

REPÚBLICA DE COLOMBIA



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

Bogotá DC, veinticinco (25) de octubre de dos mil veintiuno (2021).

Magistrada Ponente: CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO
Radicación: 11001-33-34-006-2017-00201-02
Demandante: SERVICIOS AÉREOS ANDES SAS
Demandado: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL
AERONÁUTICA CIVIL - AEROCIVIL (UAEAC)
Medio de control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL
DERECHO – APELACIÓN DE AUTO
Asunto: NECESIDAD DE LA PRUEBA - ASUNTO DE
PLENO DERECHO – REQUISITOS DE LA PRUEBA

El despacho decide los recursos de apelación interpuestos por las partes demandante y tercero con interés directo (Seguros del Estado SA) contra el auto proferido por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Bogotá en la audiencia inicial que se llevó a cabo el 20 de septiembre de 2021 mediante el cual, entre otras cosas, resolvió sobre el decreto de pruebas y negó la práctica de algunas de estas.

I. ANTECEDENTES

1. La demanda

La Sociedad Servicios Aéreos Andes SAS por intermedio de apoderado judicial en ejercicio del medio de control jurisdiccional de nulidad y restablecimiento del derecho presentó demanda contra la Unidad Administrativa Especial Aeronáutica Civil (UAEAC) con el fin de obtener la nulidad de la Resolución número 02990 de 7 de octubre de 2016 a través de la cual se declaró la ocurrencia de un siniestro y se ordenó hacer efectiva la póliza de cumplimiento constituida por Servicios Aéreos Andes SAS, así como

la Resolución número 00453 de 17 de febrero de 2017 por medio de la cual se resolvió un recurso de reposición confirmando en su totalidad la decisión inicial.

2. Providencia objeto del recurso

El Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Bogotá en auto dictado en la audiencia inicial celebrada el 20 de septiembre de 2021 resolvió sobre el decreto de pruebas solicitadas por las partes (min 1:58:53) en los siguientes términos:

2.1 Respetto de las pruebas solicitadas por la parte demandante

a) Se tendrán como pruebas las documentales aportadas por la parte demandante visible en los folios 72 a 663 del expediente.

b) Negar por “*inútil*” la solicitud de requerir a la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil (UAEAC) para que envíe copia auténtica de la totalidad del expediente administrativo ya que conforme lo previsto en el artículo 175 del CPACA es obligación de la entidad demandada allegar los antecedentes administrativos que se encuentren en su poder.

c) Negar por “*inconducente*” la solicitud de decretar un dictamen pericial en temas de proceso y procedimiento administrativo para efectos de determinar la razonabilidad y proporcionalidad de los tiempos en los cuales se desarrolló la actuación administrativa toda vez que el inciso tercero del artículo 226 del Código General del Proceso dispone que dicha prueba no es admisible en asuntos de pleno derecho pues el objeto de la misma se dirige a determinar si existe un procedimiento reglado para adelantar las actuaciones administrativas de certificación.

d) Negar la práctica del interrogatorio de parte al representante legal de la UAEAC por expresa prohibición legal contenida en los artículos 217 y 219 de la Ley 1437 de 2011, sumado al hecho que el objeto de la presente

controversia versa sobre un asunto de puro derecho que se puede verificar con el contenido de los documentos que obran en el expediente.

e) Negar por *“impertinente e innecesaria”* la práctica de los testimonios de los señores Héctor Abadía y Claudia Velásquez para que declaren sobre lo que les conste en relación con la solicitud presentada por la sociedad Servicios Aéreos Andes SAS para constituirse como empresa de transporte aéreo no regular, toda vez que la actuación referente al tema de la obtención de la certificación se encuentra contenida en los antecedentes administrativos allegados por la entidad de demandada.

2.2 Respetto de las pruebas solicitadas por la parte demandada

Se tendrán como pruebas documentales el expediente administrativo que obra a folio 95 y siguientes del escrito de contestación de la demanda. (min: 2:09:39)

2.3 Respetto de las pruebas solicitadas por la compañía Seguros del Estado SA (tercero con interés directo) (min 2:10:37)

a) Se tendrán como pruebas documentales las aportadas con el escrito de contestación de la demanda visibles en los folios 46 a 239 del archivo 03 digitalizado.

b) Negar por *“impertinente”* la práctica del interrogatorio de parte al representante legal de la sociedad Servicios Aéreos Andes SAS ya que la controversia en el presente asunto es de pleno derecho y las actuaciones realizadas por dicho funcionario se encuentran detalladas en los antecedentes administrativos que ya reposan en el expediente.

c) Negar por *“impertinente e inconducente”* la solicitud referente a ordenar la presentación de un informe escrito bajo gravedad de juramento por parte del representante legal de la UAEAC ya que no cumple con los requisitos previstos en el artículo 217 del CPACA dado que no se señalaron los puntos sobre los cuales se debe rendir dicho informe, sumado al hecho que el fondo del asunto se refiere a aspectos de pleno derecho que se pueden verificar con los

documentos que ya obran en expediente pues estos contienen la totalidad de las actuaciones administrativas desarrolladas en el proceso de certificación.

3. Los recursos de apelación

3.1 Servicios Aéreos Andes SAS

El apoderado judicial de la parte actora interpuso recurso de apelación (min 2:17:15) contra el auto proferido en la audiencia inicial a través del cual se negaron las pruebas pericial, testimoniales e interrogatorio de parte ya que si bien el asunto *sub examine* se relaciona con el cumplimiento de un procedimiento previsto en el Reglamento de la Aeronáutica Civil (RAC), la pruebas antes referidas están encaminadas a determinar la conducta que tuvo cada uno de los funcionarios frente a los hechos expuestos en la contestación de la demanda y asimismo determinar que los tiempos de las respuestas otorgadas dentro de la actuación no vulneran los criterios de razonabilidad previstos en el RAC.

3.1 Compañía Seguros del Estado SA (tercero con interés directo)

El apoderado judicial de la compañía Seguros del Estado SA interpuso recurso de apelación (min 2:27:10) contra el auto proferido en la audiencia inicial a través del cual se negaron las pruebas de interrogatorio de parte y la presentación de un informe escrito bajo juramento ya que si bien el presente asunto versa sobre una cuestión de pleno derecho, las pruebas antes referidas buscan determinar las circunstancias de tiempo modo y lugar dentro del procedimiento administrativo y en el desarrollo de la ejecución contractual y en tal sentido precisar si la sociedad demandante cumplió con los requerimientos necesarios para la configuración del siniestro.

4. Traslado de los recursos de apelación

Dentro del término de traslado de los recursos de apelación interpuestos por la Sociedad Servicios Aéreos Andes SAS y la compañía de Seguros del Estado

SA las partes realizaron los respectivos pronunciamientos (minuto 2:33:00) en los siguientes términos:

4.1 Del recurso de apelación interpuesto por la parte actora

4.1.1 Parte demandada (min 2:33:40)

Considera que el asunto objeto de estudio es de pleno derecho por lo que la prueba pericial y el testimonio del señor Héctor Abadía resultan improcedentes pues la controversia en el presente caso consiste en determinar si los actos administrativos demandados fueron expedidos conforme a derecho.

4.1.2 Tercero con interés directo (min 2:39:14)

Adujo que coadyuva los argumentos expuestos por el apoderado judicial de la sociedad Servicios Aéreos Andes SAS

4.2 Del recurso de apelación interpuesto por la compañía Seguros del Estado SA (tercero con interés directo)

4.2 Parte demandante (min 2:40:02)

Manifestó que coadyuva los argumentos expuestos por el apoderado judicial de la Compañía de Seguros del Estado SA.

4.2.1 Parte demandada (min 2:40:37)

Respecto de la prueba por informe adujo que esta no cumplió con los requisitos previstos en la norma y por lo tanto no es posible determinar la conducencia pertinencia y utilidad de la misma, sumado al hecho que dicha solicitud no puede complementarse de manera posterior pues ya habría perdido la oportunidad para hacerlo.

En lo que refiere a la práctica de los testimonios solicitados por la compañía Seguros del Estado SA adujo que en el caso objeto de estudio se cuestionan

asuntos de pleno derecho que pueden ser verificados con los documentos que obran en el expediente.

II. CONSIDERACIONES

1. Las pruebas en el proceso contencioso administrativo

1) El decreto de pruebas en el proceso contencioso administrativo está reglamentado en los artículos 211 a 222 de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento administrativo y de lo Contencioso Administrativo), los cuales fijan los criterios para su admisión, práctica y valoración, asimismo se dispone la remisión expresa a la Ley 1564 de 2012 (Código General del Proceso) en los aspectos no regulados.

2) La finalidad de la prueba es llevar al juez a la certeza o conocimiento de los hechos que se relatan en la demanda o en su contestación y su objetivo primordial es soportar las pretensiones o las razones de la defensa, para ello la ley contempla unos medios de pruebas los cuales se encuentran enunciados en el artículo 165 del Código General del Proceso.

3) Dentro de los medios de prueba está contemplado, entre otros, el dictamen pericial, el interrogatorio de parte, los testimonios y la prueba por informe, pero su decreto y práctica no son automáticos pues debe analizarse que cumplan con los requisitos de conducencia, pertinencia, utilidad y legalidad so pena de rechazo de la prueba según lo dispuesto en el artículo 168 del Código General del Proceso que señala lo siguiente:

***“Artículo 168. Rechazo de plano.** El juez rechazará, mediante providencia motivada, las pruebas ilícitas, las notoriamente impertinentes, las inconducentes y las manifiestamente superfluas o inútiles”.*

Al respecto el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, con ponencia del doctor Hugo Fernando Bastidas Bárcenas en providencia del 20 de mayo de 2015, número de radicación 25000233700020120029201 expresó lo siguiente:

*“Lo anterior significa que para determinar si procede el decreto de las pruebas propuestas por las partes, el juez debe analizar si estas cumplen los requisitos de conducencia, pertinencia, utilidad y legalidad. La conducencia consiste en que el medio probatorio propuesto sea adecuado para demostrar el hecho. La pertinencia, por su parte, se fundamenta en que el hecho a demostrar tenga relación con el litigio. **La utilidad, a su turno, radica en que el hecho que se pretende demostrar con la prueba no esté suficientemente acreditado con otra.** Finalmente, las pruebas, además de tener las características mencionadas, deben estar permitidas por la ley” (negrilla fuera del texto).*

Conforme lo anterior para el decreto o práctica de las pruebas en el proceso se debe verificar que la prueba sea permitida por la ley, que tenga relevancia con el tema debatido y que el hecho que se busque probar no esté demostrado con otros medios de pruebas.

2. El caso concreto

1) La parte demandante pretende que se declare la nulidad de la Resolución número 02990 de 7 de octubre de 2016 a través de la cual se declaró la ocurrencia de un siniestro y se ordenó hacer efectiva la póliza de cumplimiento constituida por Servicios Aéreos Andes SAS, así como la Resolución número 00453 de 17 de febrero de 2017 por medio de la cual se resolvió el recurso y se confirmó en su totalidad la decisión inicial.

2) Con el dictamen pericial, los testimonios de los señores Héctor Abadía y Claudia Velásquez y con los interrogatorios de parte a los representantes legales de la sociedad Servicios Aéreos Andes SAS y de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil se procura demostrar si la UAEAC cuenta con un procedimiento reglado para adelantar las actuaciones administrativas de certificación y en tal sentido determinar si las circunstancias fácticas dentro del procedimiento administrativo se desarrollaron de conformidad con los criterios de razonabilidad previstos en los reglamentos.

3) Al respecto es preciso indicar que los supuestos de hecho antes referidos pueden ser valorados y determinados, de una forma pertinente, idónea y eficaz a través de los documentos allegados para tal fin y que fueron aportados por

la parte actora así como los que constan en los antecedentes administrativos aportados por la parte demandada y que obran en el expediente a folios 95 a 239 del archivo "03-MEMORIALCONTESTACIONDEMANDA-04" del expediente digital.

4) En esa perspectiva, es claro que la prueba documental que reposa en el expediente, así como los antecedentes administrativos aportados por la sociedad demandada son suficientes para acreditar las situaciones de hecho que serían objeto de las pruebas pericial, testimonial, y los interrogatorios de parte, razón por la que su decreto se torna innecesario, en tanto que las pruebas antes referidas no versan sobre un hecho que sea objeto de control y que tenga el poder o la virtud suficiente para influir en la decisión final que se adopte en la sentencia pues, el asunto en estudio es una controversia netamente jurídica de puro derecho y de interpretación normativa.

5) Ahora bien, en lo que refiere a la posibilidad de solicitar un informe escrito bajo juramento del representante legal de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil el artículo 217 de la Ley 1437 de 2011 dispone para su procedencia lo siguiente:

Artículo 217. Declaración de representantes de las entidades públicas

No valdrá la confesión de los representantes de las entidades públicas cualquiera que sea el orden al que pertenezcan o el régimen jurídico al que estén sometidas.

Sin embargo, podrá pedirse que el representante administrativo de la entidad rinda informe escrito bajo juramento, sobre los hechos debatidos que a ella conciernan, determinados en la solicitud. El Juez ordenará rendir informe dentro del término que señale, con la advertencia de que si no se remite en oportunidad sin motivo justificado o no se rinde en forma explícita, se impondrá al responsable una multa de cinco (5) a diez (10) salarios mínimos mensuales legales vigentes.

6) En la condición de tercero con interés directo en el proceso la compañía Seguros del Estado SA solicitó la presentación de un informe escrito por parte

del señor Alfredo Bocanegra Varón en calidad de representante legal de la Unidad Administrativa Especial Aeronáutica Civil en los siguientes términos:

“7.3 Declaración de representantes legales de las entidades estatales:

7.3.1. Se solicita al honorable despacho, se sirva ordenar la (sic) informe escrito de parte del (sic) ALFREDO BOCANEGRA VARON, quien en su calidad de representante legal de la UNIDAD ADMINISTRATIVA AERONÁUTICA CIVIL, conforme al cuestionario que oportunamente le presentaré sobre hechos relacionados con el proceso, de acuerdo con lo establecido en el artículo 217 del CPACA.”(fl. 44 del archivo “02-MEMORIALCONTESTACION LLAMAMIENTOENGARANTIA 03” del expediente digital.).

7) De lo anterior se advierte que en los términos en que fue solicitada la prueba no se satisfacen los requisitos señalados en el artículo 217 de la Ley 1437 de 2011 pues la sociedad en mención no determinó los hechos sobre los cuales el representante legal del UAEAC debía rendir tal informe.

8) En síntesis, el despacho confirmará el auto proferido por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Bogotá en la audiencia inicial que se llevó a cabo el 20 de septiembre de 2021 por medio del cual, entre otras cosas, se negó el decreto de las pruebas solicitadas por la Sociedad de Servicios Aéreos Andes SAS y la compañía Seguros del Estado SA (tercero con interés directo) por las razones expuestas anteriormente, como quiera que no se ajustan a los criterios de conducencia y necesidad de la prueba previstos en la ley.

RESUELVE:

1) Confírmase el auto dictado en audiencia inicial de 20 de septiembre de 2021 proferido por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Bogotá mediante el cual se negó decretar las pruebas de dictamen pericial, los interrogatorios de parte de los representantes legales de la UAEAC y la sociedad Servicios Aéreos Andes SAS, las testimoniales de los señores Héctor Abadía y Claudia Velásquez y la solicitud de presentación de un informe escrito bajo juramento por parte del señor Alfredo Bocanegra Varón en calidad de representante legal de la UAEAC.

