

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA  
SUBSECCIÓN B

Bogotá DC, dieciséis (16) de febrero de dos mil veintiuno (2021).

<b>Magistrado Ponente:</b>	<b>FREDY IBARRA MARTÍNEZ</b>
<b>Radicación:</b>	<b>25000-23-15-000-2004-00894-01</b>
<b>Demandante:</b>	<b>FRANCISCO EDUARDO ROJAS QUINTERO</b>
<b>Demandado:</b>	<b>INSTITUTO NACIONAL DE VIGILANCIA DE MEDICAMENTOS Y ALIMENTOS (INVIMA)</b>
<b>Medio de Control:</b>	<b>PROTECCIÓN DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS</b>
<b>Asunto:</b>	<b>REQUERIMIENTO – EXPEDICIÓN DE COPIAS A LA PROCURADURÍA</b>

Visto el informe secretarial que antecede (fl. 894 cdno. ppal.) el despacho dispone lo siguiente:

1º) Por secretaría **requiérase** por segunda vez al Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (INVIMA) para que suministre la dirección de notificaciones de la señora Fanny López Borbón de acuerdo con la información que reposa en la hoja de vida o archivos de la entidad respecto de la excontratista de la entidad; una vez suministrada la información **realícese** nuevamente el trámite para que se notifique el auto de 2 de mayo de 2018.

2º) Por secretaría **requiérase** por tercera vez a la sociedad Inversiones Rangel Amado y CIA S en C y a la Fiscalía General de la Nación para que en el término perentorio de tres (3) días contados a partir del recibo de la correspondiente comunicación informen el cumplimiento de lo dispuesto en los ordinales tercero y sexto, respectivamente, de la sentencia proferida en el proceso de la referencia el 16 de marzo de 2017, para cuyo efecto remítase copia de dicha providencia (fls. 711 a 751 del cdno. no. 9).

3º) En atención al ordinal séptimo de la sentencia proferida el 16 de marzo de 2017 por secretaría **remítase** copia integral de la presente actuación a la

*Expediente 25000-23-15-000-2004-00894-01*  
*Actor: Francisco Eduardo Rojas Quintero*  
*Protección de derechos e intereses colectivos*

Procuraduría General de la Nación para que inicie las actuaciones de orden disciplinario que sean procedentes en relación con los funcionarios que se han rehusado a dar cumplimiento a las providencias proferidas por este despacho.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**FREDY IBARRA MARTINEZ**  
**Magistrado**



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

**AUTO SUSTANCIACIÓN N° 2021-02-46 NYRD**

Bogotá D.C., Febrero diecinueve (19) de dos mil veintiuno (2021).

**EXP. RADICACIÓN:** 2500023240002006 00904-01  
**MEDIO DE CONTROL:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**DEMANDANTE:** CAROLINA ROJAS RUBIO  
**DEMANDADO:** OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE BOGOTÁ D.C. Y OTROS  
**TEMA:** CANCELACIÓN DE ANOTACIÓN DE MATRICULA  
**ASUNTO:** CORRIGE DIRECCIÓN MANDAMIENTO DE PAGO

**MAGISTRADO PONENTE:** MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN

Vista la constancia secretarial que antecede, se observa que mediante Auto No. 2017-09-550 del 4 de octubre de 2017 se ordenó librar mandamiento de pago en contra de Carolina Rojas Rubio, la cual fue notificado personalmente a la demandada el 18 de abril de 2018.

Revisado el expediente se evidencia que el ejecutante no ha cumplido la carga impuesta por el Despacho de aportar dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de la presente providencia certificación de la empresa postal autorizada en la que conste la remisión de la copia de la demanda y sus anexos, así como del auto que libra mandamiento de pago, de conformidad con lo señalado en el numeral 3 del artículo 291 del CGP.

Así las cosas, se conmina a la parte demandante, cumplir con la carga procesal impuesta en el término de cinco días, para decidir sobre la continuidad o no de la ejecución, pues indicó que Carolina Rojas Rubio, no residía en la dirección conocida, sin embargo, el notificador de la Sección Primera de este Tribunal efectuó la notificación en la siguiente dirección: Kr. 24 A con Calle 35 Sur.

En mérito de lo expuesto,

**RESUELVE**

**PRIMERO.- REQUERIR** al ejecutante para que aporte en el término de cinco (5) aporte certificación de la empresa postal autorizada en la que conste la remisión de la copia de la demanda y sus anexos, de conformidad con lo señalado en el numeral 3 del artículo 291 del CGP a la dirección a la cual se notificó el auto que libró mandamiento ejecutivo, es decir, a la Kr. 24 A con Calle 35 Sur.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN**  
Magistrado



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

**AUTO SUSTANCIACIÓN N° 2021-02-042 NYRD**

Bogotá, D.C., Diecinueve (19) de febrero de dos mil veintiuno (2021)

**EXP. RADICACIÓN:** 250002341000 2013 02180 00  
**MEDIO DE CONTROL:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**DEMANDANTE:** QBE SEGUROS S.A.  
**DEMANDADO:** CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
**TEMAS:** RESPONSABILIDAD FISCAL/ TERCERO CIVILMENTE RESPONSABLE EN JUICIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL POR DAÑO PATRIMONIAL CAUSADO AL DEPARTAMENTO DEL META  
**ASUNTO:** CONCEDE RECURSO DE APELACIÓN

**MAGISTRADO:** MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN

Vista la constancia secretarial que antecede, procede el Despacho a pronunciarse frente a la interposición del recurso de apelación presentado por el apoderado de la parte demandante en contra en contra de la sentencia de primera instancia proferida el 10 de diciembre de 2020 que negó las pretensiones de la demanda.

### I ANTECEDENTES

La sociedad QBE SEGUROS S.A., en ejercicio del **medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho** y a través de apoderado judicial solicitó como pretensiones de la demanda:

*“1. Que se declare la nulidad del fallo No. 000192 de febrero 26 de 2013 de primera instancia, la audiencia del 19 de marzo de 2013 que resolvió recurso de reposición contra el fallo anterior, y el fallo de apelación No. 0019 de fecha 2 de abril de 2013 de la Contraloría General de la República.*

*2. Que, como consecuencia de dicha declaratoria, se ordene a la Contraloría General de la República el restablecimiento de la cuantía que se encuentre probada en el proceso, en cuanto a las pólizas afectadas, o en lo que proporcionalmente se determine, teniendo en cuenta que la suma pagada por QBE SEGUROS S.A. el día (3) de mayo de dos mil trece (2013), por valor de siete mil seiscientos millones de pesos (\$7.600.000.000,00) M/CTE, fue realizada para los*

*cuatro procesos de responsabilidad fiscal CD000267, CD000152, CD000189 y CD000179. Cualquiera que sea la cuantía que se determine para el restablecimiento deberá ser debidamente actualizada mediante la aplicación del índice de precios al consumidor.*

*3. Que se ordene a la Contraloría General de la República reconozca a QBE SEGUROS S.A. el interés bancario corriente desde la fecha de realización del depósito el día 3 de mayo de 2013, hasta la fecha en que se realice la devolución, sin perjuicio del pago de intereses de mora conforme al artículo 192 y 195 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso administrativo.*

*4. Que se ordene a la Contraloría General de la República suprimir los registros que versen sobre el proceso CD000152 de Responsabilidad Fiscal en cuanto a QBE SEGUROS S.A., como tercero civilmente responsable.*

*5. Que se ordene a la Contraloría General de la República archive el proceso de responsabilidad fiscal en cuanto a QBE SEGUROS S.A., como tercero civilmente responsable.*

*6. Que se condene a la Demandada a pagar a favor del Demandante las costas, expensas y agencias en derecho del proceso.”*

Mediante sentencia del 10 de diciembre de 2020 se negaron las pretensiones de la demanda, y a través de escrito del 28 de enero de 2021 el apoderado de la parte demandante presentó recurso de apelación<sup>1</sup> contra la decisión adoptada (Fld. 719 a 722 CP)

## II CONSIDERACIONES

### 1.1. Decisión Susceptible de Recurso:

Se trata de la sentencia de primera instancia proferida el 10 de diciembre de 2020 por este Tribunal con Ponencia del suscrito Magistrado, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda y se condenó en costas a la parte demandante (Fls. 673 a 716 C1).

### 1.2. Presupuestos de Procedencia y Oportunidad del Recurso:

De conformidad con lo previsto en el artículo 243 de la Ley 1437 de 2011, contra la sentencia de primera instancia procede el recurso de apelación.

Luego, se tiene que el trámite del recurso de apelación contra sentencias se encuentra regulado por el artículo 247 y el inciso 2 del artículo 192 de la Ley 1437 de 2011, así:

**Artículo 247 Ley 1437 de 2011.** *“El recurso de apelación contra las sentencias proferidas en primera instancia se tramitará de acuerdo con el siguiente procedimiento:*

---

<sup>1</sup> La norma vigente para el momento en que se interpusieron los recursos es la Ley 2080 de 2021.

1. El recurso deberá interponerse y sustentarse ante la autoridad que profirió la providencia, dentro de los diez (10) días siguientes a su notificación.

2. Si el recurso fue sustentado oportunamente y reúne los demás requisitos legales, se concederá mediante auto en el que se dispondrá remitir el expediente al superior, quien decidirá de plano si no se hubiese pedido la práctica de pruebas. Si las partes pidieron pruebas, el superior decidirá si se decretan según lo previsto en este Código (...)”.

**Inciso 2 del artículo 192 de la Ley 1437 de 2011:** “Cuando el fallo de primera instancia sea de carácter condenatorio y contra el mismo se interponga el recurso de apelación, el Juez o magistrado deberá citar a audiencia de conciliación, que deberá celebrarse antes de resolver sobre la concesión del recurso. La asistencia a esta audiencia será obligatoria. Si el apelante no asiste a la audiencia, se declara desierto el recurso”. (Subrayado fuera del texto normativo)

Y en el caso concreto se encuentra acreditado que el recurso de apelación además de ser procedente, conforme se expuso *ut supra*, fue oportunamente interpuesto y sustentado por la parte actora, QBE SEGUROS SA, hoy ZURICH COLOMBIA SEGUROS SA, toda vez que fue radicado dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación que se hiciera de la providencia<sup>2</sup>, en la forma prevista en el artículo 203 de la Ley 1437 de 2011, ya que los términos trascurrieron entre los días 19 de enero al 1 de febrero de 2021.

Así se infiere de las documentales obrantes a folios 717 a 722 del cuaderno principal, esto es:

- a) Los mensajes de datos remitidos el 14 de enero de 2021 a los buzones electrónicos para notificaciones judiciales de los sujetos procesales (Fls. 717 y 718 C1)
- b) El memorial contentivo del recurso de apelación interpuesto y sustentado por el extremo actor el 28 de enero de 2021 (Fls. 719 a 722 C1)
- c) La constancia secretarial del 11 de febrero de 2021 que da cuenta de la interposición en términos del recurso (Fl. 723 C1).

De otra parte el Despacho advierte, que al haber sido el fallo de primera instancia de contenido absolutorio para la entidad pública demandada (en cuanto negó las pretensiones de la demanda) no hay lugar a agotar el requisito de procedibilidad de que trata el inciso 2 del artículo 192 de la Ley 1437 de 2011 (audiencia de conciliación), por lo que se torna pertinente conceder ante el Honorable Consejo de Estado el recurso de apelación formulado por la parte actora contra la sentencia del 10 de diciembre de 2020.

---

<sup>2</sup> El Decreto 806 de 2020, artículo 8 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.

### 1.3. Efecto en el que se concede el Recurso:

De conformidad con lo prescrito en el inciso final del artículo 243 de la Ley 1437 de 2011, el recurso de apelación se concede ante el Honorable Consejo de Estado en el efecto suspensivo.

En mérito de lo expuesto,

#### RESUELVE:

**PRIMERO: CONCEDER** en el efecto suspensivo el recurso de apelación radicado por el demandante contra la sentencia del 28 de enero de 2021, obrante a folios 719 a 722 del cuaderno principal

**SEGUNDO: REMITIR** el expediente al Honorable Consejo de Estado, para los fines del trámite y resolución del recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia.

**NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE**

  
**MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN**  
Magistrado

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



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

Bogotá D.C., doce (12) de febrero de dos mil veintiuno (2021).

**PROCESO No.:** 11001333400520150028001  
**MEDIO DE CONTROL:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**DEMANDANTE:** EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE BOGOTÁ E.A.A.B.E.S.P  
**DEMANDADO:** SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS  
**ASUNTO:** CORRE TRASLADO PARA ALEGAR DE CONCLUSIÓN

**MAGISTRADO PONENTE  
FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**

**ANTECEDENTES**

Mediante auto de nueve (9) de octubre de dos mil veinte (2020) este Despacho admitió el recurso de apelación que interpuso la parte demandante en contra de la sentencia de primera instancia proferida el veintitrés (23) de enero de 2020 por el Juzgado Quinto Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá. En el numeral segundo de esta providencia se dispuso que una vez ejecutoriada regresaría el expediente al Despacho a efectos de proveer sobre la audiencia de alegaciones y juzgamiento de que trata el numeral 4 del artículo 247 de la Ley 1437 de 2011.

El proceso ingresó al Despacho el 17 de noviembre de 2020 ejecutoriado el auto de 9 de octubre del mismo año.

El artículo 67 de la Ley 2080 de 25 de enero de 2021 modificó el 247 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedó así:

**ARTÍCULO 67.** Modifíquese el artículo 247 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

PROCESO No.: 11001333400520150028001  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE BOGOTÁ E.A.A.B.E.S.P  
DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS  
ASUNTO: CORRE TRASLADO PARA ALEGAR DE CONCLUSIÓN

ARTÍCULO 247. Trámite del recurso de apelación contra sentencias. El recurso de apelación contra las sentencias proferidas en primera instancia se tramitará de acuerdo con el siguiente procedimiento:

1. El recurso deberá interponerse y sustentarse ante la autoridad que profirió la providencia, dentro de los diez (10) días siguientes a su notificación. Este término también aplica para las sentencias dictadas en audiencia.

2. Cuando el fallo de primera instancia sea de carácter condenatorio, total o parcialmente, y contra este se interponga el recurso de apelación, el juez o magistrado ponente citará a audiencia de conciliación que deberá celebrarse antes de resolverse sobre la concesión del recurso, siempre y cuando las partes de común acuerdo soliciten su realización y propongan fórmula conciliatoria.

3. Si el recurso fue sustentado oportunamente y reúne los demás requisitos legales, se concederá mediante auto en el que se dispondrá remitir el expediente al superior. Recibido el expediente por el superior, este decidirá sobre su admisión si encuentra reunidos los requisitos.

4. Desde la notificación del auto que concede la apelación y hasta la ejecutoria del que la admite en segunda instancia, los sujetos procesales podrán pronunciarse en relación con el recurso de apelación formulado por los demás intervinientes.

**5. Si fuere necesario decretar pruebas, una vez practicadas, el superior autorizará la presentación de alegatos por escrito, para lo cual concederá un término de diez (10) días. En caso contrario, no habrá lugar a dar traslado para alegar. El secretario pasará el expediente al despacho para dictar sentencia dentro de los diez (10) días siguientes de concluido el término para alegar o de ejecutoria del auto que admite el recurso.**

6. El Ministerio Público podrá emitir concepto desde que se admite el recurso y hasta antes de que ingrese el proceso al despacho para sentencia.

7. La sentencia se dictará dentro de los veinte (20) días siguientes. En ella se ordenará devolver el expediente al juez de primera instancia para su obediencia y cumplimiento.

Negrillas del Despacho.

PROCESO No.:	11001333400520150028001
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE BOGOTÁ E.A.A.B.E.S.P
DEMANDADO:	SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS
ASUNTO:	CORRE TRASLADO PARA ALEGAR DE CONCLUSIÓN

Respecto al régimen de vigencia y transición normativa el artículo 85 de la Ley 2080 de 2021, establece:

ARTÍCULO 86. Régimen de vigencia y transición normativa. La presente ley rige a partir de su publicación, con excepción de las normas que modifican las competencias de: los juzgados y tribunales administrativos y del Consejo de Estado, las cuales solo se aplicarán respecto de las demandas que se presenten un año después de publicada esta ley. Las nuevas reglas del dictamen pericial contenidas en la reforma a los artículos 218 a 222 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se aplicarán a partir de la publicación de la presente ley para los procesos y trámites iniciados en vigencia de la Ley 1437 de 2011 en los cuales no se hayan decretado pruebas. De conformidad con el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, modificado por el artículo 624 del Código General del Proceso, las reformas procesales introducidas en esta ley prevalecen sobre las anteriores normas de procedimiento desde el momento de su publicación y solo respecto de los procesos y trámites iniciados en vigencia de la Ley 1437 de 2011.

Según la modificación que se efectuó en la Ley 2080 de 2021, en caso de no ser necesaria la práctica de pruebas no se correra traslado para alegatos de conclusión y el secretario pasará el proceso al Despacho. En el presente asunto, se observa que el proceso ingresó al Despacho a efectos de resolver si resultaba procedente fijar fecha para la audiencia de alegaciones y juzgamiento de que trataba el numeral 4 del artículo 247 de la Ley 1437 de 2011, tal como lo refleja el informe secretarial a folio 5 del cuaderno de apelación de sentencia del expediente.

Pese a que el artículo 86 de la Ley 2080 de 2021 estableció su aplicación de forma inmediata, para determinar la siguiente etapa procesal en este asunto se dará aplicación al artículo 247 de la Ley 1437 de 2011, ya que las actuaciones que se han surtido hasta este momento atendieron lo previsto en ese régimen y así culminarán, además el proceso se encuentra al Despacho remitido por Secretaría desde el 17 de noviembre de 2020, esto es de manera previa a la reforma de la citada Ley, por ende se requiere continuar con el trámite pertinente.

Por lo anterior, el Despacho,

**RESUELVE**

PROCESO No.: 11001333400520150028001  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE BOGOTÁ E.A.A.B.E.S.P  
DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS  
ASUNTO: CORRE TRASLADO PARA ALEGAR DE CONCLUSIÓN

**PRIMERO:** En virtud de lo previsto en el numeral 4 del artículo 247 de la Ley 1437 de 2011, se declara innecesaria la práctica de la audiencia de alegaciones y juzgamiento en segunda instancia.

**SEGUNDO:** En su lugar, se dispone a **correr** traslado a las partes para presentar escrito de alegatos de conclusión por el término común de diez (10) días, contados a partir del día hábil siguiente a la notificación de la presente providencia. Vencido el término que tienen las partes para alegar, se surtirá traslado al Ministerio Público por el término de diez (10) días, sin retiro del expediente, para la presentación del respectivo concepto.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**  
**Magistrado**

La presente providencia fue firmada electrónicamente en la plataforma del Consejo de Estado denominada SAMAI por el Magistrado Ponente Felipe Alirio Solarte Maya. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 de la Ley 1437 de 2011.

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA  
SUBSECCIÓN B

Bogotá DC, dieciséis (16) de febrero de dos mil veintiuno (2021).

**Magistrado Ponente:** FREDY IBARRA MARTÍNEZ  
**Expediente:** 11001-33-34-002-2015-00163-01  
**Demandante:** CONSTRUCTORA FERNANDO MAZUERA SA  
**Demandado:** DISTRITO CAPITAL - SECRETARÍA DISTRITAL DEL HÁBITAT  
**Referencia:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – APELACIÓN SENTENCIA  
**Asunto:** ADMISIÓN DE RECURSO

Visto el informe secretarial que antecede (fl. 3 cdno. segunda instancia) en atención al recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia proferida el 30 de junio de 2020 por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá DC (fls. 603 a 622 vlto. cdno. no.

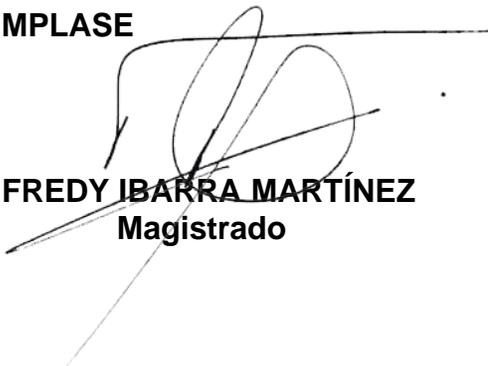
1) **dispónese:**

1º) Por ser procedente al tenor de lo dispuesto en los artículos 243 y 247 de la Ley 1437 de 2011 **admítese** el recurso de apelación presentado por la parte demandante en contra de la sentencia proferida el 30 de junio de 2020.

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

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

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
FREDY IBARRA MARTÍNEZ  
Magistrado

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA  
SUBSECCIÓN B

Bogotá DC, dieciocho (18) de febrero de dos mil veintiuno (2021).

**Magistrado Ponente:** FREDY IBARRA MARTÍNEZ  
**Expediente:** 25000-23-41-000-2015-01461-00  
**Demandante:** JAMES PERE PEÑA  
**Demandado:** UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS (USPEC)  
**Medio de control:** CUMPLIMIENTO DE NORMAS CON FUERZA MATERIAL DE LEY O DE ACTOS ADMINISTRATIVO – INCIDENTE DE DESACATO  
**Asunto:** APERTURA INCIDENTE DE DESACATO

Visto el informe secretarial que antecede decide el Despacho sobre la procedencia de la apertura de incidente de desacato en este asunto.

**CONSIDERACIONES**

1) Mediante sentencia de 4 de septiembre de 2015 se dispuso lo siguiente:

*“1º) **Decláranse** no probadas las excepciones denominadas: a) falta de constitución en renuencia propuesta por la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios y, b) falta de legitimación en la causa por pasiva esgrimida por el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC).*

*2º) **Ordénase** al Director de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios que dentro del término de un (1) año contado a partir de la ejecutoria de esta sentencia adelante las gestiones, trámites y decisiones administrativos necesarios y ejecutar dentro de ese mismo término el reemplazo en todos los establecimientos penitenciarios y carcelarios que se encuentran a cargo del INPEC los equipos, sistemas e implementos de alto consumo de agua, por los de bajo consumo.*

*Expediente 25000-23-41-000-2015-01461-00*  
*Cumplimiento de normas con fuerza material de ley o de actos administrativos*  
*Incidente de desacato*

**3º) Notifíquese esta decisión a las partes de conformidad con lo dispuesto en el artículo 22 de la ley 393 de 1997.**

**4º) Ejecutoriado este fallo, previas las constancias secretariales de rigor **archívese** el expediente.”**

2) Contra la anterior decisión la entidad demandada interpuso recurso de apelación que fue resuelto por la Sección Quinta del Consejo de Estado en fallo de segunda instancia de 30 de octubre de 2015 confirmado la decisión de primera instancia pero, con la precisión de que la orden impartida deberá cumplirse dentro del término de dos (2) años contados a partir de la ejecutoria de la providencia.

3) A través de memorial radicado en la Secretaría de la Sección Primera de este Tribunal la parte actora solicitó abrir incidente de desacato contra director de la unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC) por cuanto, en su parecer, la autoridad pública demandada no ha dado cumplimiento efectivo a lo dispuesto en las sentencias de 4 de septiembre y 30 de octubre de 2015.

4) Mediante providencia 21 de octubre de 2019 el magistrado sustanciador de la referencia se abstuvo de abrir incidente de desacato contra director de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC) al considerar que se encontraba acreditado que la entidad en la medida de sus posibilidades presupuestales había dado cumplimiento a lo ordenado en sentencia de primera instancia 4 de septiembre de 2015 proferida por este tribunal y confirmada por la Sección Quinta del Consejo de Estado en providencia de segunda instancia de 30 de octubre de 2015, en el sentido de adelantar las gestiones, trámites y decisiones administrativos necesarios y ejecutar el reemplazo en todos los establecimientos penitenciarios y carcelarios del país de los equipos, sistemas e implementos de alto consumo de agua por los de bajo consumo y a pesar de que no había podido adoptarlos en el 100% de los referidos establecimientos se destacaba que no había sido renuente a dar cumplimiento en la medida de sus posibilidades presupuestales, aclarando que ni el tribunal ni el Consejo de Estado precisaron o dieron alcance que para el cumplimiento de lo ordenado la

Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC) debía utilizar determinada marca o referencia de equipos, que en ultimas es lo pretendido por la parte actora.

Sin perjuicio de lo anterior instó a la autoridad demandada para que continuara con los trámites necesarios para la asignación presupuestal y culminara en el menor tiempo posible la ejecución y materialización de las gestiones, contrataciones, obras y trabajos adelantados.

5) La parte actora el 16 de diciembre de 2020 solicitó nuevamente abrir incidente de desacato contra director de la unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC) por cuanto, insiste, que no se ha dado cumplimiento a lo dispuesto en las sentencias de 4 de septiembre y 30 de octubre de 2015.

6) Por auto de 19 de enero de 2021 previamente a decretarse la apertura del incidente de desacato se ordenó requerir al director de la unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC) para que acreditara en el término de tres (3) días el efectivo cumplimiento las órdenes judiciales.

7) La autoridad pública demandada dio respuesta al requerimiento indicando que no es competencia de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC) solucionar los asuntos que se requieren respecto de las obligaciones de las entidades territoriales en relación con las personas privadas preventivamente de la libertad, y que en consecuencia no puede exigírsele el cumplimiento de funciones y competencias que no estén a ella delegadas.

8) De acuerdo con los antecedentes reseñados encuentra el despacho procedente ordenar la apertura del incidente de desacato de que trata el artículo 29 de la Ley 393 de 1997 para determinar de manera efectiva si el director de la unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC) ha dado estricto cumplimiento o no a lo ordenado en la sentencia proferida dentro de la presente acción, y de ser pertinente imponer las sanciones a que haya lugar.

**RESUELVE:**

**1º) Ábrese** el incidente de desacato contra el señor Andrés Ernesto Díaz Hernández<sup>1</sup> o quien haga sus veces en calidad de si el director de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC).

**2º)** Por la Secretaría de la Sección **notifíquese inmediatamente** esta providencia al citado funcionario a través de su correo personal institucional o privado y **córrasele** traslado del incidente de desacato formulado por la parte actora por el término de dos (2) días contados a partir de la notificación de esta providencia, durante los que podrá presentar contestación al mismo, solicitar y acompañar las pruebas que estime conducentes, en los términos del artículo 8 del Decreto Legislativo 806 del 4 de junio de 2020 en concordancia con el artículo 201A del CPACA adicionado por el artículo 51 de la Ley 2080 de 2021.

**3º) Comuníquese** esta decisión a la parte demandante en los términos del artículo 14 de la Ley 393 de 1997 con aplicación de lo dispuesto en el artículo 9 del Decreto Legislativo 806 del 4 de junio de 2020 y el artículo 201 CPACA modificado por el artículo 50 de la Ley 2080 de 2021.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



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

---

<sup>1</sup>Información disponible en la página electrónica oficial de la Unidad de Servicio Penitenciario y carcelarios (USPEC) <https://www.uspec.gov.co/direccion-general/>.

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA  
SUBSECCIÓN B

Bogotá DC, dieciocho (18) de febrero de dos mil veintiuno (2021).

**Magistrado Ponente:** FREDY IBARRA MARTÍNEZ  
**Expediente:** 25000-23-41-000-2015-01461-00  
**Demandante:** JAMES PERE PEÑA  
**Demandado:** UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS (USPEC)  
**Medio de control:** CUMPLIMIENTO DE NORMAS CON FUERZA MATERIAL DE LEY O DE ACTOS ADMINISTRATIVO – INCIDENTE DE DESACATO  
**Asunto:** APERTURA INCIDENTE DE DESACATO

Visto el informe secretarial que antecede decide el Despacho sobre la procedencia de la apertura de incidente de desacato en este asunto.

**CONSIDERACIONES**

1) Mediante sentencia de 4 de septiembre de 2015 se dispuso lo siguiente:

*“1º) **Decláranse** no probadas las excepciones denominadas: a) falta de constitución en renuencia propuesta por la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios y, b) falta de legitimación en la causa por pasiva esgrimida por el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC).*

*2º) **Ordénase** al Director de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios que dentro del término de un (1) año contado a partir de la ejecutoria de esta sentencia adelante las gestiones, trámites y decisiones administrativos necesarios y ejecutar dentro de ese mismo término el reemplazo en todos los establecimientos penitenciarios y carcelarios que se encuentran a cargo del INPEC los equipos, sistemas e implementos de alto consumo de agua, por los de bajo consumo.*

*Expediente 25000-23-41-000-2015-01461-00*  
Cumplimiento de normas con fuerza material de ley o de actos administrativos  
Incidente de desacato

**3º) Notifíquese esta decisión a las partes de conformidad con lo dispuesto en el artículo 22 de la ley 393 de 1997.**

**4º) Ejecutoriado este fallo, previas las constancias secretariales de rigor **archívese** el expediente.”**

2) Contra la anterior decisión la entidad demandada interpuso recurso de apelación que fue resuelto por la Sección Quinta del Consejo de Estado en fallo de segunda instancia de 30 de octubre de 2015 confirmado la decisión de primera instancia pero, con la precisión de que la orden impartida deberá cumplirse dentro del término de dos (2) años contados a partir de la ejecutoria de la providencia.

3) A través de memorial radicado en la Secretaría de la Sección Primera de este Tribunal la parte actora solicitó abrir incidente de desacato contra director de la unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC) por cuanto, en su parecer, la autoridad pública demandada no ha dado cumplimiento efectivo a lo dispuesto en las sentencias de 4 de septiembre y 30 de octubre de 2015.

4) Mediante providencia 21 de octubre de 2019 el magistrado sustanciador de la referencia se abstuvo de abrir incidente de desacato contra director de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC) al considerar que se encontraba acreditado que la entidad en la medida de sus posibilidades presupuestales había dado cumplimiento a lo ordenado en sentencia de primera instancia 4 de septiembre de 2015 proferida por este tribunal y confirmada por la Sección Quinta del Consejo de Estado en providencia de segunda instancia de 30 de octubre de 2015, en el sentido de adelantar las gestiones, trámites y decisiones administrativos necesarios y ejecutar el reemplazo en todos los establecimientos penitenciarios y carcelarios del país de los equipos, sistemas e implementos de alto consumo de agua por los de bajo consumo y a pesar de que no había podido adoptarlos en el 100% de los referidos establecimientos se destacaba que no había sido renuente a dar cumplimiento en la medida de sus posibilidades presupuestales, aclarando que ni el tribunal ni el Consejo de Estado precisaron o dieron alcance que para el cumplimiento de lo ordenado la

Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC) debía utilizar determinada marca o referencia de equipos, que en ultimas es lo pretendido por la parte actora.

Sin perjuicio de lo anterior instó a la autoridad demandada para que continuara con los trámites necesarios para la asignación presupuestal y culminara en el menor tiempo posible la ejecución y materialización de las gestiones, contrataciones, obras y trabajos adelantados.

5) La parte actora el 16 de diciembre de 2020 solicitó nuevamente abrir incidente de desacato contra director de la unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC) por cuanto, insiste, que no se ha dado cumplimiento a lo dispuesto en las sentencias de 4 de septiembre y 30 de octubre de 2015.

6) Por auto de 19 de enero de 2021 previamente a decretarse la apertura del incidente de desacato se ordenó requerir al director de la unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC) para que acreditara en el término de tres (3) días el efectivo cumplimiento las órdenes judiciales.

7) La autoridad pública demandada dio respuesta al requerimiento indicando que no es competencia de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC) solucionar los asuntos que se requieren respecto de las obligaciones de las entidades territoriales en relación con las personas privadas preventivamente de la libertad, y que en consecuencia no puede exigírsele el cumplimiento de funciones y competencias que no estén a ella delegadas.

8) De acuerdo con los antecedentes reseñados encuentra el despacho procedente ordenar la apertura del incidente de desacato de que trata el artículo 29 de la Ley 393 de 1997 para determinar de manera efectiva si el director de la unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC) ha dado estricto cumplimiento o no a lo ordenado en la sentencia proferida dentro de la presente acción, y de ser pertinente imponer las sanciones a que haya lugar.

**RESUELVE:**

**1º) Ábrese** el incidente de desacato contra el señor Andrés Ernesto Díaz Hernández<sup>1</sup> o quien haga sus veces en calidad de si el director de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC).

**2º)** Por la Secretaría de la Sección **notifíquese inmediatamente** esta providencia al citado funcionario a través de su correo personal institucional o privado y **córrasele** traslado del incidente de desacato formulado por la parte actora por el término de dos (2) días contados a partir de la notificación de esta providencia, durante los que podrá presentar contestación al mismo, solicitar y acompañar las pruebas que estime conducentes, en los términos del artículo 8 del Decreto Legislativo 806 del 4 de junio de 2020 en concordancia con el artículo 201A del CPACA adicionado por el artículo 51 de la Ley 2080 de 2021.

**3º) Comuníquese** esta decisión a la parte demandante en los términos del artículo 14 de la Ley 393 de 1997 con aplicación de lo dispuesto en el artículo 9 del Decreto Legislativo 806 del 4 de junio de 2020 y el artículo 201 CPACA modificado por el artículo 50 de la Ley 2080 de 2021.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



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

---

<sup>1</sup>Información disponible en la página electrónica oficial de la Unidad de Servicio Penitenciario y carcelarios (USPEC) <https://www.uspec.gov.co/direccion-general/>.

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA  
SUBSECCIÓN B

Bogotá DC, once (11) de febrero de dos mil veintiuno (2021).

**Magistrado Ponente:** FREDY IBARRA MARTÍNEZ  
**Expediente:** 25000-23-41-000-2016-00205-00  
**Demandante:** EMPRESA COLOMBIANA DE TEJAS EU  
(COLTEJAS EU) Y OTROS  
**Demandado:** ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ DC –  
ALCALDÍA LOCAL RAFAEL URIBE URIBE –  
CONSEJO DE JUSTICIA DE BOGOTÁ –  
SECRETARÍA DISTRITAL DE GOBIERNO  
**Medio de control:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL  
DERECHO  
**Asunto:** CORRE TRASLADO DE SOLICITUD DE  
MEDIDA CAUTELAR

En atención a que se encuentra pendiente proferir una decisión de fondo en relación con la solicitud de medida cautelar contenida en la demanda, **dispónese:**

**1º) Dese** apertura a un nuevo cuaderno denominado “*cuaderno de medida cautelar*” e **incorpórese** copia de la solicitud de medida cautelar contenida en los folios 9 y 10 del cuaderno principal del expediente y de la presente providencia.

**2º)** De la solicitud de suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos demandados presentada por la parte actora **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.

**3º) Notifíquese** esta decisión a la entidad demandada en los términos dispuestos en el Decreto 806 de 2020.

*Expediente 25000-23-41-000-2016-00205-00*

*Actor: Coltejas EU y otros*

*Nulidad y restablecimiento del derecho*

4º) 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, once (11) de febrero de dos mil veintiuno (2021).

**Magistrado Ponente:** FREDY IBARRA MARTÍNEZ  
**Expediente:** 25000-23-41-000-2016-00205-00  
**Demandante:** EMPRESA COLOMBIANA DE TEJAS EU  
(COLTEJAS EU) Y OTROS  
**Demandado:** ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ DC –  
ALCALDÍA LOCAL RAFAEL URIBE URIBE –  
CONSEJO DE JUSTICIA DE BOGOTÁ –  
SECRETARÍA DISTRITAL DE GOBIERNO  
**Medio de control:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL  
DERECHO  
**Asunto:** CORRE TRASLADO DE SOLICITUD DE  
MEDIDA CAUTELAR

En atención a que se encuentra pendiente proferir una decisión de fondo en relación con la solicitud de medida cautelar contenida en la demanda, **dispónese:**

**1º) Dese** apertura a un nuevo cuaderno denominado “*cuaderno de medida cautelar*” e **incorpórese** copia de la solicitud de medida cautelar contenida en los folios 9 y 10 del cuaderno principal del expediente y de la presente providencia.

**2º)** De la solicitud de suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos demandados presentada por la parte actora **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.

**3º) Notifíquese** esta decisión a la entidad demandada en los términos dispuestos en el Decreto 806 de 2020.

*Expediente 25000-23-41-000-2016-00205-00*

*Actor: Coltejas EU y otros*

*Nulidad y restablecimiento del derecho*

4º) 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**



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

**AUTO DE SUSTANCIACIÓN N° 2021-02-47-AG**

Bogotá D.C., Diecinueve (19) de febrero de dos mil veinte (2021)

**EXP. RADICACIÓN:** 11-001-3343-058-2016-00417-01  
**MEDIO DE CONTROL:** REPARACIÓN DE PERJUICIOS  
IRROGADOS A UN GRUPO  
**ACCIONANTE:** ISAÍAS CHAVES VELA Y CARMEN  
EUGENÍA RUANO JIMÉNEZ  
**ACCIONADO:** NACIÓN - MINISTERIO DE  
TRANSPORTE  
**TEMAS:** COBRO INDEBIDO DE EXPENSAS POR  
LA SUSTITUCIÓN DE LICENCIAS DE  
CONDUCCIÓN, EXIGIDA POR EL  
ARTÍCULO 17 DE LA LEY 769 DE 2002  
**ASUNTO:** ORDENAR REQUERIR.

**MAGISTRADO PONENTE:** MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN.

Vista la constancia secretarial que antecede, procede el Despacho a adoptar las medidas tendientes al oportuno impulso del proceso, previas las siguientes,

**I. CONSIDERACIONES:**

La demanda radicada por los señores ISAÍAS CHAVES VELA y otros contra la NACIÓN - MINISTERIO DE TRANSPORTE, tiene por objeto la declaratoria de responsabilidad de la entidad demandada, por los perjuicios ocasionados a los titulares de licencias de conducción que fueron obligados a pagar por su sustitución, a pesar de que el artículo 17 de la Ley 769 de 2002 y el artículo 2 de la Ley 1383 de 2020, consagran que dicho trámite era gratuito, en consecuencia, pretende el reconocimiento y pago de dichos perjuicios en la modalidad de daño emergente, equivalente a la suma de dinero que indebidamente les fue cobrada a los ciudadanos por la sustitución de la licencia.

El 11 de diciembre de 2019 se llevó a cabo audiencia de conciliación, siendo declarada fallida ante la ausencia de ánimo conciliatorio de las partes, y en atención a los principios de celeridad y economía procesal, se procedió a realizar el decreto de pruebas (Fls. 428 a 436, C1), entre otras, se decretaron las siguientes pruebas:

- Requerir a las autoridades de tránsito de cada ente territorial, para que en el término de tres meses:

- I) Presente la relación de las personas que realizaron el trámite de sustitución de la licencia de conducción en el término de los 48 meses otorgados por la Ley 1450 de 2011, el motivo de esta, el costo de la transacción de dicho trámite y de algún otro servicio requerido para tal efecto, indicando también la vigencia del documento, antes y después de la sustitución.
- II) Certifique si existía o existe alguna exigencia para la sustitución de la licencia de conducción referente a exámenes médicos o de aptitud y cuál era el costo de cada uno de ellos.
- III) Certifique el costo total de lo cobrado licencias de conducción expedidas en cumplimiento de lo ordenado por el artículo 4 de la Ley 1383 de 2010, modificado por el artículo 244 de la Ley 1450 de 2011.
- IV) Certifique el costo total de lo cobrado por la sustitución de licencias de conducción, en cumplimiento de lo ordenado por el artículo 4 de la Ley 1383 de 2010, modificado por el artículo 244 de la Ley 1450 de 2011.

Además, especificar para cada uno de ellos, sí en la fecha de la sustitución del documento, se realizaron otro tipo de diligencias referentes a la renovación, recategorización y otro similar, exámenes médicos o de aptitud y costo cancelado por los usuarios, indicando la categoría del documento, antes y después del trámite.

Aclara el Despacho que esta actividad será centralizada por el Ministerio de Transporte, y por ende podrá requerir a cada ente territorial el cumplimiento.

Es así como, mediante oficio radicado el 13 de marzo de 2020, el Ministerio de Transporte allega contestación a oficios No. VD20-0028, VD20-0029 y VD20-0030 del 25 de enero de 2020, sin embargo, una vez revisado este último documento, se evidencia que la información no está completa, en primer lugar, por cuanto únicamente allegaron los listados relacionados de los años 2010 a 2014, faltando entonces lo correspondiente al año 2015, y respecto a los demás numerales no hubo pronunciamiento.

En razón a lo anterior, esta Magistratura se ve conminado a librar requerimiento necesario para que en el término improrrogable de treinta (30) días el Ministerio de Transporte allegue la documental que se le solicitó con fines de prueba, a través de la precitada providencia.

Se advierte que el incumplimiento de esa orden judicial acarreará al funcionario correspondiente las sanciones de que trata el artículo 44 del C.G. del P.

En mérito de lo expuesto,

**DISPONE:**

**PRIMERO: POR SECRETARÍA** requerir al MINISTERIO DE TRANSPORTE, para que en el término de treinta (30) días a partir del recibo de la comunicación, allegue lo siguiente:

I) Presente la relación de las personas que realizaron el trámite de sustitución de la licencia de conducción en el término de los 48 meses otorgados por la Ley 1450 de 2011, específicamente para el año 2015, el motivo de esta, el costo de la transacción de dicho trámite y de algún otro servicio requerido para tal efecto, indicando también la vigencia del documento, antes y después de la sustitución.

II) Certifique si existía o existe alguna exigencia para la sustitución de la licencia de conducción referente a exámenes médicos o de aptitud y cuál era el costo de cada uno de ellos.

III) Certifique el costo total de lo cobrado licencias de conducción expedidas en cumplimiento de lo ordenado por el artículo 4 de la Ley 1383 de 2010, modificado por el artículo 244 de la Ley 1450 de 2011.

IV) Certifique el costo total de lo cobrado por la sustitución de licencias de conducción, en cumplimiento de lo ordenado por el artículo 4 de la Ley 1383 de 2010, modificado por el artículo 244 de la Ley 1450 de 2011.

Además, especificar para cada uno de ellos, sí en la fecha de la sustitución del documento, se realizaron otro tipo de diligencias referentes a la renovación, recategorización y otro similar, exámenes médicos o de aptitud y costo cancelado por los usuarios, indicando la categoría del documento, antes y después del trámite.

Aclara el Despacho que esta actividad será centralizada por el Ministerio de Transporte, y por ende podrá requerir a cada ente territorial el cumplimiento.

**SEGUNDO: RECONOCER** personería adjetiva a la firma M&P ABOGADOS S.A.S. con Nit No. 83.135.2-6, representada legalmente por RODRIGO POMBO CAJIAO, para actuar como apoderado judicial de la Agencia de Defensa Jurídica del Estado, en los términos y para los efectos del poder conferido (Fls. 438 a 456, C1).

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN**  
Magistrado



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

**AUTO INTERLOCUTORIO No. 2021-02-071 NYRD**

Bogotá, D.C, Once (11) de febrero de dos mil veintiuno (2021)

**EXP. RADICACIÓN:** 250002341000 2016 02176 00  
**MEDIO DE CONTROL:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO  
DEL DERECHO  
**DEMANDANTE:** COMUNICACIÓN CELULAR S.A.  
COMCEL S.A.  
**DEMANDADO:** MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE  
LA INFORMACIÓN Y LAS  
COMUNICACIONES  
**ASUNTO:** ACLARA SENTENCIA

**MAGISTRADO PONENTE: MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN**

Procede la Sala a resolver sobre la solicitud de aclaración de la sentencia dictada por esta Corporación dentro del asunto de la referencia interpuesta por la parte demandante (Fls. 886 a 891 C2), previo las siguientes

**CONSIDERACIONES:**

Mediante providencia del 27 de febrero de 2020, esta Corporación resolvió respecto de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho interpuesta por COMUNICACIÓN CELULAR S.A. COMCEL S.A. (Fls 854 a 871 C2), lo siguiente:

*“PRIMERO.- DECLARAR la nulidad de la Resolución No. 621 del 6 de abril de 2016 proferida por el Ministerio de Tecnologías de la información y las Comunicaciones, por las razones expuestas en la motivación de esta sentencia.*

*SEGUNDO.- Como consecuencia de lo anterior, ORDENAR al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones reconocer los efectos del silencio administrativo positivo respecto de la solicitud efectuada por la sociedad COMUNICACIÓN CELULAR S.A. COMCEL S.A., en ejercicio del recurso de apelación interpuesto contra la Resolución sancionatoria, cuya causa se contraía a dejar sin efectos los actos administrativos a través de los cuales se le impuso una sanción y se le resolvió el recurso de reposición. Para ello se extenderán los efectos de la declaratoria de nulidad respecto de la Resolución sancionatoria No. 257 del 27 de febrero de 2015 y su confirmatoria, No. 3113 del 14 de diciembre de 2015.*

*TERCERO: A título de restablecimiento del derecho, se ordena a la Superintendencia de Industria y Comercio, REINTEGRAR a favor de la empresa*

*demandante, el valor de la multa cancelada como consecuencia de la sanción impuesta, debidamente indexada en los términos de ley. Suma que corresponde a (\$1.089.945.620) pesos MCTE.*

**CUARTO: CONDENAR** en costas al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Por Secretaría proceder a liquidar las costas procesales de conformidad con lo dispuesto en el N° 1 del artículo 365 y 366 del Código General del Proceso, y en los términos señalados en la parte motiva de esta sentencia.

**QUINTO:** Ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente.”

Posteriormente, mediante escrito radicado el 1 de julio de 2020 la parte demandante solicitó la aclaración del fallo de segunda instancia con fundamento en que se había ordenado en el numeral tercero a la Superintendencia de Industria y Comercio reintegrar el valor de la multa; sin embargo, la entidad correspondiente es el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, por tanto, solicita la corrección de dicho yerro.

## II. CONSIDERACIONES

Como la Ley 1437 de 2011 que regula el medio de control jurisdiccional de nulidad no consagra disposición expresa acerca de la aclaración de la sentencia proferida en el trámite de este tipo de acciones se debe acudir a las normas que para el efecto contiene el Código General del Proceso, en aplicación de la remisión legal expresa establecida en el artículo 306 de la primera normatividad mencionada.

Por consiguiente, de conformidad con lo establecido en el artículo 285 del Código General del Proceso se tiene que la aclaración de la sentencia procede para explicar conceptos o frases que ofrezcan verdaderos motivos de dudas siempre que estén contenidas en la parte resolutive de la sentencia o influyan en ella, al respecto la norma preceptúa lo siguiente:

**“ARTÍCULO 285. ACLARACIÓN.** *La sentencia no es revocable ni reformable por el juez que la pronunció. Sin embargo, podrá ser aclarada, de oficio o a solicitud de parte, cuando contenga conceptos o frases que ofrezcan verdadero motivo de duda, siempre que estén contenidas en la parte resolutive de la sentencia o influyan en ella.*

*En las mismas circunstancias procederá la aclaración de auto. La aclaración procederá de oficio o a petición de parte formulada dentro del término de ejecutoria de la providencia.*

*La providencia que resuelva sobre la aclaración no admite recursos, pero dentro de su ejecutoria podrán interponerse los que procedan contra la providencia objeto de aclaración.”*

Revisada entonces la sentencia de segunda instancia se tiene que, conforme lo indicó la parte demandante, se indicó por equivocación que la entidad que debía retornar el valor de la multa, dado que se accedió a las pretensiones de la demanda, era la Superintendencia de Industria y Comercio, siendo la

correcta el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, entidad demandada en el proceso, con lo cual se incurrió en un yerro de redacción que es procedente ser aclarado en la presente providencia con la finalidad de que esta guarde coherencia entre sus consideraciones y la parte resolutive.

En consecuencia, la Sala

**RESUELVE:**

**Primero: ACLARAR** el numeral TERCERO de la parte resolutive de la sentencia del 27 de febrero de 2020 el cual queda así:

*“TERCERO: A título de restablecimiento del derecho, se ordena al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones- MINTIC, REINTEGRAR a favor de la empresa demandante, el valor de la multa cancelada como consecuencia de la sanción impuesta, debidamente indexada en los términos de ley. Suma que corresponde a (\$1.089.945.620) pesos MCTE.”*

**Tercero:** Ejecutoriada esta providencia ingresar el expediente al Despacho para proveer sobre los recursos de apelación interpuestos.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN**  
Magistrado



**FREDY IBARRA MARTINEZ**  
Magistrado



**OSCAR ARMANDO DIMATE CARDENAS**  
Magistrado

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA  
SUBSECCIÓN B

Bogotá DC, dieciséis (16) de febrero de dos mil veintiuno (2021).

**Magistrado Ponente:** FREDY IBARRA MARTÍNEZ  
**Expediente:** 11001-33-34-003-2017-00294-01  
**Demandante:** APIROS SAS  
**Demandado:** DISTRITO CAPITAL - SECRETARÍA  
DISTRITAL DEL HÁBITAT  
**Referencia:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL  
DERECHO - APELACIÓN SENTENCIA  
**Asunto:** ADMISIÓN DE RECURSO

Visto el informe secretarial que antecede (fl. 3 cdno. segunda instancia) en atención al recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia proferida el 28 de agosto de 2020 por el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá DC (fls. 209 a 216 vlto. cdno. no.

1) **dispónese:**

1º) Por ser procedente al tenor de lo dispuesto en los artículos 243 y 247 de la Ley 1437 de 2011 **admítese** el recurso de apelación presentado por la parte demandada en contra de la sentencia proferida el 28 de agosto de 2020.

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

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

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
FREDY IBARRA MARTÍNEZ  
Magistrado

REPÚBLICA DE COLOMBIA



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

Bogotá D.C., doce (12) de febrero de dos mil veintiuno (2021).

**PROCESO No.:** 25000234100020180001300  
**REFERENCIA:** ACCIÓN EJECUTIVA  
**DEMANDANTE:** UNIÓN TEMPORAL HOSPITAL CARDIOVASCULAR DEL NIÑO DE CUNDINAMARCA  
**DEMANDADO:** NACIÓN- MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO Y OTROS  
**ASUNTO:** OBEDÉZCASE Y CÚMPLASE

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

Visto el informe secretarial que antecede, el Despacho dispone:

**PRIMERO:** **OBEDÉZCASE Y CÚMPLASE** lo resuelto por el Honorable Consejo de Estado en auto de doce (12) de marzo de dos mil veinte (2020), que confirmó la decisión contenida en el auto de primero (1) de marzo de dos mil dieciocho (2018) mediante el cual se abstuvo de librar mandamiento de pago a favor de la actora con ocasión de lo decidido en la Resolución 010 de 16 de diciembre de 2015.

**SEGUNDO:** Como consecuencia de lo anterior y en firme esta providencia, **ARCHÍVESE** el expediente, previas las anotaciones que sean del caso.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Una firma manuscrita en tinta negra, que parece ser la del magistrado ponente.

**FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**  
**Magistrado**

La presente providencia fue firmada electrónicamente en la plataforma del Consejo de Estado denominada SAMAI por el Magistrado Ponente Felipe Alirio Solarte Maya. En

PROCESO No.: 25000234100020180001300  
REFERENCIA: ACCIÓN EJECUTIVA  
DEMANDANTE: UNIÓN TEMPORAL HOSPITAL CARDIOVASCULAR DEL NIÑO DE CUNDINAMARCA  
DEMANDADO: NACIÓN- MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO Y OTROS  
ASUNTO: OBEDÉZCASE Y CÚMPLASE

consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 de la Ley 1437 de 2011.



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

**AUTO INTERLOCUTORIO N° 2021-02-70-NYRD**

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

**EXP. RADICACIÓN:** 25-000-2341-000-201800133-00  
**MEDIO DE CONTROL:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO.  
**ACCIONANTE:** UNIPAMPLONA DIALYSER.  
**ACCIONADO:** SALUDCOOP EPS EN LIQUIDACIÓN Y OTROS.  
**TEMAS:** LIQUIDACIÓN Y GRADUACIÓN ADMINISTRATIVA DE ACRENCIAS.  
**ASUNTO:** REMITE POR AUSENCIA DE JURISDICCIÓN  
**MAGISTRADO:** MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN.

Vista la constancia secretarial que antecede (Fl.724 C1), procede la Sala a declarar la falta de jurisdicción, previo a los siguientes:

**I. ANTECEDENTES**

La Unión Temporal Unipamplona Dialyser, actuando a través de apoderado judicial interpone demanda en contra Saludcoop OPC EPS en liquidación, Ministerio de Salud y Protección Social y la Superintendencia Nacional de Salud, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho con acumulación de pretensiones de reparación directa, solicitando:

**A. PRETENSIONES RELACIONADAS CON EL MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**

- **PRIMERA PRINCIPAL.** *Que se anulen parcialmente las resoluciones Nos. 1945 del 22 de diciembre de 2016, 1966 del 20 de abril de 2017 y 1977 del 4 de agosto de 2017, proferidas por la Doctora Ángela María Echeverri en calidad de Agente Liquidadora de Saludcoop EPS en liquidación.*

**SEGUNDA PRINCIPAL** *Que se anule parcialmente las Resoluciones 1960 de 06 de marzo de 2017 y 1974 de 14 de julio de 2017, proferidas por la Doctora Ángela María Echeverri en calidad de Agente Liquidadora de Saludcoop EPS en liquidación*

**TERCERA PRINCIPAL** *Como consecuencia de dicha declaración, y a título de restablecimiento del derecho se adicionen las Resoluciones 1960 de 06*

de Marzo del 2017 y 1974 de 14 de Julio de 2017, realizando el reconocimiento de todos los créditos presentados y se paguen por parte de la liquidación, las sumas ya reconocida más el valor adicional correspondiente a \$ 1.786.018.304, reconociéndola como acreedor de segunda clase.

