

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

Bogotá D.C., diecinueve (19) de noviembre de dos mil veinte (2020)

**Magistrado Ponente: Dr. LUIS MANUEL LASSO LOZANO**  
**Referencia:** Exp. No. 250002341000201900857-00  
**Demandante:** TECNOQUIMICAS S.A.  
**Demandado:** SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y  
COMERCIO  
**NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**  
**Asunto:** Niega solicitud de medida cautelar.  
**SISTEMA ORAL**

Procede el Despacho a resolver sobre la solicitud de medida cautelar consistente en la suspensión provisional de las resoluciones Nos. 68722 de 17 de septiembre de 2018 y 7625 del 1 de abril de 2019, expedidas por la Superintendencia de Industria y Comercio, mediante la cual se sancionó a TECNOQUIMICAS S.A. con una multa de veinticinco mil setecientos ochenta millones novecientos ochenta y seis mil pesos moneda corriente (\$25.780.986.000).

Dicha solicitud fue presentada por la parte demandante, con el escrito de la demanda (Fls.1 a 15).

**Sustento de la medida cautelar**

El apoderado de la sociedad demandante fundamentó su solicitud con base en los siguientes argumentos.

Sostiene que en el presente caso, se cumplen los requisitos establecidos por la ley y precisados por el Consejo de Estado, como se explica a continuación.

1. La contravención normativa del acto demandado en el caso concreto

Sostiene que los actos demandados son manifiestamente ilegales pues con ellos se violaron de manera evidente el artículo 29 de la Constitución Política, el Artículo 8, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el artículo 3, numeral 1, de la Ley 1437 de 2011, es decir, se vulneraron los derechos fundamentales al debido proceso y a las garantías judiciales, que deben observarse

en todas las actuaciones de las autoridades estatales.

Dentro de las garantías del debido proceso desconocidas por la entidad se encuentran.

El principio de congruencia, pues la demandada omitió pronunciarse sobre todos los argumentos presentados por Tecnoquímicas S.A. en el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución No. 68722 de 2018.

El principio de presunción de inocencia, pues la Superintendencia de Industria y Comercio (en adelante la SIC) presumió la mala fe de los investigados y dedujo, mediante especulaciones, que Tecnoquímicas S.A. había entregado a sus empleados bonificaciones ocasionales que buscaban de alguna forma cubrir, asegurar o garantizar las multas a ellos impuestas.

El principio de tipicidad, puesto que la entidad interpretó de manera errónea lo previsto en el numeral 15 del artículo 5 del Decreto Ley 2153 de 1992, modificado por el artículo 25 de la Ley 1340 de 2009, al no existir una adecuación típica de la falta.

El principio de proporcionalidad, por cuanto se aplicó una sanción que no se encuentra prevista para la conducta sancionada en la ley, ya que la aplicada fue la prevista para la conducta descrita en el numeral 15 del artículo 4 del Decreto Ley 2153 de 1992 y no para la del parágrafo del numeral 16 del artículo 4 del mencionado Decreto. Así mismo, se violaron los artículos 47 y 51 de la Ley 1437 de 2011, por desconocer la aplicación del monto de la sanción prevista para el desconocimiento sancionatorio general.

El principio de los derechos de audiencia y de defensa por cuanto se aplicó un procedimiento sancionatorio no regulado en la ley que, además, ofrecía menos garantías a los investigados. Argumento que sustenta con base en un concepto del Dr. Humberto Sierra Porto denominado "*Estudio jurídico sobre los vicios jurídicos que se presentan en la resolución No. 68722 de 2018, por la Superintendencia de Industria y Comercio*", rendido el 25 de octubre de 2018.

De otro lado, señala que la Superintendencia de Industria y Comercio violó el artículo 150, numeral 8, de la Constitución Política, que desarrolla el principio de

legalidad en relación con el ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia de las superintendencias, y el debido proceso administrativo que comprende la reserva de ley por tener como presupuesto de la sanción un procedimiento que, a su juicio, estaba establecido en el Decreto 4886 de 2011, norma que no tiene ni fuerza ni rango de ley.

Sostiene, además, que las resoluciones demandadas se expedieron sin competencia, pues no existe una norma constitucional o legal que faculte a la Superintendencia de Industria y Comercio para sancionar los posibles incumplimientos al parágrafo del numeral 16 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992.

El ente sancionador, al expedir las resoluciones demandadas, violó el artículo 51 de la Ley 1437 de 2011 que establece el procedimiento sancionatorio para las conductas relacionadas con la omisión del deber de dar información, en relación con el término para expedir y notificar el acto sancionatorio.

Adicionalmente, señala que conforme a lo dispuesto por el artículo 231 del C.P.A.C.A., además de la violación a la que se ha hecho referencia, deben acreditarse, siquiera de manera sumaria, los perjuicios que han sido causados a quien solicita el restablecimiento de los derechos conculcados por el acto administrativo cuestionado.