Exp. 11001-33-34-006-2017-00201-02
Actor: Servicios Aéreos Andes SAS
Nulidad y restablecimiento del derecho
Apelación de auto

2) Ejecutoriado este auto por secretaría **devuélvase** el expediente al juzgado de origen, con las respectivas constancias de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO
Magistrada (E)

REPÚBLICA DE COLOMBIA



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

Bogotá DC, veintiuno (21) de octubre de dos mil veintiuno (2021)

Magistrada Ponente: CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO
Radicación: 11001-33-41-045-2019-00085-00
Demandante: GERLY ARÉVALO HERNÁNDEZ Y OTROS
Demandado: DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL Y OTROS
Medio de control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – APELACIÓN DE AUTO
Asunto: RECURSO DE APELACIÓN CONTRA AUTO QUE RECHAZÓ DEMANDA POR NO HABER SIDO SUBSANADA

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra el auto de 28 de mayo de 2021 proferido por el Juzgado Cuarenta y Cinco 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

Los señores Gerly Arévalo Hernández, Ludy Arévalo Hernández y Leoncio Arévalo Romero a través de apoderado judicial en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho presentaron demanda contra la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y Codensa SA ESP con el fin de obtener la declaración de nulidad de los siguientes actos administrativos: la inspección de 18 de noviembre de 2017, las decisiones empresariales 06584584, 06602446, 06602665, 06627153, 06652884, 06678143, 07185478, 06726585 proferidos por Codensa SA ESP y las Resoluciones SSPD nos.

20188140283325 de 16 de octubre de 2018, 2018815026695 de 2 de octubre de 2018, 2018815026695 y 2018814028905 de 19 de octubre de 2018 emitida por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, entre muchos otros actos adicionales¹,

2. La providencia objeto del recurso

1) Efectuado el respectivo reparto correspondió el conocimiento del asunto al Juzgado Cuarenta y Cinco Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá (pág. 122 archivo 02 expediente digitalizado) despacho judicial que por auto de 2 de mayo de 2019 inadmitió la demanda para que fuera corregida en el término de diez (10) días tal como 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 corregir los siguientes defectos anotados:

i) Adecuar los hechos de manera cronológica para que estos sean claros y guarden relación con las pretensiones de la demanda.

ii) Indicar las normas que se estiman violadas con la expedición de los actos administrativos y explicar el concepto de la violación.

iii) Indicar qué responsabilidad se endilga a la entidad demandada Dirección Ejecutiva de Administración Judicial pues, de los hechos y las pretensiones no se advierte la participación de dicha entidad en los actos acusados.

En el evento de proceder alguna corrección en cuanto a esa parte procesal se deberán corregir las pretensiones, el poder y el escrito de la demanda.

iv) Aclarar y adecuar las pretensiones de acuerdo al medio de control ejercido, esto es, nulidad y restablecimiento del derecho dado que las mismas son confusas y no se elevaron solicitudes de nulidad de actos administrativos ni de

¹ Enunciados en el acápite de pretensiones de la demanda (págs. 3 a 33 archivo 03 expediente digitalizado).

Exp. 11001-33-41-045-2019-00085-01
Actor: Gerly Arévalo Hernández y otros
Nulidad y restablecimiento del derecho
Apelación de auto

restablecimiento del derecho, en esos mismos términos se debe modificar el poder conferido.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 43 de la Ley 1437 de 2011 al momento de aclararse las pretensiones de la demanda se debe tener en cuenta qué actos administrativos son susceptibles de control jurisdiccional ya que las facturas e inspecciones a que hace referencia son actos de trámite.

v) Si lo pretendido por la parte actora es acumular pretensiones debe dar aplicación a lo dispuesto en el artículo 165 de la Ley 1437 de 2011.

2) Por auto de 28 de mayo de 2021 (archivo 05 expediente electrónico) el Juzgado Cuarenta y Cinco Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá rechazó la demanda por no haber sido subsanada pues, en el escrito de subsanación no se corrigieron los defectos anotados en el auto inadmisorio.

3. El recurso de apelación

La parte actora interpuso el recurso de apelación (archivo 15 expediente electrónico) contra el auto que rechazó la demanda en un escrito de más de 400 páginas que incluye distintas manifestaciones (algunas relacionadas y la gran mayoría no relacionadas con el objeto de la impugnación de la providencia), en ese sentido se extrae como principal argumento del recurso la afirmación según la cual la demanda fue subsanada oportunamente mediante escrito presentado el 9 de diciembre de 2019 el cual atendió todos y cada uno de los requerimientos señalados en el auto inadmisorio, por lo que esta cumple con los requisitos formales de ley.

II. CONSIDERACIONES

El auto recurrido será confirmado por las siguientes razones:

1) El 9 de diciembre de 2019 (archivo 03 expediente digitalizado) la parte actora allegó escrito de subsanación de la demanda en más de 800 páginas

Exp. 11001-33-41-045-2019-00085-01
Actor: Gerly Arévalo Hernández y otros
Nulidad y restablecimiento del derecho
Apelación de auto

del cual se puede observar claramente que no se corrigieron los defectos señalados en el auto que inadmitió la demanda el 2 de mayo de 2019 proferido por el Juzgado 45 Administrativo del Circuito de Bogotá como se observa a continuación:

i) El numeral 3 del artículo 162 de la Ley 1437 de 2011 dispone que la demanda debe contener “*los hechos y omisiones que sirvan de fundamento a las pretensiones, debidamente determinados, clasificados y numerados*”, sin embargo la parte actora enunció una serie de sucesos en alrededor de 700 páginas los cuales no guardan una relación concatenada partiendo del orden lógico-temporal en qué ocurrieron sino que, se relatan distintos eventos ajenos entre sí que no resultan comprensibles para ningún efecto.

ii) En relación con los fundamentos de derecho de las pretensiones se tiene que si bien la parte actora destinó un acápite del escrito de subsanación para aparentemente “explicar” el concepto de la violación e indicar las normas violadas lo cierto es que no lo hizo, al respecto se advierte que no basta con tan solo relatar en forma extensa la inconformidad generada por la expedición de los actos administrativos sin sustentar jurídicamente en qué consiste la infracción normativa que sustenta los cargos de nulidad (los cuales por demás no fueron invocados en la demanda ni en el escrito de subsanación) para proceder a realizar la confrontación con los actos administrativos demandados.

Es menester precisar que en virtud del principio de justicia rogada aplicable a esta clase de procesos declarativos ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo no le es posible al juez acudir a elementos o juicios de violación normativa no formulados por la parte, debido a que el juez no puede sustituir ni reemplazar la obligación procesal que le corresponde al actor del proceso consistente en expresar y explicar el concepto de violación normativa.

iii) No se hizo alusión al reparo indicado en el auto inadmisorio frente a la legitimación en la causa por pasiva de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, entidad que, según se observa, no tiene relación o participación alguna en los actos administrativos cuya nulidad se pretende.

Exp. 11001-33-41-045-2019-00085-01
Actor: Gerly Arévalo Hernández y otros
Nulidad y restablecimiento del derecho
Apelación de auto

iv) Finalmente en cuanto tiene que ver con las pretensiones de la demanda (contenidas en más de 30 páginas) se pone de presente que no se cumple con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 162 de la Ley 1437 de 2011 toda vez que las pretensiones elevadas no son claras ni precisas pues, se solicita la nulidad de alrededor de 30 actos administrativos tanto de trámite como definitivos e inclusive de otra índole y que no corresponden a actos administrativos como lo son actas de inspección (sin especificar de qué) y de facturas de servicios públicos domiciliarios, adicionalmente se enuncian otras pretensiones del medio de control de reparación directa sin cumplir con los requisitos señalados en el artículo 165 de la Ley 1437 de 2011 para la acumulación de pretensiones y, se realizan una serie de manifestaciones y declaraciones que no son propias del medio de control ejercido ni tampoco guardan relación con ese contenido o acápite de la demanda, aspectos todos estos que precisamente fueron advertidos en forma preliminar por el *a quo* y que la parte demandante decidió reiterar en el escrito de subsanación.

Para mayor ilustración se transcribe una parte del escrito de subsanación:

“PRIMERA

*Que se declare la nulidad de la **inspección del 18 de noviembre de 2.017** y de las decisiones empresariales expedidas por CODENSA SA ESP del **15, 28 de diciembre de 2.017 con números internos 06584584, 06602446, 06602665; 16, 30 de enero de 2.018 con números 06627153, 0665884; 13 de febrero de 2.018 con número 06678143; 2 de noviembre de 2.018 con número 07185478; 2 de marzo de 2.018 con número 06726585** y la nulidad de la **resolución expedida por la Superintendencia de servicios públicos con número 20188140283325 del 16 de octubre de 2.018** y a título de restablecimiento del derecho que se declare que la Nación – Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios- Dirección Territorial Centro y CODENSA SA ESP son administrativamente responsable (sic) por los daños y perjuicios causados con dichos actos; por que sobre acta de inspección del 18 de noviembre de 2.017 levantada contra el predio REFUGIO ella se uso para imponer de plano la suspensión-corte del servicio de energía eléctrica contra otro predio diferente al anterior correspondiente al cliente 0809115-2 FANNY HERNÁNDEZ DE ARÉVALO (q.d.e.p) predio PRODIGIO ubicado en el Municipio de Tena Cundinamarca vereda el Rosario y lo cual se hizo sin existir actuación administrativa, ni pliego de cargos, ni acto administrativo ejecutoriado para dichos efectos y con dicha medida se afecto tanto al inmueble, titular de la cuenta que está muerta desde el 23 de junio de 2.010 y a los herederos de la anterior y cónyuge supérsite que residen en dicho inmueble integrados por LUDY ARÉVALO HERNÁNDEZ, GERLY ARÉVALO HERNÁNDEZ y LEONCIO ARÉVALO ROMERO.*

Exp. 11001-33-41-045-2019-00085-01
Actor: Gerly Arévalo Hernández y otros
Nulidad y restablecimiento del derecho
Apelación de auto

La medida se impuso con acta de inspección del 18 de noviembre de 2.017 y donde el registro fotográfico, carátula CAM de fecha 18 de noviembre de 2.017, da cuenta que la medida se impuso contra el cliente 0809115-2 predio PROGRESO con registro fotográfico de suspensión-corte del servicio energía eléctrica inexplicablemente generada el día anterior 17 de noviembre de 2.018 y todo lo cual tomó la citada empresa de servicios públicos para imponer y mantener tal medida de suspensión-corte del servicio de energía eléctrica entre el 18 de noviembre de 2.017 al 22 de enero de 2.018 contra otro predio con cliente 0809115-2 FANNY HERNÁNDEZ DE ARÉVALO (Q.D.E.P) predio PRODIGIO.

De esta forma, se impuso la medida de suspensión-corte del servicio de energía eléctrica contra el predio PRODIGIO cliente 0809115-2 donde se retiró los 15 metros de la acometida desde los postes y de ella se destruyó la gran mayoría de dicho inmueble por adhesión y devolviendo sólo diez (10) metros destruyendo el resto y sin que la fallecida FANNY HERNÁNDEZ DE ARÉVALO no haya tenido ni en vida, ni después de su muerte ocurrida el 23 de junio de 2.010 ningún predio de nombre PROGRESO ni REFUGIO

Dicha medida del 18 de noviembre de 2.017 fue objeto de acusación por parte de los citados tres (3) usuarios con documento radicado el 24 de noviembre de 2.017 con número interno 02057799 y con radicados del 6 de diciembre de 2.017 con números internos 02064980, 02064969 se allegaron pruebas que acreditan los daños, perjuicios e indemnizaciones que se reclaman reconocer con radicado del 24 de noviembre de 2.017.

(...)

SEGUNDA

*Se pide declarar la nulidad de la **inspección del 18 de noviembre de 2.017** generada en la condición acusada y de la **factura 491137638-6 del 4 de diciembre de 2.017** contra el cliente 0809115-2 FANNY HERNÁNDEZ DE ARÉVALO (q.d.e.p) predio PRODIGIO y las **decisiones empresariales del 28 de diciembre de 2.017 con número 06602665; 30 de enero de 2.018 con número 06653256; 15 de marzo de 2.018 con número 06749575 y 25 de octubre de 2.018 con número 07166034** todas ellas expedidas por CODENSA SA ESP y declarar la nulidad del **auto 20188150001266 del 19 de junio de 2.018 y resolución 20188150266295 del 2 de octubre de 2.018** expedidas estas dos últimas por Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.*

Que se declare que a pesar que la suspensión-corte del servicio de energía que se impuso el 18 de noviembre de 2.017 hasta el 22 de enero de 2.018, se tiene que la citada empresa expidió la factura 4 de diciembre de 2.017 con número 491137638-6 cobrando el servicio no prestado del periodo 1 de noviembre a 1 de diciembre de 2.017 y contra dicho acto de facturación los citados tres (3) usuarios interpusieron reclamación del 6 de diciembre de 2.017 con número interno 02064969 y entonces se expidió la decisión empresarial 06602665 del 28 de diciembre de 2.017 confirmando el cobro no

Exp. 11001-33-41-045-2019-00085-01
Actor: Gerly Arévalo Hernández y otros
Nulidad y restablecimiento del derecho
Apelación de auto

accediendo a lo reclamado y no otorgando recurso contra dicha decisión.

(...)” (negritas y mayúsculas sostenidas del original – págs. 3, 4, 9 y 10 archivo 03 expediente digitalizado).

2) Conforme lo anterior es claro que la demanda no fue subsanada en debida forma y, además, no cumple con los presupuestos legales para ser admitida; La consecuencia jurídica que dispone 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, en aplicación del artículo 169 de la Ley 1437 de 2011, razón por la que se confirmará el auto de 28 de mayo de 2021 proferido por el Juzgado 45 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:

1º) **CONFÍRMASE** el auto de 28 de mayo de 2021 proferido por el Juzgado 45 Administrativo del Circuito de Bogotá que rechazó la demanda por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

2º) 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.



CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO
Magistrada (E)



MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN
Magistrado



ÓSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS
Magistrado

REPÚBLICA DE COLOMBIA



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

Bogotá DC, veintiuno (21) de octubre de dos mil veintiuno (2021)

Magistrada Ponente:	CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO
Radicación:	11001-33-34-001-2020-00243-01
Demandante:	VANTI SA ESP
Demandado:	SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS
Medio de control:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – APELACIÓN DE AUTO
Asunto:	RECURSO DE APELACIÓN CONTRA AUTO QUE RECHAZÓ DEMANDA POR CADUCIDAD

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra el auto de 19 de mayo de 2021 proferido por el Juzgado Primero 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 Vanti SA ESP a 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 no. 20198140371585 de 11 de diciembre de 2019 a través del cual se resolvió el recurso de apelación interpuesto contra el acto administrativo CF-191542124-17709721-2019 proferido por Vanti SA ESP en el sentido de modificar dicha decisión y en su lugar ordenar re liquidar el concepto de

consumo no registrado liquidado en la factura de servicio G190091731 retirando 4 de los 5 periodos cobrados.