**CUARTA PRINCIPAL** Que como consecuencia de las declaraciones anteriores, se declare que la Superintendencia Nacional de Salud es también responsable patrimonialmente de los efectos generados por la declaratoria de nulidad parcial de las Resoluciones 1960 de 06 de Marzo de 2017 y 1974 de 14 de Julio de 2017, pues los mismos fueron proferidos por un auxiliar suyo, designado y nombrado por esta, por lo tanto debe responder a título de liquidadora de Saludcoop EPS OC, las sumas ya reconocida más el valor adicional correspondiente por valor de \$1.807.495.147 o la suma que sea reconocida en la sentencia más la suma reconocida en el acto administrativo.

**QUINTA PRINCIPAL** Se condene a la Superintendencia Nacional de Salud al pago de las acreencias presentadas oportunamente por la representada por el valor de \$1.807.495.147.

**SEXTA PRINCIPAL.** Que las sumas que ordenen ser pagadas sean actualizadas a la fecha de pago.

**SEPTIMA PRINCIPAL.** Se condene el pago de intereses moratorios por las sumas que ordene ser pagadas.

#### **B. PRETENSIONES RELACIONADAS CON EL MEDIO DE CONTROL DE REPARACIÓN DIRECTA**

**PRIMERA PRINCIPAL** Se declare la responsabilidad patrimonial del Ministerio de Salud y Protección Social y de la Superintendencia Nacional de Salud por los perjuicios causados a la demandante, con ocasión a la falla del servicio o el título de imputación jurídica que se acredite en el proceso, generado por el manejo dado al proceso de intervención de SALUDCOOP EPS, su prolongación por un periodo superior al establecido legalmente, la omisión y yerros en las verificaciones que motivaron las prórrogas, y la falta de una debida diligencia al proceso de liquidación administrativa

**SEGUNDA PRINCIPAL, PERO SUBSIDIARIA DE LA CONDENA O RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO QUE SE ORDENE EN EL ACÁPITE DE PRETENSIONES DEL MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO.** Que como consecuencia de la anterior declaración se condene al MINISTERIO DE SALUD y PROTECCIÓN SOCIAL y a la SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD a pagar los servicios prestados por UNIÓN TEMPORAL UNIPAMPLONA DIALYSER, equivalentes a la suma de \$ 1.807.945.147 que se refieren al servicio de salud efectivamente prestado a la población colombiana o el saldo que quede por pagar, como consecuencia, de lo que a la fecha de la sentencia, haya efectivamente pagado la liquidadora de Saludcoop, o se le condene a pagar a título de restablecimiento a la SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD si prospera

*la pretensión CUARTA SUBSIDIARIA DE LA TERCERA PRINCIPAL DERIVADA DE LA ACEPTACIÓN DE LA PRETENSIÓN PRINCIPAL SEGUNDA del acápite “PRETENSIONES RELACIONADAS CON EL MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO”*

A través del Auto No. 2018-05-276 del 30 de Mayo de 2018 (Fls. 330 a 335 CP1), el Magistrado Sustanciador inadmitió la demanda, a fin de que el extremo actor procediera a adecuar el medio de control frente a los actos demandados con pretensión de nulidad simple, como quiera que la declaratoria de la nulidad de las Resoluciones Nos. 1935 del 10 de Agosto de 2016 y 1943 del 6 de Diciembre de 2016, generaría un restablecimiento automático, en ese sentido, se solicitó aportar las constancias de notificación de los citados actos administrativos, a fin de proseguir con el estudio de oportunidad en la interposición del medio de control.

En relación a las pretensiones relativas al medio de control de reparación directa se advirtió que aquellas no fueron incluidas dentro de las peticiones que fueron sometidas a conciliación judicial, razón por requirió su retiro, como quiera, respecto de aquellas no se agotó el requisito dispuesto en el numeral primero del artículo 161 del CPACA.

Finalmente se solicitó se aportaran las constancias de notificación de los actos demandados, y precisar con exactitud el valor a título de restablecimiento del derecho que pretende.

El accionante mediante escrito de subsanación de demanda presentado oportunamente el 19 de enero de 2019, retiró las pretensiones de nulidad simple referentes a las Resoluciones 1935 del 2016 y 1943 del 2017, aportó la constancia del trámite de conciliación prejudicial en relación a las pretensiones de reparación directa y allegó copia de las constancias de notificación de los actos administrativos de carácter particulares.

Previo al análisis correspondiente para la admisión de la demanda, se realizó un control oficioso de legalidad de las actuaciones realizadas en el transcurso del proceso, como lo dispone el artículo 207 del Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo, pues se estaban acumulando medios de control y no pretensiones de distintos medios de control, puesto que de un lado se estaba discutiendo la legalidad de unos actos administrativos que calificaron unas acreencias y de otro, se estaba buscando la declaratoria de una falla del servicio por la tardía intervención forzosa de una entidad promotora.

En atención se solicitó al demandante retire las pretensiones de reparación directa, como quiera que no son conexas al restablecimiento y que se están acumulando los medios de control o de lo contrario, el Despacho procedería a escindir el libelo, a fin de que la Sección Competente conozca de dicho medio de control y así admita o inadmita la demanda, según sea el caso.

Antes esta determinación, el extremo actor interpuso recurso de reposición, el cual fue decidido por el Despacho mediante auto No. 2020-07-107 NYRD del 31 de julio de 2020, confirmando la decisión.

## II CONSIDERACIONES

De conformidad con el artículo 104 de la Ley 1437 de 2011, la Jurisdicción Contenciosa Administrativa posee competencia para conocer los litigios que tienen origen en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo y en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa.

En atención a lo anterior, se pone presente que de la lectura del libelo demandatorio se advierte que el objeto de debate surge por la presunta conducta omisiva de la agente liquidadora de la EPS Saludcoop de reconocer y pagar la suma de mil ochocientos siete millones cuatrocientos noventa y cinco mil ciento cuarenta y siete (\$ 1.807.495.147), con ocasión a las actividades de atención a pacientes por parte de UNIPAMPLONA DIALYSER a la población que tenía a su cargo SALUDCOOP EPS, hoy SALUDCOOP EPS EN LIQUIDACIÓN.

En ese sentido, si bien es cierto el presente conflicto se suscita entre entidades públicas y privadas como lo son la Superintendencia Nacional de Salud, Saludcoop EPS en Liquidación y UNIPAMPLONA DIALYSER teniendo en cuenta que el litigio propuesto tiene su génesis en un cobro fallido de unos servicios de salud prestados por la demandante en calidad de institución prestadora, pues se pretende atacar la legalidad de unos actos administrativos que glosaron unas facturas presentadas por la institución de salud, salta a la vista que este es un tema relacionado con el Sistema General de Seguridad Social, toda vez que, el hecho originador está en la determinación del agente liquidador de Saludcoop Eps en Liquidación de no reconocer y pagar las sumas reclamadas por conceptos relacionados con los servicios que fueron prestados a sus afiliados.

Por lo que, en efecto al realizar una revisión de las normas aplicables, se evidencia que a través del artículo 622 de la Ley 1564 de 2012, se introdujo una modificación al numeral 4 del artículo 2 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, según el cual, dentro de la competencia general de la jurisdicción ordinaria, en sus especialidades laboral y de seguridad social conoce de:

*4. 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.*

De la lectura anterior, se concluye que el legislador estableció una regla específica para las controversias entre entidades administradoras del sistema de seguridad social, es decir si existe una norma especial que atribuye el conocimiento de este tipo de procesos a la jurisdicción ordinaria el caso en estudio.

Sobre el particular, la jurisprudencia del Consejo Superior de la Judicatura, en casos homólogos, es decir en aquellos en los que se discute el reconocimiento y pago de facturas relacionadas con la prestación de servicios de salud, presentadas por empresas promotoras ante administradoras del sistema de seguridad social, ha dejado claro que es la jurisdicción laboral ordinaria, y no la contenciosa administrativa, la que debe conocer el asunto, por cuanto:

*“las demandas judiciales ocasionadas por el no pago en sede administrativa de cobros, en virtud de devoluciones o glosas a las facturas acompañadas a la solicitud de recobro, son una especie de litigio propio del sistema actual de seguridad social en salud, que se da ente un administrador del sistema de salud y el Estado, como garante último de los derechos fundamentales a la salud y a la seguridad social, en razón de la atención a los usuarios del mismo sistema”<sup>1</sup>*

El mencionado criterio que es una reiteración del precedente fijado por dicho órgano jurisdiccional para la resolución de los conflictos suscitados entre las jurisdicciones contenciosa administrativa y ordinaria laboral, por lo que nuevamente es traído a colación en la providencia del 21 de enero de dos mil quince, dentro del radicado 2014-02289, en la cual se expuso:

*“En el Sub - examine, la Empresa Promotora de Salud NUEVA EPS S.A., pretende el pago, por parte de la entidades accionadas, de la suma de dos mil quinientos veintisiete millones cuatrocientos treinta y siete mil cuatrocientos treinta y cinco pesos (\$2'527.437.435), correspondiente al pago de los daños y perjuicios que le causaron “por el no pago de las cuentas presentadas para el recobro por concepto de Comités Técnicos Científicos y fallos de tutela en vigencia de las Resoluciones 3797 de 2004, 2933 de 2006, y 3099 de 2008, presentadas de manera extemporánea, en atención a lo que para el efecto dispone la Sentencia C-510 de 2004.”*

*Explicó el demandante, que los cobros fueron glosados por extemporaneidad mediante comunicación MYT-1914-10 CD 21220 del 23 de julio de 2010, “respecto del paquete 05104, que asciende a la suma de MIL CIENTO NOVENTA MILLONES SEISCIENTOS OCHENTA Y SEIS MIL OCHOSCIENTOS CINCUENTA Y SIETE PESOS (\$1.190.686857) y respecto del paquete 0510C, SETECIENTOS CINCUENTA MIL QUINIENTOS SETENTA Y OCHO PESOS (\$1.336.750.578), y en total los paquetes 00510A y 0510C asciende a la suma de DOS MIL QUINIENTOS VEINTISIETE MILLONES CUATROCIENTOS TREINTA Y SIETE MIL CUATROCIENTOS TREINTA Y CINCO PESOS (\$2'527.437.435).” (Sic) (ver folios 522 y 554 c.o.).*

*Definido lo anterior, la Sala entra a estudiar y analizar la normatividad en la cual se amparan los funcionarios de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y la Ordinaria, para proponer el conflicto que nos ocupa”*

*(...)*

*Por consiguiente, se tiene que el tema de discusión en la demanda, que centra la atención de esta Corporación, no es otro que el referente al Sistema de Seguridad Social Integral, por cuanto el interés principal de la parte demandante, Empresa Promotora de Salud NUEVA EPS S.A., es el cobro por la vía judicial a la Nación, Ministerio de Salud y Protección Social e integrantes de la Unión Temporal Nuevo FOSYGA, de la suma de dos mil quinientos veintisiete millones cuatrocientos treinta y siete mil cuatrocientos treinta y cinco pesos (\$2'527.437.435), valor*

<sup>1</sup> Consejo Superior de la Judicatura. Sala Jurisdiccional Disciplinaria. Radicado No. 110010102000201401722-00 00 del 11 de agosto de 2014. MP. Néstor Iván Javier Osuna Patiño

**derivado de los servicios médicos asistenciales prestados a sus afiliados en cumplimiento de los Comités Técnicos Científicos y de fallos de tutela.**

*En consecuencia, ha encontrado la Sala que es la Jurisdicción Ordinaria a quien le corresponde dirimir la presente litis, toda vez que la controversia se suscitó entre entidades públicas, situación que, sin lugar a dudas, se enmarca en lo normado y ya referido numeral 4 del artículo 2 de la Ley 712 de 2001, pues dicha controversia es propia del Sistema de Seguridad Social Integral”<sup>2</sup>*

Tal posición ha sido ratificada recientemente por el Órgano Colegiado, a través de providencia del 21 de noviembre de 2018 dentro del proceso 2018-03055, que resolvió un conflicto negativo suscitado entre el Juzgado Treinta y Cinco Laboral del Circuito de Bogotá y la Sección Primera - Subsección A del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, nuevamente señalando que los temas relacionados con el Sistema de Seguridad Social Integral son de **competencia de la jurisdicción ordinaria laboral y de la Seguridad Social** y no de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, argumentando:

*“Por consiguiente, se tiene que el tema de discusión en la demanda, que centra la atención de esta Corporación, no es otro que el referente al Sistema de Seguridad Social Integral, por cuanto el interés principal de la parte demandante, es el cobro por vía judicial contra LA NACIÓN-MINISTERIO DE SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL Y LA ENTIDAD ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD-ADRES, de los valores referentes a la cobertura y suministro efectivo de servicios, no incluidos dentro del Plan Obligatorio de Salud y que el Sistema General de Seguridad Social en Salud reconoce mensualmente a sus usuarios y están a cargo de la Subcuenta de Compensación del ADRES, a su vez las indemnizaciones y demás emolumentos que le corresponden por ley.*

*En consecuencia, ha encontrado la Sala que la Jurisdicción Ordinaria a quien le corresponde dirimir la presente Litis, toda vez que 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”<sup>3</sup>*

Por último vale la pena destacar que mediante auto del 9 de mayo de 2019 proferido dentro del expediente 2013-2678-01, nuevamente se resuelve un conflicto de competencia suscitado entre el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y el Juzgado Diez Laboral del Circuito, con ocasión a un proceso judicial iniciado por la EPS SANITAS S.A. en contra de la Ministerio de Salud y la

---

<sup>2</sup> Consejo Superior de la Judicatura. Sala Jurisdiccional Disciplinaria. Radicado No.110010102000201402289 00 (9869-21). veintiuno (21) de enero de dos mil quince. MP. Dra. Julia Emma Garzón De Gómez

<sup>3</sup> Consejo Superior de la Judicatura. Sala Jurisdiccional Disciplinaria. Radicado No. 11001-01-02-000-2018-03055-00. veintiuno (21) de noviembre de dos mil dieciocho. MP. Dr. Alejandro Meza Cardales

Protección Social, a fin de lograr el pago de los servicios de salud No Pos prestados a sus afiliados.

En esa oportunidad, el asunto en estudio, correspondía a un libelo interpuesto por una entidad prestadora a fin de discutir la legalidad del acto administrativo 201233102383711 del 2 de noviembre de 2012 y lograr el reconocimiento y pago de la totalidad de solicitudes de recobro radicadas por la demandante ante el consorcio administrador de los recursos del FOSYGA por concepto de servicios médicos prestados con ocasión a las órdenes dadas por fallos de tutela

Dada las circunstancias fácticas y jurídicas y el objeto en si del litigio, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria indicó que en atención al precedente horizontal ya definido, tal situación le correspondía a la **Jurisdicción Ordinaria Laboral**, como quiera que:

**“Así la demanda presentada por la EPS Sanitas S.A. contra la Nación- Ministerio de Salud y la Protección Social se haya intentado encausar en un primer momento como el ejercicio del medio de control de nulidad y Restablecimiento del Derecho, tiene como finalidad real y última demostrar que con base en órdenes proferidas por jueces de tutela, efectuó una serie de prestaciones en salud, valoradas en mil novecientos cuarenta y tres pesos con cincuenta y un centavos (\$1.975.999.943,51) consistentes en la prestación de servicios médicos no provistos en el Plan Obligatorio de Salud- NO POS a sus usuarios, más los intereses causados hasta la fecha en que se profiera la sentencia.**

(...)

**Con lo anterior se evidencia que, independientemente de su denominación y estructura formal de la demanda presentada por la EPS SANITAS S.A., no se trata de un proceso judicial relativo a la Seguridad Social de los Empleados Públicos cuyo régimen sea administrado por una persona de derecho público, Por lo cual, siendo este tipo de litigio el único que en materia de seguridad social quedó taxativamente reservado a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, debe entenderse que, en aplicación de la Cláusula General y Residual de Competencia de la Jurisdicción Ordinaria, en los términos del artículo 12 de la Ley Estatutaria 270 de 1996, la Jurisdicción competente para el recobro al Estado por NO POS, es la ordinaria”<sup>4</sup>**

Por último, mediante 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

<sup>4</sup> Consejo Superior de la Judicatura. Sala Jurisdiccional Disciplinaria. Radicado No. 11001-01-02-000-2013-02678-01. veintinueve (29) de mayo de dos mil diecinueve.

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 laboral.

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.

En atención a ello, lo procedente entonces es declarar que el Tribunal carece de jurisdicción para conocer el *sub lite*, por cuanto el medio de control interpuesto tiene el propósito de lograr se le paguen las facturas glosadas en sede administrativa las cuales están relacionadas con la prestación de servicios de salud a los afiliados de SALUDCOOP EPS EN LIQUIDACIÓN.

Ahora bien, respecto de la falta de jurisdicción el artículo 138 del Código General del Proceso, aplicable por remisión expresa del artículo 208 de la Ley 1437 de 2011, preceptúan lo siguiente:

***“Artículo 138. Efectos de la declaración de falta de jurisdicción o competencia y de la nulidad declarada. Cuando se declare la falta de jurisdicción, o la falta de competencia por el factor funcional o subjetivo, lo actuado conservará su validez y el proceso se enviará de inmediato al juez competente; pero si se hubiere dictado sentencia, esta se invalidará.”***

*La nulidad solo comprenderá la actuación posterior al motivo que la produjo y que resulte afectada por este. Sin embargo, la prueba practicada dentro de dicha actuación conservará su validez y tendrá eficacia respecto de quienes tuvieron oportunidad de controvertirla, y se mantendrán las medidas cautelares practicadas.”* (Negrillas de la Sala).

En el caso objeto de estudio se tiene que la falta de jurisdicción, la cual es improrrogable lo procedente es remitir el expediente a los juzgados laborales del circuito, teniendo en cuenta que lo actuado ante este Tribunal conservará su validez.

A su turno, el Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social en su artículo 11, indica:

**ARTICULO 11. COMPETENCIA EN LOS PROCESOS CONTRA LAS ENTIDADES DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL.** <Artículo modificado por el artículo 8 de la Ley 712 de 2001. El nuevo texto es el siguiente:> *En los procesos que se sigan en contra de las entidades que conforman el sistema de seguridad social integral, será competente el juez laboral del circuito del lugar del domicilio de la entidad de seguridad social demandada o el del lugar donde se haya surtido la reclamación del respectivo derecho, a elección del demandante.*

Así pues, en el caso objeto de estudio está dirigido en contra de la Superintendencia de Salud y Saludcoop EPS el Liquidación y que el extremo pasivo tiene su domicilio principal en la ciudad de Bogotá, el expediente se remitirá inmediatamente a los Juzgados Laborales de dicho Circuito para para que dentro de su competencia dirima el litigio.

En mérito de lo expuesto,

#### **RESUELVE**

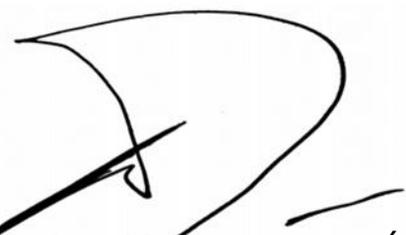
**PRIMERO.- DECLARAR** que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca carece de jurisdicción para conocer del asunto de la referencia.

**SEGUNDO-** Por Secretaría tomar copia del cuaderno único y remítase inmediatamente el expediente a los Juzgados Laborales del Circuito Judicial de

Bogotá (reparto) para lo de su competencia, previas las constancias secretariales de rigor.

**TERCERO.** - Por Secretaría remítase inmediatamente el expediente a la Sección Tercera para lo de su competencia, previas las constancias secretariales de rigor.

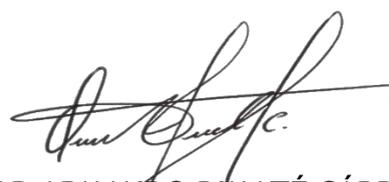
**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN**  
Magistrado



**FREDY IBARRA MARTÍNEZ**  
Magistrado



**OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS**  
Magistrado



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

**SENTENCIA N° 2021-02-18 NYRD**

Bogotá D.C. Febrero Dieciocho (18) de dos mil veintiuno (2021)

**EXP. RADICACIÓN:** 25-000-2341-000-201800626-00  
**MEDIO DE CONTROL:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**DEMANDANTE:** NEW EXPRESS MAIL S.A.S.  
**DEMANDADO:** DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES  
**TEMAS:** SANCIÓN POR INFRACCIONES ADUANERAS DE LOS INTERMEDIARIOS DE LA MODALIDAD DE TRAFICO POSTAL Y ENVÍOS URGENTES-INCUMPLIMIENTO EN LA OPERACIÓN DEL SISTEMA INFORMÁTICO ADUANERO  
**ASUNTO:** Sentencia de primera instancia

**MAGISTRADO PONENTE:** MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN

Vista la constancia Secretarial que antecede, procede la Sala a pronunciarse de fondo sobre las pretensiones de la demanda, señalando previamente que se ha efectuado el control de legalidad y no se observa causal de nulidad que invalide lo actuado, así mismo que la decisión se adoptará teniendo en cuenta los siguientes:

**I. ANTECEDENTES**

**1.1. Resumen de la Demanda y su subsanación (Fls. 1 a 8 y 117 a 125 C1).**

NEW EXPRESS MAIL S.A.S, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho y a través de apoderado judicial solicitó como pretensiones de la demanda:

*“2.1. Que se declare la nulidad de la Resolución 1-03-241-201-673-0-1222 del 17 de julio de 2017 expedida por la División de Gestión de Liquidación de la DIRECCION SECCIONAL DE ADUANAS DE BOGOTÁ, notificada por correo del 21 de julio de 2017.*

*2.2. Que se declare la nulidad de la Resolución 008290 del 27 de octubre de 2017 expedida por la Subdirección de Gestión de Recursos Jurídicos de la Dirección de Gestión jurídica de la mencionada entidad, ésta última notificada por correo el día 30 de octubre de 2017.*

*2.3. Que se ordene el archivo del Expediente IK 2015 2016 5174 y se suspenda cualquier proceso de cobro que se haya podido iniciar con ocasión de la expedición de los actos administrativos.*

*2.4. Que a título de restablecimiento del derecho se declare que mi poderdante no cometió infracción alguna y que por tanto no está obligada a cancelar la suma de dinero que le imputa la DIAN”*

Los hechos que fundamentan el libelo de la demanda son:

- New Express Mail S.A.S actúa como intermediario de la Modalidad de Importación de Tráfico Postal y Envíos Urgentes.
- Mediante Requerimiento Ordinario de Información No. 1-03-238-420-403-1-0007094 del 12 de diciembre de 2016 se solicita por parte de la División de Fiscalización de la Dirección Seccional de Aduanas de Bogotá, copia de algunas guías de mensajería especializada, así como los formularios 10006, 540 y 690 que corresponden a las guías allí citadas
- La División de Gestión de Fiscalización de esa Dirección Seccional procedió a formular el Requerimiento Especial Aduanero 1-03-238-420-447-0 del 28 de abril de 2017, pues consideró que respecto de las Guía en cuestión posiblemente se incurrió en la infracción contenida en el artículo 495 numeral 2 del Decreto 2685 de 1999 debido a que “se operó el sistema informático aduanero incumpliendo los procedimientos e instrucciones establecidos por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales”, pues omitió el procedimiento señalado en el artículo 119 de la Resolución 4240 de 2000, respecto a la información que debió suministrar a través de los servicios informáticos electrónicos, el valor FOB<sup>1</sup> registrado en la factura de cada una de las guías de mensajería especializada.
- Una vez presentada la respuesta al Requerimiento Especial Aduanero, la División de Gestión de Liquidación resuelve “sancionar” a la demandante por la comisión de la infracción contemplada en el numeral 2 del artículo 495 del decreto 2685 de 1999 e impone una multa de \$444'601.500, frente a lo cual se interpuso el correspondiente recurso de reconsideración.

---

<sup>1</sup> FOB es una abreviatura que corresponde a las iniciales de la frase en inglés '*Free on board*' que en español significa '*Libre a bordo*', y pertenece a la lista de Incoterms (términos internacionales de comercio), que quiere decir que es obligación del vendedor correr con los gastos y costos de movilización de la mercancía hasta el puerto de origen o puerto más cercano al vendedor o productor, excepto los gastos por concepto de seguro y flete, lo que significa que una vez llegada la mercancía al buque la responsabilidad de esta es trasladada al comprador.

- Mediante Resolución 008290 del 26 de octubre de 2017, por la cual se desató el recurso de reconsideración confirmó la sanción.

Los **cargos de nulidad** que invoca son los siguientes:

**Primer cargo: Los actos administrativos se expidieron con violación al debido proceso y al derecho de defensa de NEW EXPRESS MAIL S.A.S.**

Indica el apoderado judicial del extremo actor que no se cometió infracción aduanera alguna toda vez se cumplió a cabalidad con todo lo propuesto por la entidad en relación con declarar y cancelar los tributos conforme las propuestas de valor realizadas por la Administración y a la normatividad contenida en el numeral 2° del artículo 495 del Decreto 2685 de 1999, por ende, no vulneró los numerales 1.3 del artículo 495 y 2.6 del artículo 496 ibídem.

Adicional a lo anterior, sostiene que la investigación adelantada por la entidad se inicia por presuntamente infringir las normas citadas, pero posteriormente es sancionada por presunta comisión de la infracción contenida en el numeral 2 del Decreto 2685 de 1999, lo cual vulnera las garantías constitucionales, dejando desprovista a la sociedad de la posibilidad de hacer valer sus derechos y a presentar las pruebas que correspondían a través de la argumentación manifestada desde el principio y con ocasión de la respuesta a los diferentes requerimientos de información.

Así también la Entidad no se pronunció en relación con la totalidad de los argumentos planteados por la demandante dentro del proceso administrativo, vulnerando así los derechos de ésta durante toda la actuación.

**Segundo cargo: Atipicidad de la sanción y ausencia de legalidad.**

Sobre el particular sostiene que New Mail Express S.A., procedió a declarar el valor de la mercancía tal como lo exige la normatividad aduanera y que posteriormente realizó ajustes al valor declarado de conformidad con lo ordenado por la DIAN, pagando los tributos correspondientes a dicho ajuste, por ende está demostrado que fue incorporada la información requerida a través del sistema informático aduanero.

En ese orden de ideas, la sociedad cumplió con la obligación de presentar la información sobre el manifiesto expreso y las guías de mensajería especializada en el formato 1166 y así se registraron en el sistema MUISCA, cumpliendo con lo requerido por la DIAN en las actas de hechos suscritas y que obran en el expediente administrativo.

De igual forma sostiene que la DIAN al generar las correspondientes propuestas de valor deja sin efecto las declaraciones simplificadas presentadas y por tanto queda en firme lo finalmente declarado y pagado por el usuario al acoger las propuestas en mención.

**Tercero: Desconocimiento del principio de la buena fe.** por cuanto la imposición de una multa es improcedente, toda vez que al administrado no se le pueden mutilar sus derechos ni se le puede endilgar responsabilidad alguna por el equivocado actuar de sus agentes o representantes.

## **1.2. Contestación de la Demanda (Fls. 145 a 155 CP)**

La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales se opone a las pretensiones de la demanda y procede a pronunciarse frente a los cargos formulados argumentando la **legalidad de los actos administrativos demandados**, argumentando:

- **Respecto de la presunta violación del debido proceso y al derecho de defensa.**

No tiene vocación de prosperidad por cuanto el hecho que dio lugar a la imposición de la sanción establecida en el numeral 2 del artículo 495 del Decreto 2685 de 1999, es que la sociedad NEW EXPRESS MAIL S.A.S., no cumplió con el procedimiento establecido o señalado en el artículo 119 de la Resolución 4240 de 2000 respecto de la información que debió suministrar a través de los servicios informáticos electrónicos, como era el valor FOB, que aparecía registrado en la factura de cada una de las guías de mensajería especializada, donde al verificar el sistema se encontró que fueron registradas por un valor FOB diferente e inferior al señalado o consignado en los documentos de transporte, razón por la cual incurrió en la infracción aduanera contemplada en dicha normativa.

En ese orden de ideas insiste en que los actos administrativos demandados se encuentran debidamente motivados, con fundamento en la normatividad aduanera, con arreglo a la Ley y a la Constitución, sin vulnerar el debido proceso o el derecho de defensa, **toda vez que está demostrado que el interesado tuvo todas las oportunidades de la ley para controvertir los actos administrativos** y utilizó los medios legítimos para ser oído dentro del proceso administrativo adelantado con ocasión del agotamiento de sede administrativa.

- b. **En relación con la supuesta atipicidad de la sanción y ausencia de legalidad.**

El cargo que no tiene vocación de prosperar por cuanto la sociedad demandante no cumplió con el procedimiento establecido en el artículo 119 de la Resolución 4240 de 2000, indicando el valor FOB, dentro de la información transmitida a través de los formularios- documento de transporte- documento consolidador de carga correspondientes a cada una de las guías de mensajería especializada, valores que debió tomar de los documentos de transporte presentados al momento del reconocimiento de las mercancías.

En atención a lo anterior, precisa que los actos objeto de reproche no obedecen a la no presentación de las declaraciones como lo afirma el recurrente, sino a lo expresamente contenido en el numeral 2 del artículo

495 del Decreto 2685 de 1999. *“Operar el sistema informático aduanero incumpliendo los procedimientos e instrucciones establecidos por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales”*.

**c. En relación con la supuesta violación al principio de la buena fe**

Teniendo en cuenta que el principio constitucional de la buena fe consagrado en el artículo 83, se enmarca en la confianza y seguridad dada por el Estado a sus coasociados, este principio es el de doble vía, pues de igual forma dicho imperativo también debe estar presente en las actuaciones desplegadas por los particulares en el desarrollo de las relaciones que se generan con la administración; por lo tanto el hecho de apartarse del cumplimiento de unas obligaciones establecidas en el pronunciamiento aduanero, rompe dicho precepto constitucional con su actuar, y mal haría la administración en desconocer que efectivamente se está ante un hecho que infringe las disposiciones aduaneras cuando desde su inicio no se cumplió por parte de los responsables de la obligación aduanera con los presupuestos consagrados para determinar el debido proceso de importación y la legal introducción de dichas mercancías al territorio aduanero nacional, por cuanto es deber de los ciudadanos contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad.

En ese orden de ideas, no puede imponerse una multa en ese caso porque implicaría un enriquecimiento sin causa por parte del Estado.

## **II. TRÁMITE PROCESAL SURTIDO EN PRIMERA INSTANCIA**

Se infiere de las documentales obrantes en el cuaderno principal del expediente que se han cumplido las formas propias del juicio o proceso de nulidad y restablecimiento del derecho dado que: la demanda fue radicada el 24 de abril de 2018 ante los Juzgados Administrativos de Bogotá, asignada mediante Acta de Reparto al Juzgado Cinco Administrativo de Bogotá N° 11001333400520180015200 (Fl. 104), la cual fue remitida por competencia a esta Corporación a través del del Auto del 23 de mayo de 2018 (Fl. 108 y anv) y repartida a este Despacho mediante No. 25-000-2341-000-2018-00626-00, quien admitió el medio de control a través de providencia 2018-09-568 del 10 de septiembre de 2018, la cual fue debidamente notificado a las partes, al Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (Fls. 134 a 143); se surtieron oportunamente los traslados secretariales para la reforma de la demanda, la contestación y sus excepciones (Fl. 144), el día 15 de enero de 2020 se emitió auto señalando fecha y hora para la realización de la audiencia inicial (Fl. 178 y anv); el 5 de marzo de 2020 se llevó a cabo la diligencia de audiencia inicial, surtiéndose todas las fases del artículo 180 de la Ley 1437 de 2011 (Fls. 181 a 187); y finalmente, por considerarse innecesaria la realización de audiencia de pruebas y de alegaciones y fallo, se corrió traslado para alegar a las partes y para presentar concepto del Ministerio Público.

## 2.1. Alegatos de conclusión de las partes y concepto del Ministerio Público

La *parte demandante* en la oportunidad respectiva (Fls. 207 a 209 C1) reiteró los argumentos planteados en el libelo, pues indicó que los actos administrativos demandados fueron proferidos con violación al debido proceso, pues se sancionó por un hecho que no era contemplado como infracción y además la imposición de la multa genera un enriquecimiento sin causa a favor de la Nación y a costa de un particular.

Por su parte, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales y el Ministerio Público, guardaron silencio.

## III. CONSIDERACIONES

### 3.1 Competencia.

El Tribunal es competente para conocer del presente medio de control conforme lo establece el N° 3 del artículo 152 de la Ley 1437 de 2011, toda vez que en la demanda se controvierten actos administrativos proferidos por una Autoridad del orden nacional (Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales), y a título de restablecimiento del derecho se solicita se declare que no hay lugar a pagar la sanción impuesta correspondiente a cuatrocientos cuarenta y cuatro millones seiscientos un mil quinientos pesos (\$444.601.500), cifra que supera los 300 SMLMV para la fecha de interposición de la demanda.

### 3.2. Legitimación en la causa

En principio expondremos que de conformidad con el artículo 159 de la Ley 1437 de 2011, en los procesos contenciosos administrativos, podrán obrar como demandantes y demandados, los sujetos de derecho que respectivamente acrediten ostentar, legitimidad para accionar a través del medio de control que se ajusta a su *causa petendi*, y la legitimación para ser convocado en la causa por pasiva.

Así mismo, que la precitada norma en concordancia con el artículo 138 del mismo estatuto normativo, prevén que, en el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, la **legitimación en la causa por activa** está reservada para aquella que sintiéndose lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, pretenda pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular y el restablecimiento del derecho e incluso la reparación del daño que le haya sido irrogado. En tanto, que la **legitimación en la causa por pasiva** recae sobre la entidad, órgano u organismo estatal que haya expedido el acto administrativo o producido el hecho generador del daño.

Y que, respecto de la legitimación, el Honorable Consejo de Estado ha indicado que:

*“(…) de conformidad con la jurisprudencia de la Corporación existen dos clases de legitimación: la de hecho y la material. La primera hace referencia a la circunstancia de obrar dentro del proceso en calidad de demandante o demandado, una vez se ha iniciado el mismo en ejercicio del derecho de acción y en virtud de la correspondiente pretensión procesal, mientras que la segunda da cuenta de la participación o vínculo que tienen las personas -siendo o no partes del proceso-, con el acaecimiento de los hechos que originaron la formulación de la demanda. En este sentido, no siempre quien se encuentra legitimado de hecho tiene que necesariamente estarlo materialmente, en consideración a que si bien puede integrar una de las partes de la litis, ello no implica que frente a la ley tenga un interés jurídico sustancial en cuanto al conflicto.*

*En conclusión, la legitimación por pasiva de hecho, que se refiere a la potencialidad del demandado de ser parte dentro del proceso, constituye un requisito de procedibilidad de la demanda -en la medida en la que esta no puede dirigirse contra quien no es sujeto de derechos-, mientras que, la legitimación por pasiva material, constituye un requisito no ya para la procedibilidad de la acción, sino para la prosperidad de las pretensiones”<sup>2</sup>. (Negrita y subrayado fuera del texto).*

En el caso concreto se tiene que las partes se encuentran debidamente legitimadas en el proceso contencioso administrativo, tal y como a continuación se indicará.

### **3.1.1 Por activa:**

Descendiendo al caso concreto, se tiene que New Express Mail S.A.S se encuentra legitimado materialmente por activa para impugnar los actos administrativos expedidos por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, la cual como entidad encargada de garantizar el debido cumplimiento de las obligaciones tributarias, aduaneras, cambiarias, emite el acto administrativo susceptible de pretensión de nulidad, esto es, por el presunto desconocimiento de los establecido en el artículo 495 numeral 2 del Decreto 2685 de 1999, debido a que se operó el sistema informático aduanero incumpliendo los procedimientos e instrucciones establecidos por la entidad, frente a lo cual se impone una sanción de multa a través de los actos demandados afectando al demandante, por lo que resulta apenas razonable, que al sentirse esta última perjudicada con la decisión, se encuentra materialmente legitimada para interponer el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, invocando como en el caso, cargos de nulidad de violación del debido proceso e infracción de las normas en que debía fundarse.

### **3.1.2 Por pasiva:**

Así mismo, se encuentra legitimada en la causa por pasiva, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, por cuanto fue la entidad que expidió los actos acusados y quien impuso la sanción administrativa de multa a la demandante.

En suma, al existir identidad en la relación sustancial y la relación procesal

---

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Auto de 30 de enero de 2013, C.P. Danilo Rojas Betancourth, radicado número 25000-23-26-000-2010-00395-01(42610).

demandante - demandado, establecida entre las partes con los actos administrativos demandados, el presupuesto de legitimación en la causa se encuentra reunido para proferir sentencia de fondo.

### **3.3 Planteamiento del Problema Jurídico principal**

En conclusión, advierte el Despacho que el **Problema Jurídico Principal**, consiste en determinar si las Resoluciones No. 1-03-241-201-673-0-1222 del 17 de julio de 2017 “Por medio de la cual se impone una sanción por infracciones aduaneras de los intermedios de la modalidad de tráfico postal y envíos urgentes” y No 008290 del 27 de octubre de 2017 “Por medio de la cual se resuelve un recurso de reconsideración”, fueron expedidas o no con violación a las normas en que debía fundarse es decir el Artículo 29 de la Constitución Política (debido proceso y derecho de defensa), principios de la buena fe y legalidad y artículos 2 y 3 del Decreto 2685 de 1999, o por el contrario, no hay lugar a declarar la ilegalidad los actos administrativos puesto que fueron expedidos teniendo en cuenta la normativa aduanera, y con fundamento en los hechos y las pruebas obrantes en el expediente.

Y en consecuencia, establecer si le asiste o no interés al demandante al restablecimiento de su derecho, es decir declarar que la demandante no cometió infracción alguna y que por tanto no está obligada a cancelar la suma de dinero que le imputa la DIAN.

Así mismo, que para resolver el anterior problema jurídico deben abordarse los siguientes **problemas asociados**:

- i) Sí NEW EXPRESS MAIL S.A.S., cometió o no la infracción aduanera contenida en el en el numeral 2° del artículo 495 del Decreto 2685 de 1999.
- ii) Sí NEW EXPRESS MAIL S.A.S. cumplió o no con la obligación de presentar la información sobre el manifiesto expreso y las guías de mensajería especializada en el formato 1166 y así se registraron en el sistema MUISCA.
- iii) Sí la actuación administrativa se inició por la presunta vulneración de la normatividad contenida en los numerales 1.3 del artículo 495 y 2.6 del artículo 496 ibídem, pero se sancionó por la infracción señalada en el numeral 2° del artículo 495 del Decreto 2685 de 1999 y por tal circunstancia se vulneró el debido proceso.

### **3.4. Resolución del problema jurídico en el caso concreto: Exposición de razonamientos legales, jurisprudenciales y doctrinarios estrictamente necesarios y análisis crítico de las pruebas obrantes en el plenario.**

Para resolver la Sala abordará i) el marco normativo relativo a la presentación de

información a la DIAN por parte de las empresas de mensajería especializada intermediarios de la modalidad de tráfico postal y envíos urgentes y ii) el análisis de los cargos formulados.

### **3.4.1. El marco normativo relativo a la presentación de información a la DIAN por parte de las empresas de mensajería especializada intermediarios de la modalidad de tráfico postal y envíos urgentes.**

A los intermediarios de la modalidad de importación de tráfico postal y envíos urgentes, les son exigibles las obligaciones contenidas en el artículo 203 del Decreto 2685 de 1999, vigente para la época de los hechos, particularmente, en lo que se refiere a la presentación de información ante la DIAN los literales d) y m) de cuerpo normativo señalan lo siguiente:

**“ARTÍCULO 203. OBLIGACIONES DE LOS INTERMEDIARIOS DE LA MODALIDAD DE IMPORTACIÓN DE TRÁFICO POSTAL Y ENVÍOS URGENTES.**

*Son obligaciones de los intermediarios de la modalidad de importación de tráfico postal y envíos urgentes, las siguientes: (...).*

*d) <Literal modificado por el artículo 11 del Decreto 1470 de 2008. El nuevo texto es el siguiente:> Presentar en la oportunidad y forma previstas en las normas aduaneras la declaración consolidada de pagos a través de los servicios informáticos electrónicos de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales y cancelar oportunamente a través de los bancos o entidades financieras, autorizadas por la Dirección de impuestos y aduanas, los tributos aduaneros y el valor del rescate correspondiente a los envíos que lleguen al territorio nacional por la red oficial de correos y envíos urgentes entregados a los destinatarios. (...).*

*m) <Literal adicionado por el artículo 24 del Decreto 2101 de 2008. El nuevo texto es el siguiente:> Presentar en la forma y oportunidad prevista en la legislación aduanera, la información sobre el manifiesto expreso y las guías de empresas de mensajería especializada. (...).” (Negrilla por la Sala).*

Por su parte, el artículo 196 *ibídem*, modificado por el artículo 23 del Decreto 2101 de 2008, regula lo atinente a la presentación de la información a la DIAN por parte de las empresas de mensajería especializada intermediarios de la modalidad de tráfico postal y envíos urgentes, así:

**“ARTÍCULO 196. PRESENTACIÓN DE INFORMACIÓN A LA ADUANA POR LAS EMPRESAS DE MENSAJERÍA ESPECIALIZADA INTERMEDIARIOS DE LA MODALIDAD DE TRÁFICO POSTAL Y ENVÍOS URGENTES.** *<Artículo modificado por el artículo 23 del Decreto 2101 de 2008. El nuevo texto es el siguiente:> Las Empresas de Mensajería Especializada, intermediarios de la modalidad de tráfico postal y envíos urgentes serán responsables de entregar, a través de los servicios informáticos electrónicos de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, dentro de los términos previstos en el artículo 96 del presente decreto, la información de los documentos de transporte a que hace referencia el artículo 94-1 de este decreto, contenida en*

***el manifiesto expreso y las guías de empresa de mensajería especializada, relacionadas con la carga que llegará al territorio nacional.***

*Las mercancías serán recibidas en la zona primaria aduanera por las empresas de mensajería especializada a las que vengán consignadas, quienes deberán verificar el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 193 del presente decreto.*

*<Inciso modificado por el artículo 11 del Decreto 390 de 2009. El nuevo texto es el siguiente:> Este procedimiento lo llevarán a cabo las empresas de mensajería especializada al momento de recibir la carga en el área de inspección señalada por la autoridad e informarán los detalles de la carga efectivamente recibida y las inconsistencias frente al manifiesto expreso, diligenciando para ello la planilla de recepción a través de los servicios informáticos electrónicos.*

*Todos los envíos urgentes, deberán estar rotulados con la indicación del nombre y dirección del remitente, nombre y dirección del consignatario, descripción genérica de las mercancías, valor y peso bruto del envío” (Negrilla por la Sala).*

De acuerdo con las normas en cita, las empresas de mensajería especializada y los intermediarios de tráfico postal y envíos urgentes están obligadas a entregar, a través de los servicios informáticos electrónicos de la DIAN, la información de los documentos de transporte a que se hace referencia en el artículo 94-1 del Decreto 2685 de 1999 - adicionado por el artículo 8 del Decreto 2101 de 2008-, a saber: (i) tipo; (ii) número y (iii) fecha de los documentos de transporte o de los documentos consolidadores; (iv) características del contrato de transporte; (v) cantidad de bultos; (vi) peso y (vii) volumen según corresponda; (viii) flete; (ix) identificación de la unidad de carga cuando a ello hubiere lugar; (x) la identificación general de la mercancía y (xi) el valor *FOB* de las mercancías, en los siguientes términos:

***ARTÍCULO 94-1. INFORMACIÓN DE LOS DOCUMENTOS DE TRANSPORTE.*** *<Artículo derogado por el artículo 676 del Decreto 390 de 2016, una vez cumplido lo dispuesto por los artículos 674 y 675> <Artículo adicionado por el artículo 80. del Decreto 2101 de 2008. El nuevo texto es el siguiente:> La información de los documentos de transporte y consolidadores, deberá corresponder como mínimo, a los siguientes datos sobre la carga que ingresará al país: tipo, número y fecha de los documentos de transporte o de los documentos consolidadores; características del contrato de transporte, cantidad de bultos, peso y volumen según corresponda; flete; identificación de la unidad de carga cuando a ello hubiere lugar; identificación general de la mercancía.*

***Adicionalmente, con la información del documento de transporte, se debe señalar el trámite o destino que se le dará a la mercancía una vez sea descargada en el lugar de llegada.***

***PARÁGRAFO 1o.*** *La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales establecerá mediante resolución de carácter general los eventos en los cuales de acuerdo al tipo de operación y con carácter informativo, se deban informar las partidas o subpartidas arancelarias de la mercancía y sus cantidades, así como el número de identificación del consignatario de la mercancía en Colombia. Lo anterior no exime al declarante de la obligación de efectuar la clasificación arancelaria de la misma para efectos de la presentación de la declaración de importación.*

**PARÁGRAFO 2o. Los intermediarios de la modalidad de tráfico postal y envíos urgentes deberán informar adicionalmente, el valor FOB de las mercancías.**  
(Negrilla por la Sala).

De igual manera, el artículo 96 *ibídem* - modificado por el artículo 10 del Decreto 2101 de 2008<sup>3</sup>- prevé el término para suministrar la información respectiva en los servicios informáticos.

A su turno, el artículo 495 del mismo cuerpo normativo, establece las infracciones aduaneras relativas al uso del sistema informático, así como las sanciones aplicables:

*“Artículo 495. Infracciones aduaneras relativas al uso del sistema informático aduanero y sanciones aplicables.*

---

<sup>3</sup>**ARTICULO 96. TRANSMISIÓN Y ENTREGA DE LOS DOCUMENTOS DE VIAJE A LA AUTORIDAD ADUANERA.** <Artículo modificado por el artículo 10 del Decreto 2101 de 2008. El nuevo texto es el siguiente:> En el caso del modo de transporte aéreo, el transportador, deberá entregar a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales a través de los servicios informáticos electrónicos, la información del manifiesto de carga, de los documentos de transporte, de los documentos consolidadores, y de los documentos hijos, con una anticipación mínima de tres (3) horas antes de la llegada del medio de transporte.

*En el caso del modo de transporte marítimo, el transportador, deberá entregar a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales a través de los servicios informáticos electrónicos, la información del manifiesto de carga y de los documentos de transporte por él expedidos, con una anticipación mínima de doce (12) horas a la llegada del medio de transporte.*

*<Inciso modificado por el artículo 1 del Decreto 1039 de 2009. El nuevo texto es el siguiente:> Cuando se trate de carga consolidada en el modo marítimo el agente de carga internacional, deberá entregar a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales a través de los servicios informáticos electrónicos, la información de los documentos consolidadores y de los documentos de transporte hijos con una anticipación mínima de doce (12) horas a la llegada del medio de transporte al territorio nacional. Cuando se trate de trayectos cortos señalados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, la entrega de la información a que se refiere el presente artículo por parte del transportador o agente de carga deberá realizarse con una anticipación mínima de seis (6) horas a la llegada del medio de transporte, en el caso del modo de transporte marítimo y, una (1) hora, antes de la llegada del medio de transporte en el caso del modo de transporte aéreo.*

*Cuando se trate de trayectos cortos señalados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, dicha entrega deberá realizarse con una anticipación mínima de seis (6) horas a la llegada del medio de transporte, en el caso del modo de transporte marítimo y, una (1) hora, antes de la llegada del medio de transporte en el caso del modo de transporte aéreo.*

*Los transportadores terrestres, deberán entregar la información de los documentos de viaje, a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales a través de los servicios informáticos electrónicos, antes o al momento de su llegada.*

*La información de los documentos de viaje entregada a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales podrá ser corregida, modificada por el transportador o el agente de carga internacional, según el caso, antes de presentarse el aviso de llegada del medio de transporte al territorio aduanero nacional. Igualmente y dentro del mismo término, en casos excepcionales, se podrán presentar adiciones de documentos de transporte, de acuerdo al reglamento que para tal efecto establezca la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.*

*Se entenderá que la información del manifiesto de carga y los documentos de transporte ha sido entregada, cuando la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales a través del servicio informático electrónico acuse el recibo de la misma.*

*Cuando se trate de vuelos combinados de pasajeros y carga, la información de los documentos de viaje correspondiente a la carga transportada, deberá entregarse por el transportador, dentro de los términos establecidos en el presente artículo.”* (Subrayado por la Sala)

*Las infracciones aduaneras en que pueden incurrir los usuarios del sistema informático aduanero y las sanciones asociadas a su comisión son las siguientes:*

**1. Gravísimas:**

*1.1 Operar el sistema informático encontrándose suspendida la autorización.*

*1.2 Utilizar el sistema informático aduanero sin cumplir con los requisitos previstos por la autoridad aduanera y/o realizar operaciones no autorizadas.*

*1.3 Hacer, bajo cualquier circunstancia, uso indebido del sistema informático aduanero. La sanción aplicable será de multa equivalente a setenta (70) salarios mínimos legales mensuales vigentes. Tratándose de usuarios autorizados, inscritos o habilitados por la autoridad aduanera, dependiendo de la gravedad del perjuicio causado a los intereses del Estado, se podrá imponer, en sustitución de la sanción de multa, sanción de suspensión hasta por tres (3) meses, o de cancelación de su autorización, inscripción o habilitación.*

**2. Graves:** *Operar el sistema informático aduanero incumpliendo los procedimientos e instrucciones establecidos por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.* *La sanción aplicable será multa equivalente a treinta (30) salarios mínimos legales mensuales vigentes. Tratándose de usuarios autorizados, inscritos o habilitados por la autoridad aduanera, dependiendo de la gravedad del perjuicio causado a los intereses del Estado, se podrá imponer, en sustitución de la sanción de multa, sanción de suspensión hasta por hasta por un (1) mes de su autorización, inscripción o habilitación” (Subrayado y negrilla fuera de texto)*

En armonía con lo señalado en precedencia, el artículo 119 de la Resolución N° 4240 de 2000 -modificado por el artículo 6 de la Resolución 9990 de 2008- “*por la cual se reglamenta el Decreto 2685 de diciembre 28 de 1999*” proferida por la DIAN, fija el procedimiento para la presentación de documentos ante la autoridad aduanera por parte de las empresas de mensajería especializada intermediarios de la modalidad de tráfico postal y envíos urgentes, con el siguiente contenido:

**“ARTÍCULO 119. PROCEDIMIENTO PARA LA PRESENTACIÓN DE DOCUMENTOS A LA AUTORIDAD ADUANERA.** *<Artículo modificado por el artículo 6 de la Resolución 9990 de 2008. El nuevo texto es el siguiente:> Cuando en el medio de transporte procedente del exterior lleguen mercancías importadas bajo la modalidad de tráfico postal y envíos urgentes, el transportador, deberá entregar el Manifiesto de Carga dentro de la oportunidad prevista en el artículo 96 del Decreto 2685 de 1999.*

*Dentro del mismo término, la empresa de mensajería especializada entregará a través de los servicios informáticos electrónicos de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, el manifiesto expreso que comprende la relación total de las guías de mensajería especializada, así como la siguiente información de cada una de las guías:*

- Número y fecha de expedición.
- Nombre del remitente y consignatario.
- Peso en kilogramos.
- Número de bultos.

- Descripción de la mercancía.
- Valor FOB en dólares conforme a la factura que exhiba el remitente o de acuerdo al valor que el mismo declare en el lugar de despacho. (...)” (Negrilla por la Sala).

En tal escenario, la empresa de mensajería especializada intermediaria de la modalidad de tráfico postal y envíos urgentes tienen el deber legal de entregar, a través de los servicios informáticos electrónicos de la DIAN, el manifiesto expreso que comprende la relación total de las guías de mensajería especializada, así como la información de cada una de las guías referente conteniendo, entre otros aspectos, el valor FOB en dólares conforme a la factura que exhiba el remitente o de acuerdo con el valor que el mismo declare en el lugar de despacho, conforme con los términos establecidos en el artículo 96 del Decreto 2685 de 1999 -modificado por el artículo 10 del Decreto 2101 de 2008-.

### 3.4.2. Análisis de los cargos formulados

#### 3.4.2.1. Violación al debido proceso y al derecho a la defensa

En primera medida se advierte que el demandante estructuró el cargo en estudio indicando que la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales le impuso una sanción por el presunto incumplimiento de las disposiciones normativas contenidas en el numeral segundo del artículo 495 del Decreto 2685 de 1999, aun cuando había investigado a la referida sociedad por la vulneración a los numerales 1.3 del artículo 495 y 2.6 del artículo 496 del Decreto 2685 de 1999 y comprobándose que se realizó el ajuste del valor y pago de los tributo aduanero.

En ese contexto considera vulneradas las garantías de New Mail Express S.A., pues se le impidió hacer valer sus derechos y las pruebas de descargos desde el momento del Requerimiento Especial Aduanero y cuando presentó el recurso de reconsideración.