En el presente caso, se encuentran suficientemente acreditados los perjuicios cuya reparación se pretende, pues de no suspenderse el acto administrativo demandado TECNOQUIMICAS S.A., deberá pagar la totalidad de la multa impuesta por la SIC, de ahí que es procedente la declaratoria de suspensión provisional de los actos administrativos acusados.

Finalmente, señaló que Tecnoquimicas S.A., suscribió el 31 de julio de 2019 un acuerdo de pago con la SIC para cubrir el monto de la sanción, de la cual, hasta la fecha de la presentación de la demanda, se había pagado tres mil quinientos millones de pesos (\$3.500.000.000), quedando pendientes 4 pagos de seis mil trescientos treinta y un millones quinientos veintisiete mil doscientos cincuenta y seis pesos (\$6.331.527.256) y 1 pago cuyo valor está por definirse.

### **Trámite de la medida cautelar**

Por auto del 9 de octubre de 2020, se corrió traslado a la Superintendencia de Industria y Comercio de la medida cautelar solicitada por la parte demandante, para que dentro de un término de cinco (5) días se pronunciara sobre la misma (Fl.16).

La Secretaría de la Sección notificó el mencionado auto a la entidad demandada, a través de correo electrónico del 26 de octubre de 2020 (Fl.20).

La Superintendencia de Industria y Comercio, mediante correo electrónico enviado el 3 de noviembre de 2020, se manifestó con respecto a la medida cautelar solicitada, en los siguientes términos (Fls.27 a 40).

### **Pronunciamiento de la Superintendencia de Industria y Comercio**

Sostiene que en el presente caso, la medida cautelar solicitada no puede ser decretada por cuanto no cumple con los requisitos que establece la Ley para su procedencia, por las siguientes razones.

En primer lugar, sostiene que los actos administrativos no violan las normas superiores invocadas; pues los mismos respetaron las normas sustanciales aplicables; además, el procedimiento que siguió la Superintendencia de Industria y Comercio no transgredió de manera alguna el derecho al debido proceso ni el principio de legalidad.

La actuación estuvo ajustada a una norma especial que la regula, a saber, el numeral 12 del artículo 9 del Decreto 4886 de 2011, que no contempla la necesidad de dar apertura a una investigación formal, presentar un informe motivado, escuchar la recomendación del Consejo Asesor y luego proferir la resolución final; sino que faculta al Superintendente Delegado para la Protección de la Competencia, para iniciar e instruir los trámites de solicitud de explicaciones por la omisión consistente en no acatar en debida forma las solicitudes de información, órdenes e instrucciones que se impartan.

Igualmente, considera que el procedimiento incidental de que trata el artículo 51 de la Ley 1437 de 2011 para sancionar a quienes omiten acatar en debida forma las solicitudes de información, órdenes e instrucciones impartidas por la SIC, respeta el principio de reserva de ley y, por ende, se ajusta a los parámetros establecidos por

el ordenamiento jurídico y la jurisprudencia constitucional para garantizar el derecho al debido proceso de la persona investigada.

A lo largo de la actuación administrativa No. 18-89805, se garantizó a Tecnoquímicas S.A., en todo momento, sus derechos a la defensa, a la prueba y a la contradicción, pues conoció oportunamente de la imputación que se realizó, presentó explicaciones y solicitó pruebas, las cuales fueron decretadas y valoradas al momento de expedir la resolución sanción, que fue objeto de recurso de reposición.

De otro lado, considera que la conducta por la que fue sancionada Tecnoquímicas S.A., sí se encuentra tipificada. La ley prohíbe que los pagos de las multas impuestas por la SIC, por infracción de las normas que integran el régimen general de protección de la competencia, se paguen, aseguren o, en general, se garanticen por la persona a la cual se encuentran vinculadas las personas naturales sancionadas.

En el presente asunto, la SIC evidenció que Tecnoquímicas S.A., entregó unos bonos de rendimiento a sus empleados sancionados; y a través de la Resolución No. 43218 de 2016 se demostró la entrega de bonos cuyos valores cubrían el valor de la multa impuesta por la SIC a sus beneficiarios, conducta que desconoce lo dispuesto en el parágrafo del numeral 16 del artículo 16 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el artículo 26 de la Ley 1340 de 2009.

Afirma que la SIC actuó dentro del término legal, pues el plazo para que la última de las personas notificadas de la Resolución No.41428 del 14 de junio de 2018 presentara explicaciones venció el 31 de julio de 2018. Por lo tanto, desde el día hábil siguiente la SIC contaba con dos meses para dar respuesta sobre la solicitud de explicaciones, esto es, hasta el 1 de octubre de 2018; y la Resolución No. 68722 fue expedida el 17 de septiembre de 2018 y se notificó a Tecnoquímicas S.A. el 28 de septiembre de 2018.