2. La providencia objeto del recurso

Efectuado el respectivo reparto correspondió el conocimiento del asunto al Juzgado Primero Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá (archivo 02 – 2.1 expediente electrónico) despacho judicial que por auto de 19 de mayo de 2021 (archivo 03 – 3.2 *ibidem*) rechazó la demanda por haber operado la caducidad del medio de control debido a que el acto demandado se notificó el 19 de diciembre de 2019 por lo que la parte actora tenía hasta el 20 de abril de 2020 para solicitar la conciliación extrajudicial e incoar la demanda, la solicitud de conciliación prejudicial se efectuó el 13 de abril de 2020, es decir, ocho (8) días antes del vencimiento de los cuatro (4) meses que dispone la ley, sin embargo luego de cinco (5) meses de realizada la solicitud de conciliación la Procuraduría General de la Nación no fijó fecha para la realización de la mencionada audiencia, por lo que la demanda debió ser radicada a más tardar el día 21 de septiembre de 2020, sin embargo se presentó de manera extemporánea el 19 de octubre de 2020, esto es, luego de transcurridos 28 días.

3. El recurso de apelación

La parte actora interpuso el recurso de apelación (archivo 08 - 02 del expediente electrónico) contra el auto que rechazó la demanda con sustento en lo siguiente:

No se tuvo en cuenta la suspensión de términos establecida en el Decreto 564 de 2020 la cual es aplicable desde el 16 de marzo de 2020 y no distingue entre términos judiciales y aquél para la presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial, de modo que este último no es distinto al término judicial pues, el término de caducidad es uno solo según lo dispuesto en el artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, por lo tanto no podían contabilizarse como término aparte el de la radicación de la solicitud de conciliación prejudicial.

De igual forma, no es correcta la interpretación del juez de primera instancia respecto de que existen dos normas de suspensión de términos, esto es, la del Decreto 491 de 2020 (potestativa del Procurador General de la Nación) y la establecida en el Decreto 564 de 2020, en tanto que, como lo estableció la Corte Constitucional en sentencia C-213 de 2020, este último decreto aclaró, modificó y estableció el sentido, la forma y la fecha desde la cual no se podían contar los términos de prescripción y caducidad de toda norma procesal o sustancial.

II. CONSIDERACIONES

El auto recurrido será confirmado por las siguientes razones:

1) Respecto de la oportunidad para ejercer el medio de control jurisdiccional de nulidad y restablecimiento del derecho el artículo 164 del CPACA establece lo siguiente:

“Artículo 164.- 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, salvo las excepciones establecidas en otras disposiciones legales.” (negrillas de la Sala).

En ese sentido la caducidad constituye un plazo perentorio para el ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, vencido el cual impide un pronunciamiento de fondo respecto de la legalidad de los actos demandados.

2) Adicionalmente entre los requisitos ordinarios se encuentra el contenido en el numeral 1 del artículo 161 de la Ley 1437 de 2011 que establece como

Exp. 11001-33-34-001-2020-00243-01
Actor: Vanti SA ESP
Nulidad y restablecimiento del derecho
Apelación de auto

presupuesto procesal el agotamiento de conciliación prejudicial ante la Procuraduría General de la Nación, en los siguientes términos:

“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. (...)” (resalta la Sala).

Por su parte el artículo 21 de la Ley 640 de 2001¹ prevé que una vez presentada la solicitud de conciliación prejudicial el término de caducidad se suspende hasta que se expida la respectiva constancia.

3) Sobre el particular es del caso precisar que el Consejo Superior de la Judicatura² suspendió los términos judiciales desde el 16 de marzo hasta el 30 de junio de 2020 como parte de las medidas adoptadas para la preservación de la vida y la mitigación de riesgos con ocasión de la situación de emergencia sanitaria generada por la irrupción y pandemia del denominado coronavirus Covid-19 declarada mediante la Resolución no. 385 de 12 de marzo de 2020 por el Ministerio de Salud y Protección Social.

A su turno, el Gobierno Nacional profirió el Decreto Legislativo no. 564 de 15 de abril de 2020 “*por el cual se adoptan medidas para la garantía de los derechos de los usuarios del sistema de justicia, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica*” que dispuso lo siguiente:

¹ “ARTICULO 21. SUSPENSIÓN DE LA PRESCRIPCIÓN O DE LA CADUCIDAD. *La presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial en derecho ante el conciliador suspende el término de prescripción o de caducidad, según el caso, hasta que se logre el acuerdo conciliatorio o hasta que el acta de conciliación se haya registrado en los casos en que este trámite sea exigido por la ley o hasta que se expidan las constancias a que se refiere el artículo 2o. de la presente ley o hasta que se venza el término de tres (3) meses a que se refiere el artículo anterior, lo que ocurra primero. Esta suspensión operará por una sola vez y será improrrogable.*”

² A través de los Acuerdos Nos. PCSJA20- 11517 de 15 de marzo de 2020, PCSJA20-11518 de 16 de marzo de 2020, PCSJA20-11519 de 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, PCSJA20-11556 del 22 de mayo 2020 y PCSJA20-11567 del 5 de junio de 2020.

Exp. 11001-33-34-001-2020-00243-01
Actor: Vanti SA ESP
Nulidad y restablecimiento del derecho
Apelación de auto

“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 que 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.” (negritas adicionales).

4) Ahora bien, en cuanto al trámite de las solicitudes de conciliación extrajudicial en materia de lo contencioso administrativo ante la Procuraduría General de la Nación el Decreto Legislativo no. 491 de 28 de marzo de 2020 “por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica” previó lo siguiente:

“Artículo 9. Conciliaciones no presenciales ante la Procuraduría General de la Nación. En la radicación de solicitudes de convocatoria y en el trámite de las conciliaciones que sean de competencia de la Procuraduría General de la Nación, se promoverán y privilegiarán los procedimientos no presenciales, de acuerdo con las instrucciones administrativas que imparta el Procurador General de la Nación, para lo cual se acudirá a las tecnologías de la comunicación y la información. Los acuerdos conciliatorios gestionados mediante audiencias no presenciales se perfeccionarán a través de los medios electrónicos utilizados o mediante el uso de correos electrónicos simultáneos o sucesivos. Con lo anterior, el procurador de conocimiento suscribirá el acta en la que certificará los acuerdos alcanzados o emitirá las constancias, según corresponda y cuando sea necesario las remitirá para aprobación a la autoridad judicial competente.

El Procurador General de la Nación de acuerdo con la valoración de las circunstancias específicas de salubridad y capacidad

Exp. 11001-33-34-001-2020-00243-01
Actor: Vanti SA ESP
Nulidad y restablecimiento del derecho
Apelación de auto

institucional podrá suspender la radicación y/o el trámite de solicitudes de convocatoria de conciliaciones en materia civil, de familia y comercial que se lleven a cabo en los centros de conciliación de la Procuraduría General de la Nación a nivel nacional, así como de la conciliación extrajudicial en materia contencioso administrativo adelantada por los agentes del Ministerio Público.

En el evento en que se suspenda la posibilidad de radicación de solicitudes de convocatoria de conciliaciones, no correrá el término de prescripción o caducidad de las acciones o de los medios control, respectivamente, hasta el momento en que se reanude la posibilidad de radicación o gestión de solicitudes.

Modifíquese el plazo contenido en los artículos 20 y 21 de la Ley 640 de 2001 para el trámite de las conciliaciones extrajudiciales en materia civil, de familia, comercial y de lo contencioso administrativo a cargo de la Procuraduría General de la Nación, el cual será de cinco (5) meses. Presentada copia de la solicitud de convocatoria de conciliación extrajudicial en asuntos contencioso administrativos ante la entidad convocada, el Comité de Conciliación contará con treinta (30) a partir de su recibo para tomar la correspondiente decisión.

Los términos previstos en el inciso anterior serán aplicables también a las solicitudes de convocatoria de conciliación extrajudicial radicadas con antelación a la vigencia del presente decreto y que aún se encuentren en trámite al momento de la expedición del mismo.

Lo dispuesto en el presente artículo tendrá vigencia hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.” (subrayado y negrillas adicionales).

Frente a este punto cabe resaltar que el Decreto no. 564 de 2020 en la parte considerativa expuso que en relación con el inciso 3 del artículo 9 del Decreto 491 de 2020 antes citado, se aplicará lo que dispone aquel para la suspensión de la prescripción e inoperancia de la caducidad de las solicitudes de conciliación ante la Procuraduría General de la Nación, es decir, que **únicamente en el evento en que se suspenda la posibilidad de radicación de la solicitud de convocatoria de conciliaciones no correrá el término de prescripción o caducidad del medio de control.**

5) Conforme la anterior normatividad se tiene que para el caso de las solicitudes de conciliación extrajudicial ante la Procuraduría General de la Nación no operó la suspensión de los términos de que tratan los incisos

anteriores en tanto que dicho servicio al igual que la celebración de las audiencias de conciliación se continuaron prestando en la modalidad virtual en consonancia con las instrucciones impartidas por el Procurador General de la Nación, entre otras, a través de las Resoluciones nos. 127 de 16 de marzo de 2020, 133 de 19 de marzo de 2020, 143 de 31 de marzo de 2020 y subsiguientes que prorrogaron la restricción de la atención presencial e implementaron la atención al público a través de la página electrónica oficial de la entidad, medidas que se adoptaron a efectos de garantizar el derecho fundamental de petición, la debida atención de solicitudes ciudadanas y el derecho fundamental a la salud pública.

6) A su vez, la norma transcrita modificó el plazo para la realización de la audiencia de conciliación extrajudicial de tres (3) meses como lo establecía el artículo 20 de la Ley 640 de 2001 a cinco (5) meses, sobre este punto el artículo 21 *ibidem* es claro en determinar que la suspensión del término de caducidad del medio de control opera hasta que se expida la constancia de que trata el artículo 2 de esa norma o hasta que se venza el plazo máximo para la realización de la audiencia de conciliación extrajudicial, es decir, de cinco (5) meses, de manera que a partir del día siguiente a la ocurrencia de cualquier de esos dos eventos se reanuda el término de caducidad.

7) En ese contexto en el caso *sub examine* se encuentran acreditados los siguientes hechos:

a) El acto administrativo acusado es la Resolución no. 20198140371585 de 11 de diciembre de 2019 a través del cual se resolvió el recurso de apelación interpuesto contra el acto administrativo CF-191542124-17709721-2019 proferido por Vanti SA ESP en el sentido de modificar dicha decisión y en su lugar ordenar re liquidar el concepto de consumo no registrado liquidado en la factura G190091731 retirando 4 de los 5 periodos cobrados.

b) La Resolución no. 20198140371585 de 11 de diciembre de 2019 se notificó electrónicamente a la demandante el 19 de diciembre de 2019 tal como se corrobora en las páginas 47 y 48 del archivo 02 – carpeta 2.3 del expediente electrónico.

c) La parte actora agotó el presupuesto procesal de conciliación prejudicial ante la Procuraduría General de la Nación el 13 de abril de 2020, sin embargo luego de cinco (5) meses no se llevó a cabo la audiencia de conciliación (archivo 06 carpeta "2. memorial subsanación" expediente electrónico).

d) La demanda se presentó ante el canal virtual de la Oficina de Apoyo de los Juzgados Administrativos del Circuito de Bogotá el día 19 de octubre de 2020 conforme el mensaje de datos enviado al correo electrónico de recepción de demandas en línea visible en el archivo 02 carpeta 2.2 del expediente electrónico.

8) Con base en las anteriores premisas y la normatividad transcrita se tiene que el término de caducidad se cuenta a partir del día siguiente al de la publicación, notificación o ejecución del acto que agotó la vía gubernativa, según sea el caso, el que para el presente asunto se contabiliza desde el día siguiente a la notificación de la Resolución no. 20198140371585 de 11 de diciembre de 2019, esto es, el 19 de diciembre de 2019, por lo tanto el término de cuatro (4) meses que señala la norma empezó a correr al día siguiente, es decir, el 20 de diciembre de 2019 y vencía el 20 de abril de 2020; sin embargo se tiene que a partir del 13 de abril de 2020 la parte actora presentó la solicitud de conciliación prejudicial ante la Procuraduría General de la Nación, en ese sentido a partir del 13 de abril de 2020 se suspendió el término de caducidad del medio de control ejercido hasta vencidos los cinco (5) meses que dispuso el artículo 9 del Decreto 491 de 2020 en consonancia con el artículo 21 de la Ley 640 de 2001 por cuanto en el presente asunto no se llevó a cabo la audiencia de conciliación extrajudicial, es decir, hasta el día 13 de septiembre de 2020.

9) No le asiste razón al recurrente en afirmar que por el hecho de haberse suspendido los términos judiciales también se entendían suspendidos los términos para la radicación de solicitudes de conciliación extrajudicial pues, esta debía ser presentada dentro del término de los cuatro (4) meses que señala la norma para suspender el término de caducidad del medio de control independientemente de la suspensión de los términos judiciales para incoar la

Exp. 11001-33-34-001-2020-00243-01
Actor: Vanti SA ESP
Nulidad y restablecimiento del derecho
Apelación de auto

demanda o ejercer el respectivo medio de control por cuanto se trata de un requisito de procedibilidad de obligatorio cumplimiento cuyo ejercicio no estaba supeditado a lo dispuesto en el Decreto Legislativo no. 564 de 15 de abril de 2020 dado que la Procuraduría General de la Nación continuó prestando sus servicios sin interrupción alguna y, para el caso concreto no se configuró ninguna situación extraordinaria que impidiera a la demandante radicar la solicitud de convocatoria de conciliación prejudicial en el término de los cuatro (4) meses, al punto de que así lo hizo pues, dicha solicitud se presentó el 13 de abril de 2020 en el marco de la emergencia sanitaria a través de la modalidad virtual, de tal manera que para esa fecha habían transcurrido tres (3) meses y veintidós (22) días hasta que se suspendió el término de caducidad del medio de control por el cumplimiento del requisito de procedibilidad.

10) En atención a lo expuesto la Sala pone de presente que la parte demandante contaba con ocho (8) días para interponer el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho luego de que se reanudara la contabilización de los términos una vez vencidos los cinco (5) meses sin que se hubiese surtido la audiencia de conciliación extrajudicial, es decir, tenía desde el 14 de septiembre de 2020 hasta el 21 de septiembre de 2020 para presentar la demanda, pero lo hizo en forma extemporánea el 19 de octubre de 2020, 28 días después de ocurrido el fenómeno de la caducidad, en consecuencia se confirmará el auto de 19 de mayo de 2021 que rechazó la demanda.

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

R E S U E L V E:

1º) CONFÍRMASE el auto de 19 de mayo de 2021 proferido por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Bogotá que rechazó la demanda por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

Exp. 11001-33-34-001-2020-00243-01
Actor: Vanti SA ESP
Nulidad y restablecimiento del derecho
Apelación de auto

2º) 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.



CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO
Magistrada (E)



MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN
Magistrado



ÓSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS
Magistrado

REPÚBLICA DE COLOMBIA



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

Bogotá DC, veintiuno (21) de octubre de dos mil veintiuno (2021)

Magistrada Ponente:	CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO
Radicación:	11001-33-34-001-2020-00252-01
Demandante:	SOCIEDAD CONSTRUCTORA FERNANDO MAZUERA SA
Demandado:	ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ – SECRETARÍA DISTRITAL DEL HÁBITAT
Medio de control:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – APELACIÓN DE AUTO
Asunto:	RECURSO DE APELACIÓN CONTRA AUTO QUE RECHAZÓ DEMANDA POR CADUCIDAD

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra el auto de 26 de mayo de 2021 proferido por el Juzgado Primero 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 Constructora Fernando Mazuera SA a través de apoderado judicial en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho presentó demanda contra la Alcaldía Mayor de Bogotá – Secretaría Distrital del Hábitat con el fin de obtener la declaración de nulidad de los actos administrativos contenidos en las Resoluciones nos. 2052 de 12 de diciembre de 2018, 505 de 1 de abril de 2019 y 2782 de 21 de noviembre de 2019 a través de los cuales se impuso sanción pecuniaria a la actora por el incumplimiento de una orden de hacer relacionada con la realización de

Exp. 11001-33-34-001-2020-00252-01
Actor: Sociedad Constructora Fernando Mazuera SA
Nulidad y restablecimiento del derecho
Apelación de auto

labores de corrección por deficiencias constructivas de un inmueble y se resolvieron los recursos de reposición y en subsidio apelación en el sentido de confirmar la decisión recurrida.

2. La providencia objeto del recurso

Efectuado el respectivo reparto correspondió el conocimiento del asunto al Juzgado Primero Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá (archivo 02 – 2.1 expediente electrónico) despacho judicial que por auto de 26 de mayo de 2021 (archivo 06 - 4 *ibidem*) rechazó la demanda por haber operado la caducidad del medio de control debido a que la parte actora tenía hasta el 16 de mayo de 2020 para solicitar la conciliación extrajudicial y presentar la demanda, sin embargo la conciliación prejudicial se solicitó el 26 de agosto de 2020, después de 102 días y la demanda se presentó el 26 de octubre de 2020 en forma extemporánea.

3. El recurso de apelación

La parte actora interpuso el recurso de apelación (archivo 08 - 02 del expediente electrónico) contra el auto que rechazó la demanda con sustento en lo siguiente:

Se interpretó indebidamente el artículo 164 de la Ley 1437 de 2011 pues, el acto administrativo que resolvió la vía gubernativa se notificó mediante aviso el 15 de enero de 2020, por lo que el plazo para la presentación de la demanda culminaba en principio el 16 de mayo de 2021 (sic), no obstante con ocasión del Decreto 564 de 2020 “*por el cual se adoptan medidas para la garantía de los derechos de los usuarios del sistema de justicia, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica*” se suspendieron los términos judiciales desde el 16 de marzo de 2020, fecha para la cual habían transcurrido dos (2) meses desde la notificación del acto quedando un plazo adicional de dos (2) meses a partir del momento en que se levantaran las medidas de emergencia por el Consejo Superior de la Judicatura.

Exp. 11001-33-34-001-2020-00252-01
Actor: Sociedad Constructora Fernando Mazuera SA
Nulidad y restablecimiento del derecho
Apelación de auto

Luego, mediante Acuerdo PCSJA20-11567 de 5 de junio de 2020 se dispuso la reanudación de los términos judiciales a partir del 1 de julio de 2020, lo cual significaba que la demanda podía ser presentada antes del 1º de septiembre de 2020, para el efecto el 26 de agosto de 2020 se presentó la solicitud de conciliación extrajudicial del presente caso la cual suspendió el término de caducidad hasta el 23 de octubre de 2020, fecha en la cual se llevó a cabo a audiencia de conciliación que se declaró fallida. En ese sentido la demanda se presentó oportunamente el 26 de octubre de 2020.

La solicitud de conciliación extrajudicial a la cual hace referencia la Ley 640 de 2001 no hace distinción alguna respecto de la oportunidad para su presentación, distinta a que la misma se presente en forma previa al vencimiento o caducidad de la misma (sea esta en su término ordinario, o extraordinario si el mismo fue objeto de suspensión por efectos de las medidas sanitarias por pandemia).

II. CONSIDERACIONES

El auto recurrido será confirmado por las siguientes razones:

1) Respecto de la oportunidad para ejercer el medio de control jurisdiccional de nulidad y restablecimiento del derecho el artículo 164 del CPACA establece lo siguiente:

“Artículo 164.- 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, salvo las excepciones establecidas en otras disposiciones legales.” (negrillas de la Sala).

Exp. 11001-33-34-001-2020-00252-01
Actor: Sociedad Constructora Fernando Mazuera SA
Nulidad y restablecimiento del derecho
Apelación de auto

En ese sentido la caducidad constituye un plazo perentorio para el ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, vencido el cual impide un pronunciamiento de fondo respecto de la legalidad de los actos demandados.

2) Adicionalmente entre los requisitos ordinarios se encuentra el contenido en el numeral 1 del artículo 161 de la Ley 1437 de 2011 que establece como presupuesto procesal el agotamiento de conciliación prejudicial ante la Procuraduría General de la Nación, en los siguientes términos:

“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. (...)” (resalta la Sala).

Por su parte el artículo 21 de la Ley 640 de 2001¹ prevé que una vez presentada la solicitud de conciliación prejudicial el término de caducidad se suspende hasta que se expida la respectiva constancia.

3) Sobre el particular es del caso precisar que el Consejo Superior de la Judicatura² suspendió los términos judiciales desde el 16 de marzo hasta el 30 de junio de 2020 como parte de las medidas adoptadas para la preservación de la vida y la mitigación de riesgos con ocasión de la situación de emergencia sanitaria generada por la irrupción y pandemia del denominado coronavirus Covid-19 declarada mediante la Resolución no. 385 de 12 de marzo de 2020 por el Ministerio de Salud y Protección Social.

¹ “ARTICULO 21. SUSPENSIÓN DE LA PRESCRIPCIÓN O DE LA CADUCIDAD. *La presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial en derecho ante el conciliador suspende el término de prescripción o de caducidad, según el caso, hasta que se logre el acuerdo conciliatorio o hasta que el acta de conciliación se haya registrado en los casos en que este trámite sea exigido por la ley o hasta que se expidan las constancias a que se refiere el artículo 2o. de la presente ley o hasta que se venza el término de tres (3) meses a que se refiere el artículo anterior, lo que ocurra primero. Esta suspensión operará por una sola vez y será improrrogable.*”

² A través de los Acuerdos Nos. PCSJA20- 11517 de 15 de marzo de 2020, PCSJA20-11518 de 16 de marzo de 2020, PCSJA20-11519 de 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, PCSJA20-11556 del 22 de mayo 2020 y PCSJA20-11567 del 5 de junio de 2020.

A su turno, el Gobierno Nacional profirió el Decreto Legislativo no. 564 de 15 de abril de 2020 “*por el cual se adoptan medidas para la garantía de los derechos de los usuarios del sistema de justicia, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica*” que dispuso lo siguiente:

“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 que 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.” (negritas adicionales).

4) Ahora bien, en cuanto al trámite de las solicitudes de conciliación extrajudicial en materia de lo contencioso administrativo ante la Procuraduría General de la Nación el Decreto Legislativo no. 491 de 28 de marzo de 2020 “*por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica*” previó lo siguiente:

“Artículo 9. Conciliaciones no presenciales ante la Procuraduría General de la Nación. En la radicación de solicitudes de convocatoria y en el trámite de las conciliaciones que sean de competencia de la Procuraduría General de la Nación, se promoverán y privilegiarán los procedimientos no presenciales, de acuerdo con las instrucciones administrativas que imparta el Procurador General de la Nación, para lo cual se acudirá a las tecnologías de la comunicación y la información. Los acuerdos conciliatorios gestionados mediante audiencias no presenciales se perfeccionarán a través de los medios electrónicos utilizados o

Exp. 11001-33-34-001-2020-00252-01
Actor: Sociedad Constructora Fernando Mazuera SA
Nulidad y restablecimiento del derecho
Apelación de auto

mediante el uso de correos electrónicos simultáneos o sucesivos. Con lo anterior, el procurador de conocimiento suscribirá el acta en la que certificará los acuerdos alcanzados o emitirá las constancias, según corresponda y cuando sea necesario las remitirá para aprobación a la autoridad judicial competente.

El Procurador General de la Nación de acuerdo con la valoración de las circunstancias específicas de salubridad y capacidad institucional podrá suspender la radicación y/o el trámite de solicitudes de convocatoria de conciliaciones en materia civil, de familia y comercial que se lleven a cabo en los centros de conciliación de la Procuraduría General de la Nación a nivel nacional, así como de la conciliación extrajudicial en materia contencioso administrativo adelantada por los agentes del Ministerio Público.

En el evento en que se suspenda la posibilidad de radicación de solicitudes de convocatoria de conciliaciones, no correrá el término de prescripción o caducidad de las acciones o de los medios control, respectivamente, hasta el momento en que se reanude la posibilidad de radicación o gestión de solicitudes.

Modifíquese el plazo contenido en los artículos 20 y 21 de la Ley 640 de 2001 para el trámite de las conciliaciones extrajudiciales en materia civil, de familia, comercial y de lo contencioso administrativo a cargo de la Procuraduría General de la Nación, el cual será de cinco (5) meses. Presentada copia de la solicitud de convocatoria de conciliación extrajudicial en asuntos contencioso administrativos ante la entidad convocada, el Comité de Conciliación contará con treinta (30) a partir de su recibo para tomar la correspondiente decisión.

Los términos previstos en el inciso anterior serán aplicables también a las solicitudes de convocatoria de conciliación extrajudicial radicadas con antelación a la vigencia del presente decreto y que aún se encuentren en trámite al momento de la expedición del mismo.

Lo dispuesto en el presente artículo tendrá vigencia hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.” (subrayado y negrillas adicionales).

Frente a este punto cabe resaltar que el Decreto no. 564 de 2020 en la parte considerativa expuso que en relación con el inciso 3 del artículo 9 del Decreto 491 de 2020 antes citado, se aplicará lo que dispone aquel para la suspensión de la prescripción e inoperancia de la caducidad de las solicitudes de conciliación ante la Procuraduría General de la Nación, es decir, que **únicamente en el evento en que se suspenda la posibilidad de radicación de la solicitud de convocatoria de conciliaciones no correrá el término de prescripción o caducidad del medio de control.**

Exp. 11001-33-34-001-2020-00252-01
Actor: Sociedad Constructora Fernando Mazuera SA
Nulidad y restablecimiento del derecho
Apelación de auto

5) Conforme la anterior normatividad se tiene que para el caso de las solicitudes de conciliación extrajudicial ante la Procuraduría General de la Nación no operó la suspensión de los términos de que tratan los incisos anteriores en tanto que dicho servicio al igual que la celebración de las audiencias de conciliación se continuaron prestando en la modalidad virtual en consonancia con las instrucciones impartidas por el Procurador General de la Nación, entre otras, a través de las Resoluciones nos. 127 de 16 de marzo de 2020, 133 de 19 de marzo de 2020, 143 de 31 de marzo de 2020 y subsiguientes que prorrogaron la restricción de la atención presencial e implementaron la atención al público a través de la página electrónica oficial de la entidad, medidas que se adoptaron a efectos de garantizar el derecho fundamental de petición, la debida atención de solicitudes ciudadanas y el derecho fundamental a la salud pública.

6) En ese contexto en el caso *sub examine* se encuentran acreditados los siguientes hechos:

a) Los actos administrativos acusados son las Resoluciones nos. 2052 de 12 de diciembre de 2018, 505 de 1 de abril de 2019 y 2782 de 21 de noviembre de 2019 a través de los cuales se impuso sanción pecuniaria a la sociedad Constructora Fernando Mazuera SA por el incumplimiento de una orden de hacer relacionada con la realización de labores de corrección por deficiencias constructivas de un inmueble y se resolvieron los recursos de reposición y en subsidio apelación en el sentido de confirmar la decisión recurrida.

b) La Resolución no. 2782 de 21 de noviembre de 2019 se notificó por aviso entregado en la dirección física de la demandante el 14 de enero de 2020 tal como se corrobora en el sello de recibido visible en la página 35 del archivo 08 “memoriales” – 03 anexo del expediente electrónico, entendiéndose surtida la notificación al finalizar el día siguiente al de la entrega del aviso, es decir, el 15 de enero de 2020.

Exp. 11001-33-34-001-2020-00252-01
Actor: Sociedad Constructora Fernando Mazuera SA
Nulidad y restablecimiento del derecho
Apelación de auto

c) La parte actora agotó el presupuesto procesal de conciliación prejudicial ante la Procuraduría General de la Nación el 26 de agosto de 2020 y el 23 de octubre de 2020 se expidió la constancia de declaración fallida de la conciliación extrajudicial (archivo 02 carpeta 4.7 expediente electrónico).

d) La demanda se presentó ante el canal virtual de la Oficina de Apoyo de los Juzgados Administrativos del Circuito de Bogotá el día 26 de octubre de 2020 conforme el mensaje de datos enviado al correo electrónico de recepción de demandas en línea visible en el archivo 02 carpeta 2.2 del expediente electrónico.

7) Con base en las anteriores premisas y la normatividad transcrita se tiene que el término de caducidad se cuenta a partir del día siguiente al de la publicación, notificación o ejecución del acto que agotó la vía gubernativa, según sea el caso, el que para el presente asunto se contabiliza desde el día siguiente a la notificación de la Resolución no. 2782 de 21 de noviembre de 2019, esto es, el 15 de enero de 2020 (teniendo en cuenta que el acto fue notificado por aviso entregado el 14 de enero de 2020 entendiéndose surtida la notificación al finalizar el día siguiente al de la entrega), por lo tanto el término de cuatro (4) meses que señala la norma empezó a correr al día siguiente, es decir, el 16 de enero de 2020 y vencía el 16 de mayo de 2020; sin embargo la solicitud de conciliación prejudicial se presentó el día **26 de agosto de 2020**, es decir, más de tres meses después de fenecido el término de caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

8) No le asiste razón al recurrente en afirmar que por el hecho de haberse suspendido los términos judiciales también se entendían suspendidos los términos para la radicación de solicitudes de conciliación extrajudicial pues, esta debió ser presentada dentro del término de los cuatro (4) meses que señala la norma para suspender el término de caducidad del medio de control independientemente de la suspensión de los términos judiciales para incoar la demanda o ejercer el respectivo medio de control por cuanto se trata de un requisito de procedibilidad de obligatorio cumplimiento cuyo ejercicio no estaba supeditado a lo dispuesto en el Decreto Legislativo no. 564 de 15 de abril de

Exp. 11001-33-34-001-2020-00252-01
Actor: Sociedad Constructora Fernando Mazuera SA
Nulidad y restablecimiento del derecho
Apelación de auto

2020 dado que la Procuraduría General de la Nación continuó prestando sus servicios sin interrupción alguna y, para el caso concreto no se configuró ninguna situación extraordinaria que impidiera a la demandante radicar la solicitud de convocatoria de conciliación prejudicial en el término de los cuatro (4) meses, esto es, del 16 de enero de 2020 al 16 de mayo de 2020, en consecuencia se confirmará el auto de 26 de mayo de 2021 que rechazó la demanda por haber operado el fenómeno de caducidad.

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

R E S U E L V E:

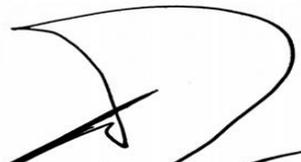
1º) CONFÍRMASE el auto de 26 de mayo de 2021 proferido por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Bogotá que rechazó la demanda por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

2º) 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.


CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO
Magistrada (E)


MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN
Magistrado


ÓSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS
Magistrado

REPÚBLICA DE COLOMBIA



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

Bogotá DC, veintiuno (21) de octubre de dos mil veintiuno (2021)

Magistrada Ponente:	CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO
Radicación:	11001-33-34-004-2020-00310-01
Demandante:	MUNICIPIO DE SAN JOSÉ DE CÚCUTA
Demandado:	SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD
Medio de control:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – APELACIÓN DE AUTO
Asunto:	RECURSO DE APELACIÓN CONTRA AUTO QUE RECHAZÓ DEMANDA POR NO SER SUSCEPTIBLE DE CONTROL JUDICIAL

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra el auto de 24 de junio de 2021 proferido por el Juzgado Cuarto 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

El municipio de San José de Cúcuta a través de apoderada judicial en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho presentó demanda contra la Superintendencia Nacional de Salud con el fin de obtener la declaración de nulidad de los siguientes actos administrativos: i) la Resolución PARL no. 004349 de 11 de abril de 2019 a través de la cual se impuso sanción pecuniaria a la actora por incumplir las normas que rigen el Sistema General de Seguridad Social en Salud al no haber hecho seguimiento

Exp. 11001-33-34-004-2020-00310-01
Actor: Municipio de San José de Cúcuta
Nulidad y restablecimiento del derecho
Apelación de auto

periódico a las EPS-S de su jurisdicción, ii) la Resolución PARL no. 000003 de 8 de enero de 2020 por la cual se rechazaron los recursos de reposición y en subsidio apelación interpuestos contra el acto sancionatorio y, iii) la Resolución no. 1730 de 25 de marzo de 2020 por medio de la cual se resolvió el recurso de queja en el sentido de confirmar la Resolución PARL no. 000003 de 8 de enero de 2020.

2. La providencia objeto del recurso

Efectuado el respectivo reparto correspondió el conocimiento del asunto al Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá (archivo 01 expediente electrónico) despacho judicial que por auto de 24 de junio de 2021 (archivo 11 *ibidem*) rechazó la demanda por cuanto el asunto no es susceptible de control judicial comoquiera que contra el acto sancionatorio, esto es, la Resolución no. 004349 de 11 de abril de 2019 procedía el recurso de apelación el cual fue rechazado por no cumplir con los requisitos legales al no haber sido interpuesto por apoderado debidamente constituido, por lo que no se cumplió en debida forma con esa carga procesal la cual es obligatoria para acceder a la jurisdicción contencioso administrativa.

Aunado a lo anterior en el escrito de la demanda la parte actora no presentó argumentos que se dirijan en contra de la legalidad del acto administrativo que resolvió el recurso de queja y que confirmó el rechazo del recurso de apelación, motivo por el que la discusión se vería limitada únicamente a la legalidad del acto que impuso la sanción en su contra, respecto del cual no hubo trámite del recurso obligatorio.

3. El recurso de apelación

La parte actora interpuso el recurso de apelación (archivo 13 expediente electrónico) contra el auto que rechazó la demanda con sustento en lo siguiente:

Exp. 11001-33-34-004-2020-00310-01
Actor: Municipio de San José de Cúcuta
Nulidad y restablecimiento del derecho
Apelación de auto

En el presente asunto el recurso de apelación contra la Resolución no. 004349 de 11 de abril de 2019 fue interpuesto en tiempo, solo que se presentó en forma posterior el poder otorgado a la apoderada judicial del municipio, situación que no puede tenerse en contra de los intereses del municipio de San José de Cúcuta por un simple tecnicismo, pues, el objetivo fundamental de la obligatoriedad del recurso de apelación como parte de la anteriormente llamada vía gubernativa que hoy conocemos como actuación administrativa no se vio afectado, generando que por sustracción de materia sea posible que se ventile esta controversia ante la jurisdicción contencioso administrativa.

Adicionalmente, el fundamento de la decisión de rechazo de la demanda no se encuentra en las causales de rechazo señaladas en el artículo 169 de la Ley 1437 de 2011, al igual que en forma preliminar la demanda fue inadmitida y debidamente subsanada, entonces no es factible que el despacho advierta un yerro adicional lo cual cercena la posibilidad de corregir el escrito de la demanda. En ese sentido la falta de argumentación en contra de la legalidad del acto administrativo que resolvió el recurso de queja y que confirmó el rechazo del recurso de apelación no resulta ser una causal legalmente constituida para decretar el rechazo de la demanda, toda vez que esta debió ser advertida en el auto inadmisorio de la misma.

II. CONSIDERACIONES

El auto recurrido será confirmado por las siguientes razones:

1) El artículo 161 del CPACA dispone que la demanda está sometida al cumplimiento de unos requisitos previos para acudir a la jurisdicción contencioso administrativa, entre los cuales se encuentra el agotamiento de la vía gubernativa, esto es, acreditar haber hecho uso de los recursos de la vía administrativa que por ley son obligatorios de interponer, al respecto dicha norma consagra lo siguiente:

Exp. 11001-33-34-004-2020-00310-01
Actor: Municipio de San José de Cúcuta
Nulidad y restablecimiento del derecho
Apelación de auto

“ARTÍCULO 161. REQUISITOS PREVIOS PARA DEMANDAR. La presentación de la demanda se someterá al cumplimiento de requisitos previos en los siguientes casos:

(...)

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.” (negrillas adicionales).

2) Sobre el particular se observa que la parte actora no agotó el requisito previo para demandar consistente en haber ejercido los recursos que de acuerdo con la ley fueren obligatorios pues, si bien interpuso los recursos de reposición y en subsidio apelación contra la Resolución PARL no. 004349 de 11 de abril de 2019 proferida por la Superintendencia Nacional de Salud estos no fueron resueltos de fondo por la administración por no cumplir con el requisitos legales que rigen los recursos contra los actos administrativos, concretamente el señalado en el numeral 1 del artículo 77 de la Ley 1437 de 2011 consistente en “*interponerse dentro del plazo legal, por el interesado o su representante o **apoderado debidamente constituido***”, situación que dio lugar a que la entidad los rechazara y no se pronunciara sobre aquellos; en otros términos, los recursos fueron rechazados por razón de la incuria o negligencia de la propia parte recurrente por el hecho de no haber aportado el poder conferido al profesional del derecho para la presentación de los recursos en sede administrativa.

Lo anterior sin perjuicio además de que en garantía del derecho del debido proceso la Superintendencia Nacional de Salud mediante oficio 2-2019-240239 de 12 de junio de 2019 requirió al municipio de San José de Cúcuta para que en el término de cinco (5) días hábiles allegara el respectivo poder que facultara al respectivo profesional del derecho para representar al municipio e interponer los recursos de ley contra el acto sancionatorio, sin embargo el documento no fue allegado en dicho término.

Exp. 11001-33-34-004-2020-00310-01
Actor: Municipio de San José de Cúcuta
Nulidad y restablecimiento del derecho
Apelación de auto

3) En virtud de lo anterior es claro que la parte demandante no podía pretender que la Superintendencia Nacional de Salud la relevara de la carga legal exigida en la norma citada en precedencia atinente a la interposición de los recursos a través de apoderado debidamente constituido; por consiguiente la decisión de rechazo de los recursos interpuestos, en especial el de apelación tuvo por fundamento el incumplimiento de un expreso y puntual deber procesal que en forma previa tenía que cumplir el recurrente, circunstancia por la cual no se encuentra acreditado que la parte actora haya ejercido oportuna y debidamente el recurso de la vía administrativa que era obligatorio interponer, como lo era el de apelación según lo preceptuado en los artículos 74 y 76 de la Ley 1437 de 2011 para acudir válidamente en demanda ante la jurisdicción contencioso administrativa, por lo tanto su actuación no corresponde en realidad a un agotamiento de la vía administrativa por cuanto los recursos debían ser interpuestos no solo en forma oportuna sino con el cabal cumplimiento de los requisitos legalmente exigidos para el efecto para que consecuentemente pudieran ser tramitados por la autoridad administrativa.

4) Respecto de la oportunidad y presentación de los recursos contra los actos administrativos el artículo 76 de la Ley 1437 de 2011 señala lo siguiente:

“ARTÍCULO 76. OPORTUNIDAD Y PRESENTACIÓN. *Los recursos de reposición y apelación deberán interponerse por escrito en la diligencia de notificación personal, o dentro de los diez (10) días siguientes a ella, o a la notificación por aviso, o al vencimiento del término de publicación, según el caso. Los recursos contra los actos presuntos podrán interponerse en cualquier tiempo, salvo en el evento en que se haya acudido ante el juez.*

Los recursos se presentarán ante el funcionario que dictó la decisión, salvo lo dispuesto para el de queja, y si quien fuere competente no quisiere recibirlos podrán presentarse ante el procurador regional o ante el personero municipal, para que ordene recibirlos y tramitarlos, e imponga las sanciones correspondientes, si a ello hubiere lugar.

El recurso de apelación podrá interponerse directamente, o como subsidiario del de reposición y cuando proceda será obligatorio para acceder a la jurisdicción.

Los recursos de reposición y de queja no serán obligatorios.”
(subrayado y negrillas de la Sala).

Exp. 11001-33-34-004-2020-00310-01
Actor: Municipio de San José de Cúcuta
Nulidad y restablecimiento del derecho
Apelación de auto

Por tanto según la normatividad transcrita se tiene que el recurso de apelación es obligatorio para acceder a la jurisdicción y en el presente asunto no se encuentra acreditada su debida interposición y resolución como tampoco se configuró un eventual caso en el que la autoridad administrativa no hubiera dado la oportunidad de interponer los recursos procedentes en tanto que, el acto que profirió la sanción contempló la procedencia de estos en armonía con lo legalmente prestablecido sobre la materia tal como se observa en el ordinal tercero de la parte resolutive de la Resolución PARL no. 004349 de 11 de abril de 2019.

5) Frente al incumplimiento del requisito de procedibilidad alusivo al agotamiento de la vía administrativa como prerrequisito para acudir válidamente a la jurisdicción contencioso administrativa el Consejo de Estado¹ en la providencia emitida el 7 de septiembre de 2018 por la Sección Segunda Subsección B precisó lo siguiente:

"En conclusión el requisito de procedibilidad de la demanda consistente en el agotamiento de la vía gubernativa se exige cuando la pretensión sea la nulidad de actos administrativos de carácter particular y concreto, bien sea, definitivos o de trámite cuando hagan imposible continuar la actuación, y respecto de los cuales procede el recurso de apelación; en consecuencia, está cumplido en el evento en que dicho medio de impugnación haya sido oportunamente ejercido y decidido.

Así una vez resuelto el recurso, el administrado puede acudir ante la jurisdicción contencioso administrativa a través del medio de control de nulidad o de nulidad y restablecimiento del derecho con el fin de obtener la declaratoria de ilegalidad de la decisión que considera vulneró sus derechos, escenario en el cual las pretensiones que invoque deben corresponder con las que formuló en sede administrativa, independientemente de los argumentos que las sustenten, pues lo determinante es convencer al funcionario judicial de que la decisión es contrario.

A contrario sensu, si se llegó a formular la acción sin interponer los recursos ineludibles en sede gubernativa, la consecuencia será la

¹ Consejo de Estado, auto de 7 de septiembre de 2018, Sección Segunda Subsección "B", CP Sandra Lisset Ibarra Vélez, proceso no. 2016-01099-01 (1077-18).

Exp. 11001-33-34-004-2020-00310-01
Actor: Municipio de San José de Cúcuta
Nulidad y restablecimiento del derecho
Apelación de auto

imposibilidad de tramitarla, conclusión a la que la Sala arriba de la interpretación sistemática de las normas que regulan la demanda y el proceso contencioso administrativo como los ya citados artículos 76 y 161 de la Ley 1437 de 2011 en concordancia con el precepto 169 ibídem, según el cual la demanda será rechazada:

“(...) 1 Cuando hubiere operado la caducidad.

2. Cuando habiendo sido inadmitida no se hubiere corregido la demanda dentro de la oportunidad legalmente establecida.

*3. **Cuando el asunto no sea susceptible de control judicial**”.*
(negritas del original).

Del precepto transcrito se desprende que la causal tercera de rechazó, impone al juez la obligación de verificar que el asunto sometido a su conocimiento sea susceptible de control judicial, de manera que en aquellos casos en los que respecto de la cuestión sometida a la jurisdicción no se pueda ejercer control de legalidad, el funcionario de conocimiento deberá rechazar la demanda, con el fin de evitar la puesta en marcha del aparato jurisdiccional respecto de materias sobre las que finalmente no es viable obtener un pronunciamiento de fondo

Como sucede cuando no se agotan los requisitos de procedibilidad para el acceso a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, dentro de estos la interposición de los recursos obligatorios gubernativa, caso en el cual le es dable al juez que evidencie y compruebe el incumplimiento de dicha exigencia rechazar la demanda, pues en efecto una decisión que es apelable pero no se impugna, no es justiciable.” (negritas de la Sala).

6) Así las cosas se colige que la demanda no es susceptible de tramitarse por ausencia de cumplimiento de un requisito de procedibilidad de perentorio e ineludible cumplimiento a cargo de la parte actora y la consecuencia jurídica que dispone la ley para dicho evento es el rechazo de la demanda en aplicación del artículo 169 de la Ley 1437 de 2011, razón por la que se confirmará el auto de 24 de junio de 2021 proferido por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá DC.

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

Exp. 11001-33-34-004-2020-00310-01
Actor: Municipio de San José de Cúcuta
Nulidad y restablecimiento del derecho
Apelación de auto

RESUELVE:

1º) **CONFÍRMASE** el auto de 24 de junio de 2021 proferido por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Bogotá que rechazó la demanda por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

2º) 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.



CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO
Magistrada (E)



MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN
Magistrado



ÓSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS
Magistrado

REPÚBLICA DE COLOMBIA



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

Bogotá DC, veintiuno (21) de octubre de dos mil veintiuno (2021).

Magistrada Ponente: CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO
Expediente: 25000-23-41-000-2020-00872-00
Demandante: MÉLIDA GUTIÉRREZ DE GUILOMBO Y OTRO
Demandado: SOCIEDAD DE ACTIVOS ESPECIALES SAS
Medio de control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Asunto: CONTROL DE LEGALIDAD – RECHAZO DE DEMANDA POR INEPTITUD SUSTANTIVA

Visto el informe secretarial que antecede (archivo 17 expediente electrónico) surtido el término de traslado de la demanda la Sala ejerce control de legalidad en esta etapa procesal y advierte una situación de ineptitud sustantiva de la demanda que imposibilita continuar con el trámite del presente asunto.

ANTECEDENTES:

1) Los señores Mérida Gutiérrez de Guilombo y Berardo Guilombo Ramírez interpusieron demanda en ejercicio del medio de control jurisdiccional de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de la Sociedad de Activos Especiales SAS con el fin de obtener la declaración de nulidad del acto administrativo contenido en la Resolución no. 760 de 18 de abril de 2018 a través del cual se ordenó el ejercicio directo de las facultades de policía administrativa para la entrega real y material de un activo, concretamente el bien inmueble ubicado en la calle 8 no. 45-50 casa número 3 del Condominio Campestre Altos de Iguatemi en Neiva (Huila) respecto del cual se dio inicio a la acción de extinción del derecho real de dominio en favor del Estado.