Ahora bien, a la Sala considera pertinente en principio señalar que de acuerdo al artículo 29 de la Carta Política, el derecho constitucional fundamental al debido proceso debe aplicarse a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

En efecto la citada disposición preceptúa lo siguiente:

***“ARTÍCULO 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.***

*Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.*

*En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.*

*Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.*

*Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso.”*

Así mismo, cabe destacar que, en lo que respecta al *derecho al debido proceso y de defensa*, el Consejo de Estado ha precisado que, la mencionada prerrogativa fundamental, es una garantía para equilibrar la relación autoridad - libertad, relación que surge entre el Estado y los asociados, y está prevista en favor de las partes y de los terceros interesados en una actuación administrativa o judicial, y que, según el artículo 29 de la Constitución Política, el debido proceso comprende fundamentalmente tres grandes elementos: (i) el derecho al juez natural o funcionario competente; (ii) **el derecho a ser juzgado según las formas de cada juicio o procedimiento, esto es, conforme con las normas procesales dictadas para impulsar la actuación judicial o administrativa** y, (iii) **las garantías de audiencia y defensa**, que, desde luego, incluyen **el derecho a ofrecer y producir la prueba de descargo**, la presunción de inocencia, el derecho a la defensa técnica, el derecho a un proceso público y sin dilaciones, el derecho a que produzca una decisión motivada, el derecho a impugnar la decisión y la garantía de *non bis in idem*.

No obstante, para que los actos administrativos sean nulos, la irregularidad debe ser grave, pues, en principio, en virtud del principio de eficacia, hay irregularidades que pueden sanearse por la propia administración, o entenderse saneadas, si no fueron alegadas, esto, en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa.

En efecto, frente a la irregularidad o violación del procedimiento en la formación y aprobación del acto administrativo es importante precisar como ya lo ha hecho antaño esta sala<sup>4</sup>, que dado el carácter instrumental de las formas procesales no toda irregularidad genera una causal de nulidad sino solamente aquellas denominadas sustanciales, es decir, que podrán presentarse actuaciones en las que no obstante haberse producido sin un ceñimiento estricto a la ley no alcanzan a configurar una causal de nulidad por virtud del principio de trascendencia por no tener la suficiente fuerza como para afectar la validez del acto administrativo que se trate.

Con el propósito de establecer cuáles vicios de forma tienen la virtud suficiente para ser constitutivos de causal de nulidad de actos administrativos la

---

<sup>4</sup> Cabe destacar entre muchas otras, la más reciente con proferida por esta Subsección, con ponencia del Magistrado Fredy Ibarra Martínez, expediente 25000234100020200076500. Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B, sentencia del 4 de febrero de 2021.

jurisprudencia del Consejo de Estado ha clasificado los vicios de forma en *sustanciales o esenciales* y los *simplemente accidentales, o no esenciales o accesorios*; esta diferenciación es relevante en tanto que únicamente los calificados como esenciales configuran causal de nulidad mas no así los accidentales o no esenciales porque no cuentan con la virtud suficiente o trascendencia jurídica para tales efectos, son las omisiones, defectos o irregularidades del procedimiento administrativo formales de menor talante que no alteran de manera alguna la decisión material de la administración ni tampoco su validez.

Por otra parte, esa distinción entre formalidades esenciales y no esenciales corresponde a un concepto jurídico indeterminado y por tanto no definido en el ordenamiento jurídico dado que este no prescribe en cada caso concreto cuándo una irregularidad procesal es o no esencial, sin embargo, se han establecido tres criterios con base en los cuales se configura una irregularidad esencial, a saber:

a) *Empírico*: corresponden a aquellos vicios o irregularidades cuyo cumplimiento tengan la entidad suficiente para cambiar el sentido de la decisión impugnada, es decir son aquellos eventos en los que el vicio procesal es de tal magnitud que su inobservancia determina el sentido de la decisión, esto es, se trata entonces de una irregularidad grave y trascendental relacionada directamente con el sentido y el alcance de la decisión contenida en el acto demandado, en cuanto que de haberse observado en debida forma el requisito o regla de procedimiento el sentido de la decisión hubiese sido sustancialmente diferente.

b) *Violación del derecho del debido proceso*: se configura cuando se quebranta alguno de los postulados del derecho fundamental del debido proceso.

En efecto, el derecho del debido proceso como garantía jurídico procesal está consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política como un derecho fundamental dentro del cual se enmarcan un conjunto de garantías previstas en el ordenamiento jurídico las cuales deben ser respetadas y garantizadas a las personas en actuaciones judiciales y administrativas, so pena de incurrirse en una irregularidad procesal de carácter esencial, como por ejemplo desconocer el derecho de defensa, el derecho de contradicción, etc.

c) *Desconocimiento de los principios fundantes de la organización estatal*: se considera que la irregularidad es esencial cuando comporte la violación o desconocimiento de un principio fundamental de la organización estatal tales como la participación la democracia, la división del poder, el pluralismo político, el principio meritocrático para acceder al servicio público, el principio de control político, etc.

En el caso de que el vicio o irregularidad no se encuadre o se circunscriba en alguna de las tres hipótesis citadas por sustracción serán de carácter simplemente no esencial o accidental cuya ocurrencia no constituye causal de anulación del acto administrativo.

Pero además, destacó el Alto Tribunal Contencioso que, la vulneración al debido proceso no acarrea necesariamente la nulidad de los actos administrativos. Así, en la sentencia del 16 de octubre de 2014, dicha Corporación precisó lo siguiente:

***“4.7.- No todo desacato de las formalidades previstas en el ordenamiento jurídico para la expedición de los actos administrativos puede catalogarse como una afectación al debido proceso, de la misma manera que se ha sostenido, que no cualquier irregularidad apareja la nulidad de la decisión. Debe tratarse del desconocimiento de formalidades de índole sustancial que afecten el núcleo esencial del debido proceso y, en especial, el del derecho de defensa.***

*Cuando las formalidades son consagradas por el ordenamiento en interés de la organización administrativa, su quebranto, en principio, no vulnera el debido proceso y tampoco conduce a la anulación del acto, pero, si las formalidades se prevén en beneficio del administrado o para la salvaguardia de claros principios constitucionales o legales (llámense también sustanciales), su pretermisión implica violación al debido proceso e ilegalidad de la decisión.*

***4.8.- Este criterio ha sido aceptado de tiempo atrás por la doctrina. Así, entre nosotros, Mario Rodríguez Monsalve explica:***

***“La forma dice relación principalmente con los procedimientos, que básicamente pueden clasificarse en técnicos o de gestión, y en propiamente administrativos. Los primeros tienden a proteger los propios intereses de la Administración, tales como las consultas previas a organismos asesores, los debates en los cuerpos colegiados, etc. Los segundos están constituidos por la serie coordinada de actuaciones preparatorias de una decisión, en virtud de la cual se ha de reconocer un derecho o de imponer una carga a una persona”.***

*Tal como se advierte, este autor clasifica las formas según los intereses a los cuales se dirigen a proteger los procedimientos. Lo que no es más que la regla que acaba de esbozarse, merced a la cual, si dichos procedimientos amparan los intereses administrativos (técnicos o de gestión), la violación de sus formas no necesariamente conduce a la nulidad del acto, pero si imponen una carga o reconocen un derecho al ciudadano (propiamente administrativos) - en otros términos, si se trata de formas que de alguna manera afectan la realidad jurídica del administrado- su no acatamiento se refleja en la nulidad de la decisión irregularmente expedida.*

*Según lo anterior, dentro del trámite para la emisión de un acto administrativo se identifican procedimientos técnicos o de gestión -regidos por formalidades no sustanciales que no afectan necesariamente su validez- y procedimientos propiamente administrativos -caracterizados por la existencia de formalidades sustanciales-, cuya inobservancia por la autoridad genera consecuencias más gravosas para el acto final, por consistir en la violación de requisitos que se encuentran establecidos como garantía de los*

*derechos del administrado, y que, en el plano de la tutela efectiva de los derechos, tornan imperiosa la protección del debido proceso.*

*4.9.- También Michel STASSINOPOULUS manifiesta que sólo la violación de las formas sustanciales genera la nulidad del acto, con prescindencia de la fuente que consagre la formalidad. Veamos:*

*“Por consiguiente sólo el criterio de fondo puede ser útil. Esto significa que el Juez debe apreciar cada caso y buscar el fin mirado por la formalidad, a saber cuál es la garantía por débil que ella sea introducida a favor de los administrados, cuáles serían las consecuencias reales de su omisión y en último lugar cuales son las dudas que esta omisión dejaría en cuanto a la legalidad del acto. En esta apreciación la presunción está siempre a favor del carácter sustancial de las formalidades siguiendo el principio de que la “leges perfectae” es la regla en el derecho público y por consiguiente la omisión de la formalidad entraña lo más a menudo nulidad del acto. Tal es el caso de los conceptos previos, de las disposiciones de funcionarios o el secreto relativo a las gestiones de toda clase, de la comunicación del expediente en los procesos disciplinarios etc.*

*A título excepcional se consideran como formalidades no sustanciales: la firma de un proceso verbal por el secretario al lado de la firma del presidente, el anuncio de una modificación inminente al plan de alineamiento si resulta del expediente que los interesados a pesar de esta omisión tenían conocimiento de la medida contemplada, la falta de mención en el proceso verbal de que la sesión tuvo lugar a determinada hora etc.*

*Hay otras formalidades de carácter mixto cuya violación no entraña nulidad sino cuando el administrado puede demostrar que esta violación ha tenido realmente consecuencias dañinas para sus intereses. Citemos un ejemplo suponiendo que la ley impone que la publicación previa de un documento debe tener lugar un mes antes de la emisión del acto, si ella ha tenido lugar sólo veinte días antes de la emisión no resultará la nulidad del acto si se demuestra que los interesados tuvieron conocimiento de ese documento y se sirvieron de él a voluntad. En este caso podemos decir que la formalidad se subdivide en dos partes la publicación es aquí esencial pero el plazo no lo es, a menos que su violación haya realmente perjudicado los intereses del administrado”.*

*4.10.- Obsérvese, pues, que la doctrina extranjera asocia el concepto de formalidad sustancial a la función de garantía a favor de los intereses del administrado, de ahí que la inobservancia de éstas configuren irregularidades merecedoras de sanción con la nulidad del acto administrativo, pues, de lo contrario, se caería en un formalismo extremo que colisionaría con la salvaguarda de otros intereses igualmente relevantes, como son los fines estatales que guían la actuación de las autoridades públicas.*

*Naturalmente que a ese criterio o pauta, habría que agregar, en primer lugar, el que podría denominarse legal, entendiendo por tal aquel vicio o irregularidad que el legislador explícitamente considere como causal de nulidad del acto, pues, en esas circunstancias, la formalidad debe calificarse como sustancial.*

*Esta idea conduce, necesariamente, a reconocer que si la omisión o cumplimiento irregular de las formas sustanciales es lo único que, en principio, acarrea la invalidez de la decisión administrativa, con mayor razón, será también lo único que cause un menoscabo del debido proceso, pues carecería de lógica avalar la legalidad del procedimiento y no obstante declarar vulnerado con él un derecho fundamental.*

*Se dice que, en principio, porque la regla que se desarrolla en la presente providencia no es absoluta. En cada caso deberá revisarse cuál fue la formalidad omitida o vulnerada y cuál es la finalidad de la misma, para efectos de determinar si es nulo o no el acto demandado.” (Negrillas adicionales).*

En esos términos, tenemos que sólo las formalidades o trámites de carácter sustancial, cuya inobservancia genere consecuencias gravosas en la formación del acto final, e incluso en los intereses y derechos del administrado, dan lugar a la vulneración del derecho al debido proceso.

Respecto a la violación del derecho de audiencia y defensa, el Máximo Órgano de lo Contencioso Administrativo sostuvo que esta viene a ser una vulneración de una etapa del procedimiento, esto es, justamente la etapa de descargos o de audiencia previa. Por eso, para que esta causal se configure debe explicarse qué etapas del procedimiento administrativo fueron pretermitidas o qué irregularidades se cometieron en el procedimiento, al punto de afectar el derecho de defensa; y que tratándose de la etapa probatoria, el derecho de audiencia y de defensa se puede afectar en los siguientes casos: (i) cuando se decreta una prueba ilícita; (ii) cuando las partes, en las oportunidades legales, piden pruebas y no se decretan; (iii) cuando se decretan las pruebas pedidas oportunamente, pero no se practican y (iv) cuando se practican las pruebas decretadas, pero se valoran erróneamente

En el citado marco normativo es claro entonces, que el debido proceso tiene aplicación en materia sancionatoria como es el *sub lite*, por lo que es necesario hacer una relación de los hechos ocurridos al interior de la actuación a fin de determinar si la vulneración alegada ocurrió efectivamente.

Así las cosas, la Sala evidencia de conformidad con el expediente administrativo y los documentos aportados por el extremo actor, lo siguiente:

- Mediante Oficio No. 1-03-246-2057 del 20 de noviembre de 2015 la Jefe de G.I.T. Tráfico Postal y Envíos Urgentes informa a la División de Gestión y Fiscalización la presunta comisión de las infracciones previstas en los numerales 1.3 del artículo 295 y 2.6 artículo 496 del Decreto 2685 de 1999

o la que se considere pertinente, pues el día 14 de dicho mes y año al realizar el reconocimiento de las mercancías amparadas con las guías master No. 40602996151 y 4060296140 presentadas por el intermediario de tráfico postal New Mail Express S.A.S, se observó que los valores declarados FOB establecidos en los documentos aportados por la Empresa Intermediaria, eran superiores a los que se dispusieron en el servicio electrónico MUISCA, lo que significaba que no se entregó a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales la información en la forma establecida en el artículo 119 de la Resolución 4240 del 2000.

- El día 12 de diciembre de 2016, a través de acto administrativo 7094 se emitió Requerimiento Ordinario de Información, a través del cual se requirió: i) copia de las guías hijas de mensajería especializada correspondientes a dos guías master y ii) números y fechas de los formularios 10006, 540 y 690, los cuales acreditan la correspondiente declaración y pago de los tributos aduaneros de dichas guías. (Fls 21 a 22)
- A través de radicado 003E2016024087 el representante legal de New Express Mail S.A.S remitió con destino a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, la información solicitada. (Fls 23 a 32).
- Posteriormente, mediante la Resolución 1935 del 28 de abril de 2017 la Jefe de la División de Gestión de Fiscalización de la Dirección de Aduanas de Bogotá emitió Requerimiento Especial Aduanero, indicando que:

*(...) “De acuerdo con lo anterior, con el fin de determinar el posible incumplimiento respecto de las guías reportadas por el Grupo Interno de Trabajo Tráfico Postal y Envíos Urgentes de la División Gestión Control de Carga de la Dirección Seccional de Aduanas de Bogotá, se efectuó la verificación de los formatos “documento de transporte/ documento consolidador de carga” presentados por el Intermediario de Tráfico Postal y Envíos Urgentes NEW EXPRESS MAIL SAS para cada una de las guías objeto de investigación, frente a los documentos de transporte suministrados por el intermediario en el momento del reconocimiento, con el fin de determinar las diferencias encontrando lo siguiente:*

GUIA HIJA	Valor FOB registrado en el Documento de Transporte o GUIA HIJA	Folio Guia Hija	Documento de Transporte/Documento Consolidador de carga	Valor FOB registrado en el Documento Transporte/Documento Consolidador de carga	Folio Documento Transporte/Documento Consolidador de carga
MASTER 40602996151					
BUE0338121013	200	11	11667318678077	6	10
BUE0338121007	150	13	11667318678061	6	12
MDE0338121027	120	15	11667318678591	6	14
BUE0338121015	200	17	11667318678084	6	16
BOG0020128832	200	19	11667318677839	6	18
BAQ0003152488	60	21	11667318677695	6	20
PEI0338121022	200	23	11667318678693	10	22
LAX0086126535	40	25	11667318678385	6	24
PEI0338121021	200	27	11667318678686	10	26
ENV0338120981	160	29	11667318678299	8	28
PAL0086126532	90	31	11667318678661	9	30
MASTER 40602996140					
BOG0011158919	260	37	11667318679036	8	36
PY0011158930	182,04	39	11667318680320	8	38
PY0011158923	170,71	41	11667318680280	8	40
PY0011158924	166,27	43	11667318680298	8	42
BOG0338120960	200	45	11667318679265	6	44
BOG0338120953	200	47	11667318679233	10	46
ENV0338120989	100	49	11667318679914	6	48
MDE0338120988	200	51	11667318680076	8	50
BUE0338120977	150	53	11667318679494	8	52
MDE0338120983	200	55	11667318680069	6	54
BGA0150107446	30	57	11667318678955	6	56
MDE0338120982	140	59	11667318680051	8	58

Lo anterior permite determinar, que el procedimiento establecido en el artículo 119 de la Resolución 4240 de 2000, de suministrar a través de los servicios informáticos electrónicos de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, el valor FOB en dólares conforme la factura exhibida por el remitente, o de acuerdo al valor que el mismo declare en el lugar de despacho, para las guías de empresa de mensajería especializada objeto de la presente investigación, no se cumplió, toda vez que los funcionarios del GIT Tráfico Postal y Envíos Urgentes de la Dirección Seccional de Bogotá a proceder a realizar reconocimiento a la mercancía presentada por el Intermediario Tráfico Postal NEW EXPRESS MAIL S.A.S., amparada con las Guías Master Nos. 40602996151 y 40602996140 del 13/11/2015, respectivamente, seleccionaron para reconocimiento, entre otras, las guías hijas BAQ0003152488, PEI0338121022, LAX0086126535, PEI0338121021, ENV0338120981, PAL0086126532 (...), según quedó consignado en las Actas de Hechos de reconocimiento de mercancías sometidas a la modalidad de Tráfico Postal y Envíos Urgentes Nos. 13932, 13933 y 13934 del 14 de noviembre de 2015, realizando ajuste de valor a dichas guías y que al verificar el sistema se encontró que fueron registrado con un valor FOB diferente al señalado en los documentos de transporte, en este caso las facturas exhibidas a la autoridad aduanera al momento del reconocimiento.

Así las cosas, observa este Despacho que el intermediario de Tráfico Postal y Envíos Urgentes NEW EXPRESS MAIL SAS con NIT. 830.095.676-

**7 no cumplió con el procedimiento señalado en el artículo 119 de la Resolución 4240 de 2000, respecto a la información que debió suministrar a través de los servicios informáticos electrónicos, en este caso de suministrar el valor FOB registrado en la factura de cada una de las guías de mensajería especializadas ”, razón por la cual se encuentra presuntamente incurso en la infracción aduanera contemplada en el numeral 2 del artículo 495 del Decreto 2685 de 1999, el cual señala como una infracción aduanera en que pueden incurrir los usuarios del sistema informático aduanero “Operar el sistema informático aduanero incumpliendo los procedimientos e instrucciones establecidos por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales” y teniendo en cuenta que el incumplimiento se dio para cada uno de los documentos de transporte objeto de la presente investigación, ya que para cada uno de ellos se debe registrar la información en el formato 1166, se propondrá la sanción para cada uno de los documentos mencionados.**

En consecuencia, la sanción a imponer es de 30 salarios mínimos legales mensuales vigentes del año 2015, por valor de CUATROCIENTOS CUARENTA Y CUATRO MILLONES SEISCIENTOS UN MIL QUINIENTOS PESOS M/CTE (\$444.601.500)

(...)

#### PROPONE

PRIMERO: Formular Requerimiento Especial Aduanero a la sociedad NEW EXPRESS MAIL S.A.S con NIT. 830.095.676-7 de conformidad con lo establecido en la legislación aduanera, por la comisión de la infracción aduanera contemplada en el numeral 2 del artículo 495 del Decreto 2685 de 1999, de conformidad con la parte considerativa de este acto administrativo.

(...)

#### TÉRMINO PARA RESPONDER

ADVERTIR al interesado que podrá dar respuesta al presente Requerimiento Especial Aduanero dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación del presente acto administrativo, **en ella podrá presentar sus objeciones, aportar y solicitar las pruebas que pretendiere hacer valer, la cual deberá dirigirse al Grupo Interno de Trabajo de Investigaciones Aduaneras II de la División de Gestión de Fiscalización de la Dirección Seccional de Aduanas de Bogotá (...)**

- A través de escrito radicado el día 23 de mayo de 2017, la representante legal suplente de la sociedad New Express Mail S.A.S respondió el requerimiento especial aduanero No. 1935 del 28 de abril de 2017, a través de la cual indicó que: i) la empresa realizó los respectivos ajustes de valor,

por lo que declaró en el documento consolidado los valores conforme las propuestas de valor realizadas por la Entidad y fueron registrados estos valores en el sistema MUISCA, ii) en el requerimiento especial aduanero quedó claro que la mencionada sociedad actuó en cumplimiento de las normas que regulan la materia del tráfico postal, esto es, se presentaron unas guías con un valor presumible bajo las cuales fueron registradas en el sistema MUISCA y como consecuencia de esto, se hizo el ajuste al valor declarado conforme se acordó en las actas de hechos Nos. 13932, 13933 y 13934 del 14 de noviembre de 2015, por lo que se entiende que la actuación de la DIAN fue una revisión del valor en aduanas y conlleva a que quedara sin efecto las declaraciones simplificadas presentadas en lo correspondiente al valor declarado y que son objeto de investigación, iii) se está imponiendo una sanción desproporcionada pues el fundamento de la multa es el no registrar unos valores en aduanas de las guías que la misma DIAN ajustó el valor, iv) las declaraciones simplificadas de correos quedaron sin efecto alguno en cuanto al valor, ya que se aceptaron las propuestas hechas por los funcionarios de la entidad y se cancelaron los tributos según lo ordenado por el mismo grupo de Tráfico Postal, es decir, no se puede hacer actuación aduanera de control alguna sobre un valor de la declaración que fue desconocida por la administración v) se cumplió cabalmente con el artículo 119 de la Resolución 4240, como quiera que se entregó oportunamente el manifiesto de carga y a través de los servicios informáticos electrónicos de la entidad también se remitió el manifiesto extremo y la información de cada una de las guías; vi) existe una violación al principio de la buena fe toda vez que no es posible registrar unas guías que no tienen efecto alguno; vii) no pueden imponerse sanciones pues los tributos se liquidaron y pagaron de conformidad con la propuesta realizada y viii) la conducta desplegada por New Express Mail S.A.S no está tipificada, toda vez que “los valores de las guías conforme lo ordenó la DIAN y así se registraron en el sistema MUISCA y se cancelaron los tributos aduaneros como fue ordenaron

Respecto a los medios probatorios, no realizó solicitud alguna ni aportó documentales, se limitó a indicar que se practiquen “*las pruebas de oficio que considere pertinentes (...)*”

- La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales expide la Resolución No. 1222 del 17 de julio de 2017, a través de la cual impone una sanción de multa a NEW EXPRESS MAIL S.A.S., indicando que:

*(...) De conformidad con los documentos que obran en el expediente se puede apreciar la siguiente información:*

MASTER 40602996151					
No GUIA HIJA	Documento de Transporte/Documento Consolidador de carga Formulario 1166	Valor FOB en USD registrado en el Formulario 1166 casilla 79	Folio Formulario 1166	Valor FOB en USD registrado en la factura soporte Documento de Transporte o GUIA HIJA	Folio Guia Hija
BUE0338121013	11667318678077	6	10	200	11
BUE0338121007	11667318678061	6	12	150	13
MDE0338121027	11667318678591	6	14	120	15
BUE0338121015	11667318678084	6	16	200	17
BOG0020128832	11667318677839	6	18	200	19
BAQ0003152488	11667318677695	6	20	60	21
PEI0338121022	11667318678693	10	22	200	23
LAX0086126535	11667318678385	6	24	40	25
PEI0338121021	11667318678686	10	26	200	27
ENV0338120981	11667318678299	8	28	160	29
PAL0086126532	11667318678661	9	30	90	31
MASTER 40602996140					
No GUIA HIJA	Documento de Transporte/Documento Consolidador de carga Formulario 1166	Valor FOB en USD registrado en el Formulario 1166 casilla 79	Folio Formulario 1166	Valor FOB en USD registrado en la factura de cada Documento de Transporte o GUIA HIJA	Folio Guia Hija
BOG0011158919	11667318679036	8	36	260	37
PY0011158930	11667318680320	8	38	182,04	39
PY0011158923	11667318680280	8	40	170,71	41
PY0011158924	11667318680298	8	42	166,27	43
BOG0338120960	11667318679265	6	44	200	45
BOG0338120953	11667318679233	10	46	200	47
ENV0338120989	11667318679914	6	48	100	49
MDE0338120988	11667318680076	8	50	200	51
BUE0338120977	11667318679494	8	52	150	53
MDE0338120983	11667318680069	6	54	200	55
BGA0150107446	11667318678955	6	56	30	57
MDE0338120982	11667318680051	8	58	140	59

Del cuadro anterior se observa que, la información sobre el valor FOB que se evidencia en las facturas soporte de los documentos de transporte y que debía ser registrada por el intermediario de tráfico postal NEW EXPRESS MAIL SAS con NIT 830.095.676-7 a través del servicio informático electrónico en el formulario 1166 casilla 79, difiere en el monto de valor FOB reportado por la empresa de mensajería especializada en el mismo formulario: contrariando lo previsto en el artículo 94-1, en concordancia con el artículo 196 del Decreto 2685 de 1991 y el artículo 61-1 y 119 de la Resolución 4240 de 2000.

(...) Conforme a lo anteriormente expuesto se desvirtúan los argumentos por expuestos por la sociedad y se concluye que **se incumplieron los procedimientos e instrucciones establecidos en el artículo 119 de la Resolución 1119 de la Resolución 4240 de 2000**, en concordancia con el artículo 94 y el artículo 196 del Decreto 2685 de 1999, no suministrarse a través de los servicios informáticos electrónicos de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, en el formato 1166 la información del valor FOB en dólares de la mercancía conforme a la factura exhibida por el remitente, o de acuerdo al valor que el mismo declare en el lugar de despacho, para las guías de empresa de mensajería especializada objeto de

investigación.

Así las cosas, observa este Despacho que el intermediario de Tráfico Postal y Envíos Urgentes NEW EXPRESS MAIL S.A.S. con NIT. 830.095.676-7 incumplió con los procedimientos e instrucciones establecidos en el artículo 119 de la Resolución 4240 de 2000, en concordancia con el artículo 94-1 y el artículo 196 del Decreto 2685 de 1999; al momento de hacer uso de los servicios informáticos electrónicos debiendo suministrar la información, en este caso, el valor FOB registrado en las facturas de cada una de las guías de mensajería especializada, razón por la cual se encuentra incurso en la infracción aduanera contemplada en el numeral 2 del artículo 495 del Decreto 2685 de 1999, el cual señala como infracción aduanera en que pueden incurrir los usuarios del sistema informático aduanero “operar el sistema informático aduanero incumpliendo los procedimientos e instrucciones establecidos por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

De conformidad con el artículo 119 de la Resolución 4240 de 2000, y teniendo en cuenta que la obligación debe cumplirse para cada una de las guías, el incumplimiento se presentó para cada uno de los documentos de transporte objeto de la presente investigación, ya que cada uno de ellos se debe registrar la información en el formato 1166.

Por lo expuesto, resulta procedente acoger la sanción propuesta mediante el Requerimiento Especial Aduanero 1-03-238-420-447-0-0001935 del 28 de abril de 2017, la sociedad investigación NEW EXPRESS MAIL SAS con NIT. 830.095.676-7, con multa por valor de CUATROCIENTOS CUARENTA Y CUATRO MILLONES SEISCIENTOS UN MIL QUINIENTOS PESOS M/CTE (\$444.601.500), equivalente a 30 salarios mínimos legales mensuales vigentes del año 2015, por la comisión de la infracción al numeral 2 del artículo 495 del Decreto 2685 de 1999.”

- Inconforme con tal decisión, en la oportunidad legal el representante legal de NEW EXPRESS MAIL SAS presentó recurso de reconsideración en contra del acto administrativo que impuso la multa, argumentando que: i) la administración había emitido de forma extemporánea el Requerimiento Especial Aduanero No. 1-03-238-420-447-0-0001935 toda vez que este se profirió el 28 de abril de 2017 aun cuando los hechos tuvieron ocurrencia en al año 2015, ii) si bien se sancionó por la infracción aduanera contenida en el numeral 2 del artículo 495 del Decreto 2286 de 1999 el oficio No. 1-03-246-456-2057 del 20 de noviembre de 2015 indicó una violación distinta haciendo referencia a la vulneración de los numerales 1.3 del artículo 495 y 2.6 del artículo 496 del mismo cuerpo normativo, iii) el acto administrativo no tuvo en cuenta todos los argumentos esbozados en la respuesta al Requerimiento Especial Aduanero y no se pronunció sobre ellos; iv) a pesar de la existencia de errores en el diligenciamiento de los valores iniciales, estos no deben ser tenidos en cuenta, ya que la propia administración determinó que las sumas declaradas no se ajustaban a los

precios establecidos. Y en si reitera las explicaciones dadas al Requerimiento Especial Aduanero.

- Mediante Resolución 8290 del 26 de octubre de 2017 la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, resolvió el recurso de reconsideración interpuesto por NEW EXPRESS MAIL SAS.

De la lectura del recuento anterior resulta dable concluir que en el caso concreto no se vulneró el debido proceso administrativo pues en la actuación analizada se evidencia que **la infracción aduanera por la que se investigó al extremo actor la cual fue señalada con precisión y claridad a NEW EXPRESS MAIL SAS, a través del Requerimiento Especial Aduanero en la Resolución 1935 del 28 de abril de 2017 es decir la vulneración al numeral 2 del artículo 495 del Decreto 2685 de 1999** ocurrida por el desconocimiento del procedimiento señalado en el artículo 119 de la Resolución 4240 de 2000 y demás concordantes, pues en su posición de intermediario no registró de manera correcta en los sistemas de información aduaneros ya que registró allí **un valor FOB diferente al señalado en los documentos de transporte en las facturas** BAQ0003152488, PEI0338121022, LAX0086126535, PEI0338121021, ENV0338120981, PAL0086126532 y siguientes, es la misma conducta por la se impuso la multa que se discute, tal y como se observa en el mismo acto administrativo demandado.

En ese orden de ideas no es recibo los argumentos expuestos por el extremo actor, pues aun cuando a través del oficio No. 1-03-246-2057 del 20 de noviembre de 2015 la Jefe de G.I.T. Tráfico Postal y Envíos Urgentes se menciona una presuntas infracciones dentro de las que se encuentran las previstas en los numerales 1.3 del artículo 295 y 2.6 artículo 496 del Decreto 2685 de 1999 y “las demás que considere pertinente”, fue la División de Gestión y Fiscalización de la Dirección Seccional de Aduanas de Bogotá, como autoridad competente, quien luego de analizar los hechos expuestos, así como la información remitida por el mismo demandante como respuesta al requerimiento ordinario de información, decidió que la conducta desplegada por New Express Mail S.A.S. se subsumía en la infracción contenida en el **numeral 2 del artículo 495 del Decreto 2685 de 1999** y en virtud de ello profirió Requerimiento Especial Aduanero por tal conducta, permitiendo a la sociedad controvertir los argumentos presentados en su contra y demostrar que no había incurrido en dicha vulneración.

Es por lo anterior, que tampoco resulta cierto lo argumentado por el apoderado judicial en el sentido de manifestar que la administración no le permitió ejercer su derecho defensa y contradicción o presentar pruebas de descargo, pues el plurimencionado Requerimiento le fue notificado en debida forma, razón por la cual pudo conocer los cargos imputados relacionados precisamente con la indebida operación del sistema informático aduanero por el incumplimiento de los procedimientos e instrucciones establecidos por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, a los cuales se opuso efectivamente a través del escrito radicado el día 23 de mayo de 2017, indicando que no había lugar a la sanción independientemente de los errores en los valores inicialmente registrados y pudiendo hacerlo no solicitó medio probatorio alguno.

De igual forma, una vez fue expedida la Resolución Sanción 1222 del 17 de julio 2017, el demandante pudo controvertir la decisión allí adoptada como efectivamente lo realizó retirando que no había lugar a imponer la multa pues los yerros en las sumas registradas en el sistema operativo no era óbice para indicar que se incurrió en una infracción, pues interpuso el recurso administrativo procedente cuestionando la determinación de la entidad demandada como bien se reseñó en párrafos anteriores.

Así las cosas, observa la Sala que no se cumple ninguno de los eventos que ha considerado la jurisprudencia del Consejo de Estado en los que puede verse afectado el derecho de audiencia y de defensa, dado que al interior del proceso administrativo respetaron las garantías, toda vez que: i) se expuso claramente las razones de los cargos para imputar la infracción administrativa a través del Requerimiento Especial Aduanero siendo esta la que fundamentó la imposición de la multa, ii) se permitió el derecho a ofrecer y producir la prueba de descargo, una vez se corrió el traslado del Requerimiento Especial Aduanero y controvertir la multa impuesta a través de la concesión y resolución del recurso de reconsideración, por lo tanto este cargo está llamado a prosperar.

#### **3.4.2.2 Segundo cargo: Atipicidad de la sanción y ausencia de legalidad**

El demandante considera que New Express Mail S.A. declaró el valor de la mercancía de conformidad con lo establecido en la normatividad aduanera y que posteriormente la administración realizó ajustes a esa suma, los cuales fueron debidamente acatados por esta declarando y pagando los tributos correspondientes, así como también fue incorporada dicha información a través del Sistema Informático Aduanero.

Particularmente sostiene que: i) la infracción endilgada no está contenida en la legislación, iii) el formulario 116 fueron presentados el manifiesto expreso y las guías de mensajería especializada y ii) la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales dejó sin efecto las declaraciones iniciales presentadas al generar las correspondientes propuestas de valor, quedan en firme estas últimas respecto de las cuales se pagaron y liquidaron los tributos aduaneros.

En primera medida es necesario descartar lo dicho por el extremo actor en relación a la inexistencia de la infracción aduanera imputada, pues contrario a lo manifestado por aquel es claro que la conducta de operar el sistema informático aduanero incumpliendo los procedimientos e instrucciones establecidos por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales está tipificada en el Estatuto Aduanero en el numeral 2 del artículo 495, disposición normativa que fue transcrita *ut supra*.

En ese sentido se considera necesario aclarar que para la configuración de dicha infracción, se requiere que agente aduanero opere el sistema informático aduanero desconociendo las instrucciones instauradas por la entidad, lo que incluye que las guías de mensajería especializada ingresadas contengan el número

y fecha de expedición, nombre del remitente y consignatario, peso en kilogramos, número de bultos, descripción de la mercancía y en particular el **valor FOB en dólares conforme a la factura que exhiba el remitente o de acuerdo con el valor que el mismo declare en el lugar de despacho**, lo que significa que el valor declarado en el formulario No. 1116, que es el ingresado a través de los sistemas de información, debe **coincidir plenamente** con las mencionadas facturas.

Lo anterior, quiere decir que independiente de lo que ocurra después, es decir que el usuario aduanero luego de reconocer esos yerros los acepte y los corrija ante la Dirección de Aduanas Nacionales y pague los tributos aduaneros como en realidad corresponden, la conducta se materializó pues en un primer momento no informó correctamente a la entidad los valores a declarar como era su deber.

Por ello, no es de recibo el argumento expuesto por el extremo actor al indicar que los errores quedaron subsanados en un momento posterior y que por ende no se configuró la infracción aduanera, pues **son precisamente las inconsistencias entre la información registrada en el sistema operativo aduanero y la que reposa en las facturas**, los que configuran la infracción por la que se sancionó a New Mail Express S.A.S

En virtud de lo anterior, y superado el debate sobre la existencia de la infracción imputada y el momento de su materialización, a fin de resolver el problema jurídico planteado lo procedente será valorar el expediente administrativo allegado al proceso con el fin de determinar si en efecto con el actuar desplegado por el demandante, es decir la falta de coincidencia entre los valores FOB ingresados a través del formulario 1166 y los registrados en la factura de soporte, se configuró o no la infracción por la cual fue sancionada, y si incide en su comisión el hecho de haber aceptado el valor propuesto por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

De conformidad con lo anterior, las pruebas obrantes logran acreditar que:

- i) New Mail Express como intermediario de tráfico postal ingresó al país distintas mercancías amparadas bajo las guías master No. 40602996151 y 40602996140.
- ii) A folios 10, 12, 14, 16, 18, 20, 22, 24,26,28,30, 32, 36, 38, 40, 42, 44, 46, 48, 50, 52, 54, 56, 58 y 60 se evidencian los formularios de 1166 de las guías hijas con los correspondientes valores FOB registrados de la siguiente manera:

No. Guía Hija	No. Formulario 1166	Valor FOB (Casilla 79)
BUE0338121013	11667318678077	6
BUE0338121007	11667318678061	6
MDE0338121027	11667318678591	6
BUE0338121015	11667318678084	6
BOG0338128832	11667318677839	6

BAQ0003152488	11667318677695	6
PEI0338121022	11667318678693	10
LAX0086126535	11667318678385	6
PEI0338121021	11667318678686	10

ENV0338120981	11667318678299	8
PAL0086126532	11667318678861	9
BOG0011158919	11667318679036	8
PY0011158930	11667318680320	8
PY0011158923	11667318680280	8
PY0011158924	11667318680298	8
BOG0338120960	11667318679265	6
BOG0338120953	11667318679233	10
ENV0338120989	1166731867914	6
MDE0338120988	11667318680076	8
BUE0338120977	1166731867494	8
MDE0338120983	11667318680069	6
BGA0150107446	11667318678955	6
MDE0338120982	11667318680051	8

- iii) A folios 11, 13, 15, 17, 19, 21, 23, 25,27,29,31, 37, 39, 41, 43, 45, 47 y 59 se evidencian las facturas comerciales en donde se registran los valores FOB de la siguiente manera:

No. Guía Hija	Valor FOB
BUE0338121013	200
BUE0338121007	150
MDE0338121027	120
BUE0338121015	200
BOG0338128832	200
BAQ0003152488	60
PEI0338121022	200
LAX0086126535	40
PEI0338121021	200
ENV0338120981	160
PAL0086126532	90
BOG0011158919	260
PY0011158930	182.4
PY0011158923	170.71
PY0011158924	166.27
BOG0338120960	200
BOG0338120953	200
ENV0338120989	100
MDE0338120988	200
BUE0338120977	150

MDE0338120983	200
BGA0150107446	30
MDE0338120982	140

- iv) Mediante actas de hechos Nos. 13932, 13933 y 13934 del 14 de noviembre de 2015, se evidencia que el extremo actor y la entidad demandada efectuaron el reconocimiento de las mercancías sometidas a la modalidad de tráfico postal y urgentes.

Documento que también evidencia las diferencias entre el valor declarado en la guía por parte de New Mail Express (menor) y el valor propuesto por la entidad (mayor), el cual correspondía a las facturas comerciales.

De este modo, la Sala encuentra que sí se **configuró la infracción cometida**, toda vez que en veinticuatro guías hijas (24) se ingresó al sistema de información aduanero un valor FOB **distinto y muy inferior** a veinticuatro las facturas comerciales que las soportaban, por lo tanto, no es cierto que la información fuera incorporada de manera correcta través del Sistema Informático Aduanero, por lo tanto, independientemente que estos se hubieran sido corregidas a través de las acta de hechos, el error quedó allí consignado.

En ese orden de ideas el cargo esbozado no está llamado a prosperar.

#### **3.4.2.2 Tercer cargo: Vulneración del principio de buena fe**

Sobre el particular, esta Corporación advierte que este cargo no fue expuesto de manera clara por el extremo actor pues, se limitó a enrostrar el concepto y alcance de este principio general del derecho y reiterando que los actos administrativos son vulneratorios del derecho al debido proceso y audiencia y defensa, por lo que considera que al imponer esta multa el Estado se está enriqueciendo sin justa causa.

Al respecto basta con indicar, que como quedó demostrado en acápites anteriores los actos administrativos no fueron expedidos vulnerando garantías constitucionales alguno y luego de acreditar que con la conducta desplegada por New Express Mail se cometió la infracción contenida en el **numeral 2 del artículo 495 del Decreto 2685 de 1999**, por lo tanto, la sanción impuesta obedeció precisamente a la vulneración de las normas aduaneras por parte de la sociedad en su calidad de intermediario de la Modalidad de Importación de Tráfico Postal y Envíos Urgentes.

Así las cosas, la multa que debe pagar el demandante tiene como fundamento la infracción aduanera y el despliegue de las funciones de la Dirección de Impuestos a Aduanas Nacionales como la encargada de garantizar la seguridad fiscal del Estado colombiano y la protección del orden público económico nacional, mediante la administración y control al debido cumplimiento de las obligaciones tributarias y por ende su imposición está plenamente motivada y no representa

una enriquecimiento sin causa, sino el despliegue de su potestad sancionadora.

Finalmente, se concluye que el demandante no logró desvirtuar la presunción de legalidad de los actos administrativos demandados y en ese orden de ideas las pretensiones elevadas a través del medio de control no pueden prosperar.

### **3.5 Condena en costas:**

Según el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011 adicionado por el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021 la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, salvo en los procesos en que se ventile un interés público, y su liquidación y ejecución se registrarán por las normas del Código General del Proceso:

*“Artículo 188. Condena en costas. Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se registrarán por las normas del Código de Procedimiento Civil.*

*En todo caso, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas cuando se establezca que se presentó la demanda con manifiesta carencia de fundamento legal.”.*

En virtud de lo anterior, si bien la parte accionante resultó vencida como quiera que no prosperaron sus pretensiones, al seguir los nuevos parámetros establecidos por la legislación procesal, no resulta procedente la condena en costas en esta instancia pues no se acreditó que el libelo se haya presentado con manifiesta carencia de fundamento legal, toda vez que: i) el extremo actor estaba en ejercicio de su derecho de acción al demandar la legalidad de los actos administrativos a través de los cuales se les impuso una multa y que el ii) el escrito fue presentado contenía fundamentos de hecho y derecho, así como pretensiones y argumentos razonables y concordantes con las circunstancias fácticas expuestas, diferente que esas razones no hayan prosperado a la luz de los medios de pruebas y de los fundamentos esgrimidos en esta providencia.

## **IV. DECISIÓN**

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

### **FALLA:**

**PRIMERO: DENIÉGANSE** las pretensiones de la demanda promovida por New Express Mail S.A.S, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO.- NO CONDENAR** en costas al demandante New Express Mail S.A.S, de conformidad con lo señalado en esta providencia.

**TERCERO.-** Ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN**  
Magistrado



**FREDY IBARRA MARTÍNEZ**  
Magistrado



**OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS**  
Magistrado

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA  
SUBSECCIÓN B

Bogotá DC, once (11) de febrero de dos mil veintiuno (2021).

**Magistrado Ponente:** FREDY IBARRA MARTÍNEZ  
**Radicación:** 25000-23-41-000-2018-00669-00  
**Demandante:** ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE AVIADORES CIVILES (ACDAC)  
**Demandado:** MINISTERIO DE TRABAJO  
**Medio de control:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**Asunto:** RESUELVE EXCEPCIONES PREVIAS Y/O DE CARÁCTER MIXTO

La Sala procede a decidir sobre las excepciones previas y/o de carácter mixto propuestas por la entidad demandada y el tercero vinculado conforme a lo expresamente dispuesto en el artículo 12 del Decreto Legislativo 806 de 2020<sup>1</sup> que preceptúa lo siguiente:

***“Artículo 12. Resolución de excepciones en la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. De las excepciones presentadas se correrá traslado por el término de tres (3) días en la forma regulada en el artículo 110 del Código General del Proceso, o el que lo sustituya. En este término, la parte demandante podrá pronunciarse sobre ellas y, si fuere el caso, subsanar los defectos anotados en las excepciones previas.***

***Las excepciones previas se formularán y decidirán según lo regulado en los artículos 100, 101 y 102 del Código General del Proceso. Cuando se requiera la práctica de pruebas a que se refiere el inciso segundo del artículo 101 del citado código, el juzgador las decretará en el auto que cita a la audiencia inicial, y en el curso de esta las practicará. Allí mismo, resolverá las excepciones previas que requirieron pruebas y estén pendientes de decisión.***

---

<sup>1</sup> Norma vigente para el momento en que se encontraba ya en curso el trámite de las excepciones propuestas y por tanto debe aplicarse la norma de tránsito legislativo prevista en el inciso final del artículo 86 de la Ley 2080 de 2021.

**Las excepciones de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta de legitimación en la causa y prescripción extintiva, se tramitarán y decidirán en los términos señalados anteriormente.**

*La providencia que resuelva las excepciones mencionadas deberá ser adoptada en primera instancia por el juez, subsección, sección o sala de conocimiento. Contra esta decisión procederá el recurso apelación, el cual será resuelto por la subsección, sección o sala del tribunal o Consejo de Estado. Cuando esta decisión se profiera en única instancia por los tribunales y Consejo de Estado se decidirá por el magistrado ponente y será suplicable.” (negrillas adicionales).*

## I. ANTECEDENTES

### 1. Excepciones propuestas

1) El Ministerio de Trabajo en escrito de contestación de la demanda (fls. 699 a 718 cdno. ppal.) formuló como excepción previa la siguiente:

a) “*Falta de jurisdicción o competencia*” por el hecho de que, como lo explicó el Consejo de Estado en la sentencia proferida el 5 de mayo de 2005 dentro del proceso con radicación número 08001-23-31-000-2004- 02485-01, la jurisdicción contencioso administrativa no es competente para conocer sobre la nulidad de los actos administrativos demandados en este proceso en tanto que estos hacen parte de un todo comprendido desde el acto de convocatoria del tribunal de arbitramento obligatorio hasta la expedición del laudo arbitral, de manera que su juzgamiento se encuentra en cabeza de la jurisdicción ordinaria laboral a través de la Sala de Casación Laboral quien es la llamada a examinar el recurso de anulación del laudo arbitral.

b) Asimismo formuló como excepciones de mérito o de fondo las denominadas “*transporte aéreo como servicio público esencial*”, “*legalidad de la actuación del Ministerio de Trabajo*”, “*improcedencia del restablecimiento del derecho y cosa juzgada*” y “*naturaleza de la organización sindical demandante*”.

2) El tercero vinculado Aerovías del Continente Americano SA (Avianca SA) por su parte con la contestación de la demanda (fls. 1 a 102 cdno. contestación de Avianca) esgrimió como excepciones las siguientes:

a) “*Falta de legitimación en la causa por activa*” por cuanto la Asociación Colombiana de Aviadores Civiles (ACDAC) no está facultada para reclamar derechos individuales como lo describe en las pretensiones principales 2.1, 2.3, 2.4, 2.5 y subsidiaria 2.2.1 en tanto que solo puede buscar el resarcimiento de derechos que en cabeza de esta como persona jurídica recaen, es decir, derechos colectivos, por lo que no está legitimada para exigir el reconocimiento de perjuicios que conllevan un beneficio económico para los trabajadores agremiados, evento en el que solo sería posible si obrara autorización expresa de cada uno de los trabajadores sindicalizados para que el sindicato los represente de conformidad con lo señalado en el artículo 476 del Código Sustantivo del Trabajo.

b) “*Cosa juzgada*” debido a que el conflicto aquí planteado, esto es, que se defina si el servicio de transporte es esencial o no para así determinar la procedencia o no de la convocatoria de un tribunal de arbitramento obligatorio ya fue resuelto por la Sala de Decisión Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá en sentencia proferida el 6 de octubre de 2017, confirmada por la Corte Suprema de Justicia en sentencia SL200094-2017 radicación número 79047 de 29 de noviembre de 2017, providencias estas en las que se dispuso que el servicio de transporte aéreo que presta Avianca SA es un servicio público esencial por lo que ACDAC ejecutó un cese ilegal de actividades dado que respecto de estos servicios está prohibida la huelga.

c) “*Falta de jurisdicción y/o competencia*” debido a que la jurisdicción contencioso administrativa carece de competencia para conocer las pretensiones de la parte actora como lo son la eventual declaración de ilegalidad de sanciones disciplinarias o el reintegro de trabajadores, aspectos estos que se originan en el desarrollo de los contratos de trabajo celebrados entre Avianca y los trabajadores los cuales son de competencia exclusiva de

la jurisdicción ordinaria laboral conforme lo expresamente dispuesto en el artículo 2 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social.

d) “*Prescripción y caducidad*” dado que la demanda contiene pretensiones de orden laboral por lo que debe aplicarse lo dispuesto en los artículos 151 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social y 488 del Código Sustantivo del Trabajo en relación con la prescripción de los derechos reclamados.

e) Asimismo dijo formular también como excepciones de mérito o de fondo las denominadas “*inexistencia de las obligaciones reclamadas y cobro de lo no debido*”, “*falta de título y causa en la demandante*”, “*pago*”, “*compensación*”, “*incongruencia de los temas objeto de pronunciamiento en los actos administrativos atacados y las pretensiones y argumentos propuestos en la demanda*”, “*excepción de inconstitucionalidad*”, “*buena fe*”, “*aceptación tácita por parte de ACDAC de los efectos de las Resoluciones nos. 3744 de 28 de septiembre de 2017, 4147 de 23 de octubre de 2017 y 4438 de 8 de noviembre de 2017 proferidas por el Ministerio de Trabajo*” y la que llamó “*excepción genérica*”.

## **2. Traslado de las excepciones**

Dentro del término de traslado de las excepciones formuladas por la parte demandada y el tercero vinculado la parte actora guardó silencio.

## **II. CONSIDERACIONES**

De conformidad con el citado artículo 12 del Decreto 806 de 2020 las excepciones previas al igual que las de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta de legitimación en la causa y prescripción extintiva se decidirán según lo regulado en los artículos 100, 101 y 102 del Código General del Proceso, no obstante lo anterior si bien en el presente asunto las entidades demanda y tercero vinculado no alegaron la excepción

previa de ineptitud sustantiva de la demanda siendo esta la etapa procesal pertinente al igual que en ejercicio del control de legalidad<sup>2</sup> la Sala de oficio advierte su configuración, situación que imposibilita la continuación del proceso por las siguientes razones:

1) El Código Contencioso Administrativo y de Procedimiento Administrativo (CPACA) define los actos administrativos definitivos y los distingue de los actos de mero trámite en el siguiente tenor:

**“Artículo 43. Actos definitivos.** *Son actos definitivos los que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación.”*

En ese sentido se considera que los actos administrativos definitivos objeto de control de legalidad por la vía jurisdiccional son aquellos que ponen término a un proceso administrativo y deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, en tanto que los actos de trámite o también llamados preparatorios son las actuaciones preliminares que produce la administración para una posterior decisión definitiva sobre el fondo de un asunto que no crean, extinguen o modifican derechos subjetivos personales, reales o de crédito ni afectan los intereses jurídicos de los administrados, razón por la cual no son enjuiciables salvo que sean de aquellos que hagan imposible continuar con la actuación administrativa.

2) Ahora bien, se advierte que, aunque esta misma Sala de Decisión en auto de 9 de septiembre de 2019 (fls. 679 a 687 cdno. ppal.) realizó un análisis de la admisibilidad del presente medio de control y definió que únicamente eran demandables los actos administrativos contenidos en las Resoluciones números 3744 de 28 de septiembre de 2017 *“por la cual se convoca un tribunal de arbitramento obligatorio en la Empresa Aerovías del Continente Americano – Avianca SA”*, 4147 de 23 de octubre de 2017 *“por la cual se integra un tribunal de arbitramento obligatorio en la empresa Aerovías del*

---

<sup>2</sup> De conformidad con lo dispuesto en el artículo 207 de la Ley 1437 de 2011 es deber del juez ejercer un control de legalidad una vez agotada cada etapa del proceso con el fin de sanear los vicios que acarrear nulidades.

*Continente Americano – Avianca SA*” y, 4438 de 8 de noviembre de 2018 “*por la cual se designa un árbitro en el tribunal de arbitramento obligatorio en la empresa Aerovías del Continente Americano – Avianca SA*” por cuanto todos estos crearon una situación jurídica particular a la organización sindical la cual es susceptible de control de acuerdo con el antecedente jurisprudencial contenido en la **sentencia de 3 de marzo de 2005** proferida por la Sección Segunda del Consejo de Estado, CP Tarsicio Cáceres Toro, expediente de nulidad simple número 2000-00116-00 (1978-00) en el cual se realizó un análisis de fondo sobre un asunto similar y por lo tanto se estudió la legalidad de un acto administrativo mediante el cual se ordenó la constitución de un tribunal de arbitramento obligatorio, lo cierto es que resulta necesario replantear la anterior postura ante un evidente cambio tanto legal como jurisprudencial en relación con la naturaleza jurídica de los actos acusados.