Igualmente, sostiene que las resoluciones demandadas se encuentran debidamente motivadas, así mismo, que la SIC analizó cada uno de los argumentos presentados por Tecnoquímicas S.A., tanto en las explicaciones dadas como en el recurso de reposición interpuesto en contra de la resolución sanción.

Finalmente, aduce que no se probó la existencia de un perjuicio; la manifestación hecha por la parte demandante no es suficiente, pues a la fecha se desconoce el valor del patrimonio, el valor de sus utilidades mensuales, al igual que el monto de sus pasivos operacionales. Información relevante para determinar si en realidad la demandante, al pagar la totalidad de las cuotas fijadas en el acuerdo de pago, sufre un perjuicio.

Por los argumentos expuestos, se solicita al Despacho negar la solicitud de medida cautelar.

### **Consideraciones**

El artículo 231 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, establece lo siguiente sobre los requisitos para el decreto de 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.”.

Al tenor de la norma transcrita, la suspensión provisional de los actos administrativos procede por violación de las disposiciones invocadas cuando esta surja del análisis del acto demandado y de su confrontación con las normas presuntamente infringidas o de las pruebas aportadas.

Adicionalmente, la norma exige que cuando se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios, deberá haber prueba siquiera sumaria de los mismos.

Quiere decir lo anterior que al momento de entrar a analizar si procede la medida cautelar de suspensión provisional de los actos demandados, en los términos del artículo 231, mencionado, es necesario estudiar los siguientes aspectos.

i) Que haya violación directa de la norma citada como vulnerada, lo cual se infiere de la confrontación entre el contenido normativo y el de los actos acusados o, en su defecto, de las pruebas aportadas.

ii) Cuando se pida el restablecimiento del derecho o la indemnización de perjuicios debe haber prueba, al menos sumaria, sobre su existencia.

La Sala Plena del Consejo de Estado, en providencia de 17 de marzo de 2015<sup>1</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.

“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**” (Destacado por la Sala).

El criterio jurisprudencial anterior fue desarrollado, así mismo, en auto de 13 de mayo de 2015, en el cual la alta Corporación sostuvo<sup>2</sup>.

“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” (Destacado por la Sala)

De igual manera, la segunda parte del artículo 231 de la Ley 1437 de 2011 dispone.

“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.

<sup>1</sup> Expediente núm. 2014-03799, Consejera ponente: doctora Sandra Lisset Ibarra Vélez.

<sup>2</sup> Expediente No. 2015.00022, Consejero ponente: doctor Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

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 las siguientes condiciones:
  - a) Que de no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o
  - b) Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios.”.

En el presente caso, la parte actora, en escrito allegado con la demanda, pretende la nulidad parcial de las resoluciones. Nos. 68722 de 17 de septiembre de 2018 y 7625 del 1 de abril de 2019, expedidas por la Superintendencia de Industria y Comercio.

Revisada la solicitud de medida cautelar, la misma se fundamenta en i) la existencia de una contradicción de los actos acusados con normas superiores; ii) la violación del derecho al debido proceso, por ausencia de un reproche claramente identificado; iii) la violación del principio de tipicidad; iv) la violación del derecho al debido proceso, por vulneración a los principios de congruencia, presunción de inocencia, tipicidad, proporcionalidad y de los derechos de audiencia y defensa; y v) la falta de competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio para expedir las resoluciones demandadas.

Los cargos formulados se relacionan con el proceso sancionatorio desarrollado por la Superintendencia de Industria y Comercio, en el marco de una investigación por presuntas violaciones al cumplimiento de la orden proferida en la Resolución No. 43218 del 28 de junio de 2016, modificada por la Resolución No. 86817 del 16 de diciembre de 2016, pues de acuerdo con lo señalado por la Superintendencia de Industria y Comercio, Tecnoquímicas S.A. desconoció el numeral 15 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el artículo 25 de la Ley 1340 de 2009, al omitir el acatamiento de órdenes impartidas por la SIC en el artículo primero de la Resolución No. 86817 de 2016.

Frente a los argumentos de la parte actora, la parte demandada solicitó negar la medida cautelar solicitada por cuanto no cumple con los requisitos de que tratan los artículos 229 y 231 del C.P.A.C.A. y porque, además, la Superintendencia de Industria y Comercio respetó las normas sustanciales y procedimentales aplicables al caso; en ningún caso, sostiene la SIC, se vulneró el principio de tipicidad pues la

conducta por la que se sancionó a Tecnoquímicas S.A., se encuentra contemplada en el numeral 16 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992; y las resoluciones contenían un reproche claramente identificado que se enmarca en la expedición de unos bonos de rendimiento a sus empleados (sancionados), cuyo valor cubría el monto de la sanción impuesta.

Finalmente, señala que el perjuicio grave que argumenta no fue probado y no existe pues el acuerdo de pago al que hace alusión, fue pactado por Tecnoquimicas S.A., de manera voluntaria.

