la no atención médica oportuna de sus padecimientos, mientras se encontraba bajo custodia y cuidados del INPEC, debido a la condena que le había sido impuesta por delitos contra la libertad sexual y la dignidad humana, y la cual cumplió los últimos años en su domicilio.

2. Radicada la demanda el vía correo electrónico, el 13 de agosto de 2020 fue repartida al Juzgado 22 Administrativo de la Oralidad Circuito Judicial de Bogotá D.C. – Sección Segunda, quien mediante providencia del 19 del mismo mes y año, declaró la competencia porque examinadas las pretensiones y la situación fáctica, advirtióe que el sub lite lejos de ocuparse de temas de contenido laboral, versa sobre la reparación de perjuicios morales causados a un grupo familiar por la presunta responsabilidad del Estado en el fallecimiento de un recluso en establecimiento carcelario y a la Sección Segunda de los Juzgados Administrativos del Circuito de Bogotá le corresponde conocer de procesos de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral, dando aplicación al artículo 18 del Decreto 2288 de 1989. Por lo que ordenó remitir por competencia a los Juzgados Administrativos del Circuito Judicial de Bogotá D.C. -Sección Tercera-Reparto-, cumplimiento que se dio mediante correo electrónico enviado el 26 de agosto de 2020.
3. Repartida el 28 de agosto de 2020, fue asignada al Juzgado 62 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá – Sección Tercera, quien por auto del 2 de septiembre de 2020 declaró la falta de competencia invocando el numeral 16 del artículo 152 del CPCA, dada la naturaleza especial y constitucional de la acción y por ir dirigida contra una entidad demandada del orden nacional. Por lo que dispuso su remisión a los Tribunales Administrativos de Cundinamarca.

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2020-00566-00  
MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
DEMANDANTE: MARIA DEL PILAR SÁNCHEZ MEDINA Y OTROS  
DEMANDADO: INSITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO - INPEC  
ASUNTO: RECHAZA DEMANDA

4. Repartida la demanda por esta Corporación a la Magistrada Ponente el día 7 de septiembre de 2020 y estando para estudio sobre su admisión, se advirtió que para el caso concreto se presenta el fenómeno de caducidad de la acción por las razones que se expondrán a continuación.

## II. CONSIDERACIONES

Conforme a lo previsto en el numeral 16 del artículo 152 del CPACA, esta Colegiatura es competente para estudiar y tramitar en primera instancia el presente medio de control de reparación de perjuicios causados a un grupo.

### 1. De la caducidad

Ahora, frente al cumplimiento de los requisitos de admisión de la demanda del referido medio de control, además de los señalados en el artículo 52 de la Ley 472 de 1998, se encuentra otro de gran importancia relacionado específicamente con el tiempo de interposición de la demanda, al respecto es necesario citar el artículo 47 ibídem que dispone:

**“ARTICULO 47. CADUCIDAD.** Sin perjuicio de la acción individual que corresponda por la indemnización de perjuicios, la acción de **grupo deberá promoverse dentro de los dos (2) años siguientes a la fecha en que se causó el daño o cesó la acción vulnerante causante del mismo.**” (negrillas fuera del texto).

Por su parte, el artículo 164 de la Ley 1437 de 2011 en su literal h) dispuso el tiempo de presentación de la demanda dentro del presente medio de control:

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

(...)

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2020-00566-00  
MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
DEMANDANTE: MARIA DEL PILAR SÁNCHEZ MEDINA Y OTROS  
DEMANDADO: INSITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO - INPEC  
ASUNTO: RECHAZA DEMANDA

*h) Cuando se pretenda la declaratoria de responsabilidad y el reconocimiento y pago de indemnización de los perjuicios causados a un grupo, la demanda deberá promoverse dentro de los dos (2) años siguientes a la fecha en que se causó el daño. Sin embargo, si el daño causado al grupo proviene de un acto administrativo y se pretende la nulidad del mismo, la demanda con tal solicitud deberá presentarse dentro del término de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo; (...)" (negritas no originales)*

De igual manera en el artículo 90 de la Ley 1564 de 2012 Código General del Proceso se señaló que, la demandada deberá ser rechazada cuando esté vencido el término de caducidad para instaurarla:

***“Artículo 90. Admisión, inadmisión y rechazo de la demanda. El juez admitirá la demanda que reúna los requisitos de ley, y le dará el trámite que legalmente le corresponda aunque el demandante haya indicado una vía procesal inadecuada. En la misma providencia el juez deberá integrar el litisconsorcio necesario y ordenarle al demandado que aporte, durante el traslado de la demanda, los documentos que estén en su poder y que hayan sido solicitados por el demandante.***

***El juez rechazará la demanda cuando carezca de jurisdicción o de competencia o cuando esté vencido el término de caducidad para instaurarla. En los dos primeros casos ordenará enviarla con sus anexos al que considere competente; en el último, ordenará devolver los anexos sin necesidad de desglose.”***

En consecuencia, estas disposiciones normativas precisan que el medio de control de la acción de reparación de los perjuicios causados a un grupo deberá promoverse dentro de los dos (2) años siguientes a la fecha en que se causó el daño o cesó la acción vulnerante causante del mismo, so pena de que sea rechazada por operar el fenómeno de caducidad que impide interponerla.