3) En ese orden de ideas resulta importante tener en cuenta que la naturaleza jurídica de los actos administrativos tanto de la convocatoria e integración del tribunal de arbitramento obligatorio como la respectiva designación de los árbitros proferidos todos ellos por el Ministerio de Trabajo son en realidad de mero trámite en el marco de lo preceptuado en el artículo 448 del Código Sustantivo del Trabajo<sup>3</sup> y lo explícitamente preceptuado en el Decreto número 1072 de 26 de mayo de 2015<sup>4</sup> “*por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo*”, norma esta que sirvió de fundamento para la expedición de los actos acusados y que sobre ese preciso aspecto expresamente dispone lo siguiente:

**“Artículo 2.2.2.9.3. Convocatoria e integración del tribunal de arbitramento.** El Ministerio del Trabajo, dentro de los tres (3) días siguientes al recibo de los documentos con el pleno de requisitos solicitados a las partes, dejará constancia de la fecha a partir de la cual se comenzarán a contar los términos para el trámite de Convocatoria e Integración del Tribunal de Arbitramento.

---

<sup>3</sup> El artículo 448 del Código Sustantivo del Trabajo fue modificado parcialmente por el artículo 63 de la Ley 50 de 1990, el artículo 18 de la Ley 584 de 2000 y el artículo 1 de la Ley 1210 de 2008.

<sup>4</sup> Los artículos 2.2.2.9.3 y 2.2.2.9.10 fueron adicionados por el Decreto 017 de 2016, este último expedido en ejercicio de las facultades del numeral 11 del artículo 189 constitucional y las conferidas por el Decreto-ley 4108 de 2011.

*Inmediatamente a la emisión de la constancia se procederá a comunicar a los árbitros designados por las partes la obligación de posesionarse dentro de los tres (3) días siguientes al recibo de la comunicación y la obligación de estos de designar de común acuerdo al tercer árbitro, dentro de las 48 horas siguientes a la posesión. En caso que los árbitros no se pongan de acuerdo para designar al tercer árbitro dentro del término indicado en el párrafo anterior, dicho árbitro será designado por el Ministerio del Trabajo.*

*Una vez se cumpla con los requisitos dispuestos para la convocatoria del tribunal de arbitramento y se encuentren designados y posesionados los tres árbitros, el Viceministro de Relaciones Laborales e Inspección expedirá Resolución de convocatoria e integración del tribunal de arbitramento, en donde indicará a los árbitros que deberán instalar el tribunal en un término no mayor a ocho (8) días contados a partir de la comunicación de la mencionada Resolución.*

***Contra esta Resolución de convocatoria e integración de tribunal de arbitramento obligatorio no procederán recursos por tratarse de un acto administrativo de trámite.***

(...).

***Artículo 2.2.2.9.10. Actuaciones administrativas. Mediante autos de trámite se impulsarán y surtirán las actuaciones previas y posteriores a la Resolución de convocatoria e integración del tribunal de arbitramento en los términos del Código Sustantivo del Trabajo.*** (negritas y subrayado de la Sala).

Las anteriores normas se encuentran vigentes, y en el caso de las contenidas en el Decreto 1072 de 2015 adicionadas por el Decreto 017 de 2016 se tiene que no han sido objeto de anulación ni de suspensión provisional razón por la cual gozan de presunción de legalidad y por tanto por su naturaleza jurídica son de obligatorio cumplimiento.

4) En ese nuevo marco normativo el Consejo de Estado ha trazado una nueva directriz jurisprudencial sobre el punto objeto de análisis como puede verse por ejemplo, entre otras providencias, en la emitida el 24 de octubre de 2018 por la Sección Segunda de esa Corporación, CP Gerardo Arenas Monsalve, proceso de nulidad y restablecimiento del derecho con radicación número 11001-03-25-000-2015-00981-00 (4025-15), mediante la cual rechazó la demanda instaurada por la sociedad Publicar Publicidad Multimedia SAS en contra del Ministerio de Trabajo cuyo objeto era la

declaración de nulidad de las Resoluciones números 05396 de 2014, 01520 y 02306 de 2015 mediante las cuales se convocó un tribunal de arbitramento y se estableció la sede de la solución del conflicto colectivo con los siguientes argumentos:

***“En esencia, el acto administrativo que convoca al citado tribunal, no es un acto susceptible de control judicial porque no crea, modifica o extingue una situación jurídica en particular, conforme a lo previsto en el numeral 3º del artículo 169 del CPACA.***

*En todo caso, el Despacho precisa que la competencia para determinar la sede del arbitraje recae única y exclusivamente en las partes del conflicto o, en su defecto, en el Tribunal de Arbitramento cuando existe desacuerdo entre ellas, todo ello conforme a lo previsto en el artículo 93 de la Ley 1563 del 2012.*

***Ciertamente los actos administrativos demandados son de trámite porque no crean, modifican o extinguen la situación jurídica particular de la entidad demandante; por ello, el Despacho rechazará la demanda de conformidad con lo establecido en el numeral 3 del artículo 169 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.”*** (negritas adicionales).

5) Así las cosas, si bien para el momento de la admisión de la demanda se tuvo como fundamento un antecedente jurisprudencial del Consejo de Estado proferido en el año 2005 no resulta válido mantener la interpretación expuesta acerca de la naturaleza de los actos administrativos demandados por no corresponder al estado actual de la legislación y particularmente por no compasar con el criterio jurisprudencial actual del Consejo de Estado sobre esa precisa materia, de manera que ante tal circunstancia se encuentra configurada una irregularidad que debe ser objeto de examen en este momento procesal de conformidad con la normatividad que regula la materia debido a que los actos demandados no son susceptibles de control judicial por parte de la jurisdicción contencioso administrativa por razón de la naturaleza jurídica de los actos demandados, pues, en realidad son de trámite y no definitivos.

6) La consecuencia jurídica que dispone la ley para el evento en que el asunto no sea susceptible de control judicial por esta jurisdicción es el rechazo de plano de la demanda, en aplicación del artículo 169 de la Ley 1437 de 2011 que dispone lo siguiente:

*“Artículo 169. Rechazo de la demanda. Se rechazará la demanda y se ordenará la devolución de los anexos en los siguientes casos:*

*(...)*

*3. Cuando el asunto no sea susceptible de control judicial.”*

7) En consecuencia de oficio se declarará probada la excepción previa de ineptitud sustantiva de la demanda y se rechazará la demanda, asimismo por sustracción de materia no hay lugar a estudiar las excepciones previas y/o de carácter mixto formuladas por la parte demandada y el tercero vinculado en el proceso.

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

**RESUELVE:**

**1°)** De oficio **declaráse** probada la excepción previa de inepta demanda por tratarse de un asunto no susceptible de control judicial, en consecuencia **recházase** la demanda presentada por la Asociación Colombiana de Aviadores Civiles (ACDAC).

Expediente 25000-23-41-000-2018-00669-00  
Actor: Asociación Colombiana de Aviadores Civiles (ACDAC)  
Nulidad y restablecimiento del derecho

2°) Ejecutoriado este auto **devuélvase** a los interesados los documentos acompañados con la demanda sin necesidad de desglose y **archívese** la actuación.

~~NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE~~



**FREDY IBARRA MARTÍNEZ**  
Magistrado



**MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN**  
Magistrado



**ÓSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS**  
Magistrado

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA  
SUBSECCIÓN B

Bogotá DC, dieciséis (16) de febrero de dos mil veintiuno (2021).

**Magistrado Ponente:** FREDY IBARRA MARTÍNEZ  
**Expediente:** 11001-33-34-001-2019-00108-01  
**Demandante:** NUEVA EPS  
**Demandado:** SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD  
**Referencia:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – APELACIÓN SENTENCIA  
**Asunto:** ADMISIÓN DE RECURSO

Visto el informe secretarial que antecede (fl. 3 cdno. segunda instancia) en atención al recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia proferida en audiencia inicial de 13 de febrero de 2020 por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá DC (fls. 166 a 173 vlt. cdno. no. 1) **dispónese:**

1°) Por ser procedente al tenor de lo dispuesto en los artículos 243 y 247 de la Ley 1437 de 2011 **admítese** el recurso de apelación presentado por la parte demandada en contra de la sentencia proferida en audiencia inicial de 13 de febrero de 2020.

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

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

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



FREDY IBARRA MARTÍNEZ  
Magistrado

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA  
SUBSECCIÓN B

Bogotá DC, once (11) de febrero de dos mil veintiuno (2021).

**Magistrado Ponente:** FREDY IBARRA MARTÍNEZ  
**Radicación:** 25000-23-41-000-2019-00147-00  
**Demandante:** CONSTRUCCIONES DEICO SAS  
**Demandado:** CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
**Medio de control:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**Asunto:** RESUELVE EXCEPCIONES PREVIAS

La Sala procede a decidir sobre la excepción previa propuesta por la entidad demandada de conformidad con lo expresamente dispuesto en el artículo 12 del Decreto Legislativo 806 de 2020<sup>1</sup> que preceptúa lo siguiente:

***“Artículo 12. Resolución de excepciones en la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. De las excepciones presentadas se correrá traslado por el término de tres (3) días en la forma regulada en el artículo 110 del Código General del Proceso, o el que lo sustituya. En este término, la parte demandante podrá pronunciarse sobre ellas y, si fuere el caso, subsanar los defectos anotados en las excepciones previas.***

***Las excepciones previas se formularán y decidirán según lo regulado en los artículos 100, 101 y 102 del Código General del Proceso. Cuando se requiera la práctica de pruebas a que se refiere el inciso segundo del artículo 101 del citado código, el juzgador las decretará en el auto que cita a la audiencia inicial, y en el curso de esta las practicará. Allí mismo, resolverá las excepciones previas que requirieron pruebas y estén pendientes de decisión.***

***Las excepciones de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta de legitimación en la causa y prescripción extintiva, se tramitarán y decidirán en los términos señalados anteriormente.***

---

<sup>1</sup> Norma vigente para el momento en que se encontraba ya en curso el trámite de las excepciones propuestas y por tanto debe aplicarse la norma de tránsito legislativo prevista en el inciso final del artículo 86 de la Ley 2080 de 2021.

*La providencia que resuelva las excepciones mencionadas deberá ser adoptada en primera instancia por el juez, subsección, sección o sala de conocimiento. Contra esta decisión procederá el recurso apelación, el cual será resuelto por la subsección, sección o sala del tribunal o Consejo de Estado. Cuando esta decisión se profiera en única instancia por los tribunales y Consejo de Estado se decidirá por el magistrado ponente y será suplicable.” (negrillas adicionales).*

## I. ANTECEDENTES

### 1. Excepciones propuestas

La Contraloría General de la República dentro del escrito de contestación de la demanda (fls. 73 a 109 cdno. ppal.) formuló como excepción previa la denominada “*inepta demanda por inexistencia de causal para demandar la nulidad del acto administrativo*” por el hecho de que la demanda carece de una explicación razonada de los conceptos de violación y de la formulación de cargos específicos en contra de los actos demandados, además de no configurarse causal alguna de la establecidas en el numeral 2 del artículo 137 del CPACA pues se trata de una demanda basada en apreciaciones sin fundamento fáctico o jurídico lo cual evidencia que no existe un presupuesto para ejercer la acción de nulidad ni para pretender el restablecimiento de derecho alguno.

### 2. Traslado de la excepción

Dentro del término de traslado de la excepción la parte actora mediante escrito allegado el 17 de febrero de 2020 (fls. 120 a 124 cdno. ppal.) se opuso a que se declare probada la excepción propuesta, toda vez que la entidad demandada realizó una indebida aplicación de las disposiciones jurídicas para ejercer el derecho a la defensa ya que el legislador sobre la excepción previa de ineptitud de la demanda hace referencia a la inobservancia de las exigencias formales previstas en la ley o a la indebida acumulación de pretensiones.

## II. CONSIDERACIONES

Según lo dispuesto en el citado artículo 12 del Decreto 806 de 2020 las excepciones previas al igual que las de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta de legitimación en la causa y prescripción extintiva se decidirán según lo regulado en los artículos 100, 101 y 102 del Código General del Proceso, en esos términos respecto de la excepción propuesta por la parte demandada denominada *“Inepta demanda por inexistencia de causal para demandar la nulidad del acto administrativo”* se estima que le asiste razón a Construcciones Deico SAS toda vez que de conformidad con el artículo 100 del Código General del Proceso esta excepción tiene como finalidad el saneamiento de dos aspectos específicos, estos son, la falta de requisitos formales de la demanda y la indebida acumulación de pretensiones.

Al respecto es preciso traer colación un pronunciamiento realizado por la Sección Quinta<sup>2</sup> del Consejo de Estado que ha manifestado lo siguiente:

***“Ahora bien, las excepciones previas constituyen medidas de saneamiento del proceso que el demandado puede proponer como medio de defensa, en procura de oponerse a la continuidad del trámite, sin que implique un ataque directo a la prosperidad de las pretensiones.***

*El numeral 5° del artículo 100 del Código General del Proceso consagra, entre otras excepciones, la de “ineptitud de la demanda por falta de los requisitos formales o por indebida acumulación de pretensiones.”*

*Como lo ha dicho esta Sala, la ineptitud de la demanda se concreta en “aquellas situaciones o eventos extremos de carencia absoluta de invocación normativa o de argumentaciones que toquen los límites de lo absurdo, o cuando sea evidente o torticeramente incoherente, los que en dado caso podrían dar lugar a reputar inepta la demanda por la falta de invocación normativa y argumentativa del concepto de la violación y, eso sin olvidar, que el juez como máximo director del proceso y dada su competencia, se le impone solicitar al sujeto procesal que subsane la demanda.”*

***De este modo, se concluye que la excepción previa de inepta demanda se configura cuando la misma carece absolutamente de argumentación o, aún expuesta, la misma no es coherente de cara***

---

<sup>2</sup> Consejo de Estado. Sección Quinta, auto de 29 de octubre de 2020. Rad. 44001-23-33-000-2019-00181-01. M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio.

***al objeto del litigio que el demandante pretende plantear ante el juez y su contraparte.***” (negritas de la Sala)

En ese contexto se tiene que la demanda interpuesta por Construcciones Deico SAS cumplió a cabalidad los requisitos formales previstos en el artículo 162 de la Ley 1437 de 2011 y, contrario a lo manifestado por la parte demandada, se observa que en el libelo de la demanda se invocaron las normas jurídica que se consideran violadas y se consignó el respectivo concepto de violación, esto es, el artículo 29 constitucional, los artículos 38, 53 y 54 de la Ley 610 de 2000 los cuales el actor considera fueron quebrantados por razón de falsa motivación, indebida comunicación del acto administrativo demandado, falta de competencia, inexistencia de la conducta endilgada e inexistencia de nexo causal tal como se evidencia de la lectura de lo folios 1 a 48 del cuaderno principal del expediente lo cual apoyó igualmente con los anexos incorporados con el escrito de subsanación de la demanda (folios 1 a 199), otra cosa será el mérito que puedan tener tales cuestionamientos de nulidad invocados por la parte actora.

Así las cosas, si bien la Contraloría General de la Republica formuló la excepción previa denominada “*inepta demanda por inexistencia de causal para demandar la nulidad del acto administrativo*” los argumentos en que la sustenta se refieren únicamente al fondo del asunto puesto que simplemente se apoyan en reafirmar la legalidad del acto administrativo demandado, por lo tanto su resolución será objeto de pronunciamiento en el fallo que ponga fin al proceso tal como lo establece el artículo 187 de la Ley 1437 de 2011.

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

**RESUELVE:**

**1°) Declárase no probada** la excepción previa “*Inepta demanda por inexistencia de causal para demandar la nulidad del acto administrativo*” por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

2º) Cumplido lo anterior **devuélvase** el expediente al despacho para continuar con el trámite correspondiente.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**FREDY IBARRA MARTÍNEZ**  
Magistrado



**MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN**  
Magistrado



**ÓSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS**  
Magistrado

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



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

Bogotá DC, dieciocho (18) de febrero de dos mil veintiuno (2021)

<b>Magistrado Ponente:</b>	<b>FREDY IBARRA MARTÍNEZ</b>
<b>Radicación:</b>	<b>11001-33-34-006-2019-00174-01</b>
<b>Demandante:</b>	<b>CODENSA SA ESP</b>
<b>Demandado:</b>	<b>SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS</b>
<b>Medio de control:</b>	<b>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – APELACIÓN DE AUTO</b>
<b>Asunto:</b>	<b>RECURSO DE APELACIÓN CONTRA AUTO QUE RECHAZÓ DEMANDA POR NO SUBSANACIÓN</b>

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra el auto de 6 de diciembre de 2019 proferido por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá DC a través del cual se rechazó la demanda y por consiguiente se declaró terminado el proceso.

## **I. ANTECEDENTES**

### **1. La demanda**

La sociedad Codensa SA ESP través de apoderado judicial en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho presentó demanda contra la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios con el fin de obtener la declaración de nulidad del acto administrativo contenido en la Resolución número SSPD 20188140357365 de 7 de diciembre de 2018, a través de la cual se resolvió un recurso de apelación contra la decisión administrativa número 07149434 de 17 de octubre de 2018 en el sentido de modificarla y ordenar la reliquidación de los valores de la cuenta número

Exp. 11001-33-34-006-2019-00174-01  
Actor: Codensa SA ESP  
Nulidad y restablecimiento del derecho  
Apelación de auto

2095467-5 y de la factura número 523517903 en los 4 meses anteriores por un valor de \$24`248.916,00.

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

Efectuado el respectivo reparto correspondió el conocimiento del asunto al Juzgado Sexto Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá (fl. 34 cdno. ppal. no. 1), despacho judicial que por auto de 6 de diciembre de 2019 (fls. 36 y vlto. *ibidem*) rechazó la demanda por no haber sido subsanada correctamente en el sentido de aportar la constancia de notificación del acto acusado por cuanto, si bien se presentó un escrito de subsanación con anexos se aportó copia de la constancia de notificación de otro acto administrativo distinto al que se demanda.

## **3. El recurso de apelación**

La parte actora interpuso el recurso de apelación (fls. 62 y vlto. cdno. ppal. no. 1) contra el auto que rechazó la demanda con el sustento de que por un error involuntario el acto acusado y la constancia de notificación no se adjuntaron con la demanda pero, que a través de este recurso adjunta ahora la constancia de notificación de la Resolución número SSPD 20188140357365 de 7 de diciembre de 2018 donde se observa claramente la fecha en que se produjo la notificación.

## **II. CONSIDERACIONES**

El auto recurrido será confirmado por las siguientes razones:

1) Las causales de rechazo de la demanda se encuentran establecidas en el artículo 169 del Código Contencioso Administrativo Ley 1437 de 2011 que dispone:

***“Artículo 169. Rechazo de la demanda. Se rechazará la demanda y se ordenará la devolución de los anexos en los siguientes casos:***

Exp. 11001-33-34-006-2019-00174-01  
Actor: Codensa SA ESP  
Nulidad y restablecimiento del derecho  
Apelación de auto

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 adicionales).

2) El Juzgado Sexto Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá por medio de auto de 9 de agosto de 2019 (fls. 36 y vlto. cdno. ppal.) se pronunció acerca del escrito de la demanda y consecuentemente le ordenó a la parte actora corregir la demanda en el término de diez (10) días como lo prevé el artículo 170 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011) so pena del rechazo de la misma, en el sentido de allegar copia de la respectiva constancia de notificación, publicación o ejecución del acto administrativo demandado, esto es, la Resolución número SSPD 20188140357365 de 7 de diciembre de 2018 en cumplimiento del numeral 1 del artículo 166 del CPACA, providencia que no fue objeto de impugnación y por tanto una vez ejecutoriada adquirió fuerza jurídica vinculante para la parte actora.

3) Luego, a través de un escrito de subsanación visible en los folios 37 y reverso del cuaderno principal del expediente la sociedad demandante manifestó adjuntar en medio físico y en disco compacto dos copias de los actos acusados con las respectivas constancias de su publicación, comunicación y notificación.

4) La Sala advierte que la parte actora no subsanó correctamente la demanda en la medida en que no aportó al expediente la constancia que le fue solicitada respecto de la notificación de la Resolución número SSPD 20188140357365 de 7 de diciembre de 2018 proferida por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, acto administrativo cuya nulidad se depreca con la demanda sino que, en su lugar aportó copia de la constancia de notificación de un acto administrativo totalmente distinto, de la Resolución número

Exp. 11001-33-34-006-2019-00174-01  
Actor: Codensa SA ESP  
Nulidad y restablecimiento del derecho  
Apelación de auto

20188140386995 de 20 de diciembre de 2018, acto completamente ajeno a los hechos y pretensiones de la demanda.

5) Sobre este punto debe precisarse que si bien el apoderado judicial de la parte demandante alega que no haber allegado la constancia de notificación correcta por un error involuntario y que para el efecto con el recurso de apelación aporta ahora el respectivo documento, se pone de presente que no es esta la oportunidad procesal para corregir la demanda por el hecho de que debió actuar con absoluto cuidado, concentración y diligencia desde la presentación de esta e inclusive en el término para su corrección por tratarse de una carga procesal impuesta expresamente y puntualmente asignada en el numeral 1 del artículo 166 del CPACA, además, de los documentos allegados con el recurso de alzada, concretamente la respuesta que obra en el folio 49 del paquete anexo del expediente de una petición de copias de Codensa SA ESP a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, se observa claramente que dicha empresa solicitó copia de la constancia de notificación del acto acusado hasta el 10 de diciembre de 2019, esto es, en forma posterior al auto que rechazó la demanda del 6 de diciembre de 2019, luego entonces no puede afirmarse que por un error involuntario en la subsanación de la demanda se aportó una copia distinta cuando para ese momento ni siquiera se habían realizado las gestiones pertinentes para obtener copia de los documentos solicitados.

Sin perjuicio de lo anterior debe estarse igualmente a lo dispuesto clara y categóricamente en el artículo 13 del Código General del Proceso -aplicable por la remisión legal expresa contenida en el artículo 306 de la ley 1437 de 2011- según el cual, *“las normas procesales son de orden público y, por consiguiente, de obligatorio cumplimiento, y en ningún caso podrán ser derogadas, modificadas o sustituidas por los funcionarios o particulares, salvo autorización expresa de la ley”*, lo cual instrumenta la garantía efectiva del derecho constitucional fundamental del debido proceso (art. 29) en condiciones de igualdad tanto para el demandante como para el demandado y los intervinientes en la respectiva actuación judicial.

Exp. 11001-33-34-006-2019-00174-01  
Actor: Codensa SA ESP  
Nulidad y restablecimiento del derecho  
Apelación de auto

6) En ese contexto fáctico y normativo la consecuencia jurídica que consagra la ley para el evento en que la demanda no se hubiere corregido dentro de la oportunidad legalmente establecida es el rechazo de la demanda, razón por la que se confirmará el auto de 6 de diciembre de 2019 proferido por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá.

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

### **R E S U E L V E:**

**1) Confírmase** el auto de 6 de diciembre de 2019 proferido por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Bogotá que rechazó la demanda por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**2) Ejecutoriado** este auto por secretaría **devuélvase** el expediente al Juzgado de origen, previas las constancias secretariales de rigor.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

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



**FREDY IBARRA MARTÍNEZ**  
Magistrado



**MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN**  
Magistrado



**ÓSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS**  
Magistrado

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA  
SUBSECCIÓN B

Bogotá DC, dos (2) de febrero de dos mil veintiuno (2021).

**Magistrado Ponente:** FREDY IBARRA MARTÍNEZ  
**Radicación:** 25000-23-41-000-2019-00208-00  
**Demandante:** EMPRESA COLOMBIANA DE PETROLEOS  
ECOPETROL  
**Demandado:** MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA  
**Medio de control:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL  
DERECHO  
**Asunto:** RESUELVE EXCEPCIONES PREVIAS

La Sala procede a decidir sobre la excepción previa propuesta por la entidad demandada de conformidad con lo expresamente dispuesto en el artículo 12 del Decreto Legislativo 806 de 2020<sup>1</sup> que preceptúa lo siguiente:

***“Artículo 12. Resolución de excepciones en la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. De las excepciones presentadas se correrá traslado por el término de tres (3) días en la forma regulada en el artículo 110 del Código General del Proceso, o el que lo sustituya. En este término, la parte demandante podrá pronunciarse sobre ellas y, si fuere el caso, subsanar los defectos anotados en las excepciones previas.***

***Las excepciones previas se formularán y decidirán según lo regulado en los artículos 100, 101 y 102 del Código General del Proceso. Cuando se requiera la práctica de pruebas a que se refiere el inciso segundo del artículo 101 del citado código, el juzgador las decretará en el auto que cita a la audiencia inicial, y en el curso de esta las practicará. Allí mismo, resolverá las excepciones previas que requirieron pruebas y estén pendientes de decisión.***

***Las excepciones de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta de legitimación en la causa y prescripción extintiva, se tramitarán y decidirán en los términos señalados anteriormente.***

---

<sup>1</sup> Norma vigente para el momento en que se encontraba ya en curso el trámite de las excepciones propuestas y por tanto debe aplicarse la norma de tránsito legislativo prevista en el inciso final del artículo 86 de la Ley 2080 de 2021.

*La providencia que resuelva las excepciones mencionadas deberá ser adoptada en primera instancia por el juez, subsección, sección o sala de conocimiento. Contra esta decisión procederá el recurso apelación, el cual será resuelto por la subsección, sección o sala del tribunal o Consejo de Estado. Cuando esta decisión se profiera en única instancia por los tribunales y Consejo de Estado se decidirá por el magistrado ponente y será suplicable.” (negrillas adicionales).*

## I. ANTECEDENTES

### 1. Excepciones propuestas

El Ministerio de Minas y Energía en el escrito de contestación de la demanda (fls. 360 a 382 vlto. cdno. ppal. no. 2) formuló como excepción previa la denominada “*falta de Integración del litisconsorcio necesario*” por el hecho de que la presente acción versa sobre reconocimientos que solicita Ecopetrol con cargo al Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC), razón por la cual considera necesario vincular al Ministerio de Hacienda y Crédito Público quien es el encargado de administrar los recursos de dicho fondo conforme lo establecido en el artículo 69 de la Ley 1151 de 2007.

De igual manera propuso como excepciones de mérito o de fondo las que denominó “*debida y adecuada motivación de los actos administrativos atacados y en consecuencia ausencia de título jurídico para solicitar la nulidad de los mismos*”, “*nemo auditur propriam turpitudinem suam allegans – Ecopetrol aduce su propia incuria en su beneficio*”, “*legalidad de los actos administrativos demandados – ausencia de título para solicitar la nulidad y el consecuente restablecimiento del derecho*” y, finalmente, las excepciones llamadas “*excepciones de fondo genéricas*” con el fin de que se declare cualquier otra excepción que se derive del acervo probatorio en favor del Ministerio de Minas y Energía.

### 2. Traslado de las excepciones

Dentro del término de traslado de las excepciones la parte actora mediante escrito allegado el 30 de enero de 2020 (fls. 392 a 394 vlto. cdno. ppal. no. 2)

manifestó que no evidencia la existencia de un litis consorcio necesario, toda vez que no concurren las condiciones establecidas en el artículo 61 del Código General del Proceso pues los actos administrativos cuestionados no fueron proferidos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público quien es el encargado de administrar el FEPC y acatar las órdenes emitidas por el Ministerio de Minas y Energía en los actos administrativos que este expida, sin embargo, con el fin de evitar discusiones al respecto solicitó vincular al proceso al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

## II. CONSIDERACIONES

Según lo dispuesto en el citado artículo 12 del Decreto 806 de 2020 las excepciones previas al igual que las de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta de legitimación en la causa y prescripción extintiva se decidirán según lo regulado en los artículos 100, 101 y 102 del Código General del Proceso, en esos términos respecto de las excepciones propuestas por la parte demandada se tiene lo siguiente:

1) En primer lugar, frente a la excepción de “*falta de Integración del litisconsorcio necesario*” se estima que le asiste razón a Ecopetrol toda vez que los actos acusados, esto es, los actos administrativos números 1-2018-093-37180 y 1-2018-093-37374 fueron proferidos por el Ministerio de Minas y Energía sin intervención alguna del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (fls. 52 a 55 vlto. cdno. ppal. no.1)

Frente a la conformación del litisconsorcio necesario el artículo 61 del Código General del Proceso preceptúa lo siguiente:

**“Artículo 61. Cuando el proceso verse sobre relaciones o actos jurídicos respecto de los cuales, por su naturaleza o por disposición legal, haya de resolverse de manera uniforme y no sea posible decidir de mérito sin la comparecencia de las personas que sean sujetos de tales relaciones o que intervinieron en dichos actos, la demanda deberá formularse por todas o dirigirse contra todas; si no se hiciera así, el juez, en el auto que admite la demanda, ordenará notificar y dar traslado de esta a quienes**

*falten para integrar el contradictorio, en la forma y con el término de comparecencia dispuestos para el demandado.*

*En caso de no haberse ordenado el traslado al admitirse la demanda, el juez dispondrá la citación de las mencionadas personas, de oficio o a petición de parte, mientras no se haya dictado sentencia de primera instancia, y concederá a los citados el mismo término para que comparezcan. El proceso se suspenderá durante dicho término.*

*Si alguno de los convocados solicita pruebas en el escrito de intervención, el juez resolverá sobre ellas y si las decreta fijará audiencia para practicarlas.*

*Los recursos y en general las actuaciones de cada litisconsorte favorecerán a los demás. Sin embargo, los actos que impliquen disposición del derecho en litigio solo tendrán eficacia si emanan de todos..” (negrillas de la sala)*

En igual sentido, la Sección Primera del Consejo de Estado<sup>2</sup> manifestó que:

*“El litisconsorcio necesario se sustenta, como lo explica la doctrina, en que existen múltiples casos en los que varias personas deben obligatoriamente comparecer dentro de un proceso, ora en calidad de demandantes, bien como demandados, por ser requisito necesario para dictar sentencia de mérito en el sentido que corresponda, dada la unidad inescindible con la relación de derecho sustancial en debate.”*

Sin perjuicio de lo anterior se tiene que el Ministerio de Minas y Energía es el encargado de liquidar y calcular la posición neta trimestral conforme lo establecido en el artículo 7 del Decreto 4839 de 2008 que dispone lo siguiente:

***“Artículo 7. Posición Neta Trimestral. El Ministerio de Minas y Energía calculará y liquidará mediante resolución, la Posición Neta Trimestral de cada Refinador y/o Importador***

*(..).” (negrillas de la sala)*

Así las cosas, si bien el Ministerio de Hacienda y Crédito Público administra los recursos del FEPC según lo dispuesto en el artículo 69 de la Ley 1511 de 2007 dicho fondo no intervino en las decisiones proferidas por el Ministerio de Minas y Energía sino que, se encarga únicamente de cumplir con las órdenes de pago emitidas por el ministerio anteriormente referido según lo preceptuado en el artículo 8 del Decreto 4839 de 2008:

---

<sup>2</sup> Consejo de Estado. Sección Primera, auto de 17 de julio de 2020. Rad. 76001-23-33-006-2014-01429-00. M.P. Oswaldo Giraldo López.

**“Artículo 8. Pagos con cargo a los recursos del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles -FEPC-. En el evento en que la Posición Neta Trimestral de cada refinador y/o importador sea positiva, el Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles -FEPC- cancelará en pesos, dentro de los cinco días (5) siguientes a la expedición de la resolución a que hace referencia el artículo 7° del presente decreto, el valor correspondiente.”** (Negrillas de la sala)

Es claro entonces que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público no está llamado a comparecer en el presente asunto pues no intervino en la expedición de los actos administrativos demandados y, en tal sentido tampoco se evidencia una relación sustancial que ante su ausencia impida adoptar una decisión de fondo lo cual igualmente no hace viable la sugerencia o petición de vinculación procesal de esa cartera ministerial como sujeto pasivo de la acción elevada por el Ministerio de Minas y Energía, sin perjuicio de que técnicamente la persona jurídica en contra de quien se dirige la demanda y que debe responder por los hechos de la demanda y sus pretensiones es la Nación, representada para este preciso asunto por el Ministerio de Minas y Energía<sup>3</sup>.

2) De otra parte en relación con las excepciones denominadas “*debida y adecuada motivación de los actos administrativos atacados y en consecuencia ausencia de título jurídico para solicitar la nulidad de los mismos*”, “*nemo auditur propriam turpitudinem suam allegans* – Ecopetrol aduce su propia incuria en su beneficio”, “*legalidad de los actos administrativos demandados – ausencia de título para solicitar la nulidad y el consecuente restablecimiento del derecho*” se tiene que estas se refieren únicamente al fondo del asunto, puesto que simplemente se apoyan en reafirmar la legalidad del acto administrativo demandado, por lo tanto su resolución será objeto de pronunciamiento en el fallo que ponga fin al proceso tal como lo establece el artículo 187 de la Ley 1437 de 2011.

---

<sup>3</sup> Los Ministerios como parte que son de la estructura administrativa del Estado del orden nacional no son personas jurídicas, por tanto para fines judiciales y de comparecencia en juicio sus titulares simplemente llevan la representación legal de la persona jurídica Nación según lo dispuesto en el artículo 159 de la Ley 1437 de 2011, por consiguiente la legitimación en la causa por pasiva en el presente asunto está debidamente establecida y debidamente vinculada al proceso la persona demandada.

3) Finalmente respecto de las excepciones denominadas “*excepciones de fondo genéricas*” la Sala no encuentra probada ninguna otra excepción que pueda y deba ser declarada en este momento procesal.

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

**RESUELVE:**

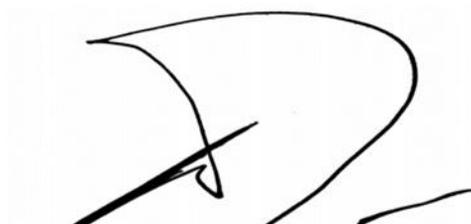
1º) **Decláranse no probadas** las excepciones “*falta de Integración del litisconsorcio necesario*” y las denominadas “*genéricas*” por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

2º) Cumplido lo anterior **devuélvase** el expediente al despacho para continuar con el trámite correspondiente.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**FREDY IBARRA MARTÍNEZ**  
Magistrado



**MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN**  
Magistrado



**ÓSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS**  
Magistrado

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA  
SUBSECCIÓN B

Bogotá DC, once (11) de febrero de dos mil veintiuno (2021).

**Magistrado Ponente:** FREDY IBARRA MARTÍNEZ  
**Radicación:** 25000-23-41-000-2019-00675-00  
**Demandante:** CORPORACIÓN NUESTRA IPS  
**Demandado:** MINISTERIO DEL TRABAJO  
**Medio de control:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**Asunto:** RESUELVE EXCEPCIONES PREVIAS

La Sala procede a decidir sobre las excepciones previas propuestas por la entidad demandada de conformidad con lo expresamente dispuesto en el artículo 12 del Decreto Legislativo 806 de 2020 que preceptúa lo siguiente:

***“Artículo 12. Resolución de excepciones en la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. De las excepciones presentadas se correrá traslado por el término de tres (3) días en la forma regulada en el artículo 110 del Código General del Proceso, o el que lo sustituya. En este término, la parte demandante podrá pronunciarse sobre ellas y, si fuere el caso, subsanar los defectos anotados en las excepciones previas.***

***Las excepciones previas se formularán y decidirán según lo regulado en los artículos 100, 101 y 102 del Código General del Proceso. Cuando se requiera la práctica de pruebas a que se refiere el inciso segundo del artículo 101 del citado código, el juzgador las decretará en el auto que cita a la audiencia inicial, y en el curso de esta las practicará. Allí mismo, resolverá las excepciones previas que requirieron pruebas y estén pendientes de decisión.***

***Las excepciones de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta de legitimación en la causa y prescripción extintiva, se tramitarán y decidirán en los términos señalados anteriormente.***

***La providencia que resuelva las excepciones mencionadas deberá ser adoptada en primera instancia por el juez, subsección, sección o sala de conocimiento. Contra esta decisión procederá el recurso apelación, el cual será resuelto por la subsección, sección o sala del tribunal o***

*Consejo de Estado. Cuando esta decisión se profiera en única instancia por los tribunales y Consejo de Estado se decidirá por el magistrado ponente y será suplicable.” (negrillas adicionales).*

## I. ANTECEDENTES

### 1. Excepciones propuestas

El Ministerio del Trabajo en escrito de contestación de la demanda (fls. 45 a 53 vlt. cdno. ppal.) formuló como excepción previa la denominada “*falta de Integración del litisconsorcio la entidad a la cual se consignó la multa (SENA)*” porque en el evento de que se declaren nulos los actos administrativos demandados, el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) por ser el beneficiario de la multa impuesta se vería afectado y debería reintegrar el valor de la sanción.

De igual manera propuso como excepción de mérito o de fondo la que llamó “*legalidad del acto administrativo por encontrarse ajustado a derecho y por gozar de todos los elementos necesarios para su validez y existencia jurídica*” y, finalmente, la excepción “*innominada*” con el fin de que se declare cualquier otra excepción que se derive del acervo probatorio en favor del Ministerio de Trabajo.

### 2. Traslado de las excepciones

Dentro del término de traslado de las excepciones la parte actora mediante escrito allegado electrónicamente el 10 de noviembre de 2020 (fls. 67 a 69 cdno. ppal.) manifestó que no es obligatoria la vinculación obligatoria del SENA toda vez que lo debatido en el presente asunto corresponde a una actuación desplegada directamente por el Ministerio del Trabajo, sumado al hecho de que el presente proceso no versa sobre relaciones o actos jurídicos en los cuales no sea posible decidir de fondo sin la comparecencia de las personas que sean sujetos de tales relaciones o que intervinieron en dichos actos pues, el debate se centra en declarar la nulidad de las resoluciones números 3611

de 2017, 5715 y 5540 de 2018 por medio de la cuales el Ministerio del Trabajo impuso una sanción en contra de la Corporación Nuestra IPS y resolvió los recursos interpuestos confirmando la decisión inicial.

## II. CONSIDERACIONES

Según lo dispuesto en el citado artículo 12 del Decreto 806 de 2020 las excepciones previas al igual que las de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta de legitimación en la causa y prescripción extintiva se decidirán según lo regulado en los artículos 100, 101 y 102 del Código General del Proceso, en esos términos respecto de las excepciones propuestas por la parte demandada se tiene lo siguiente:

- 1) En primer lugar, frente a la excepción de *“Falta de Integración del litisconsorcio la entidad a la cual se consignó la multa (SENA)”* se estima que le asiste razón a la Corporación Nuestra IPS toda vez que los actos administrativos acusados, estos son, las resoluciones nos. 3611 de 2017, 5540 y 5715 de 2018 fueron proferidos por el Ministerio del Trabajo sin intervención alguna del SENA.

Frente a la conformación del litisconsorcio necesario el artículo 61 del Código General del Proceso preceptúa los siguiente:

***“Artículo 61. Cuando el proceso verse sobre relaciones o actos jurídicos respecto de los cuales, por su naturaleza o por disposición legal, haya de resolverse de manera uniforme y no sea posible decidir de mérito sin la comparecencia de las personas que sean sujetos de tales relaciones o que intervinieron en dichos actos, la demanda deberá formularse por todas o dirigirse contra todas; si no se hiciere así, el juez, en el auto que admite la demanda, ordenará notificar y dar traslado de esta a quienes falten para integrar el contradictorio, en la forma y con el término de comparecencia dispuestos para el demandado.***

*En caso de no haberse ordenado el traslado al admitirse la demanda, el juez dispondrá la citación de las mencionadas personas, de oficio o a petición de parte, mientras no se haya dictado sentencia de primera instancia, y concederá a los citados el mismo término para que comparezcan. El proceso se suspenderá durante dicho término.*

*Si alguno de los convocados solicita pruebas en el escrito de intervención, el juez resolverá sobre ellas y si las decreta fijará audiencia para practicarlas.*

*Los recursos y en general las actuaciones de cada litisconsorte favorecerán a los demás. Sin embargo, los actos que impliquen disposición del derecho en litigio solo tendrán eficacia si emanan de todos..” (negrillas de la sala)*

En igual sentido la Sección Primera del Consejo de Estado<sup>1</sup> ha manifestado que:

*“El litisconsorcio necesario se sustenta, como lo explica la doctrina, en que existen múltiples casos en los que varias personas deben obligatoriamente comparecer dentro de un proceso, ora en calidad de demandantes, bien como demandados, por ser requisito necesario para dictar sentencia de mérito en el sentido que corresponda, dada la unidad inescindible con la relación de derecho sustancial en debate.”*

Sin perjuicio de lo anterior, si bien la sanción impuesta por el Ministerio del Trabajo en contra de la Corporación Nuestra IPS se debía consignar a favor del SENA dicha entidad no tuvo participación alguna en la actuación administrativa sancionatoria adelantada por el Ministerio pues tan solo funge como beneficiario de la multa según lo dispuesto en la resolución no. 3611 de 2017 de la siguiente manera:

***“La multa impuesta será con destino al SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE “SENA” y deberá ser cancelada una vez se encuentre ejecutoriado el presente acto administrativo a través de la página WEB [www.sena.gov.co](http://www.sena.gov.co), banner pagos en línea, previo registro respectivo y cumplimiento del procedimiento ahí establecido”***  
(negrillas de la sala)

Así las cosas, se advierte que el SENA no está llamado a comparecer en el presente asunto pues no intervino en la expedición de los actos administrativos demandados y en tal sentido tampoco se evidencia una relación sustancial que impida adoptar una decisión de fondo, pues, no se está en presencia de un vínculo de orden sustancial e inescindible que necesaria y forzosamente deba ser resuelto en este proceso.

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado. Sección Primera, auto de 17 de julio de 2020. Rad. 76001-23-33-006-2014-01429-00. M.P. Oswaldo Giraldo López.

2) Respecto de la excepción denominada “*legalidad del acto administrativo por encontrarse ajustado a derecho y por gozar de todos los elementos necesarios para su validez y existencia jurídica*” se tiene que esta se refiere únicamente al fondo del asunto puesto que simplemente se apoya en reafirmar la legalidad del acto administrativo demandado, por lo tanto su resolución será objeto de pronunciamiento en el fallo que ponga fin al proceso tal como lo establece el artículo 187 de la Ley 1437 de 2011.

3) Finalmente, respecto de la excepción “*innominada*” la Sala no encuentra probada en este momento procesal ninguna otra excepción que pueda y deba ser declarada.

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

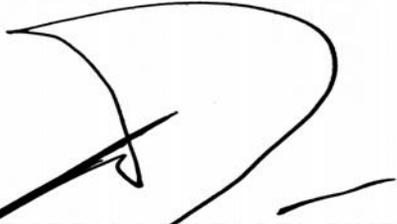
**RESUELVE:**

1º) **Declárase no probada** la excepción previa “*falta de integración del litisconsorcio con la entidad a la cual se consignó la multa (SENA)*” y la denominada “*innominada*”.

2º) Cumplido lo anterior **devuélvase** el expediente al despacho para continuar con el trámite correspondiente.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**FREDY IBARRA MARTÍNEZ**  
Magistrado

  
**MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN**  
Magistrado

  
**ÓSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS**  
Magistrado

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA  
SUBSECCIÓN B

Bogotá DC, dieciocho (18) de febrero de dos mil veintiuno (2021).

**Magistrado Ponente:** FREDY IBARRA MARTÍNEZ  
**Radicación:** 25000-23-41-000-2019-00823-00  
**Demandante:** MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL  
**Demandado:** COMISIÓN NACIONAL DE SERVICIO CIVIL  
**Medio de control:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**Asunto:** RESOLUCIÓN DE EXCEPCIONES PREVIAS

La Sala procede a decidir sobre las excepciones previas propuestas por la entidad demandada de conformidad con lo expresamente dispuesto en el artículo 12 del Decreto Legislativo 806 de 2020<sup>1</sup> que preceptúa lo siguiente:

***“Artículo 12. Resolución de excepciones en la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. De las excepciones presentadas se correrá traslado por el término de tres (3) días en la forma regulada en el artículo 110 del Código General del Proceso, o el que lo sustituya. En este término, la parte demandante podrá pronunciarse sobre ellas y, si fuere el caso, subsanar los defectos anotados en las excepciones previas.***

***Las excepciones previas se formularán y decidirán según lo regulado en los artículos 100, 101 y 102 del Código General del Proceso. Cuando se requiera la práctica de pruebas a que se refiere el inciso segundo del artículo 101 del citado código, el juzgador las decretará en el auto que cita a la audiencia inicial, y en el curso de esta las practicará. Allí mismo, resolverá las excepciones previas que requirieron pruebas y estén pendientes de decisión.***

***Las excepciones de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta de legitimación en la causa y prescripción extintiva, se tramitarán y decidirán en los términos señalados anteriormente.***

---

<sup>1</sup> Norma vigente para el momento en que se encontraba ya en curso el trámite de las excepciones propuestas y por tanto debe aplicarse la norma de tránsito legislativo prevista en el inciso final del artículo 86 de la Ley 2080 de 2021.

*La providencia que resuelva las excepciones mencionadas deberá ser adoptada en primera instancia por el juez, subsección, sección o sala de conocimiento. Contra esta decisión procederá el recurso apelación, el cual será resuelto por la subsección, sección o sala del tribunal o Consejo de Estado. Cuando esta decisión se profiera en única instancia por los tribunales y Consejo de Estado se decidirá por el magistrado ponente y será suplicable.” (negrillas adicionales).*

## I. ANTECEDENTES

### 1. Excepciones propuestas

La Comisión Nacional de Servicio Civil en el escrito de contestación de la demanda (fls. 72 y 73 cdno. ppal.) formuló como excepción previa la denominada “*falta de integración del litisconsorte necesario*” por el hecho de que los actos administrativos demandados afectan directamente a la Universidad de Medellín, toda vez que dicha institución fue la encargada de ejecutar el contrato número 314 de 2017 que comprendió el desarrollo del proceso de selección para la provisión de empleos vacantes desde la etapa de verificación de los requisitos mínimos hasta la consolidación de la información para finalmente conformar las listas de elegibles de los empleos ofertados en la convocatoria número 428 de 2016, razón por la cual considera necesario vincular a la Universidad de Medellín toda vez que es la llamada a pronunciarse sobre el cumplimiento de los requisitos y las exigencias preestablecidas en la convocatoria anteriormente referida.

De igual manera propuso la excepción “*innominada*” con el fin de que se declare cualquier otra excepción que se derive del acervo probatorio en favor de la Comisión Nacional de Servicio Civil.

### 2. Traslado de las excepciones

Dentro del término de traslado de las excepciones la parte actora mediante escrito allegado electrónicamente el 9 de noviembre de 2020 (fls. 78 y 79 cdno. ppal.) se opuso a que se declare probada la excepción propuesta, por estimar que en el presente asunto no se discute si la convocatoria fue desarrollada o

no por la Universidad de Medellín sino, aquel procedimiento administrativo iniciado por la Comisión Nacional de Servicio Civil en contra del Ministerio de Salud y Protección Social el cual culminó con la expedición de un acto administrativo que impuso una obligación de pago a este último.

## II. CONSIDERACIONES

Según lo dispuesto en el citado artículo 12 del Decreto 806 de 2020 las excepciones previas al igual que las de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta de legitimación en la causa y prescripción extintiva se decidirán según lo regulado en los artículos 100, 101 y 102 del Código General del Proceso, en esos términos respecto de las excepciones propuestas por la parte demandada se tiene lo siguiente:

1) En primer lugar, frente a la excepción de *“falta de integración del litisconsorte necesario”* se estima que le asiste razón al Ministerio de Salud y Protección Social toda vez que los actos administrativos acusados, estos son, las resoluciones números 20182120078195 y 20182120177705 de 2018 fueron proferidas por la Comisión Nacional de Servicio Civil sin intervención alguna de la Universidad de Medellín.

Frente a la conformación del litisconsorcio necesario el artículo 61 del Código General del Proceso preceptúa los siguiente:

***“Artículo 61. Cuando el proceso verse sobre relaciones o actos jurídicos respecto de los cuales, por su naturaleza o por disposición legal, haya de resolverse de manera uniforme y no sea posible decidir de mérito sin la comparecencia de las personas que sean sujetos de tales relaciones o que intervinieron en dichos actos, la demanda deberá formularse por todas o dirigirse contra todas; si no se hiciere así, el juez, en el auto que admite la demanda, ordenará notificar y dar traslado de esta a quienes falten para integrar el contradictorio, en la forma y con el término de comparecencia dispuestos para el demandado.***

*En caso de no haberse ordenado el traslado al admitirse la demanda, el juez dispondrá la citación de las mencionadas personas, de oficio o a petición de parte, mientras no se haya dictado sentencia de primera instancia, y concederá a los citados el mismo término para que comparezcan. El proceso se suspenderá durante dicho término.*

*Si alguno de los convocados solicita pruebas en el escrito de intervención, el juez resolverá sobre ellas y si las decreta fijará audiencia para practicarlas.*

*Los recursos y en general las actuaciones de cada litisconsorte favorecerán a los demás. Sin embargo, los actos que impliquen disposición del derecho en litigio solo tendrán eficacia si emanan de todos..” (negrillas de la sala)*

En igual sentido la Sección Primera del Consejo de Estado<sup>2</sup> ha manifestado que:

*“El litisconsorcio necesario se sustenta, como lo explica la doctrina, en que existen múltiples casos en los que varias personas deben obligatoriamente comparecer dentro de un proceso, ora en calidad de demandantes, bien como demandados, por ser requisito necesario para dictar sentencia de mérito en el sentido que corresponda, dada la unidad inescindible con la relación de derecho sustancial en debate.”*

De conformidad con lo anterior si bien la Universidad de Medellín fue la institución encargada de adelantar el proceso de selección dentro de la convocatoria número 428 de 2016 el presente asunto no tiene una relación sustancial con el objeto contractual desarrollado por dicha entidad ya que, se discute la legalidad de los actos administrativos por medio de los cuales la CNSC solicitó al Ministerio de Salud y la Protección Social el pago de los costos requeridos para adelantar el concurso de méritos para proveer 381 vacantes en el desarrollo del proceso de selección de dicha convocatoria tal como se evidencia en la parte resolutive de la resolución no. 20182120078195 de 2018 de la siguiente manera:

***“ARTÍCULO PRIMERO.- Establecer el valor a pagar a cargo del MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL en la suma de OCHOSCIENTOS DOCE MILLONES DOSCIENTOS CUARENTA Y DOS MIL OCHENTA Y NUEVE PESOS MCTE. (\$812.242.089), para financiar los costos que le corresponden en desarrollo del proceso de selección por mérito adelantado a través de la Convocatoria No.428 de 2016 - Grupo de Entidades del Orden Nacional.***

*(...)” (negrillas de la sala).*

---

<sup>2</sup> Consejo de Estado. Sección Primera, auto de 17 de julio de 2020. Rad. 76001-23-33-006-2014-01429-00. M.P. Oswaldo Giraldo López.

Así las cosas, según lo manifestado por la CNSC en el escrito de contestación de la demanda se evidencia que las etapas que ejecutó la Universidad de Medellín en desarrollo del contrato número 314 de 2017 no tienen relación alguna con el recaudo de los costos requeridos para adelantar el concurso de méritos toda vez que el objeto contractual se limitó a los siguientes aspectos:

*“Los resultados de la verificación de requisitos mínimos se publicaron el 10 de noviembre de 2017. Las reclamaciones al respecto se presentaron durante los días 14 y 15 de noviembre de 2017.*

*-Las respuestas a las reclamaciones y los resultados definitivos de la verificación de requisitos mínimos se publicaron el 14 de diciembre de 2017.*

*-La aplicación de las pruebas escritas para la convocatoria No. 428 de 2016 se surtió el 08 de abril de 2018 y los resultados de las pruebas básicas y funcionales se publicaron el 04 de mayo de 2018.*

*-Las respuestas a las reclamaciones y los resultados definitivos de las pruebas de competencias básicas y funcionales se publicaron el 08 de junio del año en curso.*

*-Los resultados definitivos de las pruebas de competencias comportamentales se publicaron el 16 de julio de 2018, fecha en la cual se publicaron los resultados de la prueba de valoración de antecedentes.*

*-Los resultados en firme de la etapa de valoración de antecedentes se publicaron el 31 de julio de los corrientes.*

*-Desde el 08 de agosto de 2018, se inició la publicación de las listas de elegibles.*

*-El Ministerio de Salud presentó solicitudes de exclusiones frente algunos elegibles.” (fl. 3 archivo no. 20201400510031 de la contestación de la demanda)*

Es claro entonces que la Universidad de Medellín no está llamada a comparecer en el presente asunto pues no intervino en la expedición de los actos administrativos demandados y en tal sentido tampoco se evidencia una relación sustancial que ante su ausencia impida adoptar una decisión de fondo, pues, no se está en presencia de un vínculo de orden sustancial e inescindible que necesaria y forzosamente deba ser resuelto en este proceso.

2) Finalmente respecto de la excepción “*innominada*” la Sala no encuentra probada ninguna otra excepción que pueda y deba ser declarada en este momento procesal.