Conforme a los argumentos planteados por la parte actora y los de defensa de la parte demandada, advierte el Despacho que es necesario agotar **todas las etapas del proceso** para establecer si los actos acusados se encuentran viciados de nulidad, por haber incurrido en una contradicción con normas superiores; si en la mismas no hubo un reproche claramente identificado; si se incurrió por parte del ente sancionador en violación al principio de tipicidad; si hubo violación del derecho al debido proceso por vulneración de principios y por falta de competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio para expedir las resoluciones demandadas.

Lo anterior, por cuanto en este momento procesal no se cuenta con todos los medios de prueba necesarios para determinar si los argumentos planteados por la parte actora resultan ser de tal entidad que no haya otra opción sino la de suspender los actos acusados; en este sentido, la Superintendencia de Industria y Comercio, hasta el momento en que se expide la presente providencia, no ha aportado el expediente administrativo con los antecedentes de las resoluciones demandadas; medio documental que es esencial para estudiar los argumentos expuestos por las dos partes.

Se hace la precisión que en el presente caso si bien se solicita la nulidad de dos actos administrativos que fueron proferidos dentro de la actuación administrativa previamente señalada, lo cierto es que se alude a una investigación previa que dio como resultado la imposición de una sanción, la cual resulta ser pilar fundamental para estudiar la ausencia de la conducta imputable que alega la parte actora.

En consecuencia, el Despacho negará la solicitud de medida cautelar de suspensión provisional, toda vez que el artículo 231 del Código de Procedimiento Administrativo

y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, previó que para la procedencia de la medida debe corroborarse que la violación de las disposiciones invocadas surja del análisis del acto demandado y de su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas, o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud, lo cual implica que la infracción debe derivarse del contenido del acto.

Conforme a lo expuesto, no es posible, en esta etapa preliminar del proceso, suspender los actos acusados, máxime cuando la actuación que condujo a expedir los actos sancionatorios, esto es, la omisión de acatar en debida forma las órdenes que la Superintendencia de Industria y Comercio impartió en la Resolución No. 43218 de 2016, en concordancia con el párrafo del numeral 16 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992, consistentes en pagar la suma de la sanción impuesta, así como la prohibición de que la multa fuera cubierta y garantizada por Tecnoquimicas S.A., debido a sus características, requiere de un mayor análisis fáctico, jurídico y probatorio, el cual solo es posible surtir una vez se cuente con el material probatorio suficiente.

Finalmente, si bien la sociedad demandante solicita la suspensión de los actos demandados, argumentando que el pago que se está efectuando genera un perjuicio material irremediable, el Despacho precisa que no obra prueba dentro del expediente que permita concluir que tal acuerdo está causando daños a la demandante, de las características aducidas en el escrito de solicitud de la medida cautelar.

### **DECISIÓN**

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

### **RESUELVE**

**PRIMERO: NIÉGASE** la medida cautelar solicitada por el apoderado de la sociedad demandante. Conforme al artículo 229 de la Ley 1437 de 2011, la presente decisión no implica prejuzgamiento.

**SEGUNDO: RECONÓCESE** personería a la abogada Carolina Valderruten Ospina, identificada con Cédula de Ciudadanía No. 1.053.765.257 y T.P. 169.971 del C.S.J., para que actúe en representación de la Superintendencia de Industria y Comercio, de conformidad con el poder que obra a folio 41 del expediente.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**LUIS MANUEL LASSO LOZANO**  
Magistrado

L.C.C.G.

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

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

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

**Referencia:** Expedientes. Nos. 250002341000201901030-00 y 250002341000201901077-00

**Demandantes:** CARLOS BUITRAGO AGUILAR Y OTRO; MARY LUZ MORENO BERTOLETTI

**Demandado:** MISAEL DUARTE SÁNCHEZ

**MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD ELECTORAL**

**Asunto:** Acepta coadyuvancia, no tiene en cuenta documentales y fija fecha para continuar audiencia inicial.

**1. Coadyuvancia y pruebas aportadas.**

En desarrollo de la audiencia inicial de que trata el artículo 283 del C.P.A.C.A., la demandante, señora Mary Luz Moreno Bertoletti, informó al Despacho sobre algunos escritos de coadyuvancia que habían sido allegados al correo electrónico de la Secretaría de la Sección.

Revisado el Sistema y una vez realizada la consulta con dicha dependencia del Tribunal, se pudo establecer que el 11 de noviembre de 2020 se allegaron varios correos enviados por la señora Nora Emilce Londoño Zapata (desde el correo electrónico del demandante Carlos Hernando Buitrago Aguilar), identificada con cédula de ciudadanía No.43.746.228; el primero contiene una solicitud de coadyuvancia y los restantes (ocho en total), los siguientes documentos.

Copia del Oficio del 30 de agosto de 2019, solicitando al Consejo Nacional Electoral el desarrollo de una investigación por trashumancia histórica.

Copia del escrito, en ejercicio del derecho de petición del 20 de diciembre de 2019, en el que solicita a los delegados del Registrador Nacional del Estado Civil tener acceso al Formulario E-11.