2) Por auto de 12 de julio de 2021 (archivo 08 expediente electrónico) se admitió la demanda presentada y se dispuso notificar al director general de la Sociedad de Activos Especiales SAS y a la agente del Ministerio Público en los términos señalados en el artículo 199 de la Ley 1437 de 2011 modificado por el artículo 48 de la Ley 2080 de 2021, asimismo se ordenó correr traslado de la demanda a las partes por el término establecido en el artículo 172 de la Ley 1437 de 2011 una vez efectuada la correspondiente notificación.

3) El 8 de septiembre de 2021 venció el término concedido para contestar la demanda y la Secretaría de la Sección Primera de esta Corporación remitió el expediente al despacho para continuar con el trámite procesal pertinente.

CONSIDERACIONES:

1) En primer lugar se tiene que 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, al respecto dicha norma dispone lo siguiente:

“ARTÍCULO 207. CONTROL DE LEGALIDAD. Agotada cada etapa del proceso, el juez ejercerá el control de legalidad para sanear los vicios que acarrear nulidades, los cuales, salvo que se trate de hechos nuevos, no se podrán alegar en las etapas siguientes.” (negrillas adicionales)

2) En el *sub examine* en ejercicio de la facultad antes mencionada se advierte que la demanda adolece de ineptitud sustantiva en la medida en que el asunto no es susceptible de control judicial por las siguientes razones:

a) 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, al igual que los actos de ejecución o cumplimiento tampoco son pasibles de control judicial como quiera que no son decisorios pues, tan solo procuran la materialización de una decisión emitida por una autoridad judicial o administrativa.

b) En ese contexto es preciso resaltar que el acto administrativo demandado contenido en la Resolución no. 760 de 18 de abril de 2018 por el cual la Sociedad de Activos Especiales SAS ejerce las funciones de policía administrativa para hacer efectiva la entrega real y material de un inmueble es un acto de ejecución y no definitivo dado que tan solo busca el cumplimiento de la orden impuesta en la Resolución de inicio de 14 de mayo de 2007 proferida por la Fiscalía 2 de Extinción del Derecho de Dominio y Contra el Lavado de Activos que dio inicio a la acción de extinción de dominio y ordenó medidas cautelares de embargo, secuestro y suspensión del poder adquisitivo del inmueble ubicado en la calle 8 no. 45-50 casa número 3 del Condominio Campestre Altos de Iguatemi en Neiva (Huila).

c) Sobre el particular se tiene que en un caso similar a este el Consejo de Estado¹ determinó que el acto administrativo que ejerce las funciones de policía administrativa para hacer efectiva la entrega real y material de un inmueble en el marco de un proceso en el que se declare la extinción de dominio sobre bienes no pone fin a la actuación y por lo tanto no es susceptible de control judicial, al respecto se destaca lo siguiente:

¹ Consejo de Estado, Sección Tercera Subsección C, CP Jaime Orlando Santofimio Gamboa, auto de 25 de septiembre de 2017, proceso de nulidad y restablecimiento del derecho no. 2017-00126-00 (59943).

“En el caso bajo estudio, el Despacho considera que se está en presencia de un acto administrativo de trámite y no definitivo. Pues el Acto Administrativo contenido en la Resolución No. 506 de junio 09 de 2016 proferido por la Sociedad de Activos Especiales SAE. S.A.S., por medio de la cual la señora Presidenta de la entidad, la doctora María Virginia Torres de Cristancho, resolvió ejercer las funciones de policía administrativa para hacer efectiva la entrega real y material de un inmueble, con solicitud de suspensión provisional en el inmueble donde reside la señora María Cecilia Parra Bermúdez, y su hija Susana Correa Parra ubicado en el municipio de Envigado, área metropolitana de Medellín, **es un Acto Administrativo de mera ejecución** de una decisión judicial que profirió la Fiscalía Trece (13) de la Dirección Nacional de Lavado de Activos. Por ende, **en virtud del artículo 169 del Código de lo Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo², que rechaza la demanda cuando no sea un Acto Administrativo de control judicial ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, no es susceptible de conocimiento de esta Corporación ya que todo lo derivado del procedimiento de extinción de dominio deberá ser cuestionado ante la autoridad anteriormente mencionada. De manera que de tener conocer del caso en concreto, estaríamos controvirtiendo a la Fiscalía Trece (13) de la Dirección Nacional de Lavado de Activos.**

Así las cosas, la doctrina ha dicho lo siguiente: “Es incuestionable que no puede haber pronunciamiento de fondo, ya que ésta Corporación carece de competencia para pronunciarse sobre la legalidad del acto acusado, pues conforme a la ley, solo es posible demandar ante la jurisdicción el acto que ponga fin a un proceso administrativo o el que impida la continuación de la actuación.”³

Por último, cabe recalcar que si bien la Resolución No. 506 de junio 09 de 2016 proferida por la Sociedad de Activos Especiales SAE. S.A.S., es un acto de la administración, no es un Acto Administrativo que pone fin a una actuación judicial, sino más bien que ejecuta una decisión judicial emanada por la Fiscalía Trece (13) de la Dirección Nacional de Lavado de Activos, de la cual se requiere su cumplimiento.” (negritas adicionales).

3) Así las cosas, es claro que el asunto objeto de demanda no es susceptible de control judicial por esta jurisdicción, en consecuencia de oficio se declarará probada la excepción previa de ineptitud sustantiva de la demanda y se

² Artículo 169 del CPACA: Se rechazará la demanda y se ordenará la devolución de los anexos en los siguientes casos:

1. Cuando hubiere operado la caducidad.
2. Cuando habiendo sido inadmitida no se hubiere corregido la demanda dentro de la oportunidad legalmente establecida.
3. Cuando el asunto no sea susceptible de control judicial.

³ Jaime Orlando Santofimio, Tratado de Derecho Administrativo Tomo III. Universidad Externado de Colombia, 2004, p 75.

rechazará la demanda dada la imposibilidad legal de continuar con el trámite procesal.

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

RESUELVE:

1º) 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 los señores Mélida Gutiérrez de Guilombo y Berardo Guilombo Ramírez.

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

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

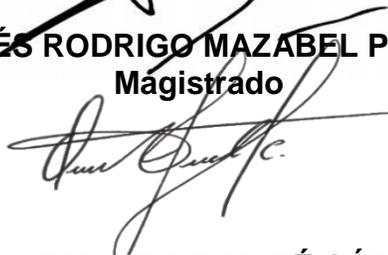
Discutido y aprobado en sesión de Sala realizada en la fecha. Acta No.



CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO
Magistrada (E)



MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN
Magistrado



ÓSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS
Magistrado

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN PRIMERA
SUBSECCIÓN B

Bogotá DC, veinticinco (25) de octubre de dos mil veintiuno (2021).

Magistrada Ponente: CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO
Expediente: 25000-23-41-000-2021-00156-00
Demandante: COMERCIALIZADORA DISFRUVER SAS
Demandado: SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y
COMERCIO
Medio de control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL
DERECHO
Asunto: ADMISIÓN REFORMA DE LA DEMANDA

Procede el despacho a pronunciarse sobre la reforma de la demanda propuesta en los siguientes términos:

- 1) Por encontrarse dentro del término señalado en el artículo 173 del Código Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011) **admítese** el escrito de reforma de la demanda presentado por el apoderado judicial de la parte actora visible en el archivo "54Reforma-demanda" del expediente digital.
- 2) Por Secretaría **córrase** traslado de esta providencia a las partes y al Ministerio Público mediante notificación por estado por el término de quince (15) días de conformidad con lo establecido en el numeral 1 del artículo 173 de la Ley 1437 de 2011.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO
Magistrada (E)

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN PRIMERA
SUBSECCIÓN B

Bogotá DC, veinte (20) de octubre de dos mil veintiuno (2021).

Magistrada Ponente: CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO
Radicación: 25000-23-41-000-2021-00178-00
Demandante: COMPARTA EPS-S EN LIQUIDACIÓN
Demandado: MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL – SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD
Medio de control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Asunto: RESUELVE EXCEPCIONES PREVIAS Y/O MIXTAS

El despacho procede a decidir sobre las excepciones previas y/o de carácter mixto formuladas por el Ministerio de Salud y la Protección Social.

I. ANTECEDENTES

1. Excepciones propuestas

El Ministerio de Salud y la Protección Social dentro del escrito de contestación de la demanda formuló como excepciones previas y/o de carácter mixto las siguientes:

a) *“falta de legitimación en la causa por pasiva”* por el hecho de que la referida cartera ministerial no tuvo participación alguna en las actuaciones descritas en el escrito de la demanda, sumado al hecho que dentro del marco de sus funciones y conforme lo previsto en el Decreto Ley 4107 de 2011 el ministerio no debe asumir las obligaciones o funciones de la Superintendencia Nacional de Salud ya que en virtud a la descentralización administrativa dicha entidad

tiene personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente.

b) *“ineptitud sustantiva de la demanda por falta de agotamiento del requisito de procedibilidad”* ya que una vez verificado el archivo del Comité de Conciliación y los sistemas de Información se observó que la referida cartera ministerial no fue convocada en sede prejudicial con el propósito de agotar el requisito de procedibilidad de conciliación por lo que debió inadmitirse la demanda de la referencia.

Asimismo, formuló como excepción de mérito o de fondo la que denominó *“inexistencia de la relación sustancial”* y finalmente la excepción que rotuló como *“de la innominada”* con el fin de que se declare cualquier otra excepción que se derive del acervo probatorio en favor del Ministerio de Salud y la Protección Social.

2. Traslado de las excepciones

Dentro del término de traslado de las excepciones la parte actora mediante escrito allegado electrónicamente el 22 de septiembre de 2021 (archivo *“17Ddte-pronunciamento-excepciones-Supersalud”* del expediente digital) se pronunció sobre las excepciones de fondo propuestas por la Superintendencia Nacional de Salud, asimismo, allegó de manera extemporánea escrito en el que se pronunció sobre las excepciones propuestas por el Ministerio de salud y la Protección Social.

II. CONSIDERACIONES

Las excepciones previas y/o de carácter mixto tienen como finalidad que se saneen los vicios o defectos que puedan afectar el normal desarrollo del proceso o en su defecto darlo por terminado al no cumplir con todos los requisitos formales que la ley exige y que sean insuperables en aras de evitar una decisión inhibitoria.

El momento procesal para resolver las excepciones previas y/o de carácter mixto era en la audiencia inicial, no obstante el artículo 12 del Decreto 806 de 2020 dispuso que en la jurisdicción de lo contencioso administrativo las excepciones previas al igual que las de carácter mixto de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta de legitimación en la causa y prescripción extintiva se debían decidir según lo regulado en los artículos 100, 101 y 102 del Código General del Proceso.

Posteriormente el artículo 38 de la Ley 2080 de 2021 modificó el parágrafo 2 del artículo 175 de la Ley 1437 de 2011 y en tal sentido señaló el procedimiento a seguir para la proposición y resolución de las excepciones previas y/o mixtas en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 175. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA. Durante el término de traslado, el demandado tendrá la facultad de contestar la demanda mediante escrito, que contendrá:

(...)

PARÁGRAFO 2o. De las excepciones presentadas se correrá traslado en la forma prevista en el artículo 201A por el término de tres (3) días. En este término, la parte demandante podrá pronunciarse sobre las excepciones previas y, si fuere el caso, subsanar los defectos anotados en ellas. En relación con las demás excepciones podrá también solicitar pruebas.

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 juez o magistrado ponente 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.

Antes de la audiencia inicial, en la misma oportunidad para decidir las excepciones previas, se declarará la terminación del proceso cuando se advierta el incumplimiento de requisitos de procedibilidad.

Las excepciones de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta manifiesta de legitimación en la causa y prescripción extintiva, se declararán fundadas mediante sentencia anticipada, en los términos previstos en el numeral tercero del artículo 182A.

(...)." (negritas adicionales).

Conforme lo anterior en vigencia de la Ley 2080 de 2021 el trámite de las excepciones previas se rige por lo preceptuado en los artículos 100, 101 y 102 del Código General del Proceso según los cuales el momento procesal para ser decididas es antes de la realización de la audiencia inicial mediante auto.

Por su parte, frente a las excepciones mixtas de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta de legitimación en la causa y prescripción extintiva en el evento de declararse fundadas se deberá hacer mediante sentencia anticipada en los términos previstos en el numeral tercero del artículo 182A de la Ley 1437 de 2011 adicionado por el artículo 42 de la Ley 2080 de 2021, de lo contrario se infiere que su resolución debe seguir las mismas reglas de las excepciones previas.

Ahora bien, en lo referente a las excepciones de mérito o de fondo las cuales se dirigen a controvertir las pretensiones de la demanda o el fondo del asunto se tiene que su resolución debe ser 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 ese orden, se procede a resolver las excepciones previas y/o de carácter mixto formuladas por el Ministerio de Salud y la Protección Social de la siguiente manera:

1) Frente a la excepción denominada "*falta de legitimación en la causa por pasiva*" se estima que le asiste razón a esta cartera ministerial en tanto que los actos administrativos acusados, estas son, las Resoluciones números 3255 de 1° de noviembre de 2016 y 189 de 31 de enero de 2017 fueron proferidas por el Superintendente Nacional de Salud, sumado al hecho de que no existe una relación sustancial entre esta entidad y las pretensiones formuladas en la demanda.

Conforme lo anterior es preciso traer a colación un pronunciamiento del Consejo de Estado¹ en el que se diferencian los conceptos de legitimación en la causa de hecho y legitimación en la causa material en los siguientes términos:

“(...) toda vez que la legitimación en la causa de hecho alude a la relación procesal existente entre demandante legitimado en la causa de hecho por activa y – demandado - legitimado en la causa de hecho por pasiva - y nacida con la presentación de la demanda y con la notificación del auto admisorio de la misma a quien asumirá la posición de demandado, dicha vertiente de la legitimación procesal se traduce en facultar a los sujetos litigiosos para intervenir en el trámite del plenario y para ejercer sus derechos de defensa y de contradicción; la legitimación material, en cambio, supone la conexión entre las partes y los hechos constitutivos del litigio, ora porque resultaron perjudicadas, ora porque dieron lugar a la producción del daño.

De ahí que un sujeto pueda estar legitimado en la causa de hecho pero carecer de legitimación en la causa material, lo cual ocurrirá cuando a pesar de ser parte dentro del proceso no guarde relación alguna con los intereses inmiscuidos en el mismo, por no tener conexión con los hechos que motivaron el litigio, evento éste en el cual las pretensiones formuladas estarán llamadas a fracasar puesto que el demandante carecería de un interés jurídico...”.

En suma, en un sujeto procesal que se encuentra legitimado de hecho en la causa no necesariamente concurrirá, al mismo tiempo, legitimación material, pues ésta solamente es predicable de quienes participaron realmente en los hechos que han dado lugar a la instauración de la demanda o, en general, de los titulares de las correspondientes relaciones jurídicas sustanciales; por consiguiente, el análisis sobre la legitimación material en la causa se contrae a dilucidar si existe, o no, relación real de la parte demandada o de la demandante con la pretensión que ésta fórmula o la defensa que aquella realiza, pues la existencia de tal relación constituye condición anterior y necesaria para dictar sentencia de mérito favorable a una o a otra.”