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

**RESUELVE:**

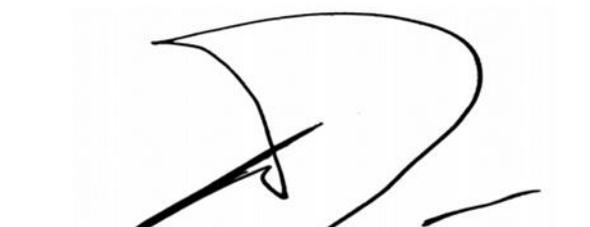
1º) **Decláranse no probadas** las excepciones “*falta de integración del litisconsorte necesario*” y la denominada “*innominada*” por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

2º) Cumplido lo anterior **devuélvase** el expediente al despacho para continuar con el trámite correspondiente.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**FREDY IBARRA MARTÍNEZ**  
Magistrado



**MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN**  
Magistrado



**ÓSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS**  
Magistrado



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

**AUTO INTERLOCUTORIO N° 2021-02-58-NYRD**

Bogotá D.C., Doce (12) de Febrero de dos mil veintiuno (2021)

**EXP. RADICACIÓN:** 25-000-2341-000-201901133-00  
**MEDIO DE CONTROL:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO.  
**ACCIONANTE:** ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD SANITAS S.A.  
**ACCIONADO:** NACION - SUPERINTENDENCIA  
NACIONAL DE SALUD Y  
ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS  
DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD  
SOCIAL EN SALUD  
**TEMAS:** REINTEGRO DE RECURSOS.  
**ASUNTO:** ADMITE DEMANDA.

**MAGISTRADO PONENTE MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN.**

Vista la constancia secretarial que antecede, procede el Despacho en esta oportunidad a pronunciarse sobre la admisión de la demanda, considerado el escrito de subsanación presentado por el demandante, previos los siguientes:

**I. ANTECEDENTES**

**ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD SANITAS S.A.**, por conducto de apoderado judicial y 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 **SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD Y ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD**. Como consecuencia de lo anterior, solicita:

*“A. se declare la nulidad de la Resolución 1601 del 26 de mayo de 2016, por medio de la cual se ordenó a EPS Sanitas reintegrar al Fondo de Solidaridad y Garantía la suma de CINCO MIL TRESCIENTOS DIECIOCHO MILLONES NOVECIENTOS SESENTA Y CINCO MIL NOVECIENTOS SETENTA Y CUATRO PESOS (\$5.318.965,976), más los intereses moratorios.*

*B. Se declare la nulidad de la Resolución No 8732 del 23 de septiembre de 2019, por medio de la cual se resolvió un recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución 1601 del 26 de mayo de 2016 modificando la misma y ordenando el reintegro a la Administradora de Recursos del Sistema General de Seguridad Social e Salud de la suma de CINCO MIL TRESCIENTOS DIECIOCHO MILLONES NOVECIENTOS SESENTA Y CINCO MIL NOVECIENTOS SETENTA Y CUATRO PESOS (\$5.318.965,976), y la indexación de este capital.*

*C. Como consecuencia de las declaratorias de nulidad precedentes, y a título de restablecimiento del derecho, se ordene a la Nación - Superintendencia Nacional de Salud a que se archive el proceso de reintegro de recursos del*

*Sistema General de Seguridad Social en Salud adelantado por esta entidad y que dio lugar a la expedición de los actos administrativos demandados.*

*D. como consecuencia de las declaratorias de nulidad precedentes, y a título de restablecimiento del derecho, se exonere a EPS Sanitas de la obligación de realizar cualquier pago por concepto de la orden impuesta en el proceso de reintegro de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud apropiados sin justa causa y que dio lugar a la expedición de las resoluciones demandadas.*

*Subsidiariamente, solicito se ordene solidariamente a la Nación - Superintendencia Nacional de Salud y a la administradora de Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - Adres - a reintegrar a mi mandante los dineros que llegase a pagar por concepto de la sanción impuesta mediante las resoluciones demandadas, junto con los respectivos intereses moratorios liquidados a la máxima tasa legal o en su defecto se reconozca el capital debidamente actualizado de conformidad con la variación del índice de precios al consumidor.*

*E. declarada la nulidad de los actos administrativos y una vez restablecido el derecho a favor de la accionante, solicito se condene en costas y al pago de agencias en derecho que se ocasionaren con ocasión a la presentación de esta demanda.”*

A través del Auto del 13 de noviembre de 2020, el Despacho inadmitió la demanda presentada concediendo el termino de diez (10) días al demandante para que procediera a anexar la constancia de conciliación prejudicial.

## II. CONSIDERACIONES

Mediante escrito de subsanación presentado oportunamente el 30 de noviembre de 2020, la parte actora aportó las documentales solicitadas por el despacho, por lo anterior se procede a realizar el estudio del agotamiento de los requisitos de procedibilidad y el análisis de oportunidad en la interposición del medio de control.

Vale la pena señalar que si bien la demanda fue radicada e inadmitida en virtud de la norma vigente en momento, es decir la Ley 1437 de 2011, para su admisión y notificación deberá ser analizada a la luz de la Ley 2080 de 2021, en atención a lo establecido en la norma de tránsito legislativo prevista en el artículo 86, que indica:

*“Artículo 86. Régimen de vigencia y transición normativa. La presente ley rige a partir de su publicación, con excepción de las normas que modifican las competencias de los juzgados y tribunales administrativos y del Consejo de Estado, las cuales solo se aplicarán respecto de las demandas que se presenten un año después de publicada esta ley.*

*Las nuevas reglas del dictamen pericial contenidas en la reforma a los artículos 218 a 222 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se aplicarán a partir de la publicación de la presente ley para los procesos y trámites iniciados en vigencia de la Ley 1437 de 2011 en los cuales no se hayan decretado pruebas. De conformidad con el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, modificado por el artículo 624 del Código General del Proceso, las reformas procesales introducidas en esta ley prevalecen sobre las anteriores normas de procedimiento desde el momento de su publicación y solo respecto de los procesos y trámites iniciados en vigencia de la Ley 1437 de 2011.*

*En estos mismos procesos, los recursos interpuestos, la práctica de pruebas decretadas, las audiencias convocadas, las diligencias iniciadas, los términos que hubieren comenzado a correr, los incidentes en curso y las notificaciones que se estén surtiendo, se regirán por las leyes vigentes cuando se interpusieron los recursos, se decretaron las pruebas, se iniciaron las audiencias o diligencias, empezaron a correr los términos, se promovieron los incidentes o comenzaron a surtirse las notificaciones.”*

## **2.1. Requisito de procedibilidad.**

El Artículo 161 del CPACA modificado por el artículo 34 de la Ley 2280 de 2021, respecto de los requisitos previos para demandar, preceptúa lo siguiente:

**“Artículo 161. Requisitos previos para demandar.** *La presentación de la demanda se someterá al cumplimiento de requisitos previos en los siguientes casos:*

*1. Cuando los asuntos sean conciliables, el trámite de la conciliación extrajudicial constituirá requisito de procedibilidad de toda demanda en que se formulen pretensiones relativas a nulidad con restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales.*

*(...)*

*2. Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo particular deberán haberse ejercido y decidido los recursos que de acuerdo con la ley fueren obligatorios. El silencio negativo en relación con la primera petición permitirá demandar directamente el acto presunto.*

*Si las autoridades administrativas no hubieran dado oportunidad de interponer los recursos procedentes, no será exigible el requisito al que se refiere este numeral”. (Negrita y subrayado fuera del texto).*

En el presente caso, se encuentran acreditados los requisitos de procedibilidad, previa interposición de la demanda, toda vez que:

- De un lado, contra la Resolución No 1601 del 26 de mayo de 2017 por medio de la cual “*se ordenó a EPS Sanitas reintegrar al Fondo de Solidaridad y Garantía la suma (...)*” proferido por la Superintendencia Nacional de Salud, procedía el recurso de reposición (artículo 5), el cual fue interpuesto por la EPS Sanitas S.A.S. y resuelta mediante la Resolución No 8732 del 23 de septiembre de 2019, proferida por la Superintendencia Nacional de Salud.

De otra parte, en el escrito de subsanación la parte demandante anexó la constancia de conciliación prejudicial ante la Procuraduría 119 Judicial II para Asuntos Administrativos, que se radico el 27 de noviembre de 2019 y se interrumpió durante todo el trámite conciliatorio hasta el día que se emitió la constancia, es decir hasta el 30 de enero de 2020. (PDF certificado audiencia)

En atención a lo anterior, se tiene por acreditados los presupuestos de procedibilidad de que trata el artículo 161 de la Ley 1437 de 2011 modificado por el artículo 34 de la Ley 2280 de 2021. No obstante, se llama la atención del extremo actor, por cuanto no aguardó a culminar la etapa de conciliación prejudicial, es decir a que se llevara a cabo la diligencia de conciliación, para acudir a la jurisdicción contenciosa, cuando esta etapa no tiene un carácter eminentemente formal, sino que tiene como objetivo evitar los encuentros litigiosos entre particulares y las autoridades públicas.

## 2.2. Oportunidad para presentar la demanda.

Artículo 164 de la Ley 1437 de 2011 - CPACA, establece que:

**Artículo 164. Oportunidad para presentar la demanda.** *La demanda deberá ser presentada: (...) 2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad: (...) d) Cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho, la demanda 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, según el caso, salvo las excepciones establecidas en otras disposiciones legales” (Subrayado fuera del texto normativo)*

Así las cosas, en el caso concreto la resolución No. 8732 del 23 de septiembre de 2019, con la que se puso fin a la actuación administrativa, fue notificada de manera personal el día 26 de septiembre de 2019 (PDF Notificación Personal SuperSalud).

En atención a lo anterior, el término de 4 meses previsto en el artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, inicio a contabilizarse desde el 27 de septiembre de 2019 hasta el 27 de enero de 2020. Empero, dicho termino fue interrumpido con la solicitud de la conciliación prejudicial en el periodo comprendido del 27 de noviembre hasta el 30 de enero de 2020, reanudándose el termino para interponer el medio de control a partir del día siguiente.

Así las cosas y como quiera que la demanda fue interpuesta el 18 de diciembre de 2019, es forzoso concluir que en el *Sub lite* no ha operado el fenómeno de la caducidad.

En consecuencia, al estar reunidos los requisitos previstos en la ley, se dispondrá la admisión de la demanda.

En mérito de lo expuesto,

### RESUELVE:

**PRIMERO: ADMITIR** el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho instaurado por la **ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S.A.**, contra la **SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD Y LA ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD**, por reunir los requisitos necesarios previstos por la ley. En consecuencia, se ordenará surtir el trámite previsto para el procedimiento ordinario y contemplado en los artículos 171 y s.s., de la Ley 1437 de 2011, modificados por los artículos 36, 37, 38 y siguientes de la Ley 2080 de 2021

**SEGUNDO: NOTIFICAR** en forma personal esta providencia, al igual que la demanda, a la **SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD**, a la **ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD**, 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 art. 199 del CPACA modificado por el art. 612 del C.G. del P y por el artículo 48 de la Ley 2080 de 2021, y **por estado** al demandante (Nº 1 Art. 171 y art. 201 del CPACA, modificado y adicionado por los artículos 50 y 51 de la Ley 2080 de 2021).

**TERCERO: Surtidas las notificaciones**, de la forma ordenada en el artículo 48 de la Ley 2080 de 2021 que modificó el artículo 199 de la ley 1437 de 2011, córrase traslado de la demanda a los sujetos procesales, por el término de treinta (30) días, de conformidad con lo establecido en el artículo 172 *ibídem*.

**CUARTO: 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 y consignada al No. 3-082-00-00636-6 del Banco Agrario denominada “CSJ-DERECHOS, ARANCELES, EMOLUMENTOS Y COSTOS-CUN”. El remanente que quede de esta suma al terminar el proceso deberá devolverse al interesado.

**QUINTO: ADVIÉRTASE** al representante de la entidad demandada, que durante el término para contestar la demanda, deberá allegar al expediente, copia de los antecedentes administrativos de los actos demandados, que se encuentren en su poder de conformidad con lo establecido en el parágrafo 1° del artículo 175 de la ley 1437 de 2011.

**SEXTO: INSTAR** tanto al extremo actor y como a la entidad accionada, para que proporcionen la demanda y la contestación, en formato Word o pdf editable, así como los respectivos anexos, también en formato digital, de manera organizada y legible.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**



**MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN.**

**Magistrado.**



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

**AUTO INTERLOCUTORIO N° 2021-02-376- AP**

Bogotá D.C., Doce (12) de febrero de dos mil veintiuno (2021)

**EXP. RADICACIÓN:** 250002341000 2021 0003 00  
**MEDIO DE CONTROL:** PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
**ACCIONANTE:** ANGÉLICA LOZANO CORREA  
**ACCIONADO:** GOBERNACIÓN DEL MAGDALENA, MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE y CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL MAGDALENA  
**TEMAS:** CONSERVACIÓN Y EL APROVECHAMIENTO SOSTENIBLE FRENTE A LAS OBRAS QUE SE ADELANTEN EN LA CIÉNAGA GRANDE DE SANTA MARTA  
**ASUNTO:** ESTUDIO DE ADMISIBILIDAD.

**MAGISTRADO PONENTE: MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN**

Procede el Despacho a pronunciarse sobre la admisibilidad de la acción popular instaurada por Angélica Lozano Correa, en contra del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Gobernación del Magdalena y la Corporación Autónoma Regional del Magdalena previos los siguientes,

**I. ANTECEDENTES.**

El 12 de enero de 2021, Angélica Lozano Correa en nombre propio y en su calidad de Senadora de la República, interpone acción popular por considerar amenazado los derechos colectivos al goce de un ambiente sano; la moralidad administrativa; la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, la conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en la Ciénaga Grande de Santa Marta, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente y la defensa del patrimonio público.

Lo anterior como quiera que su juicio dichas prerrogativas están siendo vulneradas en el sector de Ciénaga Grande de Santa Marta, uno de los ecosistemas tropicales más productivos del mundo, está siendo amenazado y como resultado de distintas actividades como la construcción de carreteras, el caudal de los ríos se ha reducido considerablemente, causando un

deterioro ambiental en la calidad y la dinámica natural de los cuerpos de agua.

De igual forma sostiene, que CORPAMAG adelantó el proceso de selección abreviada SAMC 007 de 2020, con la finalidad de adjudicar un contrato de obra destinado a la restauración hidráulica y ambiental de tributarios del sector occidental de la CGSM en el departamento del Magdalena y la restauración ambiental del CAÑO MARTINICA y CAÑO HONDO como aporte a la recuperación del ecosistema de la CGSM en el departamento del Magdalena, siendo favorecido en la escogencia el CONSORCIO PHDV, pues según la entidad, era el único proponente que cumple con todos los requisitos habilitantes del pliego de condiciones, por lo que se suscribió el referido convenio.

No obstante, manifiesta la libelista, que al publicar la resolución de adjudicación del contrato objeto del proceso de selección SAMC 007 de 2020, hasta después de 22 días hábiles después de la expedición de la misma, contraviniendo de forma evidente el artículo 2.2.1.1.1.7.1. del Decreto 1082 del 2015 y en consecuencia violando los principios de publicidad y transparencia de la contratación estatal.

Como pretensiones solicita:

- 1. Se declare la vulneración de los derechos colectivos a (i) la moralidad administrativa; (ii) la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, la conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente; (iii) la defensa del patrimonio público y (iv) el goce de un ambiente sano y, en consecuencia, sea ordenada su protección.*
- 2. Se ordene detener las obras, proyectos, concesiones, alianzas público-privadas y de cualquier tipo de intervenciones que actualmente ejecuten o adelanten, o pretendan adelantar, los contratistas, derivadas del proceso contractual referenciado en la presente demanda en la CGSM, que contraríen lo dispuesto en la Convención Ramsar y en la Política Nacional de Humedales Interiores de Colombia.*
- 3. Se ordene que se detenga la ejecución de los procesos de selección objetiva, bajo cualquier modalidad o similares, de contratación directa; de la firma de contratos o de la ejecución de los contratos ya celebrados, relacionados con los apartes contenidos en los de hechos de esta demanda o cualquier otro que se encuentre en curso.*

4. *Se ordene a la Corporación Autónoma Regional del Magdalena para que, en cumplimiento de lo recomendado por la Comisión Ramsar34 y de lo estipulado en el numeral 7 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993, emita un concepto técnico actualizado sobre la conservación y el aprovechamiento sostenible frente a las obras que se adelanten en la CGSM con el fin de garantizar su adecuada recuperación y protección*
5. *Anudado a lo anterior, se ordene a la Corporación Autónoma Regional del Magdalena para que, con base en el concepto técnico que emita, realice un cronograma en el que estipule cuáles serán las estrategias a seguir para la implementación de este, el presupuesto asignado y cuáles serán los plazos en los que están deberán cumplirse, identificando detalladamente los actores que participarán en cada una de ellas.*
6. *Se ordene a la Corporación Autónoma Regional del Magdalena investigar e implementar alternativas para el manejo de los sedimentos que resulten de la restauración de la CGSM.*
7. *Se ordene al Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible la elaboración de medidas que estipulen e impulsen las buenas prácticas en todas las actividades que se desarrollen al interior de la CGSM.*
8. *Se ordene la conformación de una Mesa para la Conservación de la CGSM en la que el Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Gobernación del Magdalena y Corporación Autónoma Regional del Magdalena rindan informes de manera periódica sobre todas las actuaciones que estén implementando para la conservación de la CGSM, indicando de manera detallada las etapas de cada actuación, los recursos que destinan y los actores involucrados.*
9. *Se ordene la conformación del Comité de Verificación de que trata el artículo 34 de la Ley 472 de 1998, conformado por el juez, las partes, los coadyuvantes, el Ministerio Público y las entidades encargadas de velar por los derechos colectivos que se encuentren amenazados o vulnerados.*

## II. CONSIDERACIONES

Vale la pena señalar que si bien la demanda fue radicada para la vigencia de la Ley 1437 de 2011, su admisión y notificación deberá ser analizada a la luz de la Ley 2080 de 2021, en atención a lo establecido en la norma de tránsito legislativo prevista en el artículo 86, que indica:

*“Artículo 86. Régimen de vigencia y transición normativa. La presente ley rige a partir de su publicación, con excepción de las normas que modifican las competencias de los juzgados y tribunales administrativos y del Consejo de Estado, las cuales solo se aplicarán respecto de las demandas que se presenten un año después de publicada esta ley.*

*Las nuevas reglas del dictamen pericial contenidas en la reforma a los artículos 218 a 222 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se aplicarán a partir de la publicación de la presente ley para los procesos y trámites iniciados en vigencia de la Ley 1437 de 2011 en los cuales no se hayan decretado pruebas. De conformidad con el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, modificado por el artículo 624 del Código General del Proceso, las reformas procesales introducidas en esta ley prevalecen sobre las anteriores normas de procedimiento desde el momento de su publicación y solo respecto de los procesos y trámites iniciados en vigencia de la Ley 1437 de 2011.*

*En estos mismos procesos, los recursos interpuestos, la práctica de pruebas decretadas, las audiencias convocadas, las diligencias iniciadas, los términos que hubieren comenzado a correr, los incidentes en curso y las notificaciones que se estén surtiendo, se regirán por las leyes vigentes cuando se interpusieron los recursos, se decretaron las pruebas, se iniciaron las audiencias o diligencias, empezaron a correr los términos, se promovieron los incidentes o comenzaron a surtir las notificaciones.”*

## **2.1. Jurisdicción y competencia**

Esta Corporación es competente para conocer del *sub lite* en virtud de la naturaleza del medio de control, la confluencia de los factores territorial y funcional, previstos en los artículos 15 y 16 de la ley 472 de 1998 y concretamente con ocasión de la modificación del numeral 16 del artículo 152 de la Ley 1437 de 2011, que establece:

**“ARTÍCULO 152. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN PRIMERA INSTANCIA.** 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.”* (Negrilla y subrayas fuera de texto)

Por lo que, considerando que en la presente acción popular se tiene varios accionados, entre ellos, la Gobernación de Magdalena, la Corporación Autónoma Regional del Magdalena y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, esta última, autoridad del orden nacional, por lo que en principio, se reúnen los factores para entender que este Tribunal es competente para conocer en primera instancia del asunto de la referencia.

## **2.2. Legitimación**

### **2.2.1. Por activa**

El artículo 12 de la Ley 472 de 1998 establece que “*Podrán ejercitar las acciones populares:*

1. *Toda persona natural o jurídica.*
2. *Las organizaciones No Gubernamentales, las Organizaciones Populares, Cívicas o de índole similar.*
3. *Las entidades públicas que cumplan funciones de control, intervención o vigilancia, siempre que la amenaza o vulneración a los derechos e intereses colectivos no se haya originado en su acción u omisión.*
4. *El Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo y los Personeros Distritales y municipales, en lo relacionado con su competencia.*
5. *Los alcaldes y demás servidores públicos que por razón de sus funciones deban promover la protección y defensa de estos derechos e intereses.” (Negrilla fuera de texto)*

Angélica Lozano Correa, en su calidad de Senadora de la República cuenta con legitimación por activa para incoar la presente acción constitucional en atención a su naturaleza pública y a lo establecido en el numeral 4 del artículo 12 *ibidem*

### **2.2.2. Por pasiva**

Al considerarse que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, es el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible es la autoridad nacional encargada de la gestión del ambiente y los recursos naturales renovables con miras a la conservación, recuperación, manejo y uso de los recursos del territorio nacional, esta legitimado para ser llamado a este juicio popular en calidad de demandado.

Así mismo en lo atiente a la Corporación Autónoma Regional del Magdalena y la Gobernación Departamental, pues este último como ente territorial debe encaminar sus actuaciones hacia la preservación del ecosistema y el primero al ser máxima autoridad ambiental en el territorio de su jurisdicción.

### **3. Requisito de procedibilidad**

De acuerdo con el inciso tercero del artículo 144 de la ley 1437 de 2011, se requiere que el actor antes de presentar la demanda haya solicitado a la autoridad administrativa que adopte las medidas necesarias de protección del derecho o interés colectivo amenazado o violado y que si transcurridos 15 días sin que la autoridad atiende la reclamación o se niega a ello, pueda acudir ante el juez. No obstante, de forma excepcional, se puede prescindir de dicho requisito si existe un inminente peligro de ocurrir un perjuicio irremediable en contra de esos derechos, lo cual debe sustentarse en la demanda.

Descendiendo al caso en concreto, se observa que en el expediente obran las peticiones elevadas el 13 de agosto y 20 de noviembre 2020 a las entidades demandadas, exponiendo las circunstancias fácticas indicadas en el libelo y solicitando “*la protección de la CGSM para que cese la amenaza y vulneración a los derechos colectivos anteriormente señalados*” y requiriendo otras información, así como también la respuesta a ofrecida por la Corporación

Autónoma Regional de Magdalena, respecto de la actividades contractuales y los estudios realizados.

En ese orden de ideas, se entiende acreditado el agotamiento del requisito de procedibilidad.

#### **4. Aptitud formal de la demanda**

El Despacho encuentra que la demanda reúne los requisitos y formalidades contenidos el artículo 18 de la Ley 472 de 1998, toda vez que se indica el derecho vulnerado (Fls 9 y 10), se relatan los hechos, acciones y omisiones que sustentan la acción (fls 2 a 8); se enuncian las pretensiones (fl. 8 y 9); se indican las autoridades y entidades responsables de la amenaza o agravio (fls. 10 a 11); las pruebas que se pretenden hacer valer (fls 31 a 32) y la dirección para notificación de las entidades demandadas (Fl. 32 a 33).

En consecuencia, al estar reunidos los requisitos previstos en la ley, se dispondrá la admisión de la demanda.

## **II. MEDIDAS CAUTELARES**

El accionante dentro de su escrito de demanda solicitó que se decretaran medidas cautelares, por lo que en atención a lo dispuesto en el artículo 233 de la Ley 1437 de 2011, se ordenará, mediante auto separado al presente, que se surta el traslado referido a los demandados para que si a bien lo tienen, se pronuncien sobre la solicitud de medida cautelar presentada.

### **RESUELVE**

**PRIMERO.-ADMITIR** la demanda presentada por Angélica Lozano Correa, en ejercicio del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos, en contra del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Gobernación del Magdalena y Corporación Autónoma Regional del Magdalena

**SEGUNDO.- NOTIFICAR** personalmente el auto admisorio a la Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Gobernación del Magdalena y Corporación Autónoma Regional del Magdalena, para lo cual se deberá tener en cuenta las direcciones aportadas por la parte demandante y el buzón para notificación judicial del demandado.

**TERCERO: - Surtidas las notificaciones**, de la forma ordenada en el artículo 48 de la Ley 2080 de 2021 que modificó el artículo 199 de la ley 1437 de 2011, córrase traslado de la demanda a los sujetos procesales, correr traslado por el término de diez (10) días contados a partir de la notificación personal para contestar la demanda, oportunidad en la que los demandados podrán solicitar las pruebas que pretendan hacer valer en el proceso.

**CUARTA.-Notificar** personalmente al agente del Ministerio Público.

**QUINTA.-** Notificar 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.

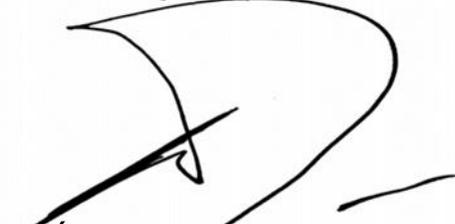
**SEXTA.-** Por secretaría remítase copia de la demanda y de esta providencia a la Defensoría del Pueblo para efectos del registro público de acciones populares en los términos del artículo 80 de la Ley 472 de 1998.

**SÉPTIMA-** Para efectos de la información que corresponde a los miembros de la comunidad en general en relación con la iniciación de este proceso, publíquese el auto admisorio de la demanda, a costa de los actores populares, en un diario de amplia circulación nacional. Para lo anterior se le concede un término de cinco (5) días contados a partir de la notificación de esta providencia.

**OCTAVA-** Por Secretaría publíquese el auto admisorio de la demanda mediante aviso que será fijado por el término de diez (10) días, por los medios electrónicos disponibles.

Además, las **demandadas deberán publicar**, en la respectiva entidad en lugar visible al público y en su página web, para los mismos fines el presente auto mediante aviso que será fijado cuando menos por el término de diez (10) días y remitir con destino a este proceso la constancia respectiva.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN**

**Magistrado**



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

**AUTO INTERLOCUTORIO N° 2019-11-60-NYRD**

Bogotá D.C., Doce (12) de Febrero de dos mil veinte (2020)

**EXP. RADICACIÓN:** 25-000-2341-000-202000063-00  
**MEDIO DE CONTROL:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO.  
**ACCIONANTE:** SALUD TOTAL EPS S.A.  
**ACCIONADO:** SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD Y OTROS.  
**TEMAS:** RESTITUCION DE RECURSOS  
**ASUNTO:** ADMITE DEMANDA

**MAGISTRADO PONENTE MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN.**

Vista la constancia secretarial que antecede, procede el Despacho en esta oportunidad a pronunciarse sobre la admisión de la demanda de la referencia, considerando el escrito de subsanación presentado por el demandante, previos los siguientes:

**I. ANTECEDENTES**

**SALUD TOTAL EPS-S S.A.**, por conducto de apoderado judicial y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 138 de la ley 1437 de 2011, presenta demanda en ejercicio del medio de control de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**, en contra de la **SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD Y ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD (ADRES)**

Como consecuencia de lo anterior, solicitan:

**“DECLARATIVA:**

**PRIMERA:** *Que se declare la NULIDAD, de los siguientes actos administrativos expedidos y notificados por la NACIÓN - SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD:*

- **RESOLUCION No. 004154 DEL 21 DE DICEMBRE DE 2016**, por medio de la cual se ordena la restitución de recursos por Terapias ABA no incluidas en el Plan Obligatorio de Salud ( hoy Plan de Beneficios en Salud), Salud), a cargo de **SALUD TOTAL EPS-S S.A.**, por la suma de **TRESCIENTOS OCHENTA MILLONES SEISCIENTOS DIECISÉIS MIL DOSCIENTOS PESOS M/CTE (\$380.616.200)**, correspondiente a capital y **DOSCIENTOS SESENTA Y DOS MILLONES SEISCIENTOS SESENTA Y DOS MIL SETECIENTOS CINCUENTA Y SEIS PESOS CON OCHENTA Y SEIS CENTAVOS M/CTE (\$262.662.756,86)** por concepto de intereses de mora con corte del 25 de noviembre de 2016.

- **RESOLUCIÓN 006541 DEL 11 DE JULIO DE 2019**, a través de la cual se modifica el acto inicial al resolver un recurso de reposición interpuesto por mi representada, fijando por concepto de restitución de recursos, la suma de **TRESCIENTOS OCHENTA MILLONES SEISCIENTOS DIECISÉIS MIL DOSCIENTOS PESOS M/CTE (\$380.616.200)** correspondientes a capital y **CUATROCIENTOS TREINTA Y CUATRO MILLONES NOVECIENTOS VEINTICINCO MIL DOSCIENTOS SETENTA Y UN PESOS Y OCHENTA Y NUEVE CENTAVOS M/CTE (\$434.925.271,89)** correspondientes a intereses de mora con corte al 23 de mayo de 2018, y demás intereses generados hasta que se realice la devolución.

**SEGUNDA:** Que la **ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD (ADRES)**, declare la **NULIDAD** de las resoluciones señaladas en la primera pretensión, así como las siguientes comunicaciones:

- **COMUNICACIONES: UTF2014-RNG-2938 y UTF2014-RNG-3987**, por medio de las cuales, se informa sobre la auditoría integral por concepto de recobros por tecnologías en salud no incluidas en el POS adelantadas por la Unión Temporal Nuevo FOSYGA (hoy ADRES), dentro del procedimiento consagrado en la Resolución 3361 de 2013 para el reintegro de los recursos del Fosyga apropiados o reconocidos sin justa causa, la cual arrojó como resultado un hallazgo de recobros por terapias ABA.
- **OFICIO 0000066944**, por medio del cual la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES), dio respuesta al Oficio NURC 2-2018-026146 del 9 de abril de 2018 de la Superintendencia Nacional de Salud, en donde se indicó el monto supuestamente por restituir a cargo de Salud Total EPS-S S.A.

#### **CONDENATORIAS.**

**PRIMERA.** Que, a título de **RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**, la **NACIÓN- SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD** y la **ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD (ADRES)**, restituyan a Salud Total EPS-S S.A. la suma de **QUINIENTOS SETENTA Y UNV MILLONES SETECIENTOS SESENTA Y OCHO MIL CUATROCIENTOS NOVENTA Y CINCO PESOS CON TREINTA Y SEIS CENTAVOS M/CTE (\$571.768.495,36)** por concepto de intereses de mora, descontados en el proceso de giro previo a mi representada.

**SEGUNDA.** Que se **CONDENE** en costas a las partes accionadas.

**TERCERA.** Que en la sentencia se tenga en cuenta lo dispuesto en los artículos 187, 189, 192 y 195 del CPACA, esto es, la Ley 1437 de 2011.

A través, del auto del 13 de noviembre de 2020, se inadmitió la demanda presentada concediendo el termino de 10 días al demandante para que procediera a : (i) allegar constancia de notificación de la Resolución No. 006541 del 11 de julio de 2019; (ii) retirar las pretensiones frente a las comunicaciones **UTF2014-RNG-2938** y **UTF2014-RGN-3987**, por ser actos no susceptibles de control jurisdiccional; (iii) corregir el poder allegado, pues no está debidamente otorgado, toda vez que es necesario que en tal documento, se determine e identifique claramente la totalidad de los actos administrativos a demandar y iv) se vinculara

al extremo actor a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES).

## II. CONSIDERACIONES

Vale la pena señalar que si bien la demanda fue radicada e inadmitida en virtud de la norma vigente en momento, es decir la Ley 1437 de 2011, para su admisión y notificación deberá ser analizada a la luz de la Ley 2080 de 2021, en atención a lo establecido en la norma de tránsito legislativo prevista en el artículo 86, que indica:

*“Artículo 86. Régimen de vigencia y transición normativa. La presente ley rige a partir de su publicación, con excepción de las normas que modifican las competencias de los juzgados y tribunales administrativos y del Consejo de Estado, las cuales solo se aplicarán respecto de las demandas que se presenten un año después de publicada esta ley.*

*Las nuevas reglas del dictamen pericial contenidas en la reforma a los artículos 218 a 222 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se aplicarán a partir de la publicación de la presente ley para los procesos y trámites iniciados en vigencia de la Ley 1437 de 2011 en los cuales no se hayan decretado pruebas. De conformidad con el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, modificado por el artículo 624 del Código General del Proceso, las reformas procesales introducidas en esta ley prevalecen sobre las anteriores normas de procedimiento desde el momento de su publicación y solo respecto de los procesos y trámites iniciados en vigencia de la Ley 1437 de 2011.*

*En estos mismos procesos, los recursos interpuestos, la práctica de pruebas decretadas, las audiencias convocadas, las diligencias iniciadas, los términos que hubieren comenzado a correr, los incidentes en curso y las notificaciones que se estén surtiendo, se regirán por las leyes vigentes cuando se interpusieron los recursos, se decretaron las pruebas, se iniciaron las audiencias o diligencias, empezaron a correr los términos, se promovieron los incidentes o comenzaron a surtirse las notificaciones.”*

### 2.1. Pretensiones

Mediante escrito de subsanación de demanda, presentado el día 19 de noviembre de 2020, se observa que el apoderado judicial de Salud Total EPS - S.A. adecuó las pretensiones quedando de la siguiente manera.

#### **“2.1 DECLARATIVA:**

***PRIEMRA:*** *Que se declare la NULIDAD, de los siguientes actos administrativos expedidos y notificados por la NACION- SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD:*

***RESOLUCIÓN No. 004154 DEL 21 DE DICEIMBRE DE 2016,*** *por medio de la cual se ordena la restitución de recursos por Terapias ABA no incluidas en el Plan Obligatorio de Salud (hoy Plan de Beneficios en Salud), a cargo de SALUD TOTOAL EPS-S S.A., por la suma de TRESCIENTOS OCHENTA MILLONES SEISCIENTOS DIECISÉIS MIL DOSCIENTOS PESOS M/CTE (\$380.616.200), correspondientes a capital y DOSCIENTOS SESENTA Y DOS MILLONES SEISCIENTOS SESENTA Y DOS MIL SETECIENTOS CINCUENTA Y SEIS PESOS CON OCHENTA Y SEIS CENTAVOS M/CTE (\$262.662.756,86) por conceptos de intereses de mora con corte del 25 de noviembre de 2016.*

**RESOLUCIÓN 006541 DEL 11 DE JULIO DE 2019**, a través de la cual se modifico el acto inicial al resolver un recurso de reposición por mi representada, fijando por concepto de restitución de recursos, la suma de **TRESCIENTOS OCHENTA MILLONES SEISCIENTOS DIECISEIS MIL DOSCIENTOS PESOS M/CTE (380.616.200)** correspondientes a capital y **CUATROCIENTOS TREINTE Y CUATRO MILLONES NOVECIENTOS VEINTICINCO MIL DOSCIENTOS SETENTA Y UN PESOS Y OCHENTA Y NUEVE CENTAVOS (M/CTE (434.925.271,89))** correspondientes a intereses de mora con corte al 23 de mayo de 2018, y demás intereses generados hasta que se realice la devolución.

## **2.2. CONDENATORIAS.**

**PRIMERA.** Que, a título de **RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**, la **NACION - SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD** y **l ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD (ADRES)**, restituya a **Salud Total EPS-S S.A.** la suma de **QUINIENTOS SETENTA Y UN MILLONES SETECIENTOS SESENTA Y OCHO MIL CUATROCIENTOS NOVENTA Y CINCO PESOS CON TREINTA Y SEIS CENTAVOS M/CTE (\$571.768.495,36)** por concepto de capital e intereses de mora, descontados en el proceso de giro previo a mi representada.

**SEGUNDA.** Que se **CONDENE** en costas a las partes accionadas.

**TERCERA.** Que en la sentencia se tenga en cuenta lo dispuesto en los articulo 187, 189, 192 y 195 del CPACA, esto es, la Ley 1437 de 2011.

## **2.2 Poder otorgado por Salud Total E.P.S**

A través de la subsanación presentada Salud Total EPS S.A. revoca el poder otorgado a la abogada que presentó el escrito de demanda y en su lugar el mandatario general manifiesta que asume la representación judicial del extremo actor de esta acción hasta su culminación, aportando el poder general obrante en la escritura pública 3346 del 4 de octubre de 2016 (página 49 a 86 del PDF 250002341000020200006300) y el certificado de existencia y representación legal (página 19 a 48 del PDF 250002341000020200006300), el cual incorpora la inscripción del mandato general otorgado a Oscar Iván Jiménez Jiménez (página 35 PDF 250002341000020200006300).

En consecuencia, al estar reunidos los requisitos previstos en la ley, se dispondrá la admisión de la demanda.

En mérito de lo expuesto

### **RESUELVE:**

**PRIMERO: ADMITIR** el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho instaurado por **SALUD TOTAL EPS-S S.A.**, contra la **SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD** y la **ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD - ADRES**, por reunir los requisitos necesarios previstos por la ley. En consecuencia, se ordenará surtir el trámite previsto para el procedimiento ordinario y contemplado en los artículos 171 y s.s., de la Ley 1437 de 2011, modificados por los artículos 36, 37, 38 y siguientes de la Ley 2080 de 2021.

**SEGUNDO: NOTIFICAR** en forma personal esta providencia, al igual que la demanda, a la **SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD** y a la **ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD - ADRES** y a la **AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO**, mediante mensaje dirigido al buzón electrónico para notificaciones judiciales, de conformidad con el art. 199 del CPACA modificado por el art. 612 del C.G. del P y por el artículo 48 de la Ley 2080 de 2021, y por estado al demandante (N° 1 Art. 171 y art. 201 del CPACA, modificado y adicionado por los artículos 50 y 51 de la Ley 2080 de 2021).

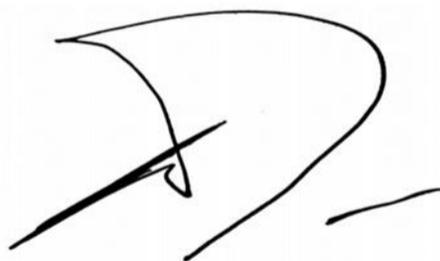
**TERCERO: Surtidas las notificaciones**, de la forma ordenada en el artículo 48 de la Ley 2080 de 2021 que modificó el artículo 199 de la ley 1437 de 2011, córrase traslado de la demanda a los sujetos procesales, por el término de treinta (30) días, de conformidad con lo establecido en el artículo 172 ibidem

**CUARTO: SEÑALESE** 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 y consignada al No. 3-082-00-00636-6 del Banco Agrario denominada “CSJ-DERECHOS, ARANCELES, EMOLUMENTOS Y COSTOS-CUN”. El remanente que quede de esta suma al terminar el proceso deberá devolverse al interesado.

**QUINTO: ADVIÉRTASE** al representante de la entidad demandada, que, durante el término para contestar la demanda, deberá allegar al expediente, copia de los antecedentes administrativos de los actos demandados, que se encuentren en su poder de conformidad con lo establecido en el parágrafo 1° del artículo 175 de la ley 1437 de 2011.

**SEXTO: INSTAR** tanto al extremo actor y como a la entidad accionada, para que proporcionen la demanda y la contestación, en formato Word o pdf editable, así como los respectivos anexos, también en formato digital, de manera organizada y legible.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**



**MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN.**

**Magistrado.**



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

**AUTO INTERLOCUTORIO N° 2021-02-62 NYRD**

Bogotá, D.C., Doce (12) de Febrero de dos mil veintiuno (2021)

**EXP. RADICACIÓN:** 25000234100020200032300  
**MEDIO DE CONTROL:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO.  
**ACCIONANTE:** AGENCIA DE ADUANAS CEVA LOGISTICS S.A.S.  
**ACCIONADO:** DIRECCION DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES - DIAN - DIRECCION SECCIONAL DE ADUANAS BOGOTA.  
**TEMAS:** NULIDAD DE ACTOS ADMINISTRATIVOS QUE IMPONEN DECOMISO DE UNA MERCANCIA IMPORTADA SIN CUMPLIR CON LOS REQUISITOS PREVIOS.  
**ASUNTO:** ADMITE DEMANDA.

**MAGISTRADO PONENTE:** MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN.

Vista la constancia secretarial que antecede, procede el Despacho a pronunciarse sobre la admisión de la demanda, considerando el escrito de subsanación presentado por el demandante, previos los siguientes:

**I. ANTECEDENTES**

La **AGENCIA DE ADUANAS CEVA LOGISTICS S.A.S.**, 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 -DIAN-**. Como consecuencia de lo anterior, solicita:

- a) Se revoque en su totalidad las **Resoluciones No.002293 del 10 de mayo de 2019 y No.601-0054418 del 25 de octubre de 2019**, de la División de la Gestión de Fiscalización de la Dirección Seccional de Aduanas de Bogotá de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (**DIAN**).
- b) Como consecuencia de lo anterior, y a título de restablecimiento del derecho, **AGENCIA DE ADUANAS CEVA LOGISTICS S.A.S.**, se ordene la entrega la mercancía decomisada.

A través del Auto No. 2020-11-482-NYRD del 27 de noviembre de 2020, el Despacho inadmitió la demanda presentada concediendo un termino de diez 10 días al demandante para que procediera a corregir la designación de las partes y sus representantes, pues **GM COLMOTORES** debe ser llamado como tercero con interés y no como litis consorte necesario y acreditara el cumplimiento de la carga impuesta en el artículo 6 del Decreto 806 del 4 de junio de 2020.

**II. CONSIDERACIONES.**

Vale la pena señalar que si bien la demanda fue radicada e inadmitida en virtud de la norma vigente en momento, es decir la Ley 1437 de 2011, para su admisión y notificación deberá ser analizada a la luz de la Ley 2080 de 2021, en atención a lo establecido en la norma de tránsito legislativo prevista en el artículo 86, que indica:

*“Artículo 86. Régimen de vigencia y transición normativa. La presente ley rige a partir de su publicación, con excepción de las normas que modifican las competencias de los juzgados y tribunales administrativos y del Consejo de Estado, las cuales solo se aplicarán respecto de las demandas que se presenten un año después de publicada esta ley.*

*Las nuevas reglas del dictamen pericial contenidas en la reforma a los artículos 218 a 222 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se aplicarán a partir de la publicación de la presente ley para los procesos y trámites iniciados en vigencia de la Ley 1437 de 2011 en los cuales no se hayan decretado pruebas. De conformidad con el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, modificado por el artículo 624 del Código General del Proceso, las reformas procesales introducidas en esta ley prevalecen sobre las anteriores normas de procedimiento desde el momento de su publicación y solo respecto de los procesos y trámites iniciados en vigencia de la Ley 1437 de 2011.*

*En estos mismos procesos, los recursos interpuestos, la práctica de pruebas decretadas, las audiencias convocadas, las diligencias iniciadas, los términos que hubieren comenzado a correr, los incidentes en curso y las notificaciones que se estén surtiendo, se regirán por las leyes vigentes cuando se interpusieron los recursos, se decretaron las pruebas, se iniciaron las audiencias o diligencias, empezaron a correr los términos, se promovieron los incidentes o comenzaron a surtirse las notificaciones.”*

Mediante escrito de subsanación de demanda presentado oportunamente el 15 de diciembre de 2020, se observa que el apoderado judicial de agencias de aduanas Ceva Logistics S.A.S., en efecto corrigió los yerros indicados por el despacho adecuando la designación de las partes y sus representantes (pág. 112 -113 PDF 05SUBSANADEMANDA), indicando que GM COLMOTORES es un tercero interesado en las resultas del proceso al ser esta ultima la propietaria de los bienes decomisados, por lo tanto la decisión que se tome en el *sub lite* la afectara directamente .

De igual forma se observa que la parte actora aportó constancia de remisión de demanda y sus anexos por medio de correo electrónico a la entidad demandada, Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y al Ministerio Publico. (pág. 114-115 PDF 05SUBSANADEMANDA)

En consecuencia, al estar reunidos los requisitos previos en la ley, se dispondrá la admisión de la demanda.

En mérito de lo expuesto,

## RESUELVE

**PRIMERO: ADMITIR** el Medio de Control de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** instaurado por **AGENCIA DE ADUANAS CEVA LOGISTICS**, respecto de las pretensiones referentes a las Resoluciones las Resoluciones No.002293 del 10 de mayo de 2019 y No.601-0054418 del 25 de octubre de 2019 por reunir los requisitos necesarios previstos por la ley.

**SEGUNDO: VICULAR** a **GM COLMOTORES S.A.**, como tercero con interés por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**TERCERO: REQUERIR** a la parte demandante para que en inmediatamente aporte el certificado de existencia y representación de **GM COLMOTORES S.A.**, en donde conste su dirección electrónica de notificación.

**CUARTO: NOTIFICAR** en forma personal esta providencia, al igual que la demanda, a la **DIRECCION DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES - DIAN - DIRECCION SECCIONAL DE ADUANAS BOGOTA**, a **GM COLMOTORES S.A.** 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 art. 199 del CPACA modificado por el art. 612 del C.G. del P y por el artículo 48 de la Ley 2080 de 2021, y **por estado** al demandante (Nº 1 Art. 171 y art. 201 del CPACA, modificado y adicionado por los artículos 50 y 51 de la Ley 2080 de 2021).

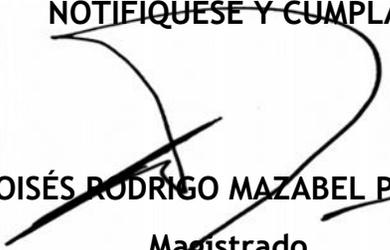
**QUINTO: Surtidas las notificaciones**, de la forma ordenada en el artículo 48 de la Ley 2080 de 2021 que modificó el artículo 199 de la ley 1437 de 2011, córrase traslado de la demanda a los sujetos procesales, por el término de treinta (30) días, de conformidad con lo establecido en el artículo 172 *ibidem*.

**SEXTO: SEÑALESE** 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 y consignada al No. 3-082-00-00636-6 del Banco Agrario denominada "CSJ-DERECHOS, ARANCELES, EMOLUMENTOS Y COSTOS-CUN". El remanente que quede de esta suma al terminar el proceso deberá devolverse al interesado.

**SÉPTIMO: ADVIÉRTASE** al representante de la entidad demandada, que durante el término para contestar la demanda, deberá allegar al expediente, copia de los antecedentes administrativos de los actos demandados, que se encuentren en su poder de conformidad con lo establecido en el parágrafo 1º del artículo 175 de la ley 1437 de 2011.

**SÉPTIMO: INSTAR** tanto al extremo actor y como a la entidad accionada, para que proporcionen la demanda y la contestación, en formato Word o pdf editable, así como los respectivos anexos, también en formato digital, de manera organizada y legible.

**NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE**

  
**MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN**  
Magistrado

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**  
**SECCIÓN PRIMERA**  
**SUBSECCIÓN “A”**

Bogotá D.C., diecinueve (19) de febrero de dos mil veintiuno (2021)

**Magistrado Ponente:** Dr. LUIS MANUEL LASSO LOZANO  
**Referencia:** Exp. No. 250002341000202000488-00  
**Demandante:** SINDICATO DE PROCURADORES  
JUDICIALES, PROCURAR  
**Demandado:** PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN Y  
OTRO  
**MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD ELECTORAL**  
**Asunto:** Declara terminación del proceso.

**ANTECEDENTES.**

Mediante providencia del 14 de diciembre de 2020, se admitió para tramitar en **única instancia**, la demanda presentada por el Sindicato de Procuradores Judiciales, PROCURAR, contra la Procuraduría General de la Nación y la señora Magda Patricia Romero Otálvaro, 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 Decreto 440 del 21 de abril 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.

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

---

<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.

<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 práctica la notificación, el nombre del notificado y la providencia a notificar.

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 lo siguiente.

“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.

Exp. No. 250002341000202000488-00  
Demandante: SINDICATO DE PROCURADORES JUDICIALES, PROCURAR  
Demandado: PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN Y OTRO  
Nulidad 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 14 de diciembre de 2020; el auto admisorio de la demanda fue notificado a **todos los sujetos procesales**, incluyendo al Agente del Ministerio Público el 18 de diciembre 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 11 de enero de 2021<sup>3</sup> y venció el 8 de febrero 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 el correo electrónico de la contestación de la demanda allegado por la Procuraduría General de la Nación. Sin embargo, en cuanto a la demandada Magda Patricia Romero Otálvaro, según el informe de Secretaría, esta dependencia notificó el auto admisorio al correo electrónico brindado en la demanda, sin manifestación alguna.

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 demandado y ii) que la

---

<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.”.

Exp. No. 250002341000202000488-00  
Demandante: SINDICATO DE PROCURADORES JUDICIALES, PROCURAR  
Demandado: PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN Y OTRO  
Nulidad electoral

comunidad se entere de la existencia del proceso para que quien lo desee pueda coadyuvar o intervenir en el proceso; fines que no se produjeron 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.

Finalmente, se ordenará por medio de la Secretaría de la Sección efectuar el cambio en el sistema de reparto para modificar el nombre del ponente del presente asunto; toda vez que el expediente fue repartido para conocimiento del Magistrado Moisés Rodrigo Mazabel Pinzón, pero en virtud del auto del 14 de diciembre de 2020, mediante el cual se aceptó el impedimento, el conocimiento del expediente pasó al suscrito Magistrado sustanciador.

En razón y mérito de lo expuesto.

### **RESUELVE**

**PRIMERO.- DECLÁRASE** terminado por abandono el proceso instaurado por el Sindicato de Procuradores Judiciales, PROCURAR, según lo dispuesto en el literal g) del numeral 1º del artículo 277 de la Ley 1437 de 2011.

**SEGUNDO.-** Por intermedio de la Secretaría de la Sección, EFECTÚESE el cambio en el sistema de reparto para modificar el nombre del Magistrado sustanciador del presente caso, por las razones expuestas previamente.

**TERCERO.- ARCHÍVESE** el expediente, previas las notificaciones y anotaciones del caso.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**LUIS MANUEL LASSO LOZANO**  
Magistrado



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA  
SUBSECCIÓN B

AUTO INTERLOCUTORIO N° 2021-02-61 NYRD

Bogotá, D.C., Doce (12) de Febrero de dos mil veintiuno (2021)

EXP. RADICACIÓN: 250002341000202000583-00  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: MEXICHEM DERIVADOS DE COLOMBIA S.A.  
DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO.  
TEMA: ACTO ADMINISTRATIVO QUE IMPONE UNA SANCIÓN POR VIOLAR LA LIBRE COMPETENCIA  
ASUNTO: ADMITE DEMANDA  
MAGISTRADO PONENTE: MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN

Vista la constancia secretarial que antecede, procede el Despacho en esta oportunidad a pronunciarse sobre la admisión de la demanda de la referencia, considerando el escrito de subsanación presentado por el demandante, previos los siguientes:

I. ANTECEDENTES

La sociedad **MEXICHEM DERIVADOS DE COLOMBIA S.A.**, por conducto de apoderado judicial y 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 **SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO** Como consecuencia de lo anterior, solicita:

*Primera: Declarar la nulidad parcial de los siguientes artículos de la Resolución 57600 del 28 de octubre de 2019, “por la cual se impone unas sanciones por infracciones del régimen de protección de la competencia y se adoptan otras determinaciones”, proferida por la Superintendencia de Industria y Comercio, en lo que concierne a la sociedad Mexichem Derivados de Colombia S.A:*

- *Artículo Séptimo, en cuanto resuelve “DECLARAR que (...) MEXICHEM DERIVADOS DE COLOMBIA S.A. identificado con NIT 832.010.819-6 violo la libre competencia por haber actuado en contravención del artículo 1 de la Ley 155 de 1959 en el mercado de la soda caustica, de conformidad con los motivos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución”.*

- *Artículo Noveno, en cuanto resuelve “IMPONER a (...) MEXICHEM DERIVADOS DE COLOMBIA S.A., identificada con NIT. 932.010.819-6, por haber violado el artículo 1 de la Ley 155 de 1959, las siguientes multas: (...) 9.4 A MEXICHEM, DERIVADOS DE COLOMBIA S.A., identificado con NIT. 832.010.819-6, una multa de MIL DOSCIENTOS NUEVE MILLONES CUARENTA Y NUEVE MIL TRECIETOS SESENTA PESOS MONEDA CORRIENTE (\$1.209.049.360.) equivalente a MIL CUATROCIENTOS SESENTA SALARIOS MINIMOS MENSUALES LEGALES VIGENTE (1.460 SMMMLV),” esta sanción no fue reducida en la Resolución 1624 de 2020.*

**SEGUNDA:** *Declarar la nulidad del Artículo Sexto de la Resolución 1624 del 24 de enero de 2020, “por medio de la cual se decide uno de los recursos de comercio, con el que resolvió “CONFIRMAR en sus partes restantes la Resolución No. 57600 del 28 de octubre de 2019”. En cuanto no elimino o redujo la sanción impuesta a MEXICHEM DERIVADOS DE COLOMBIA S.A., identificada con NIT. 832.010.819-6 en la Resolución 57600 de 2019.*

**TERCERA:** *como consecuencia de las revocatorias anteriores y a título de restablecimiento del derecho, ordenar a la Superintendencia de Industria y Comercio la devolución de la sumas que efectivamente haya pagado MEXICHEM DERIVADOS DE COLOMBIA S.A. (capital e intereses corrientes), como consecuencia de la sanción impuesta por la Resolución 57600 del 28 de octubre de 2019, confirmada por la Resolución 1624 del 24 de enero de 2020, multa cuyo valor fue establecido en mil doscientos nueve millones cuarenta y nueve mil trescientos sesenta pesos moneda corriente (\$1.209.049.360). estas sumas deben ser actualizadas monetariamente hasta la fecha en la que se profiera sentencia.*

**CUARTA:** *Condenar a la Superintendencia de Industria y Comercio a apagar intereses corrientes a la tasa máxima legal permitida, sobre las sumas efectivamente pagadas por MEXICHEM DERIVADOS DE COLOMBIA S.A. a la Superintendencia de Industria y comercio, como consecuencia de la sanción por mil doscientos nueve millones cuarenta y nueve mil trescientos sesenta pesos moneda corriente (\$1.2009.049.360). tales intereses corrientes deben ser liquidados desde la fecha de pago de dicha suma y hasta el momento en que se decida el proceso.*

**QUINTA:** *Condenar en costas y agencia en derecho a la parte demandada.*

A través del auto 2020-12-514 NYRD del 4 de diciembre de 2020, el Despacho inadmitió la demanda presentada concediendo el termino de diez (10) días al accionante para que (i) determinara e individualizara los hechos de la demanda y (ii) anexara los actos administrativos demandados y sus respectivas constancias de notificación.