A nivel jurisprudencial, el Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera Subsección B, C.P.: STELLA CONTO DIAZ

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2020-00566-00  
MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
DEMANDANTE: MARIA DEL PILAR SÁNCHEZ MEDINA Y OTROS  
DEMANDADO: INSITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO - INPEC  
ASUNTO: RECHAZA DEMANDA

DEL CASTILLO Bogotá, D.C., en sentencia del veintiséis (26) de junio de dos mil quince (2015) Rad. No. 23-41-000-2014-01569-01(AG) Actor: DEWIS FAGGIR ELJURE RICAURTE Y OTRO, Demandado: MINISTERIO DE DEFENSA - ARMADA NACIONAL Y OTROS, estudió la acción de grupo, su naturaleza y el fenómeno de caducidad de la acción manifestando:

“(…)

#### **4. De las acciones de grupo**

*El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo establece que la indemnización por el daño que causa el Estado a un número plural o un conjunto de personas que reúnan condiciones uniformes respecto de la misma causa, se rige por las reglas proferidas para el efecto. Señala la norma – resaltado fuera de texto-:*

*Artículo 145. Reparación de los perjuicios causados a un grupo. Cualquier persona perteneciente a un número plural o a un conjunto de personas que reúnan condiciones uniformes respecto de una misma causa que les originó perjuicios individuales, puede solicitar en nombre del conjunto la declaratoria de responsabilidad patrimonial del Estado y el reconocimiento y pago de indemnización de los perjuicios causados al grupo, en los términos preceptuados por la norma especial que regula la materia. Cuando un acto administrativo de carácter particular afecte a veinte (20) o más personas individualmente determinadas, podrá solicitarse su nulidad si es necesaria para determinar la responsabilidad, siempre que algún integrante del grupo hubiere agotado el recurso administrativo obligatorio.*

*No obstante, la Ley 1437 reguló aspectos que, sin perjuicio de la vigencia de la Ley 472 de 1998, deben tenerse en cuenta. Al respecto la Corte Constitucional señaló:*

*“REGULACIÓN, OBJETIVO Y ALCANCE DE LA ACCIÓN DE GRUPO. (...) Regulación normativa (...) Con el fin de garantizar la protección y defensa de los derechos colectivos, la Carta Política de 1991 elevó a canon constitucional las acciones populares. En este sentido, el artículo 88 de la Carta Política dispuso: “La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella También regulará las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares” (...)*

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2020-00566-00  
MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
DEMANDANTE: MARIA DEL PILAR SÁNCHEZ MEDINA Y OTROS  
DEMANDADO: INSITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO - INPEC  
ASUNTO: RECHAZA DEMANDA

*Como desarrollo de este precepto constitucional, fue expedida la Ley 472 de 1998, “Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones”. En el artículo 3° ibídem se consagra que las acciones de grupo “son aquellas acciones interpuestas por un número plural o un conjunto de personas que reúnen condiciones uniformes respecto de una misma causa que originó perjuicios individuales para dichas personas”.*

*A su vez, el Título III de este texto normativo regula el proceso de estas acciones, indicando entre otras, su procedencia, legitimación, requisitos de la demanda y su admisibilidad, la etapa probatoria, lo relativo a la expedición de la sentencia y los recursos procedentes. (...)*

*Y finalmente, el artículo 164 de la Ley 1437, en su numeral 2, literal h, manifiesta lo siguiente:*

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

## **5. Caducidad de las acciones de grupo**

***Por razones de seguridad jurídica, eficiencia y economía procesal, el legislador dispone la extinción de las acciones judiciales que no se ejercen en el término previsto; estableciendo así la carga de acudir a la justicia con prontitud, esto es, dentro del plazo fijado por la ley, so pena de perder la posibilidad de hacerlo.***

***Las normas de caducidad se fundan en el interés que los litigios no persistan en el tiempo, en desmedro de la convivencia pacífica y que las entidades públicas puedan definir las gestiones y las políticas estatales en la materia, sin aguardar indefinidamente la solución de controversias que podrían impedir su adopción y ejecución.***