Así las cosas, se tiene que no le asiste legitimación material en la causa para comparecer en el presente asunto al Ministerio de Salud y la Protección Social toda vez que no existe una relación real entre dicha cartera ministerial y las pretensiones formuladas en la demanda las cuales se dirigen única y exclusivamente a la declaración de nulidad de las Resoluciones proferidas por

¹ Consejo de Estado, Sección Tercera, Consejero ponente Jaime Orlando Santofimio Gamboa, Sentencia de 8 de abril de 2014, expediente 76001233100019980003601(29321).

la Superintendencia Nacional de Salud tal como se observa en el escrito de la demanda en los siguientes términos:

“DECLARACIONES Y CONDENAS:

1. *Que es nula la Resolución número 003255 de fecha 01 de noviembre de 2016, expedida por el señor Superintendente; doctor NORMAN JULIO MUÑOZ MUÑOZ, mediante la cual se revoca parcialmente la habilitación a la COOPERATIVA DE SALUD COMUNITARIA EMPRESA PROMOTORA DE SALUD SUBSIDIADA COMPARTA EPSS, identificada con NIT 804.002.105-0.*
2. *Consecuencia de la declaración anterior, declarar nula la Resolución número 189 del 31 de enero de 2017 por medio de la cual se resuelve recurso de reposición contra la Resolución No. 3255 del 01 de noviembre de 2016.*
3. *Que a título de restablecimiento del derecho, la SUPERSALUD proceda al reconocimiento u otorgamiento de la habilitación parcial a COMPARTA EPSS para operar en el Departamento de la Guajira.*
4. *Consecuencia de lo anterior, se ordene el reintegro o reasignación de los usuarios a COMPARTA EPSS de conformidad con las prescripciones del Decreto 780 de 2016 y demás normas que regulan la materia.*
5. *Que como consecuencia de las anteriores declaraciones, se condene a la Nación-Ministerio de Salud-SUPERSALUD a reconocer y pagar a COMPARTA EPSS, todas las sumas correspondientes al ocho por ciento (8%) de la UPC que le corresponde por concepto de administración en el Departamento de la Guajira durante el periodo de tiempo que se mantenga la revocatoria de habilitación.*
6. *La condena respectiva será actualizada de conformidad con lo previsto en el C.P.A.C.A., aplicando los ajustes de valor (Indexación desde la fecha de la materialización de la revocatoria de habilitación y hasta tanto se haya restablecido el derecho.*
7. *El Ministerio de Salud y/o la SUPERSALUD, darán cumplimiento a la sentencia en los términos del artículo 192 del C.P.A.C.A.” (fl. 199 del archivo “02ExpedienteDigitalizado” del expediente digital - negrillas y mayúsculas sostenidas del original)*

Conforme lo anterior, es claro que le asiste falta de legitimación en la causa por pasiva al Ministerio de Salud y la Protección Social por lo cual se declarará probada la excepción mixta propuesta por el apoderado judicial de la referida cartera ministerial.

2) Ahora bien, respecto de la excepción denominada *“ineptitud sustantiva de la demanda por falta de agotamiento del requisito de procedibilidad”* se pone de presente que si bien la parte actora aportó con el escrito de la demanda la respectiva constancia expedida por la Procuraduría 202 Judicial I para asuntos administrativos (fls. 209 y 210 del archivo *“02ExpedienteDigitalizado”* del expediente digital) en la cual se declaró fallida la diligencia de conciliación extrajudicial respecto de la solicitud de nulidad de los actos administrativos contenidos en las Resoluciones números 3255 de 1° de noviembre de 2016 y 189 de 31 de enero de 2017 proferidas por el Superintendente Nacional de Salud, en el contenido de dicho documento se puede corroborar que Comparta EPS-S únicamente convocó para surtir el trámite de conciliación a la Superintendencia Nacional de Salud pues así se dejó constancia expresamente en los siguientes términos:

“CONSTANCIA:

1. Mediante apoderado, el convocante COMPARTA E.P.S. presentó solicitud de conciliación extrajudicial el día 30 de Mayo de 2017, convocando al SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD.

2. Las pretensiones de la solicitud fueron las siguientes: Que se declare la nulidad de la Resolución N° 003255 del 01 de Noviembre de 2016 expedida por la entidad convocada en la cual se revoca parcialmente la habilitación a **COMPARTA E.P.S.S.** Igualmente declarar nula la resolución n° 189 de 31 de Enero de 2017 por medio del cual se resuelve el recurso de reposición, en consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho se proceda al reconocimiento u otorgamiento de la habilitación parcial a **COMPARTA E.P.S.S.**, para operar en el Departamento de La Guajira, y se ordene el reintegro de los usuarios de conformidad a las prescripciones del Decreto 780 de 2016, y a pagar todas las sumas correspondientes al 8% de la UPC que corresponde por concepto de administración durante el periodo de tiempo que se mantenga la revocatoria y la respectiva indexación de dichos valores.

3. El día de la audiencia celebrada el día 07 de Julio de 2017, la conciliación se declaró fallida ante la imposibilidad de llegar a un acuerdo, por no existir ánimo conciliatorio de la parte convocada.” (negrillas adicionales)

Así las cosas se tiene que la demanda interpuesta por Comparta EPS-S si bien cumplió con el requisito de conciliación extrajudicial previsto en el artículo 161 de la Ley 1437, este se agotó únicamente respecto de la Superintendencia

Nacional de Salud toda vez que en la solicitud de conciliación no se incluyó al Ministerio de Salud y la Protección Social, en consecuencia se declarará probada la excepción previa de *“ineptitud sustantiva de la demanda por falta de agotamiento del requisito de procedibilidad”* respecto de la referida cartera ministerial.

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

OTRA DISPOSICIÓN

El 30 de julio de 2021 el señor Faruk Urrutia Jalile en calidad de agente liquidador de la Cooperativa de Salud Comunitaria Empresa Promotora de Salud Subsidiada – Comparta EPS-S allegó electrónicamente un memorial a través del cual comunicó al despacho la Resolución número 202151000124996 de 26 de julio de 2021 expedida por la Superintendencia Nacional de Salud *“por la cual se ordena la toma de posesión inmediata de los bienes, haberes y negocios y la intervención forzosa administrativa para liquidar la Cooperativa de Salud Comunitaria Empresa Promotora de Salud Subsidiada – Comparta EPS -S”* en consecuencia, dado que en el curso del proceso sobrevino el trámite de liquidación de la EPS Comparta en lo sucesivo se tendrá en cuenta dicha circunstancia.

RESUELVE:

1°) Decláranse fundadas las excepciones previas y/o de carácter mixto denominadas *“falta de legitimación en la causa por pasiva”* e *“ineptitud sustantiva de la demanda por falta de agotamiento del requisito de procedibilidad”* formuladas por el Ministerio de Salud y la Protección Social, en consecuencia **recházase** la demanda frente a esta cartera ministerial y **desvincúlesele** como sujeto pasivo de la presente acción.

2°) Declárase no probada la excepción rotulada como “*de la innominada*” formulada por el Ministerio de Salud y la Protección Social, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

3°) Tiénese al doctor Iván Felipe García Ramos como apoderado judicial del Ministerio de Salud y la Protección Social en los términos del poder general a el conferido mediante escritura pública número 822 de 12 de febrero de 2020 visible en los folios 28 a 35 del archivo “*11Contesta-demanda-Minsalud*” del expediente digital.

4°) Tiénese al doctor Diego Alejandro Pérez Parra como apoderado judicial de la Superintendencia Nacional de Salud en los términos del poder general a el conferido mediante escritura pública número 904 de 28 de febrero de 2020 visible en los folios 12 a 17 del archivo “*12Contestacion-poder-Supersalud*” del expediente digital.

5°) Notifíquese esta decisión al señor Faruk Urrutia Jalile en calidad de agente liquidador de la Cooperativa de Salud Comunitaria Empresa Promotora de Salud Subsidiada – Comparta EPS-S al correo electrónico “*liquidador@comparta.com.co*”

6°) Cumplido lo anterior **devuélvase** el expediente al despacho para continuar con el trámite correspondiente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO
Magistrada (E)

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN PRIMERA
SUBSECCIÓN B

Bogotá DC., veinticinco (25) de octubre de dos mil veintiuno (2021).

Magistrada Ponente: CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO
Expediente: 25000-23-41-000-2021-00401-00
Demandante: COOMEVA EPS SA
Demandada: SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD
Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Asunto: VINCULACIÓN DE OFICIO

Visto el informe secretarial que antecede y de conformidad con lo previsto en el artículo 61 del Código General del Proceso aplicable por remisión expresa que hace el artículo 306 de la Ley 1437 de 2011, el juez ordenará la citación al proceso de aquellas personas sin las cuales no fuere posible resolver de mérito la controversia y les concederá las oportunidades legales que garanticen su defensa, facultad que la podrá hacer efectiva en el auto admisorio de la demanda, e inclusive hasta antes de proferirse sentencia de primera instancia, teniendo en cuenta que no le fue notificado el auto admisorio de la demanda a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES), el despacho dispone lo siguiente:

1°) Vincúlase al proceso a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES) y **notifíquesele** personalmente esta providencia y el auto admisorio de la demanda de 29 de julio de 2021 a su Director General o a quien haga sus veces, asimismo, por secretaría **remítanse** copias de la demanda, de sus anexos y contestaciones.

2º) Surtidas las notificaciones, **córrasele** traslado de la demanda por el término de treinta (30) días de conformidad con lo establecido en el artículo 172 de la Ley 1437 de 2011, el cual empezará a contabilizarse a los dos (2) días hábiles siguientes al del envío del mensaje y el término respectivo empezará a correr a partir del día siguiente.

3º) Cumplido lo anterior **devuélvase** el expediente al despacho para continuar con el trámite correspondiente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO
Magistrada (E)

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN PRIMERA
SUBSECCIÓN “A”

Bogotá D.C., veinticinco (25) de octubre de dos mil veintiuno (2021)

Magistrada Ponente: ELIZABETH CRISTINA DÁVILA PAZ

Referencia: Exp. N° 250002341000202100404-00

Demandante: INVERINMOBILIARIAS S.A.S.

Demandado: INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO, VIVIENDA Y GESTIÓN TERRITORIAL DE CHÍA, IDUVI

MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Asunto: Admite demanda.

SISTEMA ORAL

Una vez reunidos los requisitos consagrados en los artículos 161 a 166 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, **SE ADMITE** para tramitar en primera instancia la demanda instaurada, mediante apoderado judicial, por la sociedad **INVERINMOBILIARIAS S.A.S.**, con el fin de que se declare la nulidad de los siguientes actos.

Resolución N° 140 de 19 de octubre de 2020, *“por medio del cual se resuelven las excepciones presentadas dentro del proceso de cobro coactivo contra la Resolución N° 120 del 25 de julio de 2019, confirmada a través de la Resolución N° 164 del 01 de octubre de 2019”*, y Resolución N° 04 de 12 de enero de 2021 *“por medio de la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución N° 140 de 2020”*, expedidas por el INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO, VIVIENDA Y GESTIÓN TERRITORIAL DE CHÍA, IDUVI.

En consecuencia, se **DISPONE**.

a) Conforme a lo previsto por el artículo 199 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011,

modificado por el artículo 48 de la Ley 2080 de 2021, **NOTIFÍQUESE** personalmente al buzón electrónico dispuesto por la entidad demandada para recibir notificaciones judiciales el contenido de esta providencia al Director del Instituto de Desarrollo Urbano, Vivienda y Gestión Territorial de Chía, IDUVI, o al funcionario en quien haya delegado la facultad de recibir notificaciones, a la dirección de correo electrónico, así como al (a) señor (a) Agente del Ministerio Público.

Córrase traslado de la demanda, en la forma indicada por el artículo 172 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, por el término de treinta (30) días el cual comenzará a contabilizarse a partir de los dos (2) días hábiles siguientes al del envío del mensaje y el término respectivo empezará a correr a partir del día siguiente.

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

b) En atención a lo ordenado por el artículo 199 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 48 de la Ley 2080 de 2021, **NOTIFÍQUESE** a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, en la forma indicada por tales normas para la entidad demandada, junto con la entrega de los documentos que deben remitirse a ésta.

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

d) Fíjase como gastos ordinarios del proceso la suma de setenta mil pesos (\$70.000,00), que la parte demandante deberá consignar en el Banco Agrario

de Colombia en la Cuenta Corriente Única Nacional No. 3-0820-000755-4 Código de Convenio No 14975, *CSJ – GASTOS DE PROCESO-CUN*, (artículo 171, numeral 4, del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011), para lo cual se le concede un término de cinco (5) días.

Dicho pago podrá realizarse a elección del demandante a través del portal web del Banco Agrario- PSE: <https://www.bancoagrario.gov.co/> Enlace: <https://portal.psepagos.com.co/web/banco-agrario>, luego seleccione el ícono del Consejo Superior de la Judicatura, escoja el concepto a pagar haciendo clic en la palabra pagar del convenio correspondiente, (ej: para Gastos Ordinarios del Proceso, elija el convenio 14795) y continúe con el diligenciamiento. Lo anterior de conformidad con el Acuerdo N° 11830 del 17 de agosto de 2021 CSJ- Presidencia.

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

e) Se reconoce personería al abogado David Garzón Gómez, identificado con cédula de ciudadanía N° 80.816.796 y T.P. N° 162.041 del C.S.J., para que actúe en representación judicial de la sociedad INVERINMOBILIARIAS S.A.S., de conformidad al poder otorgado.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

(Firmado electrónicamente)
ELIZABETH CRISTINA DAVILA PAZ
Magistrada (e)

R.E.O.A.

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

REPÚBLICA DE COLOMBIA



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

Bogotá D.C., ocho (8) de septiembre de dos mil veintiuno (2021)

EXPEDIENTE: 25000234100020210063500
ACCIÓN: DE CUMPLIMIENTO
DEMANDANTE: JONATHAN PAYAN ROBAYO
DEMANDADO: MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL – TESORERÍA PRINCIPAL Y EJÉRCITO NACIONAL – DIRECCIÓN DE CONTABILIDAD Y TESORERÍA
ASUNTO: ADMITE DEMANDA

**MAGISTRADO PONENTE
FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**

Visto el informe secretarial que antecede, encuentra el Despacho que en ejercicio del artículo 87 de la Constitución Política y de lo dispuesto en la Ley 393 de 1997, el señor Jonathan Payan Robayo interpuso demanda de cumplimiento de normas con fuerza material de ley o de actos administrativos, en contra del Ministerio de Defensa Nacional – Tesorería Principal y Ejército Nacional – Dirección de Contabilidad y Tesorería.

Mediante Auto de 23 de julio de 2021, el Juzgado 4º Administrativo del Circuito de Bogotá D.C. se abstuvo de avocar conocimiento del asunto por falta de competencia por factor funcional al ser demandada una entidad del orden nacional, así como ordenó la remisión inmediata del asunto al Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Reparto.

El asunto fue repartido al Despacho del Magistrado Sustanciador.

Por reunir los requisitos legales, el Despacho:

RESUELVE

PRIMERO. ADMÍTASE la demanda presentada por el señor Jonathan Payan Robayo contra el Ministerio de Defensa Nacional – Tesorería Principal y Ejército Nacional - Dirección de Contabilidad y Tesorería.