## II. CONSIDERACIONES

Mediante escrito de subsanación de la demanda presentado oportunamente el día 16 de diciembre de 2020, se observa que el apoderado judicial de Mexichem Derivados de Colombia S.A., en efecto corrigió los yerros indicados por el Despacho, allegando los anexos obligatorios y adecuó los hechos de la demanda, Por lo anterior se procederá a realizar el análisis del requisito de procedibilidad y el de oportunidad.

Vale la pena señalar que si bien la demanda fue radicada e inadmitida en virtud de la norma vigente en momento, es decir la Ley 1437 de 2011, para su admisión y notificación deberá ser analizada a la luz de la Ley 2080 de 2021, en atención a lo establecido en la norma de tránsito legislativo prevista en el artículo 86, que indica:

*“Artículo 86. Régimen de vigencia y transición normativa. La presente ley rige a partir de su publicación, con excepción de las normas que modifican las competencias de los juzgados y tribunales administrativos y del Consejo de Estado, las cuales solo se aplicarán respecto de las demandas que se presenten un año después de publicada esta ley.*

*Las nuevas reglas del dictamen pericial contenidas en la reforma a los artículos 218 a 222 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se aplicarán a partir de la publicación de la presente ley para los procesos y trámites iniciados en vigencia de la Ley 1437 de 2011 en los cuales no se hayan decretado pruebas. De conformidad con el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, modificado por el artículo 624 del Código General del Proceso, las reformas procesales introducidas en esta ley prevalecen sobre las anteriores normas de procedimiento desde el momento de su publicación y solo respecto de los procesos y trámites iniciados en vigencia de la Ley 1437 de 2011.*

*En estos mismos procesos, los recursos interpuestos, la práctica de pruebas decretadas, las audiencias convocadas, las diligencias iniciadas, los términos que hubieren comenzado a correr, los incidentes en curso y las notificaciones que se estén surtiendo, se regirán por las leyes vigentes cuando se interpusieron los recursos, se decretaron las pruebas, se iniciaron las audiencias o diligencias, empezaron a correr los términos, se promovieron los incidentes o comenzaron a surtirse las notificaciones.”*

## **2.1. Requisito de procedibilidad.**

El Artículo 161 del CPACA, modificado por el artículo 34 de la Ley 2280 de 2021, respecto de los requisitos previos para demandar, preceptúa lo siguiente:

*“Artículo 161. Requisitos previos para demandar. La presentación de la demanda se someterá al cumplimiento de requisitos previos en los siguientes casos:*

*1. Cuando los asuntos sean conciliables, el trámite de la conciliación extrajudicial constituirá requisito de procedibilidad de toda demanda en que se formulen pretensiones relativas a nulidad con restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales.*

*(...)*

*2. Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo particular deberán haberse ejercido y decidido los recursos que de acuerdo con la ley fueren obligatorios. El silencio negativo en relación con la primera petición permitirá demandar directamente el acto presunto.*

*Si las autoridades administrativas no hubieran dado oportunidad de interponer los recursos procedentes, no será exigible el requisito al que se refiere este numeral”.*

*(Negrita y subrayado fuera del texto).*

En el presente caso, se encuentran acreditados los requisitos de procedibilidad, previa interposición de la demanda, toda vez que:

- . De un lado contra la **Resolución No. 57600 del 28 de octubre de 2019**, procedía recurso de reposición (artículo 20) (pág. 259 PDF 09 CORREOSUBSANACIÓN), el cual fue presentado y resuelto por la administración mediante la **Resolución 1624 del 24 de enero de 2020** (pág. 263 PDF 09 CORREO SUBSANACIÓN)

- . De otro lado, en la pagina 418 del PDF 09 CORREO SUBSANACIÓN, obra constancia de la conciliación prejudicial en la Procuraduría Primera Judicial II para Asuntos Administrativos, que acredita el agotamiento de este trámite surtido en el periodo comprendido del 25 de marzo de 2020 hasta el 25 de junio de 2020.

## 2.2. Oportunidad para presentar la demanda.

Artículo 164 de la Ley 1437 de 2011 - CPACA, establece que:

**Artículo 164. Oportunidad para presentar la demanda.** *La demanda deberá ser presentada: (...) 2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad: (...) d) Cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho, la demanda 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, según el caso, salvo las excepciones establecidas en otras disposiciones legales” (Subrayado fuera del texto normativo)*

Así las cosas, en el caso concreto la Resolución **1624 del 24 de enero de 2020**, la cual culminó la actuación administrativa, fue notificado por aviso el 10 de febrero de 2020. (pág. 416 PDF SUBSANACIÓN).

En atención a lo anterior, el termino de 4 meses previsto en el articulo 164 de la Ley 1437 de 2011, inició a contabilizarse desde el 12 de febrero de 2020 hasta 12 de junio de 2020.

No obstante, se observa, que dicho lapso fue interrumpido con la solicitud de conciliación prejudicial que se presentó el 25 de marzo de 2020 (faltando dos meses y dieciocho días para que operara la caducidad) hasta el 25 de junio de 2020, reanudándose el termino para interponer el medio de control a partir del día siguiente.

Es pertinente señalar que teniendo en cuenta las medidas adoptadas tendientes para la preservación de la vida y la mitigación de riesgos con ocasión de la situación epidemiológica generada por el nuevo coronavirus (SARS-CoV-2) causante de la enfermedad (COVID-19), el Consejo Superior de la Judicatura suspendió los términos judiciales desde el 16 de marzo y hasta el 30 de junio de 2020<sup>1</sup>, dentro

---

<sup>1</sup> Acuerdos Nos. PCSJA20- 11517 del 15 de marzo de 2020, PCSJA20-11519 del 16 de marzo de 2020, PCSJA20-11521 del 21 de marzo de 2020, PCSJA20-11526 del 22 de marzo de 2020, PCSJA20-11529 del 25 de marzo de 2020, PCSJA20- 11532 del 11 de abril de 2020, PCSJA20- 11549 del 7 de mayo de 2020 y PCSJA20-11567 del 5 de junio de 2020.

de los cuales se encontraba incluido el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, razón por lo que no se recibieron ni tramitaron demandas y actuaciones durante ese tiempo.

En ese sentido, como quiera que la demanda fue radicada el día 8 de septiembre, de 2020 (habiendo transcurrido dos y meses y 7 días desde el levantamiento de la suspensión términos), ha de concluirse que en el *sub lite* no ha operado el fenómeno de la caducidad. (Acta de reparto electrónica)

En consecuencia, al estar reunidos los requisitos previstos en la ley, se dispondrá la admisión de la demanda.

En mérito de lo expuesto,

### III. RESUELVE:

**PRIMERO: ADMITIR** el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho instaurado por la sociedad **MEXICHEM DERIVADOS DE COLOMBIA S.A**, contra la **SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO**, por reunir los requisitos necesarios previstos por la ley. En consecuencia, se ordenará surtir el trámite previsto para el procedimiento ordinario y contemplado en los artículos 171 y s.s., de la Ley 1437 de 2011, modificados por los artículos 36, 37, 38 y siguientes de la Ley 2080 de 2021.

**SEGUNDO: NOTIFICAR** en forma personal esta providencia, al igual que la demanda, a la **SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO**, 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 art. 199 del CPACA modificado por el art. 612 del C.G. del P y por el artículo 48 de la Ley 2080 de 2021, y **por estado** al demandante (Nº 1 Art. 171 y art. 201 del CPACA, modificado y adicionado por los artículos 50 y 51 de la Ley 2080 de 2021).

**TERCERO: Surtidas las notificaciones**, de la forma ordenada en el artículo 48 de la Ley 2080 de 2021 que modificó el artículo 199 de la ley 1437 de 2011, córrase traslado de la demanda a los sujetos procesales, por el término de treinta (30) días, de conformidad con lo establecido en el artículo 172 *ibidem*.

**CUARTO: 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 y consignada al No. 3-082-00-00636-6 del Banco Agrario denominada “CSJ-DERECHOS, ARANCELES, EMOLUMENTOS Y COSTOS-CUN”. El remanente que quede de esta suma al terminar el proceso deberá devolverse al interesado.

**QUINTO: ADVIÉRTASE** al representante de la entidad demandada, que durante el término para contestar la demanda, deberá allegar al expediente, copia de los antecedentes administrativos de los actos demandados, que se encuentren en su

poder de conformidad con lo establecido en el párrafo 1° del artículo 175 de la ley 1437 de 2011.

**SEXTO:** INSTAR tanto al extremo actor y como a la entidad accionada, para que proporcionen la demanda y la contestación, en formato Word o pdf editable, así como los respectivos anexos, también en formato digital, de manera organizada y legible.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN**  
Magistrado



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

**AUTO INTERLOCUTORIO N°2021-02-085 E**

Bogotá D.C., diecinueve (19) de febrero de dos mil veintiuno (2021)

**EXP. RADICACIÓN:** 250002341000 2020 0061900  
**MEDIO DE CONTROL:** NULIDAD ELECTORAL  
**DEMANDANTE:** LOURDES MARÍA DÍAZ MONSALVO  
**DEMANDADO:** LUIS RAFAEL VERGARA VILLAMIZAR -  
PROCURADURÍA GENERAL DE LA  
NACIÓN  
**TEMAS:** NOMBRAMIENTO ASESOR CÓDIGO 1AS  
GRADO 24, DE LA PROCURADURÍA  
SÉPTIMA DELEGADA ANTE EL CONSEJO  
DE ESTADO, CON FUNCIONES EN LA  
PROCURADURÍA TERCERA DELEGADA  
ANTE EL CONSEJO DE ESTADO  
**ASUNTO:** RESUELVE EXCEPCIONES PREVIAS -  
DECRETO LEGISLATIVO 806 DE 2020

**MAGISTRADO PONENTE:** MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN

Procede la Sala unitaria a pronunciarse sobre las excepciones previas propuestas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 12 del Decreto legislativo 806 de 2020, con base en los siguientes:

**I ANTECEDENTES**

La señora Lourdes María Díaz Monsalvo, promovió medio de control electoral solicitando la nulidad del artículo 46 del Decreto 718 de 31 de julio de 2020 mediante el cual el Procurador General de la Nación nombró en provisionalidad, por el término de seis meses, a Luis Rafael Vergara Villamizar, en el cargo de Asesor Código 1AS Grado 24, de la Procuraduría Séptima Delegada ante el Consejo de Estado, con funciones en la Procuraduría Tercera Delegada ante el Consejo de Estado, demanda que fue admitida mediante Auto No. 2020-09-382 del 7 de octubre de 2020.

En el término de traslado de la demanda y de forma oportuna, el apoderado del demandado Luis Rafael Vergara Villamizar, presentó escrito de contestación de demanda el 6 de noviembre de 2020, en la cual se presentaron excepciones previas.

Por su parte, la Procuraduría General de la Nación presentó contestación de demanda el 6 de noviembre de 2020, sin embargo, no invocó excepciones previas o mixtas que deban ser resueltas en esta oportunidad.

## II CONSIDERACIONES

### 2.1. Competencia

Conforme las disposiciones especiales que regulan los procesos electorales, se determinó en el artículo 283 de la Ley 1437 de 2011 que la audiencia inicial se contraerá al saneamiento del proceso, la fijación del litigio y el decreto de pruebas, no obstante, en atención a la remisión procesal establecida en el artículo 296 de la Ley 1437 de 2011, de manera que de conformidad con lo previsto en el artículo 180 *ibidem*, debe efectuarse un pronunciamiento sobre las excepciones previas o mixtas que pudieran configurarse en dicha etapa procesal.

Para lo cual debe tenerse en cuenta el que el pasado 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud - OMS-, calificó el brote de COVID-19 (Coronavirus) como una pandemia, por lo que el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante Resolución 385 de 12 de marzo de 2020, declaró «la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020». En la mencionada Resolución 385 de 12 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social ordenó a los jefes y representantes legales de entidades públicas y privadas, adoptar las medidas de prevención y control para evitar la propagación del COVID19 (Coronavirus). Y que mediante los Decretos Nacionales No. 417 del 17 de marzo y 637 del 6 de mayo de 2020, el presidente de la República declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, término dentro del cual se expidieron decretos legislativos con medidas especiales para cada sector.

Para las actuaciones judiciales se emitió el Decreto legislativo 806 del 4 de junio de 2020, que dispuso en el artículo 12, entre otras cosas, sobre la resolución de las excepciones previas en la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, lo siguiente:

*“Artículo 12. Resolución de excepciones en la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. De las excepciones presentadas se correrá traslado por el término de tres (3) días en la forma regulada en el artículo 110 del Código General del Proceso, o el que lo sustituya. En este término, la parte demandante podrá pronunciarse sobre ellas y, si fuere el caso, subsanar los defectos anotados en las excepciones previas.*

*Las excepciones previas se formularán y decidirán según lo regulado en los artículos 100, 101 Y 102 del Código General del Proceso. Cuando se requiera la práctica de pruebas a que se refiere el inciso segundo del artículo 101 del citado código, el juzgador las decretará en el auto que cita a la audiencia inicial, y en el curso de esta las practicarán. Allí mismo, resolverá las excepciones previas que requirieron pruebas y estén pendientes de decisión.*

*Las excepciones de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta de legitimación en la causa y prescripción extintiva. se tramitarán y decidirán en los términos señalados anteriormente.*

*La providencia que resuelva las excepciones mencionadas deberá ser adoptada en*

*primera instancia por el juez, subsección, sección o sala de conocimiento. Contra esta decisión procederá el recurso apelación, el cual será resuelto por la subsección, sección o sala del tribunal o Consejo de Estado. Cuando esta decisión se profiera en única instancia por los tribunales y Consejo de Estado se decidirá por el magistrado ponente y será suplicable.”* (Subrayado y negrilla fuera de texto)

A su turno el Código General del Proceso dispone en los artículos 100, 101 y 102 establecen frente a las excepciones previas, su trámite y oportunidad:

**“ARTÍCULO 100. EXCEPCIONES PREVIAS.** *Salvo disposición en contrario, el demandado podrá proponer las siguientes excepciones previas dentro del término de traslado de la demanda:*

1. *Falta de jurisdicción o de competencia.*
2. *Compromiso o cláusula compromisoria.*
3. *Inexistencia del demandante o del demandado.*
4. *Incapacidad o indebida representación del demandante o del demandado.*
5. *Ineptitud de la demanda por falta de los requisitos formales o por indebida acumulación de pretensiones.*
6. *No haberse presentado prueba de la calidad de heredero, cónyuge o compañero permanente, curador de bienes, administrador de comunidad, albacea y en general de la calidad en que actúe el demandante o se cite al demandado, cuando a ello hubiere lugar.*
7. *Habérsele dado a la demanda el trámite de un proceso diferente al que corresponde.*
8. *Pleito pendiente entre las mismas partes y sobre el mismo asunto.*
9. *No comprender la demanda a todos los litisconsortes necesarios.*
10. *No haberse ordenado la citación de otras personas que la ley dispone citar.*
11. *Haberse notificado el auto admisorio de la demanda a persona distinta de la que fue demandada.*

**ARTÍCULO 101. OPORTUNIDAD Y TRÁMITE DE LAS EXCEPCIONES PREVIAS.** *Las excepciones previas se formularán en el término del traslado de la demanda en escrito separado que deberá expresar las razones y hechos en que se fundamentan. Al escrito deberán acompañarse todas las pruebas que se pretenda hacer valer y que se encuentren en poder del demandado.*

*El juez se abstendrá de decretar pruebas de otra clase, salvo cuando se alegue la falta de competencia por el domicilio de persona natural o por el lugar donde ocurrieron hechos, o la falta de integración del litisconsorcio necesario, casos en los cuales se podrán practicar hasta dos testimonios.*

*Las excepciones previas se tramitarán y decidirán de la siguiente manera:*

1. *Del escrito que las contenga se correrá traslado al demandante por el término de tres (3) días conforme al artículo 110, para que se pronuncie sobre ellas y, si fuere el caso, subsane los defectos anotados.*
2. **El juez decidirá sobre las excepciones previas que no requieran la práctica de pruebas, antes de la audiencia inicial,** *y si prospera alguna que impida continuar el trámite del proceso y que no pueda ser subsanada o no lo haya sido oportunamente, declarará terminada la actuación y ordenará devolver la demanda al demandante. Cuando se requiera la práctica de pruebas, el juez citará a la audiencia inicial y en ella las practicará y resolverá las excepciones. (...)*

**ARTÍCULO 102. INOPONIBILIDAD POSTERIOR DE LOS MISMOS HECHOS.** *Los hechos que configuran excepciones previas no podrán ser alegados como causal de nulidad por el demandante, ni por el demandado que tuvo oportunidad de proponer dichas excepciones.*” (Subrayado y negrilla fuera de texto)

Conforme a esta innovación legislativa, corresponde a la Sala de Subsección cuando se trate de procesos de dos instancias, pronunciarse sobre las excepciones previas y mixtas, bajo los presupuestos establecidos en el Código General del Proceso, la Ley 1437 de 2011 y el Decreto Legislativo 806 de 2020 considerando las particularidades procesales que fueron dispuestas en las normas citadas, y al magistrado ponente cuando se trata de proceso en única instancia, de manera que poder continuar con las etapas procesales previstas y aplicables para el medio de control de nulidad electoral, se debe efectuar un pronunciamiento previo sobre las excepciones únicamente previas y mixta, precisando que aquellas de fondo que fueron invocadas serán objeto de pronunciamiento en la sentencia que se profiera.

Sin embargo, al sancionarse y publicarse la Ley 2080 de 2021, y entrar en vigor a partir del 25 de enero de 2021 conforme a las reglas de transición legislativa contenidas en su artículo 86, el legislador ordinario (Parlamento) modificó la regla prevista por el legislador extraordinario (Ejecutivo) en el Decreto Legislativo 806 de 2020 en lo concerniente a si en el seno de un juez colegiado, la decisión sobre excepciones previas, le corresponde al magistrado ponente o a la Sala, en tanto modificó el artículo 125 de la Ley 1437 de 2011 haciendo una nueva clasificación de los autos que deben ser resueltos por la Sala y los de ponente, así:

**Ley 2080 de 2021. “ARTÍCULO 20.** Modifíquese el artículo [125](#) de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 125. De la expedición de providencias.** La expedición de las providencias judiciales se sujetará a las siguientes reglas:

1. Corresponderá a los jueces proferir los autos y las sentencias.
2. Las salas, secciones y subsecciones dictarán las sentencias y las siguientes providencias:
  - a) Las que decidan si se avoca conocimiento o no de un asunto de acuerdo con los numerales 3 y 4 del artículo 111 y con el artículo 271 de este código;
  - b) Las que resuelvan los impedimentos y recusaciones, de conformidad con los artículos 131 y 132 de este código;
  - c) Las que resuelvan los recursos de súplica. En este caso, queda excluido el despacho que hubiera proferido el auto recurrido;
  - d) Las que decreten pruebas de oficio, en el caso previsto en el inciso segundo del artículo 213 de este código;
  - e) Las que decidan de fondo las solicitudes de extensión de jurisprudencia;
  - f) En las demandas contra los actos de elección y los de contenido electoral, la decisión de las medidas cautelares será de sala;
  - g) Las enunciadas en los numerales 1 a 3 y 6 del artículo 243 cuando se profieran en primera instancia o decidan el recurso de apelación contra estas;

h) El que resuelve la apelación del auto que decreta, deniega o modifica una medida cautelar. En primera instancia esta decisión será de ponente.

3. Será competencia del magistrado ponente dictar las demás providencias interlocutorias y de sustanciación en el curso de cualquier instancia, incluida la que resuelva el recurso de queja.”

Por tanto, al tratarse de una ley posterior y especial, expedida por el Congreso de la República, modifica el régimen legal sobre las excepciones previsto en el DL 806 de 2020 en aquellos aspectos regulados nuevamente, por lo que al tratarse de un aspecto de orden público, de aplicación inmediata, corresponde ahora al magistrado ponente resolver las excepciones previas, conforme lo dispone el numeral 3 del artículo 20 de la Ley 2080 de 2021 que modificó el artículo 125 de la Ley 1437 de 2011, integrado en lo pertinente con el Decreto Legislativo 806 de 2020 y el C.G.P.

## 2.2. Resolución de excepciones previas

Las excepciones propuestas por el demandado como previas son:

- *Falta de competencia y habersele dado un trámite a la demanda diferente al que corresponde:* Refiere que el artículo 46 del Decreto 718 del 31 de julio de 2020, es un mero acto de prórroga, que no contiene por sí sólo, el verdadero acto de nombramiento, que corresponde al Decreto 1434 de 2019, expedido por el Procurador General de la Nación, mediante el cual se hace el nombramiento de Luis Rafael Vergara Villamizar, como asesor de la Procuraduría General de la Nación, tal como exige la ley y la jurisprudencia, para el medio de control incoado.

*Considera que “(...) la demanda de una prórroga de nombramiento se constituye, per se, como la demanda de un acto electoral, esto es, no se demanda el acto que dio origen al nombramiento, o lo que es lo mismo, en palabras del Consejo de Estado, no se demandó el acto que hace un nombramiento, razón por la cual deviene la incompetencia de la Sala que conoce del presente proceso judicial, habiéndosele adicionalmente, dado un trámite distinto, por habersele dado el trámite de nulidad electoral, el cual, se reitera, no opera en el presente proceso judicial”*

- *Inepta demanda:* Señala que se presenta una proposición jurídica incompleta, que pretende desligar el Decreto de prórroga 718 de 2020, del decreto de nombramiento, por lo que se podría generar una sentencia inhibitoria por ineptitud de la demanda, al no contemplar todos los actos que debían solicitarse en nulidad, con lo cual se pretende es evadir la caducidad del acto original de nombramiento. Por tanto, indica que la demandante no acusó los actos de nombramiento iniciales, estos son el Decreto 1434 de 2019 y el Decreto 136 de 2020 expedidos por la Procuraduría General de la Nación, por lo que la demanda tampoco fue corregida cabalmente.

Además, considera que exigir la publicación del acto demandado solamente para efectos de la caducidad del medio de control es una interpretación que desconoce la obligación de las partes de cumplir con su carga procesal, en pro de la lealtad procesa, el debido proceso y demás principios constitucionales aplicables.

- *Caducidad y proposición jurídica incompleta:* Considera que el nombramiento primigenio del demandado se realizó el 12 de junio de 2019, tal como se puede verificar en el Decreto 1434, expedido por el Procurador General de la Nación. Precisa que “(...) *teniendo en cuenta las limitaciones de ley sobre la temporalidad de los nombramientos en provisionalidad, establecido por un término de 6 meses, se prorrogó el Decreto 1434 de 2019, mediante los decretos 136 del 30 de enero de 2020 y 718 del 1 de julio de 2020. Sin embargo, estos dos últimos, no se constituyen en actos administrativos autónomos ni independientes que efectúen nombramientos, se tratan sencillamente de prórrogas del nombramiento que se efectuó hace casi año y medio, sin solución de continuidad, en los términos del artículo 188 del Decreto-Ley 262 de 2000, y tal como reconoce la accionante en el Hecho 3 de su escrito de demanda. (...) Entonces, para efectos de caducidad del acto electoral, en el presente caso, no podía solamente analizarse la caducidad de un mero acto de prórroga de nombramiento, sino que debía analizarse la caducidad del verdadero acto electoral, es decir la caducidad del Decreto 1434 del 12 de junio de 2019, ya que, de lo contrario, el análisis incurriría en la caducidad de una proposición jurídica incompleta.*”

Finalmente, considera que los actos acusados debieron contener el Decreto 1434 de 2019, como acto de nombramiento primigenio, pues al demandar la sola prórroga se presenta un acto de nombramiento incompleto.

De las excepciones presentadas por el demandado se corrió traslado por el término de tres días, transcurridos entre el 9 y 12 de noviembre de 2020, frente a las cuales no hubo pronunciamiento alguno.

Para resolver sobre las excepciones invocadas, la Sala resolverá las mismas en su conjunto, ya que presentan argumentos similares centrados principalmente en que se trata de una proposición jurídica incompleta, que deviene en caducidad del medio de control e ineptitud de la demanda, pues debieron demandarse los actos desde el nombramiento primigenio y no sólo su prórroga.

En ese orden de ideas, se torna pertinente de un lado traer a colación lo prescrito en el artículo 139 de la Ley 1437 de 2011, y de otra parte, recabar sobre lo referido por el Consejo de Estado frente a dicho presupuesto normativo:

El artículo 139 del C.P.A.C.A. regula cuáles son los actos susceptibles de ser controlados en ejercicio de la nulidad electoral al disponer lo siguiente:

**“ARTÍCULO 139. NULIDAD ELECTORAL.** *Cualquier persona podrá pedir la nulidad de los actos de elección por voto popular o por cuerpos electorales, así como de los actos de nombramiento que expidan las entidades y autoridades públicas de todo orden.*

*Igualmente podrá pedir la nulidad de los actos de llamamiento para proveer vacantes en las corporaciones públicas. (...)”*

El máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo, en referencia al artículo 139 *ibidem* dispuso que:

*“En atención a lo ordenado en este artículo, solamente los actos de elección, de nombramiento y de llamamiento, pueden ser susceptibles de ser enjuiciados a través del medio de control de nulidad electoral, lo que impide que puedan ser controvertidos por esta vía procesal los actos de trámite y preparatorios.*

*Sin embargo, de manera pacífica, esta Sección ha aceptado que los vicios en los actos preparatorios o de trámite que dan origen a la designación, pueden ser estudiados por el juez electoral al ejercer el control de legalidad sobre el acto definitivo”.*<sup>1</sup>

Es decir, se trata de la posibilidad real de controlar la actividad de cualquier autoridad cuando provee un cargo, cuando designa a quien va ejercer una función pública, o se traduzca la voluntad popular en esa provisión, por lo que se discute en este medio de control, son los **actos de elección**: sean estos por voto popular o por cuerpos electorales, revistan la forma y contenido de un acto de nombramiento que expidan las autoridades públicas o de un acto de llamamiento para proveer vacantes en Corporaciones Públicas.

Como ha reconocido la Corte Constitucional, es una acción pública especial de legalidad y de impugnación de un acto de elección o de nombramiento a la que puede acudir cualquier ciudadano dentro de los términos establecidos en la ley con el fin de discutir la legalidad del acto de elección, la protección del sufragio y el respeto a la voluntad del elector<sup>2</sup>.

De manera que aquí se observa que el Procurador General de la Nación hizo la provisión de un empleo público, del cargo de Asesor Código 1AS Grado 24, de la Procuraduría Séptima Delegada ante el Consejo de Estado, con funciones en la Procuraduría Tercera Delegada ante el Consejo de Estado, de manera provisional y mediante un escueto acto de designación, decidió que el señor Luis Rafael Vergara Villamizar ejerciera las funciones públicas, por tanto se trata de un típico acto de contenido electoral, en tanto contó con la discreción de proveerlo de diferentes maneras y de *elegir* en quien recaería tal designación.

Ahora bien, como denominó tal acto como *prórroga*, es necesario observar si es un acto autónomo, depende de otro o incluso si se trata de un acto complejo como lo supone el demandado.

Para ello, hay que volver al artículo 139 de la Ley 1437 de 2011, que señala como objeto del medio de control de nulidad electoral, los actos de nombramientos que expiden las entidades y autoridades públicas de todo orden, y que aunque no se refiere exegéticamente a aquellos actos en los que dichos nombramientos se

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, CP. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, Auto del 2 de febrero de 2017, radicado: 68001-23-33-000-2016-00801-01.

<sup>2</sup> Corte Constitucional, sentencia SU-050 de 2018.

prorrogan, tampoco pueden asumirse a como actos excluidos por cuanto lo cierto es que versan sobre el estudio de legalidad de un acto de nombramiento en la modalidad de prórroga porque el nombramiento inicial se había efectuado por un tiempo preciso y determinado. Por eso es necesario recordar que el Consejo de Estado ha indicado que a través del medio de control de nulidad electoral se ejerce el control de legalidad de los actos definitivos de *designación*, pudiéndose incluso estudiar en dicho análisis del acto definitivo, los vicios en los actos preparatorios o de trámite que le dieron origen.

En la práctica administrativa observada por la Procuraduría General de la Nación, el acto administrativo de prórroga de nombramiento, no solo se da como favorecimiento del empleado (para no afectarle con solución de continuidad de la relación laboral) sino que al mantener la permanencia del funcionario público en el cargo en provisionalidad permite definir una situación jurídica de la vinculación del funcionario a la entidad, pero hay que observar que el anterior nombramiento fue condicionado, esto es, se realizó por un término fijo hasta de seis meses en aplicación de las normas especiales que proscriben efectuar un nombramiento provisional mayor a ese plazo, de manera que en realidad, el acto de nombramiento estuvo produciendo efectos jurídicos hasta el cumplimiento de esa condición (acto condición) por lo que técnicamente no hubo una prórroga ya que tal acto llegó a su fin y lo que se realizó fue una nueva provisión en cabeza del demandado, pero igualmente por seis meses, razón por la que al culminar el nombramiento inicial y en aras de continuar con la prestación del servicio, se realiza una nueva provisión y por ende, este se torna como acto definitivo susceptible de demanda electoral, sin necesidad de conformar un acto complejo respecto del acto primigenio de nombramiento, porque cada uno tiene su propia vida jurídica y constituye un acto autónomo de elección, de designación.

De lo contrario se abriría una compuerta para eludir el control de los actos de contenido electoral por vía de su mera denominación, y en este caso, mal podría alegarse que un acto de prórroga de nombramiento por enésima vez, no pudiera demandarse por encontrarse caducado el medio de control para el acto inicial o que fue el primero en nombrar a determinada persona, cuando tales actos anteriores sólo podían producir efectos hasta el término máximo permitido, de manera que si se entiende prorrogado contravendría lo dispuesto por el artículo 188 del Decreto Ley 262 de 2000<sup>3</sup>, y lo cierto, es que se trata de un acto condición, en la medida que cada provisión del empleo público, está sujeta por la ley y por el propio acto, a un periodo de tiempo en el que produce efectos.

De este modo, cada caso debe ser analizado a la luz de las decisiones y nombramientos adoptados, así como la finalidad del acto mismo, por lo que no le asiste razón al demandado, al pretender retirar de los asuntos susceptibles de conocimiento de la jurisdicción contenciosa administrativa el acto administrativo demandado en este asunto por haberlo denominado una prórroga, pues para esa precisa fecha, debía valorar si la provisión del empleo, se recaía en alguien con

---

<sup>3</sup> Decreto ley 262 de 2000. “Artículo 188. Duración del encargo y del nombramiento provisional. El encargo y la provisionalidad, cuando se trate de vacancia definitiva en cargos de carrera, podrán hacerse hasta por seis (6) meses...”

mejor derecho (por ejemplo, de una lista de elegibles, en situación de protección especial, de carrera administrativa, de cumplimiento de un fallo judicial etc.), si el desempeño y confianza era adecuado para disponer (y por eso mismo) elegir si nombraba a esa persona por un nuevo periodo, o no porque tales designaciones no son indefinidas de acuerdo con la norma especial del artículo 188 del Decreto Ley 262 de 2000, sino que están vigentes únicamente hasta por seis meses, no puede prorrogarse un término que fija la ley como máximo, de manera que se trata es una nueva provisión que recae en el mismo funcionario

Así las cosas, no se configura una inepta demanda porque la misma reúne los requisitos señalados en la ley, está debidamente identificado el acto demandado, el mismo no está anclado a su existencia y validez con el primer acto de designación, sino que se trata de actos diferentes en su denominación, fecha y efectos e independientes en sus circunstancias y por tanto la proposición jurídica sí está completa para su estudio; tampoco le dio un trámite a la demanda diferente al que corresponde porque la acción pública de nulidad electoral ejercida no reivindica como pretensión un restablecimiento de un derecho subjetivo para mutar a una nulidad y restablecimiento del derecho o mera nulidad y frente a la caducidad, tal y como se expuso en el estudio de admisión de la demanda, se observa que la demanda fue presentada inicialmente en los Juzgados Administrativos, tal y como se observa en el acta de reparto del 31 de agosto de 2020 (Acta de reparto expediente electrónico), razón por la que, si bien la norma condiciona el cómputo del término de caducidad de 30 días a partir de su publicación, en este evento no es necesario el análisis de oportunidad a partir de la publicidad del acto, toda vez que desde la emisión del Decreto 718, esto es, el 31 de julio de 2020 y la fecha de presentación de la demanda (31 de agosto de 2020) no habían transcurrido los 30 días referidos, a pesar de no estar acreditada la fecha de su publicación, por lo que se tiene que fue presentada oportunamente.

Ahora bien, aunque el demandado no se encuentre de acuerdo con omitir la presentación de la publicación del acto acusado y circunscribirlo únicamente al estudio de oportunidad para demandar, pues a su parecer es una carga procesal de la parte actora imprescindible, debe tenerse en cuenta que en efecto se requiere la constancia de publicación del acto demandado, ya que en el artículo 166, numeral 1 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se determinó que uno de los anexos que debe acompañar la demanda, es la constancia de publicación del acto acusado, en concordancia con la exigencia del literal a) del numeral 2º del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011 para su eficacia y para contabilizar el término de caducidad.

Esta prescripción tiene la finalidad de revestir de seguridad al operador judicial frente al acaecimiento o no del fenómeno jurídico de la caducidad, toda vez que si se tiene en cuenta el principio de efecto útil del derecho, según el cual, *“el juez está llamado a leer la norma jurídica en el sentido en que produzca efectos, no en el que la haga inane<sup>4</sup>,...”*, no puede concebirse que tal requisito -constancia de publicación- se constituya en un mero formalismo carente de fundamento, por

---

<sup>4</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-1017 del 28 de noviembre de 2012. Magistrado Ponente: Luis Guillermo Guerrero Pérez.

cuanto tal interpretación vaciaría de contenido el precepto legal que consagra dicha exigencia. Por lo anterior, del análisis sistemático de las normas que rigen el medio de control de nulidad electoral<sup>5</sup>, se entiende que la razón de ser de tal requerimiento, se dirige a proporcionar la certeza en el juez competente que a la fecha en que deba admitir la demanda no haya operado la caducidad de la acción.

Sin embargo, dicha formalidad no puede prevalecer sobre lo sustancial en materia electoral, tal y como lo ha indicado el Consejo de Estado así:

**“Es por ello que esta Sección ha decidido que cuando con la demanda no se aporte constancia de publicación, resulta viable el acceso a la jurisdicción, si contabilizando el término de caducidad desde la fecha de expedición del acto demandado<sup>6</sup> el medio de control fue presentado oportunamente, ello teniendo en cuenta que en todo caso la publicación se entiende posterior a su expedición. (...)”**

*Para resolver el interrogante, se debe señalar que la publicación de los actos conforme lo ordena el artículo 65 de la Ley 1437 de 2011 debe surtir de la siguiente manera<sup>7</sup>(...):*

- *Actos de nombramiento y elección distintos a los de voto popular deberán publicarse conforme a las reglas establecidas para los actos administrativos de carácter general<sup>8</sup>.*

*24. Teniendo en cuenta que en el presente proceso, el acto demandado es del 10 de enero de 2020 y como lo señaló el a-quo en el auto impugnado “...no existe constancia de la publicación del citado acto de nombramiento en la gaceta oficial de la entidad”, se entiende que no ha iniciado a contarse el término de caducidad y por ende el acto electoral puede ser enjuiciado en cualquier tiempo a causa de no cumplirse la condición establecida en el artículo 164.2 literal a) de la Ley 1437 de 2011, esto es, el acto de publicidad en las condiciones allí previstas. (...)”*

<sup>5</sup> De conformidad con el artículo 296 de la Ley 1437 de 2011 que consagra el principio de integración normativa entre el proceso de nulidad electoral con las reglas de procedimiento general.

<sup>6</sup> Consejo de Estado. Sección Quinta, auto del 15 de diciembre de 2015, radicado No. 11001-03-28-000-2015-00046-00. C.P: Alberto Yepes Barreiro, Consejo de Estado, Sección Quinta, auto del 21 de julio de 2016, C.P: Rocío Araújo Oñate, radicado No. 11001-03-28-000-2015-00019-00, Consejo de Estado, Sección Quinta, auto del 3 de agosto de 2017, C.P: Carlos Enrique Moreno Rubio, radicado No. 11001-03-28-000-2017-00018-00.

<sup>7</sup> Artículo 65 de la Ley 1437 de 2011: Deber de publicación de los actos administrativos de carácter general. Los actos administrativos de carácter general no serán obligatorios mientras no hayan sido publicados en el Diario Oficial o en las gacetas territoriales, según el caso.

Las entidades de la administración central y descentralizada de los entes territoriales que no cuenten con un órgano oficial de publicidad podrán divulgar esos actos mediante la fijación de avisos, la distribución de volantes, la inserción en otros medios, la publicación en la página electrónica o por bando, en tanto estos medios garanticen amplia divulgación.

Las decisiones que pongan término a una actuación administrativa iniciada con una petición de interés general, se comunicarán por cualquier medio eficaz.

En caso de fuerza mayor que impida la publicación en el Diario Oficial, el Gobierno Nacional podrá disponer que la misma se haga a través de un medio masivo de comunicación eficaz.

Parágrafo. También deberán publicarse los actos de nombramiento y los actos de elección distintos a los de voto popular.

<sup>8</sup> La Corte Constitucional, en sentencia C-646 de 31 de mayo de 2000, M.P: Fabio Morón Díaz, concluyó que “(...) los actos administrativos de carácter subjetivo de las autoridades del orden nacional, y especialmente aquellos a los que se refiere el numeral 12 del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, cuya acción de nulidad tiene caducidad, se publicarán debidamente en el Diario Oficial o en otro medio oficial destinado para el efecto (...)”.

*26. Frente al argumento que la posesión es el extremo inicial para contabilizar el término de caducidad, por cuanto es desde allí que la comunidad conoce del acto de nombramiento, dado que el agente desempeña el empleo. Se debe recordar que fue el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo el que reguló de manera íntegra la forma de publicación de los actos de nombramiento y elección. Por ende, no se puede modificar dicho régimen contabilizando el inicio del mismo a partir de supuestos distintos a los establecidos en la ley.*

*28. Lo anterior cobra importancia si se tiene en cuenta que el término de caducidad de un medio de control debe ser claro y unívoco, es decir, tanto la ciudadanía en general como el juez de la causa deben tener certeza de cuando empieza a contarse y si éste se encuentra vencido para accionar. Siendo así las cosas, si el plazo se deja sometido a cualquier acto de publicación distinto al legalmente establecido, se contraría la voluntad del legislador de dotar de certeza la contabilización de dicho lapso, el cual se encuentra unificado y por ende distante de cualquier consideración subjetiva de las partes y del mismo operador judicial.*

*29. En conclusión, sólo con la publicación del acto conforme lo consagra el artículo 164.2 literal a) de la Ley 1437 de 2011, es que los ciudadanos pueden conocer el término para accionar y por ende así materializar su derecho de participación activa en las decisiones que los afectan -artículo 40.6 de la Constitución Política-, a través de los medios de control previstos en las normas procedimentales, actuaciones que no pueden verse coartadas con la operancia de la caducidad cuando se incumple el deber legal de publicar los actos sujetos a dicha formalidad.”<sup>9</sup> (Subrayado fuera de texto)*

Así las cosas, si la demanda fue interpuesta incluso antes del vencimiento de los 30 días contados a partir de la expedición del acto de nombramiento, no existe fundamento legal ni constitucional para restringir el acceso a la administración de justicia de la demandante, pues la formalidad y exigencia de allegar la constancia de publicación se da principalmente para dar certeza sobre la oportunidad de su interposición y así preservar las garantías de quienes son llamados a comparecer el proceso como demandados.

En consecuencia, no tienen vocación de prosperidad ninguna de las excepciones invocadas por el demandado, y la Sala reitera que no advierte la existencia de ninguna excepción (previa o mixta) que amerite decreto o pronunciamiento oficioso, por lo que se dará por superada la fase de excepciones.

En mérito de lo expuesto,

**DISPONE:**

---

<sup>9</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, providencia del 29 de octubre de 2020, Exp. 76001-23-33-000-2020-00156-01, C.P. Rocío Araujo Oñate.

**PRIMERO.- DECLARAR NO PROBADAS** las excepciones de *Falta de competencia y habersele dado un trámite a la demanda diferente al que corresponde, Inepta demanda, Caducidad y proposición jurídica incompleta* invocadas por el demandado Luis Rafael Vergara Villamizar, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO.-** Una vez ejecutoriada la presente decisión, devolver el expediente al Despacho para continuar con el trámite respectivo.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized 'M' and 'R' that are interconnected. The signature is written on a light-colored background.

**MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN**  
**Magistrado**



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

**AUTO INTERLOCUTORIO N° 2021-02-73 NYRD**

Bogotá, D.C., Doce (12) de Febrero de dos mil veintiuno (2021)

**EXP. RADICACIÓN:** 25-000-2341-000202000637-00  
**MEDIO DE CONTROL:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO.  
**ACCIONANTE:** MALLATEX S.A.S.  
**ACCIONADO:** U.A.E. DIRECCION DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES -DIAN-.  
**TEMAS:** DECOMISO  
**ASUNTO:** ADMITIR PARCIALMENTE LA DEMANDA.

**MAGISTRADO PONENTE:** MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN.

Vista la constancia secretarial que antecede, procede el Despacho a pronunciarse sobre la admisión de la demanda, considerando el escrito de subsanación presentado por el apoderado judicial del accionante.

**ANTECEDENTES.**

La sociedad **MALLATEX.S. A**, a través de apoderado, en ejercicio del medio de control **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**, consagrado en el artículo 138 de la ley 1437 de 2011, en contra de la **DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANA NACIONALES-DIAN-**. Como consecuencia de lo anterior, solicita:

***“PRIMERA.** - Que, en primera Instancia, en ejercicio de la competencia de que trata el numeral 3 del artículo 152 del CPACA, se declare la nulidad de las Resoluciones Nos. 1881 del 22 de abril de 2019 de la División de Gestión de Fiscalización de la Dirección Seccional de Aduanas de Bogotá, por medio de la cual se decomisó mercancía adquirida por la demandante y 004648 del 17 de septiembre de 2019, acto administrativo que confirmo la terminación anterior.*

***SEGUNDA.** - A título de restablecimiento del derecho requiere:*

- i) Bajo la tipología de daño emergente se restituya el valor aduanero de la mercancía determinado en los actos administrativos, debidamente indexados o corregidos, más los intereses de rigor a la tasa de usura que la DIAN cobra a sus contribuyentes, computados los intereses desde el día de la aprehensión de la mercancía hasta el día del pago; o, en*

*subsidio, mediante su actualización con el índice de precios al consumidor hasta el día en que se realice el pago, o, según la fórmula de resarcimiento que el Honorable Tribunal determine.*

- ii) Bajo la tipología de lucro cesante se ordene el pago de los ingresos más probables que la compañía **MALLATEX S.A.S.**, haya dejado de percibir o estaba en capacidad de obtener en el giro ordinario de sus negocio con la venta de la mercancía decomisada, conforme a la utilidad promedio del sector económico del comercio de textiles certificado por la DIAN para la vigencia fiscal de 2019, debidamente indexada o corregida desde el día 1 de enero de 2020, más los intereses de rigor a la tasa de usura que la DIAN cobra a los contribuyentes, desde el 1 de enero de 2020 hasta la fecha de pago; o, en subsidio, según la fórmula de resarcimiento por concepto de lucro cesante el Honorable Tribunal determine.*
- iii) En su debida oportunidad se condene en costas y se decreten las agencias en derecho a cargo de la entidad demandada.*
- iv) Se ordene dar cumplimiento al fallo que puso fin al proceso, dentro de los términos establecidos en la ley.*

**TERCERA.** - *Que se declare soy apoderado del actor.”*

A través del Auto No. 2029-11-436 del 13 de Noviembre de 2017 el Despacho inadmitió la demanda presentada por cuanto: i) en la solicitud de conciliación solo se petitionó la nulidad de los actos administrativos, por ende solo se convocó a la entidad a conciliar sobre el valor de la mercancía aprehendida mas no lo relativo a otros perjuicios bajo la tipología de lucro cesante y en ese sentido debía retirar la pretensión o aportar la constancia del agotamiento de la conciliación prejudicial sobre ese punto en particular, ii) **los hechos** no están debidamente numerados y clasificados por lo tanto, se requiere que corrija este punto del libelo indicando **las circunstancia de tiempo modo y lugar en que se desarrolló el procedimiento administrativo**, iii) de igual forma en lo que tiene que ver con los **fundamentos de Derecho** en que se sustentan las pretensiones y el concepto de violación, toda vez que se propuso tres veces la causal de falsa y errónea motivación, pero no se entiende cual es la diferencia, por lo tanto, se requirió que se realizara un relato concatenado en el que se identifique y describa cuales son las causales de nulidad de las que adolecen los actos administrativos demandados, iv) en relación con los anexos obligatorios, se requirió al extremo actor que aporte de manera más clara y legible copia de los actos administrativos demandados, así como la constancia de notificación de la Resolución No. 004648 dl 17 de septiembre de 2019., y v) por último se advirtió que también se incumplió con la carga impuesta en el artículo 6 del Decreto legislativo 806 del 4 de junio de 2020.

El demandante radicó oportunamente el escrito de subsanación de demanda presentado el día 1 de diciembre de 2020.

## II. CONSIDERACIONES.

Vale la pena señalar que si bien la demanda fue radicada e inadmitida en virtud de la norma vigente en momento, es decir la Ley 1437 de 2011, para su admisión y notificación deberá ser analizada a la luz de la Ley 2080 de 2021, en atención a lo establecido en la norma de tránsito legislativo prevista en el artículo 86, que indica:

*“Artículo 86. Régimen de vigencia y transición normativa. La presente ley rige a partir de su publicación, con excepción de las normas que modifican las competencias de los juzgados y tribunales administrativos y del Consejo de Estado, las cuales solo se aplicarán respecto de las demandas que se presenten un año después de publicada esta ley.*

*Las nuevas reglas del dictamen pericial contenidas en la reforma a los artículos 218 a 222 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se aplicarán a partir de la publicación de la presente ley para los procesos y trámites iniciados en vigencia de la Ley 1437 de 2011 en los cuales no se hayan decretado pruebas. De conformidad con el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, modificado por el artículo 624 del Código General del Proceso, **las reformas procesales introducidas en esta ley prevalecen sobre las anteriores normas de procedimiento desde el momento de su publicación y solo respecto de los procesos y trámites iniciados en vigencia de la Ley 1437 de 2011.***

*En estos mismos procesos, los recursos interpuestos, la práctica de pruebas decretadas, las audiencias convocadas, las diligencias iniciadas, los términos que hubieren comenzado a correr, los incidentes en curso y las notificaciones que se estén surtiendo, se regirán por las leyes vigentes cuando se interpusieron los recursos, se decretaron las pruebas, se iniciaron las audiencias o diligencias, empezaron a correr los términos, se promovieron los incidentes o comenzaron a surtirse las notificaciones.”*

### 2.1 Agotamiento del requisito de procedibilidad.

Frente al yerro advertido en relación con el agotamiento del requisito de procedibilidad señalado por el despacho, la parte actora en el escrito de subsanación de la demanda sostiene:

*“Sobre esta observación, me permito respetuosamente informar al Honorable Despacho que la pretensión de lucro cesante debe mantenerse tal como se presentó en la demanda, por las siguientes razones: (...) En la solicitud de conciliación se convocó a la entidad pública para que accediera a la revocación directa de los actos administrativos -única finalidad de la conciliación prejudicial- y en el numeral 3, se le comunico la acción a seguir en caso de no aceptar la propuesta.*

*(...) La constancia de haber estado precedida del trámite conciliatorio de haber estado precedida del trámite conciliatorio es la prueba relevante para acudir al contencioso; eso es, la prueba de haber satisfecho el requisito de procedibilidad sin la consideración a lo discutido en ella, resultando como elemento sustancial la constancia de no haberse logrado el acuerdo.*

*Por lo anterior, considero respetuosamente que la mirada retrospectiva sobre la solicitud de conciliación para exigir de ella coincidencia o similitud con las*

*pretensiones de la demanda no es un requisito para la emisión de la constancia.” (subrayado fuera de texto)*

Ahora bien, tal como lo señala la parte actora, en la solicitud de conciliación se convocó a la entidad pública para que accediera a la revocación directa de los actos administrativos, teniendo así que no se elevaron solicitudes de contenido económico.

Por otro lado, no le asiste razón al demandado toda vez que una cosa es que las pretensiones no deban ser las mismas y otra que puedan ventilarse nuevas solicitudes que no se elevaron ante el Ministerio Publico, para verificar si las pretensiones que se invocan en la demanda fueron sometidas a conciliación es necesario verificar los tres requisitos establecido por el Consejo de Estado.

*“(…)4. Para el agotamiento del requisito de procedibilidad de conciliación, se deben reunir los siguientes presupuestos: (i) identidad entre las partes que asisten al trámite de conciliación y luego concurren al proceso en calidad de partes, (ii) correspondencia entre la cusa o los hechos que sirven de fundamento a las pretensiones de conciliación y que, con posterioridad, se proponen en la demanda y (iii) equivalencia entre el objeto de la conciliación y el de la demanda o su reforma.*

*De ahí que el agotamiento de este requisito no puede ser simplemente formal, consistente en la simple exigencia adjetiva de presentar de la solicitud, sino que implica que en ese trámite se discutan los hechos y las pretensiones que, de no llegar a un acuerdo, se formularían ante los jueces por las mismas partes que integrarían el litigio futuro.”<sup>1</sup>*

Así las cosas, es procedente analizar las pretensiones elevadas ante el Ministerio Publico y las solicitadas con la demanda.

<b>Pretensiones de la demanda. Folios 1 a 2 PDF expediente electrónico.</b>	<b>Pretensiones de la conciliación prejudicial. Folios 57 a 58 PDF expediente electrónico.</b>
<b>Primera:</b> Que, en primera instancia, en ejercicio de la competencia de que trata el numeral 3 del artículo 152 del CPACA, se declare la <b><u>NULIDAD de los siguientes actos administrativos aduaneros mediante los cuales se adelantó el decomiso de mercancías de propiedad de la demandante</u></b> (Expediente <b>PF-2019-2019 239</b> ):	<b>Primera:</b> Que con citación a audiencia de la Nación Unidad Administrativa Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, a través del Comité de Defensa Judicial y Conciliaciones de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, o de la dependencia competente según la delegaciones correspondientes, esta entidad pública acepte la propuesta de conciliatoria y proceda a la revocatoria directa de los siguientes actos administrativos
1.Resolución No. 1881 del 22 de abril de 2019, de la División de Gestión de Fiscalización de la Dirección Seccional	

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, M.P. GUILLERMO SANCHEZ LUQUE, Radicado No. 20005-23-33-000-2015-01307-01(57992), Actor: Wolrdwide Energy Invesments LTDA, demandado: ECOPETROL

<p>de Impuestos y aduanas de Bogotá, por medio de la cual se decomisó mercancía adquiridas por la demandante.</p> <p>2.Resolucion No. 004648 del 17 de septiembre de 2019, proferida por la división de gestión jurídica de la dirección de impuestos y adunas de Bogotá por la cual se confirmó acto administrativo anterior.</p>	<p>mediante los cuales se adelantó el decomiso (Expediente PF-2019-2019 239)</p> <p>1.Resolución No. 1881 del 22 de abril de 2019, de la División de Gestión de Fiscalización de la Dirección Seccional de Impuestos y aduanas de Bogotá, por medio de la cual se decomisó mercancía adquiridas por la demandante.</p> <p>2.Resolucion No. 004648 del 17 de septiembre de 2019, proferida por la división de gestión jurídica de la dirección de impuestos y adunas de Bogotá por la cual se confirmó acto administrativo anterior.</p>
<p><b>Segunda:</b> Que, por consecuencia de la nulidad de los actos administrativos enunciados, se decrete a título de restablecimiento del derecho.</p> <p>A título de daño emergente: en la medida que no es posible devolver la mercancía decomisada en el mismo estado, calidad y oportunidad de temporada, que se restituya su valor aduanero determinado en los actos administrativos, debidamente indexado o corregido, más los intereses de rigor a la tasa de usura que la DIAN cobra a a los contribuyentes, computados los intereses desde el día de la aprehensión hasta el día del pago; o, en subsidio, mediante su actualización con el índice de precios al consumidor hasta el día en que se realice el pago, o, según la fórmula de resarcimiento que el Honorable Tribunal determine.</p> <p>A título de lucro cesante: que se ordene el pago de los ingresos más probables que la compañía <b>MALLATEX S.A.S.</b> haya dejado de percibir o estaba en capacidad de obtener en el giro</p>	<p><b>Segunda:</b> Que se ordene dar cumplimiento a lo conciliado dentro de los términos establecidos por la Ley.</p> <p><b>Tercera.</b> Que en el evento de no lograrse la conciliación por falta de acuerdo o inasistencia de las partes, se expida el acta o la certificación que corresponda”</p>

<p>ordinario de sus negocios con la venta de la mercancía decomisada, conforme a la utilidad promedio del sector económico del comercio de textiles certificado por la DIAN para la vigencia fiscal de 2019, debidamente indexada o corregida desde el día 1 de enero de 2020, más los intereses de rigor a la tasa de usura que la DIAN cobra a los contribuyentes, desde el 1 de enero de 2020 hasta la fecha de pago; o, en subsidio, según dictamen pericial que se entiende solicitado con esta pretensión; o, según la fórmula de resarcimiento por concepto de lucro cesante el Honorable Tribunal determine.</p>	
--	--

Se concluye que no existe una equivalencia entre el objeto de la conciliación con las pretensiones de la demanda respecto de la pretensión del **lucro cesante** toda vez que esta tipología de daño no fue elevada ante el Misterio Público y su discusión es de contenido económico, por ende, esta petición deberá rechazarse, pues respecto de esta no se agotó el requisito de procedibilidad.