*El artículo 164 numeral 2 literal h) del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo dispone que “cuando se pretenda la declaratoria de responsabilidad y el reconocimiento y pago de indemnización de los perjuicios causados a un grupo, la demanda deberá promoverse dentro de los dos (2) años siguientes a la fecha en que se causó el daño (...).”*

*De igual manera, el artículo 47 de la Ley 472 de 199811, en lo que tiene que ver con la caducidad en las acciones de grupo dispone que “la acción de*

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2020-00566-00  
MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
DEMANDANTE: MARIA DEL PILAR SÁNCHEZ MEDINA Y OTROS  
DEMANDADO: INSITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO - INPEC  
ASUNTO: RECHAZA DEMANDA

*grupo deberá promoverse dentro de los dos (2) años siguientes a la fecha en que se causó el daño o cesó la acción vulnerante causante del mismo”.*

***Sobre la caducidad de la acción de grupo, esta Corporación ha indicado: El término para presentar la acción de grupo, conforme a lo establecido en el artículo 47 de la Ley 472 de 1998, es de dos años, los cuales se deben empezar a contar desde “la fecha en que se causó el daño o cesó la acción vulnerante causante del mismo”.***

*Para determinar el momento a partir del cual debe empezar a contarse el término para presentar la acción de grupo es necesario precisar la causa del daño que se aduce, indagación que implica, a su vez, establecer cuáles son los hechos que se señalan como integradores de esa causa, la materialización del daño producido por esos hechos y, en algunos eventos, el momento en el cual el grupo tuvo o debió tener conocimiento de ese daño, además, verificar si esa causa es o no común al grupo, esto porque el artículo 47 de la Ley 472 de 1998, dispone respecto de las acciones de grupo, que deberán promoverse dentro de los dos años siguientes a la fecha en que se causó el daño o cesó la acción vulnerante causante del mismo.*

*Ahora bien, ha precisado la Sala que tratándose de daños causados a un grupo, antes de entrar en vigencia la Ley 472 de 1998, el término para intentar la acción de grupo empezó a correr desde el 6 de agosto de 1999, siempre que para ese momento no se hubiera vencido el término para presentar la demanda indemnizatoria a través de las acciones ordinarias correspondientes. En consecuencia, el término para reclamar la indemnización por los daños causados antes de que entrara en vigencia la Ley 472 de 1998, en relación con los cuales no hubiere operado la caducidad, feneció el 6 de agosto de 2001. En tal virtud, si para cuando se presentó la demanda en ejercicio de la acción de grupo, la acción de reparación directa en relación con daños causados con anterioridad a la vigencia de la Ley 472, ya se había visto afectada por la caducidad, la aplicación de la nueva norma no tiene la virtualidad de revivir términos ya vencidos y afectados por tal fenómeno.*

***Siendo así, en orden a que se declare la responsabilidad del Estado para la reparación de un daño causado a un grupo por acción u omisión de agentes estatales, el término de los dos años para acceder a la justicia se cuenta desde el día siguiente, a partir de la ocurrencia del hecho dañoso o desde que el demandante tuvo o debió tener conocimiento del mismo.***

***De acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación, la limitación temporal del derecho a acceder a la administración de justicia, fijada por el legislador, tiene fundamento en el principio de la seguridad jurídica, pues busca impedir que asuntos susceptibles de litigio permanezcan en el tiempo sin ser definidos judicialmente: “La caducidad de la acción es un fenómeno que tiene por objeto consolidar situaciones jurídicas, que de lo contrario permanecerían indeterminadas en el tiempo, creando con ello inseguridad jurídica, pues una vez configurada***

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2020-00566-00  
MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
DEMANDANTE: MARIA DEL PILAR SÁNCHEZ MEDINA Y OTROS  
DEMANDADO: INSITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO - INPEC  
ASUNTO: RECHAZA DEMANDA

*impide acudir ante la Jurisdicción para que sea definida por ella determinada controversia”*

*Precisó la jurisprudencia que, ante eventos continuos, es decir prolongados y aunque se inicie el conteo a partir de la cesación de los efectos vulnerantes, la indemnización del grupo no cubre más de los dos años anteriores a la presentación de la demanda. Se señala: “La Sala en varias oportunidades, tratándose de la contabilización del término de caducidad de la acción de grupo ha diferenciado dos supuestos: de una parte los casos en los cuales el daño se produce de forma instantánea, cuando se presenta esta hipótesis el tiempo comienza a contarse, a efectos de presentar la demanda, el día en que el daño fue causado; de otra parte, aquellos eventos en los que la causa generadora del mismo es continúa, se mantiene en el tiempo. En estos supuestos, no es posible aplicar la anterior regla y debe entenderse que el tiempo comienza correr, a efectos de caducidad de la acción, desde el momento en que cesen los efectos vulnerantes.” (negritas fuera de texto).*