Impresión de consulta en la base de datos del Sisbén.

Expedientes. Nos. 250002341000201901030-00 y 250002341000201901077-00  
Demandantes: CARLOS BUITRAGO AGUILAR Y OTRO; MARY LUZ MORENO BERTOLETTI  
Demandado: MISAEL DUARTE SÁNCHEZ  
ACCIÓN ELECTORAL

Impresión de consulta en la base de datos del ADRES, correspondiente a los ciudadanos que no reunían las condiciones para votar en la Mesa 7.

Sentencia proferida por el Juzgado 38 Penal del Circuito de Conocimiento, en el marco de la acción de tutela 2020-013 del 5 de febrero de 2020.

Impresión fotográfica del Censo Electoral de Villagómez, publicado el 27 de octubre de 2019.

Listado en Excel de cédulas de ciudadanos que, por motivos desconocidos, no han vuelto a participar en elecciones de Villagómez.

Listado en Excel de cédulas inscritas en el Sisbén de Villagómez, del mes de agosto de 2019.

*“Copia del derecho de petición”.*

De otro lado, el señor Miguel Angel González Sánchez, identificado con cédula de ciudadanía No. 3.119.063, presentó escrito a través de correo electrónico del 11 de noviembre de 2020, coadyuvando las pretensiones de la demanda y, a su vez, allegó un documento denominado *“certificación de conocimiento personal”* en relación con la señora Mary Luz Moreno Bertoletti, suscrito por 58 habitantes del Municipio de Villagómez.

**Para resolver se tiene en cuenta lo siguiente.**

Con respecto a la solicitud de coadyuvancia, el artículo 228 de la Ley 1437 de 2011, dispone.

**“ARTÍCULO 228. INTERVENCIÓN DE TERCEROS EN PROCESOS ELECTORALES E IMPROCEDENCIA EN LOS PROCESOS DE PÉRDIDAS DE INVESTIDURA.** En los procesos electorales cualquier persona puede pedir que se la tenga como impugnador o coadyuvante. Su intervención solo se admitirá hasta el día inmediatamente anterior a la fecha de celebración de la audiencia inicial.

En los procesos de pérdida de investidura de miembros de corporaciones de elección popular no se admitirá intervención de terceros.”.

Expedientes. Nos. 250002341000201901030-00 y 250002341000201901077-00  
Demandantes: CARLOS BUITRAGO AGUILAR Y OTRO; MARY LUZ MORENO BERTOLETTI  
Demandado: MISAEEL DUARTE SÁNCHEZ  
ACCIÓN ELECTORAL

De la lectura de la norma anterior, puede advertirse que esta sólo regula la **oportunidad** que se tiene para presentar la solicitud de coadyuvancia en los procesos de contenido electoral; pero no establece las facultades que tiene el coadyuvante durante el trámite de dicho proceso.

En razón de lo anterior, y tal y como lo ha señalado el H. Consejo de Estado, es necesario recurrir a lo previsto en el artículo 223 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en relación con la figura de la coadyuvancia en los procesos de simple nulidad, en virtud de la remisión normativa que dispone el artículo 296 del mismo código.

Al respecto, señaló el Consejo de Estado en providencia del 7 de septiembre de 2015<sup>1</sup>.

“El coadyuvante por disposición legal, en forma independiente solo puede realizar los actos procesales permitidos a la parte a que ayuda en cuanto no estén en oposición con los de ésta y siempre que no implique disposición del derecho en litigio.

La razón de ello se debe a su connotación como parte procesal, toda vez que su existencia dentro del proceso es permitida y validada en calidad de **sujeto accesorio a uno principal -demandante o demandado-; así que la limitación en su actuar deviene de que no demanda en ejercicio propio ni frente a su derecho, sino en forma anexa o accesoría** respecto de otro, lo cual restringe su margen de acción y le impide realizar actos procesales o formular postulaciones autónomas que dispongan del derecho o la situación en litigio.

El tema de la coadyuvancia ha sido objeto de pronunciamiento por parte de la Sección Quinta, consideraciones que hace propias en esta providencia. Se hace referencia en forma concreta a la sentencia de 27 de marzo de 2014<sup>2</sup>, en la que se indicó que las partes y los coadyuvantes tienen posibilidades de actuación dentro del proceso que resultan diferenciables, por cuanto mientras las partes actúan de manera autónoma, los otros intervinientes encuentran como condicionamiento de sus intervenciones el

---

<sup>1</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION QUINTA, Consejera ponente: LUCY JEANNETTE BERMUDEZ BERMUDEZ, Providencia del siete (7) de septiembre de dos mil quince (2015), Radicación número: 11001-03- 28-000-2014-00051-00