#### 4. Oportunidad para presentar la demanda.

Artículo 164 de la Ley 1437 de 2011 - CPACA, establece que:

**Artículo 164. Oportunidad para presentar la demanda.** *La demanda deberá ser presentada: (...) 2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad: (...) d) Cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho, la demanda 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, según el caso, salvo las excepciones establecidas en otras disposiciones legales” (Subrayado fuera del texto normativo)*

Así las cosas, si bien en el caso concreto la Resolución 004648 del 17 de septiembre de 2019 “*por medio confirma en todas sus partes la resolución de decomiso No 001881 del 22 de abril de 2019*” fue notificada por correo electrónico el 19 de septiembre de 2019 (folio 96 PDF 08DEMANDACORREGIDAMALLATEX)

En razón de lo anterior, el término de 4 meses previsto en el artículo 164 de la ley 1437 de 2011, inicio a contabilizarse desde el 20 de septiembre de 2019 hasta el 20 de enero de 2020; empero fue suspendido en razón de la interposición de la conciliación prejudicial (conforme lo previsto en el artículo 21 de la Ley 640 de 2011) desde el 16 de enero de 2020 (es decir faltando cuatro días para que operara la caducidad de la acción) al 14 de abril de 2020.

Ahora bien, es pertinente señalar que teniendo en cuenta las medidas adoptadas tendientes para la preservación de la vida y la mitigación de riesgos con ocasión de la situación epidemiológica generada por el nuevo coronavirus (SARS-CoV-2) causante de la enfermedad (COVID-19), el Consejo Superior de la Judicatura suspendió los términos judiciales desde el 16 de marzo y hasta el 30 de junio de 2020<sup>2</sup>, dentro de los cuales se encontraba incluido el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, razón por lo que no se recibieron ni tramitaron demandas y actuaciones durante ese tiempo.

Conforme lo anterior, el término de caducidad para la sociedad demandante venció durante ese periodo, frente a lo cual el Decreto 564 de 2020, señala en su artículo primero que cuando al decretarse la suspensión de términos, el plazo que restaba para hacer inoperante la caducidad era inferior a treinta (30) días, como en el presente caso, el interesado tendrá un mes contado a partir del día siguiente al levantamiento de la suspensión, para realizar oportunamente la actuación correspondiente<sup>3</sup>, lo cual ocurre en el presente caso, por lo que se reanuda a partir del 1 de julio de 2020.

En ese sentido, como quiera que la demanda fue radicada en el Juzgado Quinto Administrativo Oral de Circuito Judicial de Bogotá D.C. el día 31 de julio de 2020 es decir, ha de concluirse que la demanda es oportuna y que en el *sub lite* no ha operado el fenómeno de la caducidad (Fl 103).

#### 5. Aptitud formal de la Demanda:

La Sala observa que la demanda reúne los requisitos y formalidades legales exigidos para adelantar la misma (artículos 160, 162 y siguientes de la Ley 1437 de 2011 - CPACA modificados por el artículo 35 de la Ley 2280 de 2021), esto es, contiene:

- I.) **Poder debidamente otorgado** (Fl. 46 a 47)
- II.) **La designación de las partes y sus representantes** (Fl. 2 a 3)
- III.) **Las pretensiones, expresadas de forma clara y por separado** (Fl. 1 a 2)
- IV.) **Los hechos y omisiones debidamente determinadas, clasificadas y enumeradas** (Fl. 5 a 7 PDF folio 96 PDF 08DEMANDACORREGIDAMALLATEX).

<sup>2</sup> Acuerdos Nos. PCSJA20- 11517 del 15 de marzo de 2020, PCSJA20-11519 del 16 de marzo de 2020, PCSJA20-11521 del 21 de marzo de 2020, PCSJA20-11526 del 22 de marzo de 2020, PCSJA20-11529 del 25 de marzo de 2020, PCSJA20- 11532 del 11 de abril de 2020, PCSJA20- 11549 del 7 de mayo de 2020 y PCSJA20-11567 del 5 de junio de 2020.

<sup>3</sup> “**Artículo 1. Suspensión de términos de prescripción y caducidad.** Los términos de prescripción y de caducidad previstos en cualquier norma sustancial o procesal para ejercer derechos, acciones, medios de control o presentar demandas ante la Rama Judicial o ante los tribunales arbitrales, sean de días, meses o años, se encuentran suspendidos desde el 16 de marzo de 2020 hasta el día que el Consejo Superior de la Judicatura disponga la reanudación de los términos judiciales. El conteo de los términos de prescripción y caducidad se reanudará a partir del día hábil siguiente a la fecha en que cese la suspensión de términos judiciales ordenada por el Consejo Superior de la Judicatura. No obstante, cuando al decretarse la suspensión de términos por dicha Corporación, el plazo que restaba para interrumpir la prescripción o hacer inoperante la caducidad era inferior a treinta (30) días, el interesado tendrá un mes contado a partir del día siguiente al levantamiento de la suspensión, para realizar oportunamente la actuación correspondiente. (...)”

- V.) Los *fundamentos de Derecho* en que se sustentan las pretensiones y el concepto de violación (Fl. 7 a 35 folio 96 PDF 08DEMANDACORREGIDAMALLATEX).
- VI.) La *petición de pruebas* que pretende hacer valer en el proceso y las que tiene en su poder (Fl. 36 PDF folio 96 PDF 08DEMANDACORREGIDAMALLATEX)
- VII.) La *estimación razonada de la cuantía*, conforme a las previsiones del artículo 157 del CPACA (Fl. 36 PDF folio 96 PDF 08DEMANDACORREGIDAMALLATEX).
- VIII.) El lugar y dirección donde las partes y el apoderado de quien demanda, también su canal digital (Fl. 36 a 37 PDF Demanda Mallatex corregida subsana).
- IX.) *Anexos obligatorios*: pruebas en su poder, (Fl. 38 a 97 PDF folio 96 PDF 08DEMANDACORREGIDAMALLATEX y Fl. 46 a 110. PDF 02ExpedienteElectronico)

En conclusión, en lo que respecta a la **pretensión de restablecimiento del derecho a título de lucro cesante**, esta será rechazada por no cumplir con lo dispuesto en el artículo 161 de la ley 1437 de 2011. Toda vez que dicha pretensión no se elevó a conciliación ante el Ministerio público y de acuerdo a la parte motiva de esta providencia.

De otro lado, en lo atinente a las **Resoluciones Nos. 1881 del 22 de abril de 2019 y Nos. 004648 del 17 de septiembre de 2019**, se admitirá la demanda, puesto que además de dirigirse al tribunal competente reúne los requisitos que tratan los artículos 162 a 166 de la Ley 1437 de 2011 modificados por el por el artículo 35 de la Ley 2280 de 2021.

### RESUELVE

**PRIMERO. - RECHAZAR** la demanda interpuesta por **MALLATEX S.A.S.**, respecto de la pretensión de restablecimiento del derecho a título de lucro cesante, en virtud de la parte motiva de esta providencia.

**PRIMERO: ADMITIR** el Medio de Control de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** instaurado por **MALLATEX S.A.S.**, contra la **DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANA NACIONALES-DIAN**, respecto de las pretensiones referentes a las **Resoluciones Nos. 1881 del 22 de abril de 2019 y Nos.004648 del 17 de septiembre de 2019**, por reunir los requisitos necesarios previstos por la ley. En consecuencia, se ordenará surtir el trámite previsto para el procedimiento ordinario y contemplado en los artículos 171 y s.s., de la Ley 1437 de 2011, modificados por los artículos 36, 37, 38 y siguientes de la Ley 2080 de 2021.

**TERCERO: NOTIFICAR** en forma personal esta providencia, al igual que la demanda, a la **DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANA NACIONALES-DIAN**, 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 art. 199 del CPACA modificado por el art. 612 del C.G. del P y por el artículo 48 de la Ley 2080 de 2021, y por estado al

demandante (N° 1 Art. 171 y art. 201 del CPACA, modificado y adicionado por los artículos 50 y 51 de la Ley 2080 de 2021).

**TERCERO:** Surtidas las notificaciones, de la forma ordenada en el artículo 48 de la Ley 2080 de 2021 que modificó el artículo 199 de la ley 1437 de 2011, córrase traslado de la demanda a los sujetos procesales, por el término de treinta (30) días, de conformidad con lo establecido en el artículo 172 ibidem.

**CUARTO:** SEÑALESE 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 y consignada al No. 3-082-00-00636-6 del Banco Agrario denominada “CSJ-DERECHOS, ARANCELES, EMOLUMENTOS Y COSTOS-CUN”. El remanente que quede de esta suma al terminar el proceso deberá devolverse al interesado.

**QUINTO: ADVIÉRTASE** al representante de la entidad demandada, que, durante el término para contestar la demanda, deberá allegar al expediente, copia de los antecedentes administrativos de los actos demandados, que se encuentren en su poder de conformidad con lo establecido en el parágrafo 1° del artículo 175 de la ley 1437 de 2011.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN**  
**Magistrado**



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

**AUTO INTERLOCUTORIO N°2021-02-091 E**

Bogotá D.C., diecinueve (19) de febrero de dos mil veintiuno (2021)

**EXP. RADICACIÓN:** 250002341000 2020 0067100  
**MEDIO DE CONTROL:** NULIDAD ELECTORAL  
**DEMANDANTE:** LOURDES MARÍA DÍAZ MONSALVO  
**DEMANDADO:** DIANA CONSUELO MARTÍNEZ  
GIRALDO - PROCURADURÍA GENERAL DE  
LA NACIÓN  
**TEMAS:** NOMBRAMIENTO ASESOR CÓDIGO 1AS  
GRADO 19, DE LA PROCURADURÍA  
DELEGADA PREVENTIVA EN MATERIA DE  
DERECHOS HUMANOS Y ASUNTOS  
ÉTNICOS, CON FUNCIONES EN LA  
PROCURADURÍA DELEGADA PARA  
ASUNTOS ÉTNICOS  
**ASUNTO:** RESUELVE EXCEPCIONES PREVIAS -  
DECRETO LEGISLATIVO 806 DE 2020

**MAGISTRADO PONENTE:** MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN

Procede la Sala unitaria a pronunciarse sobre las excepciones previas propuestas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 12 del Decreto legislativo 806 de 2020, con base en los siguientes:

**I ANTECEDENTES**

La señora Lourdes María Díaz Monsalvo, promovió medio de control electoral solicitando la nulidad del Decreto artículo 42 del Decreto 718 de 31 de julio de 2020 mediante el cual el Procurador General de la Nación nombró en provisionalidad, por el término de seis meses, a Diana Consuelo Martínez Giraldo, en el cargo de Asesor Código 1AS Grado 19, de la Procuraduría Delegada Preventiva en materia de Derechos Humanos y Asuntos Étnicos, en el cargo de Vilma Asceneth Moreno Martínez, con funciones en la Procuraduría Delegada para Asuntos Étnicos, demanda que fue admitida mediante Auto No. 2020-10-391 del 13 de octubre de 2020.

En el término de traslado de la demanda y de forma oportuna, el apoderado de la demandada Diana Consuelo Martínez Giraldo, presentó escrito de contestación de demanda el 11 de noviembre de 2020, en la cual se presentaron excepciones previas.

Por su parte, la Procuraduría General de la Nación presentó contestación de demanda el 12 de noviembre de 2020, sin embargo, no invocó excepciones previas o mixtas que deban ser resueltas en esta oportunidad.

## II CONSIDERACIONES

### 2.1. Competencia

Conforme las disposiciones especiales que regulan los procesos electorales, se determinó en el artículo 283 de la Ley 1437 de 2011 que la audiencia inicial se contraerá al saneamiento del proceso, la fijación del litigio y el decreto de pruebas, no obstante, en atención a la remisión procesal establecida en el artículo 296 de la Ley 1437 de 2011, de manera que de conformidad con lo previsto en el artículo 180 *ibidem*, debe efectuarse un pronunciamiento sobre las excepciones previas o mixtas que pudieran configurarse en dicha etapa procesal.

Para lo cual debe tenerse en cuenta el que el pasado 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud - OMS-, calificó el brote de COVID-19 (Coronavirus) como una pandemia, por lo que el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante Resolución 385 de 12 de marzo de 2020, declaró «la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020». En la mencionada Resolución 385 de 12 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social ordenó a los jefes y representantes legales de entidades públicas y privadas, adoptar las medidas de prevención y control para evitar la propagación del COVID19 (Coronavirus). Y que mediante los Decretos Nacionales No. 417 del 17 de marzo y 637 del 6 de mayo de 2020, el presidente de la República declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, término dentro del cual se expidieron decretos legislativos con medidas especiales para cada sector.

Para las actuaciones judiciales se emitió el Decreto legislativo 806 del 4 de junio de 2020, que dispuso en el artículo 12, entre otras cosas, sobre la resolución de las excepciones previas en la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, lo siguiente:

*“Artículo 12. Resolución de excepciones en la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. De las excepciones presentadas se correrá traslado por el término de tres (3) días en la forma regulada en el artículo 110 del Código General del Proceso, o el que lo sustituya. En este término, la parte demandante podrá pronunciarse sobre ellas y, si fuere el caso, subsanar los defectos anotados en las excepciones previas.*

*Las excepciones previas se formularán y decidirán según lo regulado en los artículos 100, 101 Y 102 del Código General del Proceso. Cuando se requiera la práctica de pruebas a que se refiere el inciso segundo del artículo 101 del citado*

*código, el juzgador las decretará en el auto que cita a la audiencia inicial, y en el curso de esta las practicarán. Allí mismo, resolverá las excepciones previas que requirieron pruebas y estén pendientes de decisión.*

*Las excepciones de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta de legitimación en la causa y prescripción extintiva. se tramitarán y decidirán en los términos señalados anteriormente.*

*La providencia que resuelva las excepciones mencionadas deberá ser adoptada en primera instancia por el juez, subsección, sección o sala de conocimiento. Contra esta decisión procederá el recurso apelación, el cual será resuelto por la subsección, sección o sala del tribunal o Consejo de Estado. Cuando esta decisión se profiera en única instancia por los tribunales y Consejo de Estado se decidirá por el magistrado ponente y será suplicable.*” (Subrayado y negrilla fuera de texto)

A su turno el Código General del Proceso dispone en los artículos 100, 101 y 102 establecen frente a las excepciones previas, su trámite y oportunidad:

**“ARTÍCULO 100. EXCEPCIONES PREVIAS.** *Salvo disposición en contrario, el demandado podrá proponer las siguientes excepciones previas dentro del término de traslado de la demanda:*

- 1. Falta de jurisdicción o de competencia.*
- 2. Compromiso o cláusula compromisoria.*
- 3. Inexistencia del demandante o del demandado.*
- 4. Incapacidad o indebida representación del demandante o del demandado.*
- 5. Ineptitud de la demanda por falta de los requisitos formales o por indebida acumulación de pretensiones.*
- 6. No haberse presentado prueba de la calidad de heredero, cónyuge o compañero permanente, curador de bienes, administrador de comunidad, albacea y en general de la calidad en que actúe el demandante o se cite al demandado, cuando a ello hubiere lugar.*
- 7. Habérsele dado a la demanda el trámite de un proceso diferente al que corresponde.*
- 8. Pleito pendiente entre las mismas partes y sobre el mismo asunto.*
- 9. No comprender la demanda a todos los litisconsortes necesarios.*
- 10. No haberse ordenado la citación de otras personas que la ley dispone citar.*
- 11. Haberse notificado el auto admisorio de la demanda a persona distinta de la que fue demandada.*

**ARTÍCULO 101. OPORTUNIDAD Y TRÁMITE DE LAS EXCEPCIONES PREVIAS.** *Las excepciones previas se formularán en el término del traslado de la demanda en escrito separado que deberá expresar las razones y hechos en que se fundamentan. Al escrito deberán acompañarse todas las pruebas que se pretenda hacer valer y que se encuentren en poder del demandado.*

*El juez se abstendrá de decretar pruebas de otra clase, salvo cuando se alegue la falta de competencia por el domicilio de persona natural o por el lugar donde ocurrieron hechos, o la falta de integración del litisconsorcio necesario, casos en los cuales se podrán practicar hasta dos testimonios.*

*Las excepciones previas se tramitarán y decidirán de la siguiente manera:*

- 1. Del escrito que las contenga se correrá traslado al demandante por el término de tres (3) días conforme al artículo 110, para que se pronuncie sobre ellas y, si fuere el caso, subsane los defectos anotados.*

**2. El juez decidirá sobre las excepciones previas que no requieran la práctica de pruebas, antes de la audiencia inicial, y si prospera alguna que impida continuar el trámite del proceso y que no pueda ser subsanada o no lo haya sido oportunamente, declarará terminada la actuación y ordenará devolver la demanda al demandante. Cuando se requiera la práctica de pruebas, el juez citará a la audiencia inicial y en ella las practicará y resolverá las excepciones. (...)**

**ARTÍCULO 102. INOPONIBILIDAD POSTERIOR DE LOS MISMOS HECHOS.** *Los hechos que configuran excepciones previas no podrán ser alegados como causal de nulidad por el demandante, ni por el demandado que tuvo oportunidad de proponer dichas excepciones.”* (Subrayado y negrilla fuera de texto)

Conforme a esta innovación legislativa, corresponde a la Sala de Subsección cuando se trate de procesos de dos instancias, pronunciarse sobre las excepciones previas y mixtas, bajo los presupuestos establecidos en el Código General del Proceso, la Ley 1437 de 2011 y el Decreto Legislativo 806 de 2020 considerando las particularidades procesales que fueron dispuestas en las normas citadas, y al magistrado ponente cuando se trata de proceso en única instancia, de manera que poder continuar con las etapas procesales previstas y aplicables para el medio de control de nulidad electoral, se debe efectuar un pronunciamiento previo sobre las excepciones únicamente previas y mixta, precisando que aquellas de fondo que fueron invocadas serán objeto de pronunciamiento en la sentencia que se profiera.

Sin embargo, al sancionarse y publicarse la Ley 2080 de 2021, y entrar en vigor a partir del 25 de enero de 2021 conforme a las reglas de transición legislativa contenidas en su artículo 86, el legislador ordinario (Parlamento) modificó la regla prevista por el legislador extraordinario (Ejecutivo) en el Decreto Legislativo 806 de 2020 en lo concerniente a si en el seno de un juez colegiado, la decisión sobre excepciones previas, le corresponde al magistrado ponente o a la Sala, en tanto modificó el artículo 125 de la Ley 1437 de 2011 haciendo una nueva clasificación de los autos que deben ser resueltos por la Sala y los de ponente, así:

**Ley 2080 de 2021. “ARTÍCULO 20.** Modifíquese el artículo [125](#) de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 125. De la expedición de providencias.** La expedición de las providencias judiciales se sujetará a las siguientes reglas:

1. Corresponderá a los jueces proferir los autos y las sentencias.
2. Las salas, secciones y subsecciones dictarán las sentencias y las siguientes providencias:
  - a) Las que decidan si se avoca conocimiento o no de un asunto de acuerdo con los numerales 3 y 4 del artículo 111 y con el artículo 271 de este código;
  - b) Las que resuelvan los impedimentos y recusaciones, de conformidad con los artículos 131 y 132 de este código;
  - c) Las que resuelvan los recursos de súplica. En este caso, queda excluido el despacho que hubiera proferido el auto recurrido;
  - d) Las que decreten pruebas de oficio, en el caso previsto en el inciso segundo del artículo 213 de este código;

- e) Las que decidan de fondo las solicitudes de extensión de jurisprudencia;
  - f) En las demandas contra los actos de elección y los de contenido electoral, la decisión de las medidas cautelares será de sala;
  - g) Las enunciadas en los numerales 1 a 3 y 6 del artículo 243 cuando se profieran en primera instancia o decidan el recurso de apelación contra estas;
  - h) El que resuelve la apelación del auto que decreta, deniega o modifica una medida cautelar. En primera instancia esta decisión será de ponente.
3. Será competencia del magistrado ponente dictar las demás providencias interlocutorias y de sustanciación en el curso de cualquier instancia, incluida la que resuelva el recurso de queja.”

Por tanto, al tratarse de una ley posterior y especial, expedida por el Congreso de la República, modifica el régimen legal sobre las excepciones previsto en el DL 806 de 2020 en aquellos aspectos regulados nuevamente, por lo que al tratarse de un aspecto de orden público, de aplicación inmediata, corresponde ahora al magistrado ponente resolver las excepciones previas, conforme lo dispone el numeral 3 del artículo 20 de la Ley 2080 de 2021 que modificó el artículo 125 de la Ley 1437 de 2011, integrado en lo pertinente con el Decreto Legislativo 806 de 2020 y el C.G.P.

## 2.2. Resolución de excepciones previas

Las excepciones propuestas por el demandado como previas son:

- *Caducidad*: considera el demandado que al ser el acto demandado una prórroga (decreto 718 de 2020, artículo 42), no corresponde al acto administrativo de nombramiento (1589 del 12 de julio de 2019), por lo que la acción presentada por la accionante debió interponerse dentro de los 30 días siguientes al acto administrativo de nombramiento, esto es, hasta el día 13 de agosto de 2019, por lo que la presentó por fuera de los términos legalmente establecidos en el literal a) del numeral 2 del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011.
- *Falta de competencia*: Refiere concretamente que “*el acto administrativo acusado no es un acto electoral, sino uno que materializó una situación administrativa en un empleo público, en este caso una prórroga de una provisionalidad. En este orden ideas, la resolución acusada no responde a las características propias ni del acto electoral, ni de los de contenido electoral “toda vez que no es el reflejo de ejercicio democrático alguno, ni muchos menos establece pautas o presupuestos que orienten el desarrollo de un certamen electoral”, máxime cuando a través de ella no se hizo un nombramiento, sino que simplemente se materializa una prórroga de provisionalidad.*”. En esa medida, considera que el acto demandado no es un acto de nombramiento sino una mera prórroga que ni siquiera debe ser motivada y no es de naturaleza electoral.

Finalmente, presenta una solicitud de *acumulación de procesos* con radicados 2020/545, 2020/554, 2020/578, 2020/579, 2020/607, 2020/610, 2020/613, 2020/617, 2020/619, 2020/627, 2020/631, 2020/671, 2020/669, 2020/675, 2020/678, 2020/681 y 2020/687, como quiera que se puede evidenciar demandas por medio de control de nulidad electoral con hechos similares y pretensiones, que cursan en diferentes despachos, por ello, podemos hablar de identidad en la controversia, y se evitaría una pluralidad de fallos sobre el mismo conflicto y daría cumplimiento a los principios de buena fe, eficacia, economía y adecuada administración de justicia

Ahora bien, de las excepciones presentadas por el demandado se corrió traslado por el término de tres días, transcurridos entre el 18 y 20 de noviembre de 2020, frente a las cuales no hubo pronunciamiento alguno.

Para resolver sobre las excepciones invocadas, la Sala unitaria resolverá las mismas en su conjunto, ya que presentan argumentos similares centrados principalmente en que se trata de un acto de prórroga de nombramiento que no tendría una naturaleza electoral y que en esa medida debió demandarse el acto de nombramiento inicial, lo que no se realizó y por ende deviene en caducidad del medio de control.

En ese orden de ideas, se torna pertinente de un lado traer a colación lo prescrito en el artículo 139 de la Ley 1437 de 2011, y de otra parte, recabar sobre lo referido por el Consejo de Estado frente a dicho presupuesto normativo:

El artículo 139 del C.P.A.C.A. regula cuáles son los actos susceptibles de ser controlados en ejercicio de la nulidad electoral al disponer lo siguiente:

*“ARTÍCULO 139. NULIDAD ELECTORAL. Cualquier persona podrá pedir la nulidad de los actos de elección por voto popular o por cuerpos electorales, así como de los actos de nombramiento que expidan las entidades y autoridades públicas de todo orden. Igualmente podrá pedir la nulidad de los actos de llamamiento para proveer vacantes en las corporaciones públicas. (...)”*

El máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo, en referencia al artículo 139 *ibídem* dispuso que:

*“En atención a lo ordenado en este artículo, solamente los actos de elección, de nombramiento y de llamamiento, pueden ser susceptibles de ser enjuiciados a través del medio de control de nulidad electoral, lo que impide que puedan ser controvertidos por esta vía procesal los actos de trámite y preparatorios.*

*Sin embargo, de manera pacífica, esta Sección ha aceptado que los vicios en los actos preparatorios o de trámite que dan origen a la designación, pueden ser estudiados por el juez electoral al ejercer el control de legalidad sobre el acto definitivo”.<sup>1</sup>*

Es decir, se trata de la posibilidad real de controlar la actividad de cualquier autoridad cuando provee un cargo, cuando designa a quien va ejercer una función pública, o se traduzca la voluntad popular en esa provisión, por lo que se discute

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, CP. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, Auto del 2 de febrero de 2017, radicado: 68001-23-33-000-2016-00801-01.

en este medio de control, son los **actos de elección**: sean estos por voto popular o por cuerpos electorales, revistan la forma y contenido de un acto de nombramiento que expidan las autoridades públicas o de un acto de llamamiento para proveer vacantes en Corporaciones Públicas.

Como ha reconocido la Corte Constitucional, es una acción pública especial de legalidad y de impugnación de un acto de elección o de nombramiento a la que puede acudir cualquier ciudadano dentro de los términos establecidos en la ley con el fin de discutir la legalidad del acto de elección, la protección del sufragio y el respeto a la voluntad del elector<sup>2</sup>.

De manera que aquí se observa que el Procurador General de la Nación hizo la provisión de un empleo público, del cargo de Asesor Código 1AS Grado 19, de la Procuraduría Delegada Preventiva en materia de Derechos Humanos y Asuntos Étnicos, de manera provisional y mediante un escueto acto de designación, decidió que Diana Consuelo Martínez Giraldo ejerciera las funciones públicas, por tanto se trata de un típico acto de contenido electoral, en tanto contó con la discreción de proveerlo de diferentes maneras y de *elegir* en quien recaería tal designación.

Ahora bien, como denominó tal acto como *prórroga*, es necesario observar si es un acto autónomo, depende de otro o incluso si se trata de un acto complejo como lo supone el demandado.

Para ello, hay que volver al artículo 139 de la Ley 1437 de 2011, que señala como objeto del medio de control de nulidad electoral, los actos de nombramientos que expiden las entidades y autoridades públicas de todo orden, y que aunque no se refiere exegéticamente a aquellos actos en los que dichos nombramientos se prorrogan, tampoco pueden asumirse a la luz del método interpretativo exegético como actos excluidos por cuanto lo cierto es que versan sobre el estudio de legalidad de un acto de nombramiento en la modalidad de prórroga porque el nombramiento inicial se había efectuado por un tiempo preciso y determinado. Por eso es necesario recordar que el Consejo de Estado ha indicado que a través del medio de control de nulidad electoral se ejerce el control de legalidad de los actos definitivos de *designación*, pudiéndose incluso estudiar en dicho análisis del acto definitivo, los vicios en los actos preparatorios o de trámite que le dieron origen.

En la práctica administrativa observada por la Procuraduría General de la Nación, el acto administrativo de prórroga de nombramiento, no solo se da como favorecimiento del empleado (para no afectarle con solución de continuidad de la relación laboral) sino que al mantener la permanencia del funcionario público en el cargo en provisionalidad permite definir una situación jurídica de la vinculación del funcionario a la entidad, pero hay que observar que el anterior nombramiento fue condicionado, esto es, se realizó por un término fijo hasta de seis meses en aplicación de las normas especiales que proscriben efectuar un nombramiento provisional mayor a ese plazo, de manera que en realidad, el acto de

---

<sup>2</sup> Corte Constitucional, sentencia SU-050 de 2018.

nombramiento estuvo produciendo efectos jurídicos hasta el cumplimiento de esa condición (acto condición) por lo que técnicamente no hubo una prórroga ya que tal acto llegó a su fin y lo que se realizó fue una nueva provisión en cabeza del demandado, pero igualmente por seis meses, razón por la que al culminar el nombramiento inicial y en aras de continuar con la prestación del servicio, se realiza una nueva provisión y por ende, este se torna como acto definitivo susceptible de demanda electoral, sin necesidad de conformar un acto complejo respecto del acto primigenio de nombramiento, porque cada uno tiene su propia vida jurídica y constituye un acto autónomo de elección, de designación.

De lo contrario se abriría una compuerta para eludir el control de los actos de contenido electoral por vía de su mera denominación, y en este caso, mal podría alegarse que un acto de prórroga de nombramiento por enésima vez, no pudiera demandarse por encontrarse caducado el medio de control para el acto inicial o que fue el primero en nombrar a determinada persona, cuando tales actos anteriores sólo podían producir efectos hasta el término máximo permitido, de manera que si se entiende prorrogado contravendría lo dispuesto por el artículo 188 del Decreto Ley 262 de 2000<sup>3</sup>, y lo cierto, es que se trata de un acto condición, en la medida que cada provisión del empleo público, está sujeta por la ley y por el propio acto, a un periodo de tiempo en el que produce efectos.

De este modo, cada caso debe ser analizado a la luz de las decisiones y nombramientos adoptados, así como la finalidad del acto mismo, por lo que no le asiste razón al demandado, al pretender retirar de los asuntos susceptibles de conocimiento de la jurisdicción contenciosa administrativa el acto administrativo demandado en este asunto por haberlo denominado una prórroga, pues para esa precisa fecha, debía valorar si la provisión del empleo, se recaía en alguien con mejor derecho (por ejemplo, de una lista de elegibles, en situación de protección especial, de carrera administrativa, de cumplimiento de un fallo judicial etc.), si el desempeño y confianza era adecuado para disponer (y por eso mismo) elegir si nombraba a esa persona por un nuevo periodo, o no porque tales designaciones no son indefinidas de acuerdo con la norma especial del artículo 188 del Decreto Ley 262 de 2000, sino que están vigentes únicamente hasta por seis meses, no puede prorrogarse un término que fija la ley como máximo, de manera que se trata es una nueva provisión que recae en el mismo funcionario

Así las cosas, no se configura una falta de competencia sobre la base de que el acto no es de contenido electoral, por cuanto el medio de control procede tanto contra actos de elección (por voto popular o por cuerpos electorales, Actos de nombramiento que expidan las autoridades públicas, Actos de llamamiento para proveer vacantes en Corporaciones Públicas, como frente a las consultas populares y las revocatorias del mandato), pues el artículo 139 de la Ley 1437 de 2011 precisó que no son solamente los actos de elección por voto popular o por cuerpos electorales, sino los actos de nombramiento y los actos de llamamiento para proveer las vacantes en las Corporaciones Públicas. Y en el artículo 275 del mismo

---

<sup>3</sup> Decreto ley 262 de 2000. “Artículo 188. Duración del encargo y del nombramiento provisional. El encargo y la provisionalidad, cuando se trate de vacancia definitiva en cargos de carrera, podrán hacerse hasta por seis (6) meses...”

estatuto, se vuelve a asimilar como semejantes, los actos de elección y los nombramientos. De hecho, la Corte Constitucional en la sentencia SU-050 de 2018, señaló que “...es una acción pública especial de legalidad y de impugnación de un acto de elección o de nombramiento a la que puede acudir cualquier ciudadano dentro de los términos establecidos en la ley con el fin de discutir la legalidad del acto de elección, la protección del sufragio y el respeto a la voluntad del elector...” Y sin lugar a dudas, se hizo la provisión del empleo, se le designó hasta por seis meses en la Procuraduría General de la Nación, con la demandada.

Frente a la caducidad, tal y como se expuso en el estudio de admisión de la demanda, se observa que la demanda fue presentada inicialmente en los Juzgados Administrativos, tal y como se observa en el acta de reparto del 28 de agosto de 2020 (expediente electrónico), razón por la que, si bien la norma condiciona el cómputo del término de caducidad de 30 días a partir de su publicación, en este evento no es necesario el análisis de oportunidad a partir de la publicidad del acto, toda vez que desde la emisión del Decreto 718, esto es, el 31 de julio de 2020 y la fecha de presentación de la demanda (28 de agosto de 2020) no habían transcurrido los 30 días referidos, a pesar de no estar acreditada la fecha de su publicación, por lo que se tiene que fue presentada oportunamente.

Finalmente, frente a la solicitud de acumulación de los procesos 2020/545, 2020/554, 2020/578, 2020/579, 2020/607, 2020/610, 2020/613, 2020/617, 2020/619, 2020/627, 2020/631, 2020/671, 2020/669, 2020/675, 2020/678, 2020/681 y 2020/687, se hace necesario precisar que la norma aplicable es el artículo 282 de la Ley 1437 de 2011, norma especial, prevalente y preferente que es aplicada a los procesos de nulidad electoral, y por contera, excluye la remisión a las normas que sobre este tema existan tanto en el proceso ordinario contencioso, como en el Código General del Proceso.

La referida norma, respecto a la acumulación en los procesos electorales no solo determina en que eventos es viable realizar la respectiva acumulación sino, además, establecen con claridad cuál es el trámite que debe seguirse para tal fin y quien es el encargado de adelantarlos. Concretamente para la procedencia dispone que solo es procedente cuando se trata de un mismo nombramiento, o una misma elección, cuando la nulidad se impetre por irregularidades en la votación o en los escrutinios, o los procesos fundados en falta de requisitos o en inhabilidades cuando se refieran a un mismo demandado, así:

**“ARTÍCULO 282. ACUMULACIÓN DE PROCESOS.** *Deberán fallarse en una sola sentencia los procesos en que se impugne un mismo nombramiento, o una misma elección cuando la nulidad se impetre por irregularidades en la votación o en los escrutinios.*

*Por otra parte, también se acumularán los procesos fundados en falta de requisitos o en inhabilidades cuando se refieran a un mismo demandado. (...)*”

Al respecto el Consejo de Estado ha precisado que que “un correcto entendimiento de las reglas que sobre acumulación de procesos y pretensiones electorales prevé el CPACA, impone concluir que por regla general sí se pueden acumular tanto pretensiones

como procesos basados en causales subjetivas, **siempre y cuando la elección este contenida en un mismo acto.**<sup>4</sup>. (Subrayado y negrilla fuera de texto)

Conforme lo anterior, se observa que no hay lugar a acceder a la solicitud del demandante ya que de los expedientes reseñados por el demandado y observado el sistema SAMAI del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, se trata de demandados y actos de nombramiento diferentes, razón por la que no es procedente acumularlos bajo un mismo proceso, pues no se cumple con ese presupuesto específicamente establecido.

En consecuencia, no tiene vocación de prosperidad ninguna de las excepciones invocadas por el demandado, y la Sala unitaria reitera que no advierte la existencia de ninguna excepción (previa o mixta) que amerite decreto o pronunciamiento oficioso, por lo que se dará por superada la fase de excepciones

En mérito de lo expuesto,

**DISPONE:**

**PRIMERO.- DECLARAR NO PROBADAS** las excepciones de caducidad y falta de competencia invocadas por la demandada Diana Consuelo Martínez, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia y **NEGAR** la solicitud de acumulación de procesos.

**SEGUNDO.-** Una vez ejecutoriada la presente decisión, devolver el expediente al Despacho para continuar con el trámite respectivo.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN**  
Magistrado

---

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, auto de Sala del 8 de septiembre de 2016, radicación 76001-23-33-000-2016-00231-01 (Acumulado) CP. Alberto Yepes Barreiro.

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



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

Bogotá D.C., diecisiete (17) de febrero del año dos mil veintiuno (2021).

**Magistrado Ponente:** OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS  
**Radicación:** No. 250002341000202000722 – 00  
**Demandante:** VEEDURÍA NACIONAL RECURSOS SAGRADOS  
**Demandado:** PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y OTRO  
**Referencia:** NULIDAD SIMPLE

Visto el informe secretarial que antecede (archivo 05 exp. digital)), previa revisión de la demanda y sus anexos, procede el Despacho a establecer su competencia funcional para conocer del asunto de la referencia, de conformidad con lo siguiente:

Mediante escrito presentado el 16 de octubre de 2020 (archivo 04 Ibídem) ante la Secretaría de esta Sección del Tribunal, la Veeduría Ciudadana Nacional Recursos Sagrados, mediante su representante legal, presentó demanda en ejercicio del medio de control nulidad consagrada en el artículo 137 del C.P.A.C.A. (Ley 1437 de 2011), en contra del Departamento Administrativo de Presidencia de la República y el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Revisada la demanda presentada y los documentos anexos, considera el Despacho que la Sección Primera de esta Corporación no es competente para adelantar este tipo de acciones, toda vez que, en el presente proceso se ejerce el medio de control arriba mencionado en contra de entidades del orden nacional, de conformidad con lo establecido en el artículo 38 de la Ley 489 de 1998, el cual señala lo siguiente:

***ARTÍCULO 38.- Integración de la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional.*** La Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional, está integrada por los siguientes organismos y entidades:

1. Del Sector Central:

**a. La Presidencia de la República;**

b. La Vicepresidencia de la República;

c. Los Consejos Superiores de la administración;

**d. Los ministerios y departamentos administrativos;**

(...)” (Se resalta)

En ese contexto, se tiene que, esta Corporación carece de competencia funcional para conocer del presente asunto, la cual le corresponde al Consejo de Estado en aplicación de lo dispuesto en el numeral 1º del artículo 149 del C.P.A.C.A., que establece lo siguiente:

*“Competencia del Consejo de Estado en única instancia.*

**Art. 149.-** *El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, por intermedio de sus secciones, subsecciones o Salas especiales, con arreglo a la distribución de trabajo que la Sala disponga, conocerá en única instancia de los siguientes asuntos:*

**1. De los de nulidad de los actos administrativos expedidos por las autoridades del orden nacional o por las personas o entidades de derecho privado cuando cumplan funciones administrativas del mismo orden.**

(...)” (Resalta el Despacho).

En consecuencia, los medios de control de simple nulidad que se promuevan contra actos administrativos expedidos por autoridades del orden nacional, como es el caso de la demanda de la referencia, son de competencia funcional del Consejo de Estado.

De lo anterior se concluye que esta Corporación no es competente para adelantar el presente trámite.

En mérito de lo expuesto se,

Expediente No. 250002341000202000722-00  
Demandante: Veeduría Nacional Recursos Sagrados  
Acción Contenciosa

**RESUELVE:**

- 1) Por competencia, **remítase** a la Sección Primera del Consejo de Estado el expediente de la referencia.
- 2) Por Secretaría **déjense** las constancias del caso.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



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



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

**AUTO INTERLOCUTORIO N° 2021-02-72 NYRD**

Bogotá, D.C., Doce (12) de Febrero de dos mil veintiuno (2021)

**EXP. RADICACIÓN:** 25-000-2341-000-2020000796-00  
**MEDIO DE CONTROL:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO.  
**ACCIONANTE:** SIQUIMA EXPRESS S.A.  
**ACCIONADO:** MUNICIPIO DE ALBAN.  
**TEMAS:** REVOCATORIA PERMISOS.  
**ASUNTO:** ESTUDIO DE ADMISION

**MAGISTRADO PONENTE MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN.**

Vista la constancia secretarial que antecede, procede el Despacho en esta oportunidad a pronunciarse sobre la admisión de la demanda de la referencia, considerando el escrito de subsanación presentado por el demandante, previos los siguientes:

**I. ANTECEDENTES**

La sociedad **SIQUIMA EXPRESS S.A.** por conducto de apoderado judicial y 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 del **MUNICIPIO DE ALBAN**, Como consecuencia de lo anterior, solicita:

1. Se **DECLARE** la nulidad de los actos administrativos 081 del 6 de mayo de 2020 “por medio del cual se revocan unos permisos autorizados a la sociedad transportadora SIQUIMA EXPRESS S.A. con NIT. 832-007-3044 en la modalidad de servicio público de transporte terrestre automotor mixto en el municipio de Alban Cundinamarca” y 096 del 5 de junio de 2020 “por medio de la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto contra la resolución 081 del 6 de mayo de 2020 por medio del cual se revoca unos permisos autorizados a la sociedad transportadora SIQUIMA EXPRESS S.A. con NIT. 832.003.044 en la modalidad de servicio público de transporte terrestre auto mor mixto en el municipio de Alban Cundinamarca.
2. Se **DECLARE** administrativamente responsable al Municipio de Alban representado legalmente por la Doctora Liliana Bernal Contreras en su calidad de Alcaldesa Municipal y se condene al pago de perjuicios materiales ocasionados con el actuar contrario a la ley.
3. Se **ORDENE** al Municipio de Alban cumplir la sentencia en los términos del artículo 192 del Código contenciosos administrativo.

**CONDENA**

1. Se condene a título de restablecimiento del derecho todos aquellos traídos en los actos administrativos revocados de manera discrecional e irregular por la

administración Municipal de Alban (272 del 30 de agosto de 2019 y 275 del 16 de octubre de 2019).

2. Se conceda a título de restablecimiento del derecho el pago de los valores dejados de percibir por cuenta del actuar contrario a la ley que haya incurrido la administración municipal de Alban, los Cuale se tazan en mínimo en **QUINIETOS OCHENTA Y CUATRO MILLONES NOVECIENTOS OCHO MIL OCHOCIENTOS (\$584.908.800)**.
3. Se conceda a título de restablecimiento del derecho el otorgamiento de tarjetas de operación para que los vehículos habilitados puedan desarrollar el objeto contractual adjudicado en las resoluciones 272 del 30 de agosto de 2019 y 275 del 16 de octubre de 2019, previo al lleno de requisitos que los habla el Decreto 1079 de 2015.

A través de auto del 2020-12-540 NYRD del 14 de diciembre de 2020, se inadmitió la demanda presentada concediendo el termino de 10 días al demandante para que procediera a: (i) precisara las pretensiones resarcitorias y de restablecimiento del derecho que se elevan en el libelo y ajustara la estimación razonada de la cuantía, (ii) aportara los anexos obligatorios, esto es copia de las resoluciones **No. 081 del 6 de mayo de 2020 y No. 96 del 5 de junio de 2020**, así como constancia de notificación de esta última, (iii) estructurara los conceptos de violación y los cargos de nulidad y (iv) acreditara el cumplimiento del requisito del Decreto Legislativo 806 de 2020, relacionado con los poderes especiales otorgados por personas inscritas en el registro mercantil, los cuales deben ser remitidos desde la dirección de correo electrónico inscrita para recibir notificaciones judiciales.

## II. CONSIDERACIONES

Vale la pena señalar que si bien la demanda fue radicada e inadmitida en virtud de la norma vigente en momento, es decir la Ley 1437 de 2011, para su admisión y notificación deberá ser analizada a la luz de la Ley 2080 de 2021, en atención a lo establecido en la norma de tránsito legislativo prevista en el artículo 86, que indica:

*“Artículo 86. Régimen de vigencia y transición normativa. La presente ley rige a partir de su publicación, con excepción de las normas que modifican las competencias de los juzgados y tribunales administrativos y del Consejo de Estado, las cuales solo se aplicarán respecto de las demandas que se presenten un año después de publicada esta ley.*

*Las nuevas reglas del dictamen pericial contenidas en la reforma a los artículos 218 a 222 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se aplicarán a partir de la publicación de la presente ley para los procesos y trámites iniciados en vigencia de la Ley 1437 de 2011 en los cuales no se hayan decretado pruebas. De conformidad con el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, modificado por el artículo 624 del Código General del Proceso, las reformas procesales introducidas en esta ley prevalecen sobre las anteriores normas de procedimiento desde el momento de su publicación y solo respecto de los procesos y trámites iniciados en vigencia de la Ley 1437 de 2011.*

*En estos mismos procesos, los recursos interpuestos, la práctica de pruebas decretadas, las audiencias convocadas, las diligencias iniciadas, los términos que hubieren comenzado a correr, los incidentes en curso y las notificaciones que se estén surtiendo, se regirán por las leyes vigentes cuando se interpusieron los recursos, se decretaron las pruebas, se iniciaron las audiencias o diligencias, empezaron a correr los términos, se promovieron los incidentes o comenzaron a surtirse las notificaciones.”*

Mediante escrito de subsanación de demanda, presentado el día 13 de junio de 2021, se observa que el apoderado de Siquima Express S.A., estructuró las pretensiones de la siguiente manera:

- “1. Se **DECLARE** la nulidad de los actos administrativos 081 del 6 de mayo de 2020 “Por medio de la cual se revocan unos permisos autorizados a la sociedad transportadora SIQUIMA EXPRESS S.A. con NIT 832-007-3044 en la modalidad de servicio público de transporte terrestre automotor mixto en el municipio de Alban Cundinamarca” y 096 del 5 de junio de 2020 “Por medio de la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto contra la resolución 081 del 6 de mayo de 2020 por medio de la cual se revoca unos permisos autorizados a la sociedad transportadora SIQUIMAS EXPRESS S.A. con NIT 832003044 en la modalidad de servicio público de transporte terrestre automotor mixto en el municipio de Alban Cundinamarca”.
- 2. Se **DECALRE** administrativamente responsable al Municipio de Alban representado legalmente por la Doctora Liliana Bernal Contreras en su calidad de alcaldesa Municipal por los perjuicios ocasionados con la expedición de actos administrativos 081 del 06 de mayo de 2020 y 096 de junio de 2020.
- Se **ORDENE** al Municipio de Alban a cumplir la sentencia en los términos del artículo 192 del Código Contencioso Administrativo.

#### **CONDENA**

- 1. Se **CONDENE** al Municipio de Alban al pago de perjuicios ocasionados con la expedición de actos administrativos 081 del 06 de mayo de 2020 y 096 de junio de 2020; los cuales se tazan en la suma de **MIL DIEZ Y NUEVE MILLONES CUATROCIENTOS DOCE MIL CUATROCIENTOS MIL (\$1'019,412,400)**, los cuales
- 2. Se **CONCEDA** a título de restablecimiento del derecho todos aquellos traídos en los actos administrativos revocados de manera discrecional e irregular por la administración Municipal de Alban (272 del 30 de agosto de 2019 y 275 del 16 de octubre de 2019).
- 3. Se **CONCEDA** a título de restablecimiento del derecho el otorgamiento de tarjetas de operación para que los vehículos habilitados puedan desarrollar el objeto contractual adjudicado en las resoluciones 272 del 30 de agosto y 275 del 16 de octubre de 2019, previo al lleno de requisitos de los habla el Decreto 1079 de 2015.

Frente a los anexos obligatorios, la parte actora en escrito de subsanación aportó las resoluciones No. 081 del 6 de mayo de 2020 y No. 96 del 5 de junio de 2020, así como constancia de notificación de esta última, por lo tanto, se realiza el estudio del requisito procedibilidad y el análisis de oportunidad.

#### **2.1. Requisito de procedibilidad.**

El Artículo 161 del CPACA modificado por el artículo 34 de la Ley 2280 de 2021, respecto de los requisitos previos para demandar, preceptúa lo siguiente:

**“Artículo 161. Requisitos previos para demandar.** La presentación de la demanda se someterá al cumplimiento de requisitos previos en los siguientes casos:

1. Cuando los asuntos sean conciliables, el trámite de la conciliación extrajudicial constituirá requisito de procedibilidad de toda demanda en que se formulen pretensiones relativas a nulidad con restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales.

(...)

2. Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo particular deberán haberse ejercido y decidido los recursos que de acuerdo con la ley fueren obligatorios. El silencio negativo en relación con la primera petición permitirá demandar directamente el acto presunto.

Si las autoridades administrativas no hubieran dado oportunidad de interponer los recursos procedentes, no será exigible el requisito al que se refiere este numeral". (Negrita y subrayado fuera del texto).

En el presente caso, se encuentra acreditados los requisitos de procedibilidad, previa interposición de la demanda, toda vez que:

- De un lado, contra la resolución No 081 del 6 de mayo de 2020, "Por medio de la cual se revocan unos permisos autorizados a la sociedad transportadora SIQUIMA EXPRESS S.A. con NIT 832-007-3044 en la modalidad de servicio público de transporte terrestre automotor mixto en el municipio de Alban Cundinamarca", proferido por el Municipio de Alban Cundinamarca, procedía el recurso de reposición (artículo 3), el cual fue interpuesto por el administrado y resuelto por la administración mediante la resolución No 096 de junio de 2020.

- De otro lado en las páginas 21 a 22 del PDF 06 CORREO SUBSANACIÓN, obra constancia de la conciliación prejudicial en la Procuraduría 51 Judicial II para Asuntos Administrativos, que acredita el agotamiento de este trámite el cual surtió en el periodo comprendido del 27 de julio de 2020 hasta el 7 de octubre de 2020.

## 2.2. Oportunidad para presentar la demanda.

Artículo 164 de la Ley 1437 de 2011 - CPACA, establece que:

**Artículo 164. Oportunidad para presentar la demanda.** La demanda deberá ser presentada: (...) 2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad: (...) d) Cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho, la demanda 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, según el caso, salvo las excepciones establecidas en otras disposiciones legales" (Subrayado fuera del texto normativo)

Así las cosas, en el caso concreto la Resolución 096 de junio de 2020, con la que se puso fin a la actuación administrativa, se notificó por correo electrónico el día 16 de junio de 2020 (PÁG. 20 PDF 06 CORREO SUBSANACIÓN).

En atención a lo anterior, el termino de 4 meses previstos en el artículo 164 de la ley 1437 de 2011, comenzó a contabilizarse desde el 17 de junio de 2020 hasta el 17 de octubre de 2020. Empero, dicho termino fue interrumpido con la solicitud de conciliación prejudicial en el periodo comprendido del 27 de julio (es decir faltando dos meses y veinte días para que operara el fenómeno de caducidad) hasta el 7 de octubre de 2020, reanudándose el término para interponer el medio de control a partir del día siguiente.

Así las cosas, como quiera que el medio de control fue radicado el 12 de noviembre de 2020 (trascurridos un mes y 5 días desde que se reanudó el término) se concluye que no ha operado el fenómeno de caducidad.

Ahora sobre el yerro advertido respecto del poder otorgado, la parte actora allegó un nuevo documento (pág. 23 a 24 PDF 06CORREO SUBSANACION) con diligencia de presentación personal ante la notaria primera de Facatativá el día 12 de enero de 2021, por parte del señor Nelson Augusto León Baquero, Gerente - Representante

legal de la sociedad demandante según certificado de existencia y representación legal (pág. 37 PDF 02Demanda).

Por último, refiere en cuanto al concepto de violación y a los cargos de nulidad, que los actos administrativos demandados fueron proferidos con infracción en las normas en que debía fundarse.

En consecuencia, al estar reunidos los requisitos previstos en la ley, se dispondrá la admisión de la demanda.

En mérito de lo expuesto,

### III. RESUELVE:

**PRIMERO: ADMITIR** el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho instaurado por la **SIQUIMA EXPRESS S.A.**, contra del **MUNICIPIO DE ALBAN CUNDINAMARCA.**, por reunir los requisitos necesarios previstos por la ley. En consecuencia, se ordenará surtir el trámite previsto para el procedimiento ordinario y contemplado en los artículos 171 y s.s., de la Ley 1437 de 2011, modificados por los artículos 36, 37, 38 y siguientes de la Ley 2080 de 2021.