A su vez la Corte Constitucional en sentencia T-191 de 2009 señaló que para efecto de la oportunidad habrá de tenerse presente la finalidad de la acción constitucional y, en concordancia con el Concejo de Estado, pone de presente la necesidad de que cese la vulneración para que inicie el conteo del término de caducidad. Se destaca de la decisión:

### ***“3.3.3. Contabilización de la caducidad para las acciones de grupo***

*En relación con el término de caducidad de la acción de grupo, esta Sala de revisión entra a hacer un breve análisis del mismo.*

*3.3.3.1 El artículo 47 de la Ley 472 de 1998 establece que sin perjuicio de la acción individual que corresponda por la indemnización de perjuicios, la acción de grupo deberá promoverse dentro de los dos (2) años siguientes a la fecha en que se causó el daño o cesó la acción vulnerante causante del mismo.*

*3.3.3.2 En relación con la norma que establece el término para la caducidad de las acciones de grupo, encuentra esta Sala que existen dos aspectos del mandato legal sobre caducidad para las acciones de grupo que deben diferenciarse. Así, la primera parte del artículo 47 de la Ley 472 de 1998 establece que la acción de grupo deberá promoverse dentro de los dos (2) años “siguientes a la fecha en que se causó el daño”, y la segunda parte establece que la acción deberá promoverse dentro de los dos (2) años “siguientes a la fecha en que (...) cesó la acción vulnerante causante del mismo”.*

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2020-00566-00  
MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
DEMANDANTE: MARIA DEL PILAR SÁNCHEZ MEDINA Y OTROS  
DEMANDADO: INSITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO - INPEC  
ASUNTO: RECHAZA DEMANDA

*3.3.3.3. Considera esta Sala que **la primera parte del mandato legal hace relación a la contabilización del término de caducidad cuando se aplica para aquella clase de daño que se agota, ejecuta o perfecciona en una sola acción u omisión**, aún cuando de ella se deriven perjuicios posteriores para los afectados; mientras que la segunda parte del mandato legal hace referencia a la clase de daño que no se agota, ejecuta o perfecciona mediante una sólo acción u omisión determinable de manera objetiva en el tiempo, sino que se refiere a la clase de daño que se extiende y actualiza en el tiempo, o al denominado “daño continuado” o daño de “tracto sucesivo”, cuya acción vulnerante causante del mismo no ha cesado para el momento de la interposición de la acción de grupo.*

*En este mismo sentido, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha sostenido, y ello en un caso similar al que ahora se estudia, que la norma sobre la caducidad de las acciones de grupo consagra dos eventos distintos para efectos del cómputo del término de caducidad de la acción de grupo: uno referido a aquellos casos en los que el daño se origina en un acto que se agota en su ejecución; y otro, cuando la conducta vulneradora no se agota en un solo acto o hecho.*

***Para el Consejo de Estado esta circunstancia debe ser determinada en cada caso por el juez de la acción de grupo, con el fin de establecer si el hecho generador del daño se agota en un solo momento o se prolonga en el tiempo***

*3.3.3.4 En forma paralela y correspondiente a los elementos contenidos en la prescripción legal a efectos de determinar la caducidad de las acciones de grupo, el Consejo de Estado ha desarrollado también dos líneas jurisprudenciales que en criterio de esta Sala corresponden a dicha diferenciación.*

*3.3.3.5 De acuerdo con la primera línea jurisprudencial, **el término de caducidad para las acciones de grupo se debe contabilizar o bien teniendo en cuenta la fecha objetiva en la cual se realizó la acción o tuvo lugar el evento que causó el daño que se demanda**; o bien a partir de la fecha en la cual se puede determinar objetivamente que los afectados tuvieron conocimiento del daño causado.*

*Lo anterior, independientemente de que el daño se prolongue, agrave o agudice, por cuanto de conformidad con este criterio jurisprudencial, si se tuviera en cuenta la prolongación o agravación en el tiempo del daño generado, ello implicaría en la práctica que existieran acciones resarcitorias sin término de caducidad.*

*De conformidad con esta postura jurídica del Consejo de Estado, se debe distinguir entre la acción vulnerante y la agravación del daño. Así las cosas, el hecho de que el daño se agrave después de su consolidación, no implica que se trate de un daño continuado o de tracto sucesivo, ya que ello implicaría que el término de caducidad se prolongara de manera indefinida*