<sup>2</sup> Expediente 54001-23-31-000-2012-00001-03. Actor: Santiago Liñán Nariño. Demandado: Alcalde del Municipio de Cúcuta. C.P. Dra. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, cuyas consideraciones en su generalidad son aplicables al este caso. En este se invocan los siguientes antecedentes: Sección Primera. 28 de octubre de 2010. Expediente núm. 2005-00521-01, Actor: José Omar Cortés Quijano, C.P. Dra. María Elizabeth García González y de la Sección Quinta. M.P. Mauricio Torres Cuervo. Sentencia de 23 de septiembre de 2010. Rad. No. 07001-23- 31-000-2009-00034-01. Actor: Albeiro Vanegas Osorio y otro. Demandado: Gobernador del Departamento de Arauca y sentencia de 7 de marzo de 2011. EXP N° 110010328000201000006-00. M.P. María Nohemí Hernández Pinzón. En época más reciente la figura procesal fue estudiada en auto de la Consejera Ponente de Bogotá D.C., tres (3) de diciembre dos mil catorce (2014). Exp. 11001-03-28-000-2014-00031- 00. Actor: Eduardo Quiroga Lozano. Demandado: Representante a la Cámara por el Departamento de Arauca

Expedientes. Nos. 250002341000201901030-00 y 250002341000201901077-00  
 Demandantes: CARLOS BUITRAGO AGUILAR Y OTRO; MARY LUZ MORENO BERTOLETTI  
 Demandado: MISAEEL DUARTE SÁNCHEZ  
 ACCIÓN ELECTORAL

interés de la parte a la que apoyan, habiéndose inclusive señalado que su posición es la de contribuir a **enriquecer argumentalmente** la posición de la parte coadyuvada, como actualmente se evidencia del contenido del artículo 228 del C.P.A.C.A., para el tema específico de los procesos electorales, cuyo texto reza: “En los procesos electorales cualquier persona puede pedir que se la tenga como impugnador o coadyuvante. Su intervención solo se admitirá hasta el día inmediatamente anterior a la fecha de celebración de la audiencia inicial”.

Disposición ésta que en armonía con el artículo 223 ibídem, aplicable por el principio de remisión normativa previsto en el artículo 296 ib., limita la actuación del coadyuvante en los siguientes términos: “(...) podrá independientemente efectuar todos los actos procesales permitidos a la parte a la que ayuda, en cuanto no esté en oposición con las de ésta” y en virtud del artículo 71 del C.G.P. -antes 52 del C.P.C.- siempre que esos actos procesales “no impliquen disposición del derecho en litigio” y además, **“tomará el proceso en el estado en que se encuentre al momento de su intervención.”** (Destacado por el Despacho).

Ahora bien, en cuanto hace a las oportunidades probatorias, el artículo 212 del C.P.A.C.A., dispone.

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

En primera instancia, son oportunidades para aportar o solicitar la práctica de pruebas: la demanda y su contestación; la reforma de la misma y su respuesta; la demanda de reconvención y su contestación; las excepciones y la oposición a las mismas; y los incidentes y su respuesta, en este último evento circunscritas a la cuestión planteada.

(...).”.

De la lectura de la norma transcrita, se observa que las oportunidades para solicitar y decretar pruebas son taxativas, esto es, la demanda y su contestación; la reforma de la misma y su respuesta; la demanda de reconvención y su contestación; las excepciones y la oposición a las mismas; y los incidentes y su respuesta. Es decir, que el escrito de coadyuvancia no es una nueva oportunidad probatoria, al menos en cuanto a la subsanación de las deficiencias de este orden en las que pudieron incurrir las partes.

Esta disposición, según se aprecia, es totalmente concordante con el artículo 71 del Código General del Proceso, que dispone que el coadyuvante *“tomará el proceso en el estado en que se encuentre al momento de su intervención”*.

Con base en estas consideraciones anteriores, se aceptará la coadyuvancia de la demanda, presentada por los señores Nora Emilce Londoño Zapata y Miguel Angel González Sánchez; sin embargo, no se tendrán en cuenta las documentales que acompañó la primera de las mencionadas, dado que las mismas constituyen medios que debieron ser acompañados con la demanda, para acreditar la nulidad del acto administrativo que se impugna; lo mismo ocurre, con respecto al documento denominado "*certificación de conocimiento personal*" en relación con la señora Mary Luz Moreno Bertolotti, suscrito por parte de 58 habitantes del Municipio de Villagómez, debido a que no tiene ninguna relación con las pretensiones de la demanda.

No está demás señalar que cuando el inciso 3 del artículo 71 del Código General del Proceso, refiriéndose a la coadyuvancia, dice que la solicitud de intervención deberá contener los hechos y los fundamentos de derecho en que se apoya "*y a ella se acompañarán las pruebas pertinentes*"; esta última expresión debe entenderse en consonancia con el artículo 212 del C.P.A.C.A., en el sentido de que la intervención del coadyuvante no habilita una nueva etapa para el aporte o la solicitud de pruebas, pues el coadyuvante "*tomará el proceso en el estado en el que se encuentre en el momento de su intervención.*".