**SEGUNDO: NOTIFICAR** en forma personal esta providencia, al igual que la demanda, al **MUNICIPIO DE ALBAN CUNDINAMARCA**, 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 art. 199 del CPACA modificado por el art. 612 del C.G. del P y por el artículo 48 de la Ley 2080 de 2021, y **por estado** al demandante (Nº 1 Art. 171 y art. 201 del CPACA, modificado y adicionado por los artículos 50 y 51 de la Ley 2080 de 2021).

**TERCERO: Surtidas las notificaciones**, de la forma ordenada en el artículo 48 de la Ley 2080 de 2021 que modificó el artículo 199 de la ley 1437 de 2011, córrase traslado de la demanda a los sujetos procesales, por el término de treinta (30) días, de conformidad con lo establecido en el artículo 172 *ibidem*.

**CUARTO: SEÑALESE** 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 y consignada al No. 3-082-00-00636-6 del Banco Agrario denominada "CSJ-DERECHOS, ARANCELES, EMOLUMENTOS Y COSTOS-CUN". El remanente que quede de esta suma al terminar el proceso deberá devolverse al interesado.

**QUINTO: ADVIÉRTASE** al representante de la entidad demandada, que, durante el término para contestar la demanda, deberá allegar al expediente, copia de los antecedentes administrativos de los actos demandados, que se encuentren en su poder de conformidad con lo establecido en el parágrafo 1º del artículo 175 de la ley 1437 de 2011.

**SEXTO: INSTAR** tanto al extremo actor y como a la entidad accionada, para que proporcionen la demanda y la contestación, en formato Word o pdf editable, así como los respectivos anexos, también en formato digital, de manera organizada y legible.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN**  
Magistrado





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

**AUTO INTERLOCUTORIO N° 2021-02-68 AP**

Bogotá D.C., Once (11) de Febrero de dos mil veintiuno (2021)

<b>EXP. RADICACIÓN:</b>	<b>25000234100020200081000</b>
<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	<b>PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS</b>
<b>ACCIONANTE:</b>	<b>DAVID ANDRÉS ROMERO CÁRDENAS</b>
<b>ACCIONADO:</b>	<b>MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL Y OTROS</b>
<b>TEMAS:</b>	<b>USO ADECUADO DE TAPABOCAS</b>
<b>ASUNTO:</b>	<b>RECHAZO DE DEMANDA</b>
<b>MAGISTRADO PONENTE</b>	<b>MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN</b>

Vista la constancia secretarial que antecede procede la Sala a pronunciarse sobre el escrito de subsanación de demanda presentado.

**I. ANTECEDENTES**

David Andrés Romero Cárdenas en nombre propio, interpone acción popular con ocasión a la presunta afectación causada a los intereses colectivos vulnerados los derechos colectivos a un ambiente sano, moralidad administrativa, goce del espacio público, defensa del patrimonio público, la seguridad y salubridad públicas, la libre competencia económica y los derechos de los consumidores y usuarios, generada debido a que las máscaras faciales y tapabocas usados por la población general no cumplen las especificaciones técnicas estipuladas para la contención del Virus Covid 19.

Como pretensiones solicitó:

*“1. Ordenar al Estado que, a través de la Policía Nacional y las demás instituciones que considere, se asegure que la población cumpla con el uso obligatorio de tapabocas y que estos tengan los lineamientos establecidos por el Ministerio de Salud y Protección Social, propendiendo por el cumplimiento de los protocolos establecidos. Así mismo, que la violación e inobservancia de las medidas adoptadas e instrucciones dadas mediante los decretos y resoluciones tengan las sanciones correspondientes.*

*2. Ordenar al Ministerio de Salud y Protección Social y al Ministerio de Trabajo que tomen medidas efectivas para asegurar que todos los empleadores y contratantes del sector público y privado de los diferentes sectores económicos, productivos y entidades gubernamentales, adquieran y entreguen de forma inmediata a sus empleados y contratistas los EPP respiratorios (tapabocas y mascarillas) adecuados para el desarrollo de sus labores.*

*3. Ordenar al Ministerio de Salud y Protección Social las medidas y controles que garanticen que las ARL realicen los análisis técnicos correspondientes a los diferentes sectores y puestos de trabajo para brindar las recomendaciones y seguimiento que permita disponibilidad, recambio y especificaciones apropiadas en los elementos de protección personal respiratorios y otros relacionados con el manejo de la pandemia.*

4. Ordenar al Estado que, a través del Invima o la entidad que corresponda, realice seguimiento y control a los fabricantes de tapabocas en material textil, para que certifiquen el cumplimiento de los lineamientos establecidos por el Ministerio de Salud y Protección Social de sus productos a través de los ensayos correspondientes en laboratorios debidamente aprobados y así proceder a avalar su comercialización en caso de cumplimiento.

5. Ordenar al Estado que, a través de la DIAN, la POLFA y la Policía Nacional, realice el decomiso inmediato de los productos que imiten elementos de protección personal respiratorio certificados y que por lo tanto incumplan los lineamientos establecidos por el ministerio de Salud y Protección Social, que quieran o estén siendo comercializados al por mayor y al detal.

6. Ordenar al Estado que, a través de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas, prohíba la circulación en espacios públicos, el acceso a centros comerciales, bancos, aeropuertos, vuelos, buses de transporte público, entidades y otros espacios que considere importantes a personas usando tapabocas que no cumplan con los lineamientos mínimos establecidos por el Ministerio de Salud y Protección Social. Usar esos elementos es como no usar ninguna protección personal respiratoria y coadyuva en la propagación del coronavirus COVID-19.

7. Ordenar al Estado que, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, prohíba el ingreso al país de extranjeros y nacionales que no cuenten con elementos de protección personal respiratoria certificados que cumplan los lineamientos establecidos por el Ministerio de Salud y Protección Social.

8. Ordenar al Ministerio de Salud y Protección Social que de forma inmediata y a través de los documentos técnicos correspondientes, catalogue los tapabocas tipo quirúrgico y mascarillas de alta eficiencia certificadas como de uso general, lo cual es fundamental para la contención de la pandemia y la protección de la población del país, teniendo en cuenta la disponibilidad en el país y la gran producción a nivel mundial, bajo costo y medidas adoptadas por el gobierno para facilitar la importación y comercialización de estos elementos de protección respiratorios.

9. Ordenar al Estado que, a través del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, informe de forma masiva a la población general, a través de medios de comunicación, los beneficios que trae para la desaceleración, protección de la población y contención de la pandemia el uso de los tapabocas tipo quirúrgicos, mascarillas de alta eficiencia y otros que cumplan los lineamientos y lo puedan certificar, propendiendo por un correcto entendimiento y una urgente adopción de su uso.

10. Ordenar al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo que nuevamente habilite la exención arancelaria para la importación de todos los elementos de protección personal respiratorios teniendo en cuenta su papel fundamental en el control de la pandemia, durante la duración de la misma.”

Mediante Auto No. 2020-12-539 AP del 14 de diciembre de 2020 el Despacho inadmitió la demanda presentada concediendo el término de tres (3) días al accionante para que procediera a subsanar las deficiencias relacionadas con: i) la vinculación del Instituto Colombiano de Normas Técnicas y de Certificación y la Presidencia de la República; ii) puntualizar las partes que debían ser llamadas a juicio popular, toda que realizó solicitudes que implican a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, la Policía Nacional y el Ministerio de Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, sin que estos figuren como demandados, iii) corregir la pretensión esbozada relacionada con el decomiso de

la mercancía, toda que este tipo de procedimientos se llevan a cabo luego de agotarse el debido proceso y conforme al Estatuto Aduanero se ordena a través de un acto administrativo y iv) aportar constancia de agotamiento de requisito de procedibilidad, como quiera que el extremo actor no indicó porque se trata de evitar un perjuicio irremediable, más allá de esbozar sus propias creencias.

La providencia inadmisoria que fue notificada por estado el día 18 de diciembre de 2020 y mediante escrito del 13 de enero de 2021, el actor oportunamente presentó escrito de subsanación.

## II. CONSIDERACIONES

### **2.1 Respetto de la vinculación de Instituto Colombiano de Normas Técnicas y de Certificación y la Presidencia de la República y las demás entidades demandadas.**

Indica al ser el Presidente de la República quien debe dar acciones tendientes a proteger a empresarios e importadores. Respetto de del Instituto de Colombiano de Norma Técnicas y Certificación guardó silencio.

De igual forma aclaró también que Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, la Policía Nacional y el Ministerio de Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones son entidades demandadas.

### **2.3. Aptitud formal de la demanda: Pretensión de decomiso de mercancía.**

El actor popular que es necesario que se inicie de manera urgente los procedimientos administrativos necesarios para el retiro del comercio los tapabocas que no cumplen con las especificaciones técnicas por ingreso al territorio colombiano infringiendo las normas aduaneras o incumpliendo los lineamientos establecidos por el INVIMA, y precisó así su pretensión.

### **2.2 Obligatoriedad Requisito de Procedibilidad**

A través del escrito de subsanación, el demandante argumenta que si está acreditado la conjuración de un perjuicio irremediable por cuanto la laxitud con la que el Gobierno Nacional ha exigido el cumplimiento del uso de tapabocas adecuados, ha coadyuvado con el riesgo de contagios y en el estancamiento de la economía.

Adicional a ello, realiza un recuento sobre la importancia de las máscaras faciales para el control de la Pandemia, el porcentaje de protección de la tipología N95, los estudios que sobre estos y todos productos similares -como los tapabocas quirúrgicos- se han realizado por distintas universidades alrededor del mundo.

De igual forma indica que los tapabocas que deben requerirse son de tipo I y II, sin embargo: *“Actualmente el país cuenta con una sobreoferta de estos tipos de mascarillas o tapabocas, disponibles a precios irrisorios, todos certificados por organismos internacionales y nacionales. Dichos productos, para el caso de las*

*importaciones han sido avalados por el INVIMA en los Vistos Buenos otorgados y para los nacionales por los permisos que esta misma entidad ha concedido a sus fabricantes gracias al cumplimiento de los requisitos.”*

También trae a colación la perspectiva política de la situación mundial del virus, principalmente en Estados Unidos y la respuesta de los ciudadanos a la exigencia del uso de los tapabocas, así como expone las cifras del contagio y *muerte en países como Colombia, Estados Unidos y China* , indicando que (...) *“el uso de tapabocas de tipo quirúrgico y mascarilla de alta eficiencia certificados sean por sí solos la solución, pero sí es la estrategia que más influye en un control apropiado de la pandemia principalmente ahora que es tan complejo mantener distanciamiento social en todos los espacios y ámbitos. Puede observarse que los gráficos correspondientes a Colombia se asemejan al inicio de los de Estados Unidos, lo que probablemente vaticine que podamos llegar a tener comportamientos de la pandemia muy similares y a su vez preocupantes.”*

Así también manifiesta que aunque existen grandes cantidades correspondientes a importaciones y producción nacional de tapabocas quirúrgicos, los cuales se encuentran disponibles para la adquisición de la población general, empresas y sectores públicos y privados, a la fecha no han logrado ser comercializadas debido a que el gobierno nacional los ha catalogado como de uso hospitalario exclusivo, fomentando con esto el uso de tapabocas de fabricación formal e informal que no cumplen con lo requerido para proteger a sus usuarios y personas con las cuales estos tienen contacto e incentivando los contagios.

En estas condiciones, procede la Sala a analizar si se dio cumplimiento a lo ordenado en el auto que inadmitió el medio de control, para lo cual en primer lugar es menester señalar que el requisito de procedibilidad fue establecido como obligatorio al pretenderse que la propia Administración pueda proteger los derechos colectivos presuntamente vulnerados, como primer escenario para que tenga la oportunidad de cesar la violación de los derechos colectivos, en caso de que se esté presentando - para lo cual se le conceden quince (15) días - y en esa medida, que se acuda ante la administración de justicia sólo en caso de que no se adopten medidas ante la vulneración puesta de presente o no conteste ante la reclamación de la ciudadanía, como caso excepcional, que no se acuda a la Administración si existe un peligro latente que puede ocasionar un perjuicio irremediable en contra de los derechos colectivos, no los subjetivos o individuales lo cual debe estar debidamente sustentado en la demanda.

Además, se hace necesario enfatizar que la exigencia de esa obligación a quienes acuden a la administración de justicia a través del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos, se impuso con el fin de que la administración que es la primera llamada a proteger el derecho colectivo, sea la primera en pronunciarse al ser la autoridad a quien se le imputa la vulneración y sólo al existir un peligro de ocurrir un perjuicio irremediable se releva al actor de agotar este requisito legal.

Por tal razón, el agotamiento de ese requisito implica que la solicitud vaya dirigida a que se adopten las medidas para 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, razón por la que no es cualquier manifestación o petición ante la autoridad, sino que tiene una finalidad y petición concreta para que se entienda debidamente agotado el requisito y la oportunidad que legalmente se le da de acoger o no esas peticiones.

Al respecto el Consejo de Estado ha indicado:

*“Vale la pena resaltar que, como bien se señaló en el acápite anterior, la finalidad del requisito de procedibilidad es brindar un escenario administrativo para conjurar la vulneración o amenaza de derechos colectivos y, por esto, resulta imperativo que se solicite de manera expresa la adopción de medidas, pues solo así puede advertirse la renuencia de la administración y justificarse la puesta en conocimiento del asunto ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Es decir, no hay cumplimiento tácito o indirecto del requisito.”<sup>1</sup>*

En ese orden de ideas la solicitud presentada con el fin de agotar el requisito de procedibilidad exigido en el inciso tercero del artículo 144 de la ley 1437 de 2011 no puede ser cualquier petición, sino que comporta que de forma expresa se pida la adopción de medidas por parte de la Autoridad, pues de lo contrario no tendría como configurar una renuencia ante la problemática concreta.

Del texto de la demanda y su subsanación, se evidencia que el actor considera que existe un perjuicio irremediable, sin embargo no lo acredita, pues si bien hace una extensa explicación sobre la clase de mascarillas, la utilidad de estas y el desconocimiento de dichos elementos por parte de la población en general y los estudios académicos que se han realizado, considerando que el número de casos y muertes presentadas a razón de la propagación del Covid 19 obedece a que no se están utilizando los cubrebocas adecuado si se compara con las cifras en China, estas afirmaciones no demuestran que los intereses colectivos estén en tal grado de peligro inminente que no permita aguardarse si quiera a que las autoridades demandadas hubieran tenido la posibilidad de pronunciarse y adoptar las medidas que considere necesarias para hacer cesar la presunta vulneración de los derechos o negarse a ello y argumentar su posición, por cuanto el actor no le ha concedido el término de los 15 días establecido legalmente para que se constituya en renuencia o acoja la oportunidad de acoger sus solicitudes concretas.

En ese sentido, tal y como se indicó en el auto de inadmisión, no pueden desconocerse que las actuales circunstancias nacionales e internacionales derivadas de la existencia y propagación del Virus Covid 19, son evidentemente atípicas razón por la cual el Presidente de la República profirió el Decreto 417 de 2020 declaró el estado de excepción por emergencia económica, social y ecológica, no quiere decir que todas las solicitudes o reclamaciones relacionadas con este tema deban ser clasificarse de la misma manera.

Por ende, como quiera el *sub lite* tiene como uno de su propósito acreditar que no todos los tapabocas utilizados por la población son útiles para controlar la

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera, C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés. Bogotá, D.C., cinco (5) de mayo de dos mil dieciséis (2016) Expediente No. 05001-23-33-000-2014-01613-01(AP)

propagación del mencionado virus, **es esta circunstancia que debe ser probada en el transcurso del proceso.** Máxime cuando es de público conocimiento que las autoridades demandadas y los propios entes territoriales a través de actos administrativos, resoluciones y directivas **han dejado claro que el uso de dicho elemento en espacios abiertos y públicos es de carácter obligatorio**<sup>2</sup> por lo que su desconocimiento puede dar lugar a diferentes tipo de sanciones, así como que este debe ser proporcionado por parte de las Administradoras de Riesgos Laborales y los empleadores, acompañado lo anterior con múltiples campañas para promover la utilización de dicha protección, el distanciamiento y el lavado constante de manos.

En ese orden de ideas, aun cuando en el actor popular manifieste al momento de la subsanación para acreditar la conjuración de un daño bajo el argumento que las mascarillas no están siendo utilizadas por los ciudadanos, dicha situación resulta imputable a los particulares no a las autoridades, por lo tanto dichas aseveraciones tampoco sirven de sustento para evitar que puedan tomar las medidas correctivas necesarias para evitar las presuntas vulneraciones expuestas en el libelo.

Y como se recordará para que haya tal irremediabilidad “*en primer lugar, el perjuicio debe ser **inminente o próximo a suceder.** Este exige un considerable grado de certeza y suficientes elementos fácticos que así lo demuestren, tomando en cuenta, además, la causa del daño. En segundo lugar, el perjuicio ha de ser **grave**, es decir, que suponga un detrimento sobre un bien altamente significativo para la persona (moral o material), pero que sea susceptible de determinación jurídica. En tercer lugar, **deben requerirse medidas urgentes para superar el daño**, entendidas éstas desde una doble perspectiva: como una respuesta adecuada frente a la inminencia del perjuicio, y como respuesta que armonice con las particularidades del caso. Por último, las medidas de protección deben ser **impostergables**, esto es, que respondan a criterios de oportunidad y eficiencia a fin de evitar la consumación de un daño antijurídico irreparable.”<sup>3</sup> (Subrayado y negrilla fuera de texto)*

Por tanto, es claro que actor no acredita los presupuestos para que se consolide un perjuicio irremediable, los cuales son la inminencia, la gravedad, la necesidad de medidas urgentes y por último que sean impostergables, pues los argumentos expuestos son apreciaciones del demandante que no se logran acreditar por el simple hecho del desacuerdo con las mascarillas utilizadas por la población en general o que se impida que estos puedan acceder al que aquel considera es el más óptimo, puesto que actualmente se ha ordenado el cumplimiento las medidas de bioseguridad dentro de las que se encuentra **precisamente el uso del tapabocas**, pero también el lavado de manos y el distanciamiento social.

Así pues, el actor debe agotar el requisito de procedibilidad con respecto a las entidades demandadas, con el fin de que puedan pronunciarse sobre la adopción de medidas respecto al tipo de mascarillas que deben exigirse o permitirse su ingreso al territorio colombiano.

<sup>2</sup> Decreto 126 de 2020, Boletín de Prensa No 147 de 2020 entre otros.

<sup>3</sup> Consejo de Estado. Sección Quinta. Expediente No. 17001-23-33-000-2014-00295-01(AC). seis (06) de noviembre de dos mil catorce (2014). C.P. SUSANA BUITRAGO VALENCIA

En consecuencia, la demanda presentada será rechazada por no encontrarse subsanada, es decir, no agotarse el requisito de procedibilidad exigido en el inciso tercero del artículo 144 de la Ley 1437 de 2011, no sin antes advertirle al actor que la demanda puede ser presentada de nuevo, una vez se haya agotado este.

En mérito de lo expuesto,

**RESUELVE**

**PRIMERO.- RECHAZAR** la demanda interpuesta por David Andrés Romero, de conformidad con la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO.-** Devuélvanse los anexos sin necesidad de desglose.

**TERCERO.-** En firme esta providencia archívese el expediente.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN**  
Magistrado

  
**FREDY IBARRA MARTÍNEZ**  
Magistrado

  
**OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS**  
Magistrado

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**  
**SECCIÓN PRIMERA**  
**SUBSECCIÓN “A”**

Bogotá D.C., diecinueve (19) de febrero de dos mil veintiuno (2021)

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

**Referencia:** Exp. No. 250002341000202000904-00

**Demandante:** JOSÉ ALONSO CRUZ PÉREZ

**Demandado:** MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA  
INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES Y OTROS

**MEDIO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES  
COLECTIVOS**

**Asunto:** No repone auto admisorio.

**Antecedentes**

Mediante auto del 12 de enero de 2021, se admitió la demanda y, en consecuencia, se ordenó notificar la misma y se concedió un término de diez (10) días a las accionadas para contestarla.

Contra la decisión anterior, la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., interpuso recurso de reposición.

Por la Secretaría de la Sección, se fijó en lista el recurso aludido.

**Fundamento del recurso**

La apoderada de la Alcaldía Mayor de Bogotá, sostuvo

“Se encamina este recurso a obtener la modificación del numeral tercero de la parte resolutive del citado auto, con el fin que se indique que la notificación personal de las entidades públicas accionadas debe efectuarse 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, en armonía con lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley 472 de 1998 y en tal virtud, el término de 10 días para contestar la demanda y solicitar la práctica de pruebas, se contabilizarán al vencimiento del término común de 25 días después de surtida la notificación.”.

Fundamenta el mismo en que el inciso tercero del artículo 21 de la Ley 472 de 1998 señala que “*Cuando se trate de entidades públicas, el auto admisorio de la demanda deberá*

Demandado: MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES Y OTROS  
MEDIO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
*notificarse personalmente a su representante legal o a quien éste haya delegado la facultad de recibir notificaciones, todo de acuerdo con lo dispuesto por el Código Contencioso Administrativo.”.*

Por su parte, el artículo 199 del C.P.A.C.A., dispone que el conteo de los términos que se hubiesen dado en el auto admisorio, comenzará a correr después del término común de veinticinco (25) días.

Trae a colación la sentencia del H. Consejo de Estado<sup>1</sup>, en lo que tiene que ver con el conteo del término para contestar la demanda en las acciones populares.

Finalmente, solicita que se modifique el numeral TERCERO de la parte resolutive del auto admisorio de la demanda, para señalar que el término de traslado de la demanda debe contabilizarse una vez hayan transcurrido los veinticinco (25) días señalados en el artículo 199 de CPACA, modificado por el artículo 612 de la Ley 1564 de 2012.

### **Consideraciones**

El recurso de reposición tiene por finalidad que el mismo Juez o Tribunal que dictó la decisión impugnada la revoque o la enmiende, profiriendo en su lugar una nueva disposición para subsanar las deficiencias en las que en aquella pudo haber incurrido.

Con respecto a la decisión tomada en el auto del 12 de enero de 2021, el Despacho confirmará la misma, por las razones que se pasan a exponer.

Revisado el expediente, se observa que se interpuso oportunamente, por parte de la accionada, Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., el recurso de reposición en contra del auto del 12 de enero de 2021; por tal razón, es procedente resolverlo.

De acuerdo con los términos del recurso de reposición, el Despacho considera que los asuntos que se deben resolverse son los siguientes.

La inconformidad que existe en torno al conteo de términos, pues la accionada manifiesta que deben aplicarse de manera conjunta el término de veinticinco (25)

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 8 de marzo de 2018, Exp. 25000-23-42-000-2017-03843-01(AC), C.P. Oswaldo Giraldo López.

Demandado: MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES Y OTROS  
MEDIO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
días del artículo 199 de la Ley 1437 de 2011 y el de diez (10) días del artículo 22  
de la Ley 472 de 1998.

La procedencia de dar aplicación a la interpretación hecha en la sentencia de tutela proferida por el H. Consejo de Estado, Sección Primera, en el proceso No. 25000-23-42-000-2017-03843-01.

### **Conteo del término para contestar la demanda.**

Estima este Despacho que el término de traslado de la demanda de la acción popular es el de diez (10) días, y que no hay ninguna razón legal para que, como lo pretende la demandada, primero deba permanecer el expediente en Secretaría, por un término de veinticinco (25) días, antes de correr el término de traslado de diez (10) días, de que trata el artículo 22 de la Ley 472 de 1998.

Cabe recordar, en primer orden, que el artículo 22 de la Ley 472 de 1998, **norma especial**, dispone que el término del traslado de la demanda de acción popular, es de diez (10) días; por ello, no hay lugar a aplicar otra disposición, en este caso la Ley 1437 de 2011, como lo pretende la parte actora.

Es cierto que el artículo 44 de la Ley 472 de 1998 establece que en los "*aspectos no regulados*" se aplicará el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, si el asunto corresponde a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Sin embargo, como el término de traslado de la demanda está integralmente regulado en la Ley 472 de 1998, no hay razón que justifique aplicar la norma de remisión al CPACA para que, a su vez, se considere aplicable el término de veinticinco (25) días previsto en el artículo 199 del CPACA, ya mencionado, entre otras razones, porque la aplicación de tal disposición contravendría el carácter expedito que se le quiere imprimir a la acción popular (artículo 5, Ley 472 de 1998). Justamente, por ello, no se mencionó el artículo 199 del C.P.A.C.A. en el auto admisorio de la demanda.

No está demás mencionar que en reciente decisión (30 de abril de 2020), el

Demandado: MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES Y OTROS  
MEDIO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS

Consejo de Estado<sup>2</sup>, Sección Quinta, en el marco de una acción de tutela contra providencia judicial, en la cual este Despacho fue vinculado como autoridad judicial accionada, recordó con precisión que el término para la contestación de la demanda de acción popular es de diez (10) días.

“Finalmente, sobre los argumentos planteados sobre el término de traslado de la demanda y su contestación en el marco de la acción popular, la Colegiatura estima válido el razonamiento de la institución accionada, la cual fue clara en el auto admisorio sobre la disposición normativa que regula la materia:

“SEGUNDO: ADVIÉRTASELE a las personas citadas en los numerales anteriores (sic) que, **de conformidad con lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley 472 de 1998, se les concede un término de diez (10) días para contestar la demanda y solicitar la práctica de pruebas**, contenido a partir del día siguiente al de la respectiva notificación.”  
(Destacado por la Sala)

Precisa esta Sección que la Ley 472 de 1998 es una **norma especial** por lo que no habrá lugar a aplicar otras disposiciones, salvo que en ella no se encuentre regulada la situación jurídica<sup>10</sup>. De tal suerte que la solicitud del Ministerio tutelante, de aplicar lo consignado en el CPACA no está llamada a prosperar, pues el artículo 22 de la precitada norma es claro en indicar que el término para contestar la demanda es de diez (10) días. Situación que también fue aclarada y precisada por el Tribunal en sus providencias de negar el incidente de nulidad y su posterior decisión de no reponer esta última.”.

Bajo la misma interpretación, pueden advertirse otras acciones populares en las cuales las entidades públicas han entendido, con claridad, que el término de contestación de la demanda de acción popular es el de diez (10) días.

Así puede advertirse en relación con las siguientes entidades públicas: Ministerio de Salud y Protección Social (Exp. No.2019-01063. Exp. No.2019-763), Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (Exp. No.2019-303. Exp.No.2014-593), Ministerio del Interior (Exp. No.2019-303), Ministerio del Deporte (Exp. 2019-455), Agencia Nacional de Tierras (Exp. 2019-303), Instituto Nacional de Vías (Exp. 2020-299), Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (Exp. No.2019-303), etc.

De esta manera, cabe señalar que si en el auto admisorio de fecha 12 de enero de 2021 se corrió traslado por dicho término (el de 10 días para contestar la

---

<sup>2</sup> CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN QUINTA MAGISTRADA  
PONENTE: LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ Bogotá D.C., treinta (30) de abril de dos mil veinte (2020) Referencia: ACCIÓN DE TUTELA Radicación: 11001-03-15-000-2020-00888-00 Demandante: NACIÓN – MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO Demandado: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN PRIMERA, SUBSECCIÓN A

Demandado: MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES Y OTROS MEDIO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS demanda), no hay motivo para que la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., lo interprete de forma distinta.

Llama la atención del Despacho, que en el auto admisorio de la demanda se tuvieron como accionadas a la recurrente, Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.; al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones; al Ministerio de la Protección Social y la Salud; y a la Agencia Nacional del Espectro; y todas ellas, incluyendo la autoridad distrital, allegaron la contestación de la demanda dentro del término concedido por el Despacho.

Esta conducta procesal seguida por la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., preocupa al Despacho en los términos del artículo 78 del Código General del Proceso, numerales 1 y 2, según los cuales es deber de las partes y de sus apoderados "*Proceder con lealtad y buena fe en todos sus actos*" y "*Obrar sin temeridad en sus pretensiones o defensas y en el ejercicio de sus derechos procesales.*".

Particularmente, porque si considera que el término de contestación de la demanda es superior al establecido en el artículo 22 de la Ley 472 de 1998, no se entiende por qué contestó dentro del plazo de diez (10) días allí establecido, retrasando, sin justificación alguna, el trámite de la presente acción.

Finalmente, cabe señalar que la invocación hecha por la recurrente sobre la notificación "*de acuerdo con lo dispuesto por el Código Contencioso Administrativo*", prevista en el artículo 21 de la Ley 472 de 1998, debe entenderse en la forma de notificación, es decir, la notificación al buzón electrónico, que fue la manera como procedió el Tribunal para notificar la demanda.

### **Sobre la aplicación de la sentencia de unificación.**

La Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., alude a la sentencia de tutela de 8 de marzo de 2018 dictada por el H. Consejo de Estado en el expediente No. 25000234200020170384301, Consejero Ponente, Dr. Oswaldo Giraldo López, para hacer énfasis en la posición unificada de la Sala, en lo que tiene que ver con el conteo del término para contestar la demanda.

Este Despacho considera sobre el particular, que pese a los respetables argumentos allí consignados, no puede calificarse la decisión referida como una

sentencia de unificación, ni en el marco de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo ni en el marco de la Jurisdicción Constitucional.

La misma no corresponde a ninguna de las hipótesis previstas en el artículo 270 de la Ley 1437 de 2011 (sentencias de unificación jurisprudencial del CPACA), a saber, 1) las que profiera o haya proferido el Consejo de Estado por importancia jurídica o trascendencia económica o social o por la necesidad de unificar o sentar jurisprudencia (se entiende, respecto de los medios de control propios del CPACA), 2) las proferidas al decidir recursos extraordinarios y 3) las relativas al mecanismo eventual de revisión previsto en el artículo 36A de la Ley 270 de 1996, adicionado por el artículo 11 de la Ley 1285 de 2009.

Tampoco puede considerarse a la sentencia invocada como sentencia de unificación, según la Jurisdicción Constitucional.

La competencia para dictar sentencias de tutela con efectos *inter comunis* constituye una excepción a los efectos *inter partes*, regla general en dicho medio de control, y corresponde exclusivamente a la Corte Constitucional. Sólo en relación con una sentencia de tales característica (*inter comunis*) pueden predicarse ciertos efectos de unificación de una sentencia de tutela.

Igualmente, según reiterada práctica de la Corte Constitucional, dicho tribunal es quien tiene la competencia para dictar sentencias de unificación en materia de tutela. Lo cual se explica por la circunstancia de que es a dicho Tribunal al que compete el recurso de revisión de las acciones de tutela (artículo 33 del Decreto 2591 de 1991, "*Revisión por la Corte Constitucional*").

Dicha práctica, consiste en unificar los alcances de sus sentencias de revisión, pero sólo cuando se advierte contradicción en las tesis que sostienen distintas salas de revisión (SU-699 de 2015. Tema. Tutela contra providencias judiciales) o cuando hay una multiplicidad de tutelas resueltas en distintos sentidos y que llegan a la Corte Constitucional con el propósito de definir un solo criterio (SU-484 de 2008. Tema. Hospital San Juan de Dios).

Dicho precedente obligatorio por parte del Consejo de Estado sí existe, pero en relación con las tres hipótesis mencionadas en el artículo 270 de la Ley 1437 de 2011, y se entiende con respecto a los medios de control propios de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Por ello, es que el artículo 258 de la misma ley dispone que habrá lugar a un recurso especial, el extraordinario de unificación de jurisprudencia, cuando una sentencia contraríe o se oponga a una sentencia de unificación del Consejo de Estado, y que en caso de prosperidad de dicho recurso se "*anulará*" la providencia recurrida (artículo 267 del CPACA).

La posición del Despacho consistente en no dar aplicación a la sentencia mencionada de la Sección Primera del H. Consejo de Estado (10 + 25 días para contestar la demanda de acción popular), fue respaldada por la Sección Quinta del H. Consejo de Estado (sentencia de 30 de abril de 2020) en el marco de la acción de tutela mencionada en el acápite anterior.

“Ahora bien, **respecto de la sentencia que invocó como desconocida, la Sala precisa que esta no puede entenderse como vinculante** por cuanto, como se ha señalado en otras oportunidades por este juez constitucional, **solo las sentencias de unificación proferidas por la autoridad judicial** en el desarrollo de sus facultades propias de su jurisdicción y que contengan una regla de derecho, **pueden considerarse precedente**, puesto que las demás providencias no tienen tal naturaleza en tanto sólo son criterios auxiliares de interpretación en su actividad.

De esta forma, la providencia citada por la tutelante no cumple con estos preceptos pues fue dictada en el marco de una acción de tutela, por lo que tampoco puede considerarse que fue proferida como sentencia de unificación en la jurisdicción constitucional, pues es la Corte Constitucional la que, de manera exclusiva, tiene esta competencia a través de la facultad conferida por la Constitución en dos escenarios: i) cuando se advierte contradicción en las tesis que sostienen distintas salas de revisión o ii) cuando hay una multiplicidad de tutelas resueltas en distintos sentidos y que llegan a la Corte Constitucional con el propósito de definir un solo criterio.” (Destacado por el Despacho).

En consecuencia, el argumento de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., consistente en que se de aplicación a la mencionada sentencia de la Sección Primera del H. Consejo de Estado, no tiene vocación de prosperidad en razón a que dicha providencia de tutela no constituye un precedente obligatorio para la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Bajo los argumentos expuestos, el auto del 12 de enero de 2021 no se revocará.

Finalmente, como se señaló previamente, se observa que las accionadas, en su totalidad, ya contestaron la demanda; no obstante, se precisa que procesalmente el término para contestar la demanda fue suspendido con la interposición del recurso de reposición.

En este sentido, una vez notificado este auto, se deberá contar por la Secretaría de la Sección, el término de ocho (8) días hábiles y posteriormente ingresar el expediente al Despacho para continuar con el trámite procesal previsto en este medio de control.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**LUIS MANUEL LASSO LOZANO**  
Magistrado



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

**AUTO INTERLOCUTORIO N° 2021-02-59-NYRD**

Bogotá D.C., Doce (12) de Febrero de dos mil veintiuno (2021)

**EXP. RADICACIÓN:** 25-000-2341-000-2019001118-00  
**MEDIO DE CONTROL:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO.  
**ACCIONANTE:** JAIME HERNANDO LAFOURIE VEGA  
**ACCIONADO:** SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO  
**TEMAS:** SANCIONES INFRACCION REGIMEN DE PROTECCION DE COMPETENCIA.  
**ASUNTO:** ADMITE DEMANDA.

**MAGISTRADO PONENTE** MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN.

Vista la constancia secretarial que antecede, procede el Despacho en esta oportunidad a pronunciarse sobre la admisión de la demanda, considerando el escrito de subsanación presentado por el demandante, previos los siguientes:

**I. ANTECEDENTES**

**JAIME HERNANDO LAFOURIE VEGA**, por conducto de apoderado judicial y 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 **SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO**.

Como consecuencia de lo anterior, solicita:

*“1. Que es nulo parcialmente el acto administrativo **RESOLUCION No. 58961 del 16 de agosto de 2018** en los apartes considerativos y resolutivos en que involucra a mi representante en violación a normas sobre la protección de la competencia, y mediante el cual “se impone unas sanciones por infracciones del régimen de protección de la competencia”; incluyendo entre las personas jurídicas y naturales sancionadas a **JAIME HERNANDO LAFAURIE VEGA**, resolución expedida por la **SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO**, teniendo en cuenta las razones de hecho y de derecho que se expondrán a lo largo de la presente demanda.*

*2. Que es nulo parcialmente el acto administrativo **RESOLUCION 22233 DEL 20 DE JUNIO DE 2019**, en los apartes considerativos y resolutivos en que involucra entre las personas jurídicas y naturales sancionadas a mi representado **JAIME HERNANDO LAFAURIE VEGA**, en violación a normas sobre la protección de la competencia, y mediante el cual se confirman las sanciones y se “deciden unos recursos de reposición”; resolución expedida por la **SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO**, basado en los argumentos de hechos, derecho y jurisprudenciales que se expondrán a lo largo de la presente demanda.*

*3. Condenar a la Nación, a la devolución de las cantidades liquidadas de dinero canceladas por mi poderdante en favor del Tesoro Público, Enel caso de haberse*

*pagado, parcial o totalmente, las sanciones impuestas por concepto de multa que fue establecida en los actos administrativos ya indicados cuyo monto se acreditaran con los recibos de consignación correspondientes, anexos a esta demanda; junto con los intereses comerciales y moratorios que correspondan, hasta el día en que produzcan el pago respectivo, según las previsiones de ley.*

*4. Que, como consecuencia de la nulidad de los actos demandados y señalados en la parte inicial de la presente demanda, sea restablecido a mi representada sus derechos exonerándolos de cualquier responsabilidad por los hechos indicados en las resoluciones demandadas, cancelando la SIC, cualquier registro que hubiere realizado, al igual que se ordene publicación que deba realizar la SIC, estableciendo que mi representada, no cometió actos contrarios a la competencia.*

*5. Que como consecuencia todo lo anterior, se condene a la **SUPERINTEDEICA DE INDUSTRIA Y COMERCIO** el pago de **COSTAS** y gastos procesales que tasara el Honorable Tribunal.*

A través del Auto de 2020-11-433 del 13 de noviembre de 2020, el Despacho inadmitió la demanda presentada concediendo el termino de diez (10) días al accionante para que aportara los anexos obligatorios de los actos administrativos demandados.

## II. CONSIDERACIONES

Mediante escrito de subsanación presentado oportunamente el 24 de noviembre de 2020, se observa que el apoderado la parte actora corrigió los yerros advertidos, aportando copias de las **Resoluciones Nos. 58961 del 16 de agosto de 2018 y 22233 del 20 de junio de 2019.**

En atención a ello, se procede a realizar el análisis de la oportunidad de la interposición del medio de control.

Vale la pena señalar que si bien la demanda fue radicada e inadmitida en virtud de la norma vigente en momento, es decir la Ley 1437 de 2011, para su admisión y notificación deberá ser analizada a la luz de la Ley 2080 de 2021, en atención a lo establecido en la norma de tránsito legislativo prevista en el artículo 86, que indica:

*“Artículo 86. Régimen de vigencia y transición normativa. La presente ley rige a partir de su publicación, con excepción de las normas que modifican las competencias de los juzgados y tribunales administrativos y del Consejo de Estado, las cuales solo se aplicarán respecto de las demandas que se presenten un año después de publicada esta ley.*

*Las nuevas reglas del dictamen pericial contenidas en la reforma a los artículos 218 a 222 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se aplicarán a partir de la publicación de la presente ley para los procesos y trámites iniciados en vigencia de la Ley 1437 de 2011 en los cuales no se hayan decretado pruebas. De conformidad con el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, modificado por el artículo 624 del Código General del Proceso, **las reformas procesales introducidas en esta ley prevalecen sobre las anteriores normas de procedimiento desde el momento de su publicación y solo respecto de los procesos y trámites iniciados en vigencia de la Ley 1437 de 2011.***

*En estos mismos procesos, los recursos interpuestos, la práctica de pruebas decretadas, las audiencias convocadas, las diligencias iniciadas, los términos que hubieren comenzado a correr, los incidentes en curso y las notificaciones que se estén*

*surtiendo, se regirán por las leyes vigentes cuando se interpusieron los recursos, se decretaron las pruebas, se iniciaron las audiencias o diligencias, empezaron a correr los términos, se promovieron los incidentes o comenzaron a surtir las notificaciones.”*

## 2.1. Oportunidad para presentar la demanda.

Artículo 164 de la Ley 1437 de 2011 - CPACA:

**Artículo 164. Oportunidad para presentar la demanda.** *La demanda deberá ser presentada: (...) 2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad: (...) d) Cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho, la demanda 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, según el caso, salvo las excepciones establecidas en otras disposiciones legales” (Subrayado fuera del texto normativo)*

Así las cosas, como quiera que la **Resolución 22233 del 20 de junio de 2019**, fue notificada mediante aviso el día 5 de julio de 2019, por lo tanto, el término de 4 meses previsto en el artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, se contabilizó desde el 6 de julio al 6 de noviembre de 2019. Empero fue suspendido en razón de la interposición de la conciliación prejudicial, conforme a lo previsto en el artículo 21 de la Ley 640 de 2001, desde el 1 de agosto hasta el 8 de octubre de 2019 (faltando dos meses y 8 días para que operara la caducidad).

En suma, como quiera que la demanda fue efectivamente radicada el 18 de diciembre de 2019, es decir transcurrido exactamente el término suspendido, y teniendo en cuenta que el día 17 del referido mes y año, no se corrieron términos, se entiende que en el *sub lite* no ha operado la caducidad. Además, cabe observar que la norma vigente para el momento en que se encontraba en curso la demanda, es la Ley 1437 de 2011, y por tanto debe aplicarse la norma de tránsito legislativo prevista en el inciso final del artículo 86 de la Ley 2080 de 2021 que dispone que, en estos aspectos, se rigen por la norma en que se iniciaron.

En consecuencia, al estar reunidos los requisitos previstos en la ley, se dispondrá la admisión de la demanda.

Ahora bien, en atención al artículo 4 del Decreto No. 806 de 2020 y a fin de mantener la prestación virtual del servicio de justicia, se insta tanto al extremo actor como a la entidad accionada, para que proporcionen la demanda y su contestación, en formato Word o pdf editable, así como los respectivos anexos, también en formato digital, de manera organizada y legible.

En mérito de lo expuesto,

### RESUELVE:

**PRIMERO: ADMITIR** el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho instaurado por **JAIME HERNANDO LAFAUIRE VEGA**, contra la **SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO** por reunir los requisitos necesarios previstos por la ley. En consecuencia, se ordenará surtir el trámite previsto para el procedimiento ordinario y contemplado en los artículos 171 y s.s., de la Ley 1437 de 2011, modificados por los artículos 36, 37, 38 y siguientes de la Ley 2080 de 2021.

**SEGUNDO: NOTIFICAR** en forma personal esta providencia, al igual que la demanda al MINISTERIO PÚBLICO, al SUPERINTEDEINCA DE INDUSTRIA Y COMERCIO y a la AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO, mediante mensaje dirigido al buzón electrónico para notificaciones judiciales, de conformidad con el art. 199 del CPACA modificado por el art. 612 del C.G. del P y por el artículo 48 de la Ley 2080 de 2021, y por estado al demandante (N° 1 Art. 171 y art. 201 del CPACA, modificado y adicionado por los artículos 50 y 51 de la Ley 2080 de 2021).

**TERCERO: Surtidas las notificaciones**, de la forma ordenada en el artículo 48 de la Ley 2080 de 2021 que modificó el artículo 199 de la ley 1437 de 2011, córrase traslado de la demanda a los sujetos procesales, por el término de treinta (30) días, de conformidad con lo establecido en el artículo 172 ibidem.

**CUARTO: SEÑALESE** 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 y consignada al No. 3-082-00-00636-6 del Banco Agrario denominada “CSJ-DERECHOS, ARANCELES, EMOLUMENTOS Y COSTOS-CUN”. El remanente que quede de esta suma al terminar el proceso deberá devolverse al interesado.

**QUINTO: ADVIÉRTASE** al representante de la entidad demandada, que, durante el término para contestar la demanda, deberá allegar al expediente, copia de los antecedentes administrativos de los actos demandados, que se encuentren en su poder de conformidad con lo establecido en el parágrafo 1° del artículo 175 de la ley 1437 de 2011.

**SEXTO: INSTAR** tanto al extremo actor y como a la entidad accionada, para que proporcionen la demanda y la contestación, en formato Word o pdf editable, así como los respectivos anexos, también en formato digital, de manera organizada y legible.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**



**MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN.**  
Magistrado.

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCION PRIMERA  
SUBSECCION B

Bogotá DC, dieciocho (18) de febrero de dos mil veintiuno (2021).

**Magistrado Ponente:** FREDY IBARRA MARTÍNEZ  
**Radicación:** 25000-23-41-000-2021-00060-00  
**Demandante:** SINDICATO DE UNIFICACIÓN NACIONAL DE TRABAJADORES DE LA DIAN Y FINANZAS PÚBLICAS (SIUNEDIAN- FINANZAS PÚBLICAS)  
**Demandado:** DIRECCIÓN DE IMPUESTOS NACIONALES (DIAN) Y OTRO  
**Medio de control:** CUMPLIMIENTO DE NORMAS CON FUERZA MATERIAL DE LEY O DE ACTOS ADMINISTRATIVOS  
**Asunto:** DECRETO DE PRUEBAS

Visto el informe secretarial procede el despacho a resolver sobre las pruebas solicitadas por las partes dentro del proceso de la referencia:

**A. PRUEBAS SOLICITADAS POR LA PARTE ACTORA**

Con el valor que en derecho corresponda **ténganse** como pruebas los documentos allegados con el escrito de la demanda.

**B. PRUEBAS SOLICITADAS POR LA COMISIÓN NACIONAL DEL SEVICIO CIVIL (CNSC)**

Con el valor que en derecho corresponda **ténganse** como pruebas los documentos allegados con el escrito de contestación de la demanda.

**C. PRUEBAS SOLICITADAS POR LA DIRECCIÓN DE IMPUESTOS NACIONALES (DIAN)**

Con el valor que en derecho corresponda **ténganse** como pruebas los documentos allegados con el escrito de contestación de la demanda.

**Tiéndose** al doctor Nelson Javier Otálora Vargas como apoderado judicial de la Dirección de Impuestos Nacionales (DIAN) en los términos del poder a él conferido, documento electrónico que obra en el expediente digital.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



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

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**  
**SECCIÓN PRIMERA**  
**SUBSECCIÓN “A”**

Bogotá D.C., diecinueve (19) de febrero de dos mil veintiuno (2021)

**Magistrado Ponente: Dr. LUIS MANUEL LASSO LOZANO**  
**Referencia:** Exp. No. 250002341000202100114-00  
**Demandante:** LOURDES MARÍA DÍAZ MONSALVO  
**Demandado:** PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN Y OTRO  
**MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD ELECTORAL**  
**Asunto.** Rechaza demanda.

**Antecedentes**

Por acta de reparto del 4 de febrero de 2021, fue asignado a este Despacho el conocimiento de la demanda interpuesta por la señora Lourdes María Díaz Monsalvo, en contra de la **PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN** y el señor **JAIME CASTRO BORRERO**, 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 declare la nulidad del artículo 75 del Decreto 790 de 22 de agosto de 2020, expedido por el Procurador General de la Nación.

Mediante auto del 5 de febrero de 2021, se inadmitió la demanda por cuanto se observó la existencia de unas falencias relacionadas con las pretensiones y los anexos de la demanda.

El 15 de febrero de 2021, la Secretaría de la Sección ingresó al Despacho la demanda de la referencia, con un informe según el cual vencido el término concedido en auto del 12 de febrero de 2021, la parte actora guardó silencio.

**Consideraciones**

El artículo 276 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, establece el trámite de la demanda en el marco del medio de control de nulidad electoral.

**“ARTÍCULO 276. TRÁMITE DE LA DEMANDA.** Recibida la demanda deberá ser repartida a más tardar el día siguiente hábil y se decidirá sobre su admisión dentro de los tres (3) días siguientes.

El auto admisorio de la demanda no es susceptible de recursos y quedará en firme al día siguiente al de la notificación por estado al demandante.

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.”**

(...).”

(Destacado por el Tribunal).

Como se mencionó en los antecedentes de la presente providencia, la acción electoral presentada por la señora Lourdes María Díaz Monsalvo, en nombre propio, presentó unas falencias relacionadas con las pretensiones y los anexos de la demanda, específicamente en lo que tiene que ver con la constancia de publicación del acto acusado y la identificación del artículo demandado dentro del decreto correspondiente.

Según el informe secretarial que obra en el expediente, una vez vencido el término de tres (3) días para subsanar, la parte actora guardó silencio.

En consecuencia, deberá darse aplicación al inciso final del artículo 276 de la Ley 1437 de 2011 y, por lo tanto, la demanda será rechazada.

### **Decisión**

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

### **RESUELVE**

**PRIMERO.- RECHÁZASE**, por no haber sido subsanada, la demanda presentada por la señora Lourdes María Díaz Monsalvo.

**SEGUNDO.-** Ejecutoriada la presente providencia, archívese el expediente y devuélvase los anexos sin necesidad de desglose.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**LUIS MANUEL LASSO LOZANO**  
Magistrado

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

Bogotá D.C., diecinueve (19) de febrero de dos mil veintiuno (2021)

**Magistrado Ponente: Dr. LUIS MANUEL LASSO LOZANO**  
**Referencia:** Exp. No. 250002341000202100116-00  
**Demandante:** LOURDES MARÍA DÍAZ MONSALVO  
**Demandado:** PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN Y OTRO  
**MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD ELECTORAL**  
**Asunto.** Rechaza demanda.

**Antecedentes**

Por acta de reparto del 4 de febrero de 2021, fue asignado a este Despacho el conocimiento de la demanda interpuesta por la señora Lourdes María Díaz Monsalvo, en contra de la **PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN** y la señora **MÓNICA PATRICIA ROJAS LÓPEZ**, 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 declare la nulidad del artículo 69 del Decreto 963 del 1 de octubre de 2020, expedido por el Procurador General de la Nación.

Mediante auto del 5 de febrero de 2021, se inadmitió la demanda por cuanto se observaron unas falencias relacionadas con los anexos de la demanda.

El 15 de febrero de 2021, la Secretaría de la Sección ingresó al Despacho la demanda de la referencia, con el informe de que, vencido el término concedido en el auto del 12 de febrero de 2021, la parte actora no se pronunció.

**Consideraciones**

El artículo 276 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, establece el trámite de la demanda en el marco del medio de control de nulidad electoral.

**“ARTÍCULO 276. TRÁMITE DE LA DEMANDA.** Recibida la demanda deberá ser repartida a más tardar el día siguiente hábil y se decidirá sobre su admisión dentro de los tres (3) días siguientes.

El auto admisorio de la demanda no es susceptible de recursos y quedará en firme al día siguiente al de la notificación por estado al demandante.

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.”.**

(...).”

(Destacado por el Tribunal).

Como se mencionó en los antecedentes de la presente providencia, la acción electoral presentada por la señora Lourdes María Díaz Monsalvo, en nombre propio, presentó una falencia relacionada con los anexos de la demanda, específicamente en lo que tiene que ver con la constancia de publicación del acto acusado.

De acuerdo con el informe secretarial que obra en el expediente, una vez vencido el termino de tres (3) días para subsanar, la parte actora guardó silencio.

En este sentido, deberá darse aplicación al inciso final del artículo 276 de la Ley 1437 de 2011 y, en consecuencia, la demanda será rechazada.

### **Decisión**

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

### **RESUELVE**

**PRIMERO.- RECHÁZASE**, por no haber sido subsanada, la demanda presentada por la señora Lourdes María Díaz Monsalvo.

**SEGUNDO.-** Ejecutoriada la presente providencia, archívese el expediente y devuélvase los anexos sin necesidad de desglose.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**LUIS MANUEL LASSO LOZANO**  
Magistrado

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA  
SUBSECCIÓN B

Bogotá DC, dieciocho (18) de febrero de dos mil veintiuno (2021).

**Magistrado Ponente:** FREDY IBARRA MARTÍNEZ  
**Radicación:** 25000-23-41-000-2021-00130-00  
**Demandante:** COMPAÑÍA MINERA COLOMBO AMERICABA  
DE CARBÓN SAS EN REORGANIZACIÓN  
**Demandado:** AGENCIA NACIONAL DE MINERIA  
**Medio de control:** CUMPLIMIENTO DE NORMAS CON FUERZA  
MATERIAL DE LEY O DE ACTOS  
ADMINISTRATIVOS  
**Asunto:** INADMITE DEMANDA

Visto el informe secretarial y revisada la demanda de la referencia el despacho observa que la parte demandante **deberá** corregirla en el siguiente aspecto:

- 1) Como quiera que la señora Jhorllana Ibeth Romero Flórez manifiesta actuar en nombre y representación de la Compañía Minera Colombo Americana de Carbón SAS en reorganización pero no allegó prueba que la acredite que ostenta tal condición y la facultad con la que cuenta para ejercer la representación de aquella, deberá corregir la demanda en ese sentido.
- 2) Allegar la correspondiente constancia del envió de la copia de la demanda y sus anexos a la entidad demandada de conformidad con lo preceptuado en el inciso cuarto del artículo 6 de Decreto Legislativo 806 de 2020

Por consiguiente, se ordenará que se corrija los defectos anotados dentro del término de dos (2) días según lo dispuesto en el artículo 12 de Ley 393 de 1997 so pena de rechazo de la demanda.

## RESUELVE:

- 1º) **Inadmítase** la demanda de la referencia.
  
- 2º) **Concédese** a la parte actora el término de dos (2) días contados a partir de la notificación de esta providencia para que subsane la demanda en relación al aspecto anotado en la parte motiva de esta providencia, so pena de rechazo de la demanda.
  
- 3º) **Notifíquese** esta providencia a la parte actora vía electrónica en la forma prevista en los artículos 2 y 8 del Decreto Legislativo 806 de 2020.
  
- 4º) **Ejecutoriada** esta decisión y cumplido lo anterior **devuélvase** el expediente al despacho.

## NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



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