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2020-00566-00  
MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
DEMANDANTE: MARIA DEL PILAR SÁNCHEZ MEDINA Y OTROS  
DEMANDADO: INSITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO - INPEC  
ASUNTO: RECHAZA DEMANDA

*Por tanto, según esta posición, el término de caducidad debe contarse desde el hecho u omisión dañosa, ya que lo contrario implicaría concluir que las acciones de grupo no caducarían mientras no se reparara el daño. Esta circunstancia objetiva, la ocurrencia del hecho o de la omisión generadora del daño, o la cesación del mismo en el evento de que el hecho u omisión causantes del perjuicio sean de tracto sucesivo, es la que constituye el punto de partida del término de caducidad.” (negrillas fuera de texto).*

## 2. Caso concreto

Para el caso particular y concreto, revisado el contenido de la demanda presentada y los anexos aportados, evidenció la Sala lo siguiente:

- i) El hecho dañoso que da origen a la solicitud de reconocimiento y pago de la indemnización alegado por el grupo actor, es el fallecimiento del señor Gabriel Sánchez, por la presunta omisión en la custodia y cuidado por parte del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, frente a los padecimientos y/o enfermedades por él sufridos y que no fueron atendidos oportunamente.
- ii) La determinación de la producción de daño se estableció con la fecha de fallecimiento registrada en el certificado de defunción allegado, expedido por la Notaría 71 del Círculo de Bogotá, con el que se da cuenta de que el evento que causa el daño que se demanda, **sucedió el 10 de abril de 2018** (fls. 10).
- iii) Se tiene que el hecho generador del daño reclamado se agota en un solo momento, es decir que no es continuado, ni de tracto sucesivo, ni genera efectos prolongados en el tiempo, pues el mismo se agotó, ejecutó o perfeccionó con la muerte del señor Sánchez por la presunta omisión del INPEC.

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2020-00566-00  
 MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
 DEMANDANTE: MARIA DEL PILAR SÁNCHEZ MEDINA Y OTROS  
 DEMANDADO: INSITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO - INPEC  
 ASUNTO: RECHAZA DEMANDA

- iv) El término para que se declare la responsabilidad del Estado y se obtenga la reparación del daño causado al grupo actor por la acción u omisión de agentes estatales, es dos (2) años contados desde el día siguiente, a partir de la ocurrencia del hecho dañoso o desde que el demandante tuvo o debió tener conocimiento del mismo, en aras de aplicar el principio de seguridad jurídica dentro de las actuaciones judiciales para lograr definir o decidir en forma oportuna los asuntos que son objeto de litigio.
- v) El término para que los accionantes reclamaran la indemnización por el daño ocasionado por la muerte del señor Sánchez por la presunta omisión en los cuidados suministrados por el INPEC, se contaba a partir del día siguiente de su deceso, esto es, **11 de abril de 2018**.
- vi) El vencimiento de los dos (2) años para presentar de manera oportuna la demanda dentro de este medio de control vencía el **11 de abril de 2020**.
- vii) El Consejo Superior de la Judicatura bajo el Acuerdo PCSJA20-11517 del 15 de marzo de 2020 dispuso la **suspensión de términos judiciales en todo el país a partir del 16 al 20 de marzo de 2020**, excepto para acciones de tutelas y despachos con función de garantías y conocimiento que tuvieran programadas diligencias con personas privadas de la libertad.
- viii) Esta medida fue prorrogada por los siguientes acuerdos:

No. Acuerdo CSJ	Fechas de suspensión
PCSJA20-11521 del 19 de marzo de 2020	Del 21 de marzo al 3 de abril de 2020
PCSJA20-11526 del 22 de marzo de 2020	Del 4 al 12 de abril de 2020

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2020-00566-00  
 MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
 DEMANDANTE: MARIA DEL PILAR SÁNCHEZ MEDINA Y OTROS  
 DEMANDADO: INSITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO - INPEC  
 ASUNTO: RECHAZA DEMANDA

PCSJA20-11532 del 11 de abril de 2020	Del 13 al 26 de abril de 2020
PCSJA20-11546 del 25 de abril de 2020	Del 27 de abril al 10 de mayo de 2020
PCSJA20-11549 del 7 de mayo de 2020	Del 11 al 24 de mayo de 2020
PCSJA20-11556 del 22 de mayo de 2020	Del 25 de mayo al 8 de junio de 2020
PCSJA20-11567 del 5 de junio de 2020	Del 9 al 30 de junio de 2020. <b><u>Levantamiento términos judiciales a partir del 1° de julio de 2020</u></b>