Así las cosas, se aceptarán las coadyuvancias presentadas por los señores **Nora Emilce Londoño Zapata y Miguel Angel González Sánchez**, porque fueron allegadas dentro de la oportunidad de que trata el artículo 228 del C.P.A.C.A.

Con respecto a las pruebas allegadas por los coadyuvantes, las mismas **no se tendrán en cuenta**, por las razones expuestas.

## **2. Fija fecha de reanudación de la Audiencia Inicial.**

Resueltas las solicitudes de coadyuvancia, **SE CONVOCA** a los sujetos procesales y al Agente del Ministerio Público a la reanudación de la Audiencia Inicial.

Se llevará a cabo el día jueves **26 de noviembre de 2020 a las 3:00 pm.** de manera virtual, a través de la plataforma *Microsoft Teams*, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 7 del Decreto Legislativo 806 de 4 de junio de 2020.

Expedientes. Nos. 250002341000201901030-00 y 250002341000201901077-00  
Demandantes: CARLOS BUITRAGO AGUILAR Y OTRO; MARY LUZ MORENO BERTOLETTI  
Demandado: MISAEEL DUARTE SÁNCHEZ  
ACCIÓN ELECTORAL

El *link* respectivo, será enviado a los correos electrónicos aportados por los apoderados de las partes para efectos de la notificación respectiva y al Agente del Ministerio Público. Basta con dar *click* sobre el vínculo respectivo para unirse a la Audiencia Inicial, en la fecha y hora indicadas.

Con el fin de llevar a cabo de manera eficiente la diligencia citada, se solicita a las partes allegar al correo del Despacho, especialmente creado para audiencias: [audienciass01des06tac@hotmail.com](mailto:audienciass01des06tac@hotmail.com), con al menos una hora de antelación, los documentos que deban ser incorporados a la misma, a saber.

1) poderes y sustituciones; 2) cédula de ciudadanía y tarjetas profesionales de las partes y de sus apoderados; y 3) número telefónico de contacto al que pueda comunicarse el Despacho en caso de alguna novedad, antes o durante la audiencia.

De igual manera, se solicita a las partes, unirse a la correspondiente audiencia a las **2:45 p.m** del día de la citación, con el fin de llevar a cabo la preparación de la misma, identificar a las partes y hacer unas recomendaciones logísticas para la diligencia.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**LUIS MANUEL LASSO LOZANO**  
Magistrado

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

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

**Magistrado Ponente: Dr. LUIS MANUEL LASSO LOZANO**  
**Referencia: Exp. No. 250002341000202000544-00**  
**Demandante: LOURDES MARÍA DÍAZ MONSALVO**  
**Demandado: PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN Y OTRO**  
**MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD ELECTORAL**  
**Asunto: Declara terminación del proceso.**

**ANTECEDENTES.**

Mediante providencia del 17 de septiembre de 2020, se admitió para tramitar en **única instancia**, la demanda presentada por la señora Lourdes María Díaz Monsalvo, contra el señor Luis Fernando Guzmán Gutiérrez y la Procuraduría General de la Nación, en ejercicio del medio de control de nulidad electoral previsto en el artículo 139 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, con el fin de que se decrete la nulidad del artículo 154 del del Decreto 718 del 31 de julio de 2020.

**CONSIDERACIONES**

El Tribunal<sup>1</sup> declarará terminado el proceso de la referencia por abandono, conforme a las razones que se pasan a exponer.

---

<sup>1</sup> Conforme al artículo 125 del C.P.A.C.A., esta decisión no es de Sala sino de Ponente, 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.

El numeral primero del artículo 277 de la Ley 1437 de 2011, dispone que al elegido o nombrado se le debe notificar de manera personal<sup>2</sup> el auto admisorio de la demanda en la dirección suministrada por el demandante, mediante copia de la providencia que haga el citador a quien deba ser notificado, previa identificación de este mediante documento idóneo y suscripción del acta respectiva en la que se anotará la fecha en que se practica la notificación, el nombre del notificado y la providencia a notificar.

La misma norma dispone que en caso de que no se pueda realizar la notificación antes mencionada dentro de los dos (2) días siguientes a la expedición de la providencia ya referida, se deberá realizar la notificación del elegido o nombrado, **sin necesidad de orden especial**, mediante aviso que se publicará por una vez en dos periódicos de amplia circulación en el territorio de la respectiva circunscripción electoral.

El aviso deberá señalar su fecha y la de la providencia que se notifica, el nombre del demandante y del demandado y la naturaleza del proceso, advirtiendo que la notificación se considerará surtida en el término de cinco (5) días contados a partir del día siguiente al de su publicación.

Igualmente, en el aviso de publicación se informará a la comunidad sobre la existencia del proceso, para que cualquier ciudadano con interés, dentro del mismo término anterior intervenga impugnando o coadyuvando la demanda, o defendiendo el acto demandado. La copia de la página del periódico en donde aparezca el aviso se agregará al expediente.