- ix) La fecha de radicación en línea de la presente demanda fue el **5 de agosto de 2020**, según constancia de correo electrónico aportado a esta actuación.
- x) Teniendo en cuenta la suspensión de términos judiciales, las prórrogas sucesivas y la reanudación de términos, el apoderado del grupo actor podía presentar el medio de control a partir del 2 de julio de 2020.
- xi) Entre la suspensión de términos judiciales del 16 de marzo de 2020 y la fecha inicial de vencimiento de la acción (11 de abril de 2020), al grupo actor **le quedaban 27 días para su interposición vía judicial.**
- xii) Respecto al término de caducidad durante la actual contingencia, el Decreto 564 del 15 de abril de 2020 en la parte motiva y resolutive se indicó lo siguiente:

**“Artículo 1. Suspensión términos de prescripción y caducidad. Los términos de prescripción y de caducidad previstos en cualquier norma sustancial o procesal para derechos, acciones, medios control o presentar demandas la Judicial o ante los tribunales arbitrales, sean de meses o años, se encuentran suspendidos el 16 marzo 2020 hasta el día que Consejo Superior de la Judicatura disponga la reanudación los términos judiciales.**

**El conteo los términos prescripción y caducidad se reanudará a partir del día hábil siguiente a la fecha en que cese la suspensión términos judiciales ordenada por Consejo Superior de la Judicatura. No obstante, cuando al decretarse la suspensión de términos por dicha Corporación, el plazo que restaba para**

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2020-00566-00  
MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
DEMANDANTE: MARIA DEL PILAR SÁNCHEZ MEDINA Y OTROS  
DEMANDADO: INSITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO - INPEC  
ASUNTO: RECHAZA DEMANDA

**interrumpir prescripción o inoperante la caducidad era inferior a treinta (30) días, interesado tendrá un mes contado a partir del día siguiente al levantamiento de la suspensión, para realizar oportunamente la actuación correspondiente.**  
(subrayas y negrillas no originales)

- xiii) Según el Acuerdo PCSJA20-11567 del 5 de junio de 2020 expedido por el Consejo Superior de la Judicatura, a partir del 1° de julio de 2020 se reanudaron los términos judiciales, así el plazo para la interposición de las demandas se surtía a partir del día hábil siguiente, esto es el 2 de julio de 2020.
- xiv) Como quiera que para el caso concreto el término de caducidad era menor a 30 días, dando aplicación al Decreto 564 de 2020, el apoderado de los accionantes tenía un mes para realizar la correspondiente actuación judicial, es decir que contaba desde el 2 de julio de 2020 hasta el día 1 de agosto de 2020 para interponer el presente medio de control y como dicho día no era hábil, se trasladaba para el día hábil siguiente, esto es el **3 de agosto de 2020**.
- xv) En este punto, debe precisarse que el miércoles 5 de agosto de 2020 a las 5:02 p.m. al apoderado del grupo actor le fue confirmada la recepción de la demanda en línea, al correo electrónico que suministró para las notificaciones judiciales (RARN.ABOGADO@GMAIL.COM), asignándole el número de confirmación 23441 por parte del correo electrónico [demandaenlinea@deaj.ramajudicial.gov.co](mailto:demandaenlinea@deaj.ramajudicial.gov.co). Por lo tanto, resulta evidente para este Cuerpo Colegiado que el medio de control de reparación de perjuicios causados a un grupo se radicó de manera extemporánea, debido a que tenía hasta el día 3 de agosto de 2020 para tal fin.

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2020-00566-00  
MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
DEMANDANTE: MARIA DEL PILAR SÁNCHEZ MEDINA Y OTROS  
DEMANDADO: INSITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO - INPEC  
ASUNTO: RECHAZA DEMANDA

En ese orden de ideas, es claro que entre la fecha en que se causó el daño a los integrantes del grupo actor y la interposición de la demanda de la referencia, transcurrieron más de dos (2) años, lo que demuestra la ausencia de oportunidad en la reclamación presentada, para que el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario respondiera y resarciera el daño ocasionado por la muerte del señor Gabriel Sánchez dada las presuntas omisiones en el cuidado del recluso.

En esa medida, revisados los términos procesales, para la Sala de decisión la acción se encuentra caducada y por ende, debido a la inactividad del grupo actor, no era posible instaurarla en sede judicial.

Así las cosas, teniendo en cuenta las disposiciones normativas, la jurisprudencia antes estudiada y todos los argumentos previamente señalados, esta Colegiatura rechazará de plano la presente demanda, por haber evidenciado que operó el fenómeno de caducidad de la acción, conforme lo señala el artículo 47 de la Ley 472 de 1998, en concordancia con el artículo 164 literal h) del CPACA y el artículo 1° del Decreto 564 de 2020.

## **NOTIFICACIONES ELECTRÓNICAS**

De conformidad con los lineamientos del Consejo Superior de la Judicatura en el artículo 13 del Acuerdo PCSJA20-11549 del 7 de mayo de 2020 y siguiendo la directriz de la Presidencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, se le informará a la Secretaría de la Sección, los correos electrónicos de las partes del proceso para efectos de las notificaciones judiciales.

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2020-00566-00  
MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
DEMANDANTE: MARIA DEL PILAR SÁNCHEZ MEDINA Y OTROS  
DEMANDADO: INSITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO - INPEC  
ASUNTO: RECHAZA DEMANDA

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN PRIMERA, SUBSECCIÓN "A"**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

### RESUELVE

**PRIMERO.- RECHÁZASE** la demanda presentada por el apoderado de la señora **MARÍA DEL PILAR SÁNCHEZ MEDINA**, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

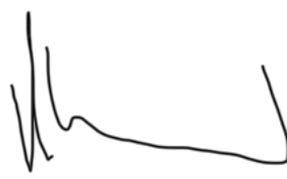
**SEGUNDO.- NOTIFÍQUESE** la presente decisión al apoderado de la accionante, Dr. **RICARDO RODRÍGUEZ CUEVAS**, al siguiente correo electrónico **RARN.ABOGADO@GMAIL.COM**.

**TERCERO.- DEVUÉLVASE** los anexos a la parte actora, sin necesidad de desglose, y **ARCHÍVESE** la restante actuación, dejando las constancias secretariales de rigor.

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Aprobado y discutido en sesión de la fecha. Acta No. ( )

  
**CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**  
Magistrada

  
**LUIS MANUEL LASSO LOZANO**  
Magistrado

  
**FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**  
Magistrado

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



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

Bogotá D.C., catorce (14) de septiembre de dos mil veinte (2020).

**PROCESO N°: 2500023410002020-00597-00**  
**MEDIO DE CONTROL: ELECTORAL**  
**DEMANDANTE: LOURDES MARÍA DÍAZ MONSALVO**  
**DEMANDADO: PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN Y OTRO**  
**ASUNTO: INADMITE DEMANDA**

**MAGISTRADO PONENTE: FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**

**1. ANTECEDENTES.**

La señora Lourdes María Díaz Monsalvo, presentó demanda de nulidad electoral en contra de la Procuraduría General de la Nación y la señora Lina María Villada Villada, con el propósito de que se accediera a la siguiente pretensión:

“Se DECLARE LA NULIDAD del artículo 83 del Decreto 590 de 1 de julio de 2020, por medio del cual, el señor Procurador General de la Nación nombró en provisionalidad, por el término de seis meses, a LINA MARÍA VILLADA VILLADA, quien se identifica con cédula de ciudadanía no. 42.160.489 en el cargo de PROFESIONAL UNIVERSITARIO, CÓDIGO 3PU GRADO 15, DE LA PROCURADURÍA PROVINCIAL DE RIONEGRO, CON FUNCIONES EN LA PROCURADURÍA DELEGADA PARA ASUNTOS AMBIENTALES Y AGRARIOS, sin motivación y con infracción de las normas en que debería fundarse (Prueba aportada no. 1 - Decreto de nombramiento).”

Se solicitó que se declare la nulidad del acto, porque según la demandante, con la expedición de ese Decreto el Procurador General de la Nación vulneró las normas en que debía fundarse al no reconocer el mérito; igualmente se indica que el acto fue proferido sin motivación, incurriendo la causal de nulidad dispuesta en los artículos 137 y 275 del CPACA.

El proceso fue repartido para su conocimiento al Juzgado Cuarto Administrativo de Bogotá, en donde con el auto del tres de septiembre de 2020 se resolvió declarar la

PROCESO N°: 2500023410002020-00597-00  
MEDIO DE CONTROL: ELECTORAL  
DEMANDANTE: LOURDES MARÍA DÍAZ MONSALVO  
DEMANDADO: PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN Y OTRO  
ASUNTO: INADMITE DEMANDA

falta de competencia y ordenó remitir el asunto al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, correspondiendo el asunto al suscrito Magistrado Ponente.

## 2. CONSIDERACIONES.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 276 de la ley 1437 de 2011, se inadmitirá la demanda que no cuente con los requisitos formales señalados en la ley. La norma es del siguiente tenor:

### **“ARTÍCULO 276. TRÁMITE DE LA DEMANDA.**

(...)