Finalmente, si el demandante no acredita las publicaciones en la prensa requeridas para surtir las notificaciones por aviso dentro de los veinte (20) días siguientes a la notificación al Ministerio Público del auto que la ordena, **se declarará terminado el proceso por abandono y se ordenará archivar el expediente.**

La norma de que se trata, dispone.

---

<sup>2</sup> a) Cuando hubiere sido elegido o nombrado para un cargo unipersonal o se demande la nulidad del acto por las causales 5 y 8 del artículo 275 de este Código relacionadas con la falta de las calidades y requisitos previstos en la Constitución, la ley o el reglamento, o por hallarse incursos en causales de inhabilidad o en doble militancia política al momento de la elección, la notificación personal se surtirá en la dirección suministrada por el demandante, mediante entrega de copia de la providencia que haga el citador a quien deba ser notificado, previa identificación de este mediante documento idóneo, y suscripción del acta respectiva en la que se anotará la fecha en que se practica la notificación, el nombre del notificado y la providencia a notificar.

“b) Si no se puede hacer la notificación personal de la providencia dentro de los dos (2) días siguientes a su expedición en la dirección informada por el demandante o este manifiesta que la ignora, se notificará al elegido o nombrado, **sin necesidad de orden especial**, mediante aviso que se publicará por una vez en dos (2) periódicos de amplia circulación en el territorio de la respectiva circunscripción electoral.

c) El aviso deberá señalar su fecha y la de la providencia que se notifica, el nombre del demandante y del demandado, y la naturaleza del proceso, advirtiendo que la notificación se considerará surtida en el término de cinco (5) días contados a partir del día siguiente al de su publicación.

Igualmente, en el aviso de publicación se informará a la comunidad de la existencia del proceso, para que cualquier ciudadano con interés, dentro del mismo término anterior, intervenga impugnando o coadyuvando la demanda, o defendiendo el acto demandado.

(...)

g) Si el demandante no acredita las publicaciones en la prensa requeridas para surtir las notificaciones por aviso previstas en los literales anteriores, dentro de los veinte (20) días siguientes a la notificación al Ministerio Público del auto que la ordena, se declarará terminado el proceso por abandono y se ordenará archivar el expediente.”.

En el presente caso, la demanda fue admitida para tramitar en única instancia el 17 de septiembre de 2020; el auto admisorio de la demanda fue notificado a **todos los sujetos procesales**, incluyendo al Agente del Ministerio Público el 5 de octubre de 2020, a través de correo electrónico.

Así las cosas, el término de veinte (20) días que dispone el artículo 277, literal g), de la Ley 1437 de 2011, empezó a contabilizarse desde el 8 de octubre de 2020<sup>3</sup> y venció el 6 de noviembre de 2020, sin que la parte actora acreditara la publicación de los avisos ordenados en el auto admisorio.

El Tribunal no desconoce que en el expediente obran los correos electrónicos de la contestación de la demanda, aportados por la Procuraduría General de la Nación y por el señor Luis Fernando Guzmán Gutiérrez, a quienes se le notificó de la demanda a través de correo electrónico por la Secretaría del Despacho.

---

<sup>3</sup> Término que se contabiliza en concordancia con lo dispuesto en el inciso tercero del artículo 8 del Decreto 806 de 2020, el cual dispone que “La notificación personal se entenderá realizada una vez transcurridos dos días hábiles siguientes al envío del mensaje y los términos empezarán a correr a partir del día siguiente al de la notificación.”.

Tal notificación, como lo ordena el artículo 277 del C.P.A.C.A., en concordancia con el Decreto Legislativo 806 de 4 de junio de 2020; **no exime a la parte actora** de la carga impuesta en el literal c), incisos 2 y 3, del numeral primero de la norma en cita, pues se trata de publicaciones que no han sido acreditadas dentro del expediente y que tienen como fin i) la notificación al demandante y ii) que la comunidad se entere de la existencia del proceso para que quien lo desee pueda coadyuvar o intervenir en el proceso; último fin que no se produjo como consecuencia de la omisión de la parte actora en cumplir su carga procesal.

Teniendo en cuenta que la parte actora no cumplió con la carga impuesta en el auto admisorio de la demanda, en aplicación de lo dispuesto por el literal g) del numeral 1 del artículo 277 de la Ley 1437 de 2011, el Tribunal declarará terminado el proceso por abandono.

En razón y mérito de lo expuesto,

### **RESUELVE**

**PRIMERO. DECLÁRASE** terminado por abandono el proceso instaurado por la señora Lourdes María Díaz Monsalvo, según lo dispuesto en el literal g) del numeral 1º del artículo 277 de la Ley 1437 de 2011.

**SEGUNDO. ARCHÍVESE** el expediente previas las notificaciones y anotaciones del caso.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**LUIS MANUEL LASSO LOZANO**  
**Magistrado**