Si la demanda no reúne los requisitos formales mediante auto no susceptible de recurso se concederá al demandante tres (3) días para que los subsane. En caso de no hacerlo se rechazará.”

Una vez transcurrido el plazo indicado por la norma sin que se hubieren subsanado los defectos indicados por el Despacho, se dispondrá el rechazo de la demanda de conformidad con lo establecido en la Ley.

Así mismo, toda demanda con la cual se acuda a la jurisdicción de lo contencioso administrativo deberá traer consigo los anexos que se dispone en el artículo 166 de la ley 1437 de 2011, en los siguientes términos:

**ARTÍCULO 166. ANEXOS DE LA DEMANDA.** A la demanda deberá acompañarse:

1. Copia del acto acusado, con las constancias de su publicación, comunicación, notificación o ejecución, según el caso. Si se alega el silencio administrativo, las pruebas que lo demuestren, y si la pretensión es de repetición, la prueba del pago total de la obligación.

Cuando el acto no ha sido publicado o se deniega la copia o la certificación sobre su publicación, se expresará así en la demanda bajo juramento que se considerará prestado por la presentación de la misma, con la indicación de la oficina donde se encuentre el original o el periódico, gaceta o boletín en que se hubiere publicado de acuerdo con la ley, a fin de que se solicite por el Juez o Magistrado Ponente antes de la admisión de la demanda. Igualmente, se podrá indicar que el acto demandado se encuentra en el sitio web de la respectiva entidad para todos los fines legales.

PROCESO N°: 2500023410002020-00597-00  
MEDIO DE CONTROL: ELECTORAL  
DEMANDANTE: LOURDES MARÍA DÍAZ MONSALVO  
DEMANDADO: PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN Y OTRO  
ASUNTO: INADMITE DEMANDA

2. Los documentos y pruebas anticipadas que se pretenda hacer valer y que se encuentren en poder del demandante, así como los dictámenes periciales necesarios para probar su derecho.

3. El documento idóneo que acredite el carácter con que el actor se presenta al proceso, cuando tenga la representación de otra persona, o cuando el derecho que reclama proviene de haberlo otro transmitido a cualquier título.

4. La prueba de la existencia y representación en el caso de las personas jurídicas de derecho privado. Cuando se trate de personas de derecho público que intervengan en el proceso, la prueba de su existencia y representación, salvo en relación con la Nación, los departamentos y los municipios y las demás entidades creadas por la Constitución y la ley.

5. Copias de la demanda y de sus anexos para la notificación a las partes y al Ministerio Público.

### **3. CASO CONCRETO.**

En el asunto bajo estudio, la demanda cuenta con un acápite denominado “OPORTUNIDAD DE PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA” en donde se expresa que el acto administrativo acusado, esto es, el Decreto 590 del 1º de julio de 2020, fue publicado el sábado 22 de agosto de 2020.

Sin embargo, de la revisión de los anexos de la demanda allegada por los correos electrónicos habilitados para tal fin, no se encontró la constancia de publicación del Decreto 590 del 1º de julio de 2020, la que se hace necesaria para establecer el término dentro del cual se interpone el presente medio de control de nulidad electoral.

En defecto de lo anterior, tampoco se observa la manifestación de que dicha constancia no fue entregada por la entidad demandada o que se negó una copia de la misma tal y como lo requiere el inciso segundo del numeral primero del artículo 166 de la Ley 1437 de 2011 transcrito en líneas anteriores, sino que el demandante únicamente se limitó a mencionar, como ya se dijo, que el acto acusado fue publicado el 22 de agosto de 2020, sin que se evidencie prueba de ello.

Así las cosas, se inadmitirá la demanda por carecer de los requisitos y formalidades previstos en las normas procesales, siendo necesario que la parte actora aporte

PROCESO N°: 2500023410002020-00597-00  
MEDIO DE CONTROL: ELECTORAL  
DEMANDANTE: LOURDES MARÍA DÍAZ MONSALVO  
DEMANDADO: PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN Y OTRO  
ASUNTO: INADMITE DEMANDA

constancia de publicación del acto demandado. En caso de no ser corregida, se procederá a su rechazo, en los términos del artículo 276 de la Ley 1437 de 2011.

Por lo anterior, el Despacho

## **RESUELVE**

**CUESTIÓN ÚNICA.- INADMÍTESE** la demanda por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia. La parte demandante deberá corregirla dentro del término de tres (3) días hábiles, so pena de rechazo.

## **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**  
Magistrado