EXPEDIENTE: 25000234100020210063500
ACCIÓN: DE CUMPLIMIENTO
DEMANDANTE: JONATHAN PAYAN ROBAYO
DEMANDADO: MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL – TESORERÍA PRINCIPAL Y EJÉRCITO NACIONAL – DIRECCIÓN DE CONTABILIDAD Y TESORERÍA
ASUNTO: ADMITE DEMANDA

SEGUNDO. NOTIFÍQUESE personalmente esta providencia al Ministro de Defensa Nacional y al Comandante del Ejército Nacional y/o funcionarios en quienes hayan delegado dicha función, haciéndoles entrega de copia de la demanda y de sus anexos, informándoles que el término de traslado para que conteste la demanda es de tres (3) días, y que con la contestación de la demanda podrán solicitar la práctica de pruebas.

TERCERO. NOTIFÍQUESE a las partes que la decisión será proferida a los veinte (20) días siguientes a la fecha de esta providencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

(Firmado electrónicamente)

FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA
Magistrado

La presente providencia fue firmada electrónicamente en la plataforma del Consejo de Estado denominada SAMAI por el Magistrado 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.

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN PRIMERA
SUBSECCIÓN “A”

Bogotá D.C., veintiuno (21) de octubre de dos mil veintiuno (2021)

Magistrada Ponente: ELIZABETH CRISTINA DÁVILA PAZ

Referencia: Exp N° 25000234100020210072700

Demandante: JOSÉ ALONSO CRUZ PÉREZ

Demandado: MINISTERIO DE SALUD

**MEDIO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES
COLECTIVOS**

Asunto: Rechaza recurso de apelación.

Antecedentes

El señor José Alonso Cruz Pérez, en nombre propio, interpuso demanda en ejercicio del Medio de Control de Protección de los Derechos e Intereses Colectivos previsto por las leyes 472 de 1998 y 1437 de 2011, contra el Ministerio de Salud con el propósito de “impedir la implementación obligatoria de cualquier vacuna contra el coronavirus o SARS-CoV-2 y la Prueba PCR; el levantamiento de las medidas de confinamiento, de cuarentenas, de uso de tapabocas y de distanciamiento, acciones que, según expertos, amenazan y atentan contra los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, a la salud, a la seguridad y salubridad pública y a la calidad de vida en conexidad con el derecho a la vida de los habitantes del territorio nacional.”

Mediante auto del 25 de agosto de 2021, la demanda se inadmitió por presentar dos falencias; la primera relacionada con las pretensiones de la demanda y la segunda con la acreditación del requisito de procedibilidad.

Posteriormente, mediante auto del 16 de septiembre de 2021, se rechazó la demanda al observar que la parte actora no había subsanado las falencias indicadas en el auto inadmisorio de la demanda.

Contra la decisión anterior, mediante escrito radicado el 22 de septiembre de 2021, la parte actora interpuso recurso de apelación.

Consideraciones

El Despacho anticipa que rechazará por improcedente el recurso de apelación interpuesto por la parte actora, en contra de la decisión de rechazar la demanda, presentada en ejercicio del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos, por las razones que se pasan a exponer.

La Ley 472 de 1998, dispone.

“ARTICULO 36. RECURSO DE REPOSICION. Contra los autos dictados durante el trámite de la Acción Popular procede el recurso de reposición, el cual será interpuesto en los términos del Código de Procedimiento Civil.

ARTICULO 37. RECURSO DE APELACION. El recurso de apelación procederá contra la sentencia que se dicte en primera instancia, en la forma y oportunidad señalada en el Código de Procedimiento Civil, y deberá ser resuelto dentro de los veinte (20) días siguientes contados a partir de la radicación del expediente en la Secretaría del Tribunal competente.”

En consonancia con las disposiciones transcritas, la Sala Plena del H. Consejo de Estado,¹ en providencia del 26 de junio de 2019, precisó que el recurso de apelación, en el marco de las acciones populares, procede únicamente cuando se trate de la sentencia o de la decisión que decrete una medida cautelar.

“De antaño, esta Corporación y en vigencia del Código Contencioso Administrativo –normativa aplicable al presente asunto, teniendo en cuenta la fecha en que se presentó la demanda de acción popular (8 de julio de 2009 según consta a folio 18 vuelto del cuaderno 1 del expediente), frente al tema de la procedencia de los recursos en acciones populares ha dicho:

“Efectuado el anterior análisis, la Sala extrae las siguientes conclusiones en relación con la procedencia y oportunidad de los recursos en contra de las providencias proferidas a lo largo del trámite de acción popular: a) Contra los autos que se profieran durante el trámite de la acción popular – lo anterior supone que ya se encuentre trabada la litis, es decir notificada la demanda a los demandados-, bien en primera o segunda instancia el medio de impugnación procedente es la reposición, la cual deberá interponerse, sin importar la jurisdicción ante la cual se adelanta la acción – bien ordinaria o contencioso administrativa, en los términos del Código de Procedimiento Civil, en lo que concierne a los elementos de oportunidad y trámite (artículo 36 ley 472 de 1998). El anterior esquema procesal – en materia de impugnación de providencias-, no desconoce o quebranta disposiciones de

¹ CONSEJO DE ESTADO SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Consejero ponente: CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO Bogotá D.C., veintiséis (26) de junio de dos mil diecinueve (2019) Radicación número: 25000-23-27-000-2010-02540-01(AP)B Actor: FELIPE ZULETA LLERAS Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO Y OTROS

rango constitucional – tales como el principio de la doble instancia (art. 31 C.P.) o el debido proceso (art. 29 C.P.), según lo establecido en el sentencia C377 de 2002 proferida por la Corte Constitucional; providencia ésta mediante la cual se declaró executable el artículo 36 analizado. b) La sentencia de primera instancia – también la que aprueba el pacto de cumplimiento-, así como el auto que decreta medidas cautelares son providencias apelables por expresa disposición legal del estatuto especial normativo de estas acciones (artículos 36 y 26 ley 472 ibídem). c) El auto que rechaza la demanda – bien sea por falta de corrección (inadmisión), o por agotamiento de jurisdicción – es apelable, en la medida que es un proveído que no se profiere al interior del trámite de la acción popular, en tanto que con éste se trunca la existencia de aquél, ya que enerva la posibilidad de trabar el litigio. Lo anterior como quiera que, tal y como se analizó anteriormente, para establecer si el mencionado auto es o no apelable se debe acudir a la remisión normativa del artículo 44 de la ley 472 de 1998 que, para el caso de los procesos de competencia de la jurisdicción contencioso administrativa, se efectúa a los postulados del C.C.A.; estatuto normativo éste, en el cual el auto que rechaza la demanda en un proceso de dos instancias es objeto de recurso de apelación (art. 181 numeral 1 ibídem). d) El auto que inadmite la demanda, en materia de impugnación se rige, al igual que el que la rechaza, por los postulados normativos del C.C.A., razón por la cual el recurso procedente para su controversia es el ordinario de súplica, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 183 ibídem6 .”

No obstante, debe tenerse en cuenta que la Corte Constitucional al estudiar la constitucionalidad del artículo 36 de la Ley 472 de 1998 en sentencia C-377 de 2002 avaló dicha norma y concluyó que las únicas providencias pasibles del recurso de apelación, tal y como lo determinó el legislador de 1998 son el que decreta una medida cautelar y la sentencia de primera instancia.

Conforme con lo expuesto, en atención a la celeridad que debe caracterizar las acciones populares es claro que el recurso procedente contra las decisiones dictadas en el curso de este tipo de acciones es únicamente el de reposición, salvo lo dispuesto expresamente en los artículos 26 y 37 de la Ley 472 de 1998 respecto de las providencias a través de las cuales se dicta una medida cautelar y se profiere sentencia de primera instancia, decisiones estas que son apelables; sin que con dicha limitación se afecte en manera alguna el debido proceso o el derecho a la doble instancia conforme el análisis efectuado frente al punto por la Corte Constitucional.

Entonces es esta la oportunidad para que la Sala Plena de esta Corporación reafirme la regla en comento según la cual, se insiste, las únicas decisiones apelables en acciones populares son el auto que decreta una medida cautelar y la sentencia de primera instancia, por lo que todas las demás decisiones que se adopten en el trámite de estos procesos son únicamente pasibles del recurso de reposición.”.

(Destacado por el Despacho).

De acuerdo con lo anterior, las **dos únicas providencias susceptibles de apelación son la sentencia de primera instancia y el auto que decreta una medida cautelar.**

En el presente caso, la decisión apelada es el auto mediante el cual se rechazó la demanda, por no haber sido subsanada en debida forma, como se estableció en el

Exp N° 25000234100020210072700
Demandante: JOSÉ ALONSO CRUZ PÉREZ
Demandado: MINISTERIO DE SALUD
MEDIO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS

auto del 16 de septiembre de la presente anualidad, providencia que de acuerdo con las precisiones de la Sala Plena del H. Consejo de Estado, no es susceptible de ese recurso.

Por tanto, se rechazará por improcedente el recurso de apelación interpuesto en contra del auto del 16 de septiembre de 2021.

Así mismo, de conformidad con lo dispuesto por el numeral 4 del artículo 244 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se advierte que contra este auto no procede ningún recurso.

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE

PRIMERO. - RECHAZAR por improcedente el recurso de apelación interpuesto en contra del auto del 16 de septiembre de 2021, mediante el cual se rechazó la demanda.

SEGUNDO. - Ejecutoriado este auto, por la Secretaría de la Sección, dese cumplimiento al numeral segundo del auto del 16 de septiembre de 2021.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado electrónicamente
ELIZABETH CRISTINA DÁVILA PAZ
Magistrada (E)

Firmado electrónicamente
FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA
Magistrado

Firmado electrónicamente
CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO
Magistrada

La presente providencia fue firmada electrónicamente en la plataforma del Consejo de Estado denominada SAMAI por los Magistrados Elizabeth Cristina Dávila Paz, Claudia Elizabeth Lozzi Moreno y 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



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

Bogotá D.C., diez (10) de septiembre de dos mil veintiuno (2021)

EXPEDIENTE: 250002341000202010073700
ACCIÓN: DE CUMPLIMIENTO
DEMANDANTE: LUIS ALEJANDRO VILLAMIL MARTÍNEZ Y OTROS
DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO –
OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS
DE ZIPAQUIRÁ Y OTRO
ASUNTO: RECHAZA DEMANDA

**MAGISTRADO PONENTE
FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**

Visto el informe secretarial que antecede, esta Corporación observa lo siguiente:

1. ANTECEDENTES

1°. Los señores Luis Alejandro Villamil Martínez, Alirio de Jesús Martínez Romero, Manuel Antonio Castro Contreras, María Eugenia Acosta Rueda, Leidy Liced Marroquín Ruíz, Divian Geleisy Marroquín Ruíz, Yecid Arley Marroquín Ruíz, Blas Soriano Méndez, Ana Cecilia Aldana Moreno, Silvia María Rojas, María Imelda Romero, Carmen Rosa Nuñez Pinilla, Rosa María Romero Urrego, María Luisa Navarrete de Rodríguez, Higidio Tellez Espinel, María Antonia Alvarado de Tellez, Teresa Castañeda de Hernández, Luz Mery Angarita Giraldo, Raul Mute Prieto, Wilfrido Vargas Ruíz, Amilba Franco López, Gloria María Alarcón Gómez, Flor Marlén Ramírez Gualteros, José Nilson Caballero Cuellar, Gilberto Zambrano Ruge, Elias Caicedo Castañeda, Inés Malagón de López, Mireya Ruiz Cañón, Jaime Eduardo Rozo Sierra, Luis Gabriel Pulido Farias, María Hortencia Castañeda de Rubiano, Martha Emma Cabiativa Caita, José

EXPEDIENTE: 250002341000202010073700
ACCIÓN: DE CUMPLIMIENTO
DEMANDANTE: LUIS ALEJANDRO VILLAMIL MARTÍNEZ Y OTROS
DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO – OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE ZIPAQUIRÁ Y OTRO
ASUNTO: RECHAZA DEMANDA

Luis Cabiativa Caita, Blanca Inés Cabiativa Caita, Bertha Cecilia Cabiativa Caita, Mario Alberto Cepeda Suárez, Sandra Patricia Cepeda Suárez, Misael de Jesús Lara Bolívar, Hugo Hernando Díaz, Clara Inés Montenegro, José Pompilio Triana Benito, Hugo Hernando Díaz Joya, Orlando Antonio Díaz Joya, María Janeth Díaz Joya, Cesar Augusto Tovar Lombana, Diana Rocío Pinzón Bravo, Omar Jesús León Acuña, Lida Patricia Rozo Gómez, Antonio María Chirivi Buitrago, Victor Hugo Urrea Baracaldo, Miryam Teresa Cabezas Lucas, Julio Vicente Bustos Forero, Ana Isabel León Páez, Luis Ernesto Contreras Pachón, William Cifuentes Zambrano, Olga Sierra Sierra, Luis Hernando Rojas Rodríguez, Willian Humberto Arévalo Rinco, María Leonor Chavarro Molina, María del Pilar Cifuentes Roa, Martha Cecilia González Roa, Blanca Ligia González Roa, Valerio Triana, Leonor Fandiño Martínez, Delmira Gil Cárdenas, Constanza Deyanira Nova López, Carmen Sosa Torres, Ana Susana Castellanos de Pinzón, María Teresa Cuevas Benavides, Adolfo León Gaitán Ramírez, José Javier Salamanca Mateus, Angela Viviana Upegui Rodríguez, Carmen Helena Bautista Ostos, Germán Guillermo Bautista Ostos, Vicente Bautista Ostos, Luis Hernando Bautista Ostos, Daniel González Suárez, Paola Andrea González Suárez, Benjamín Pinilla Rodríguez, José Isidro Hernández Villalobos, Luis Alfonso Silva Santana, Blanca Inés Quiroga Usaquén, José Leonel Ariza Beltrán, Juan Andrés Rodríguez Peña, Sandra de Quiroga, Porfirio Quiroga, Álvaro Arévalo Aguilar, Cielo del Pilar Burbano Burbano, Juan Pablo Nieto Rodríguez, Ernesto Arévalo, Carmen Rosa Núñez Pinilla, Cesar David Torres Triana, Leidy Constanza Díaz Rodríguez, José Benedicto Santana Murcia, María Dolores Vanegas Rodríguez, María Elvira Lozada Betancourt, Jaime Sierra Díaz, Clara Inés Arias Figueredo, Segundo Juvencio Jiménez, José Ernesto Ramírez Gualteros, Ninfa Edith Ramírez Gualteros, Luz Martina Ramírez Gualteros, María Herminia Valbuena de Valbuena, María Emma Bustos Fandiño, Leopoldina Ramírez Cifuentes, interpusieron demanda en ejercicio de la acción de cumplimiento contra la Superintendencia de Notariado y Registro – Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Zipaquirá y Alcaldía Municipal de Zipaquirá – Secretaría de Planeación, con el fin que se ordene el cumplimiento de lo previsto en la Ley 2044 de 2020.

EXPEDIENTE: 250002341000202010073700
ACCIÓN: DE CUMPLIMIENTO
DEMANDANTE: LUIS ALEJANDRO VILLAMIL MARTÍNEZ Y OTROS
DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO – OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE ZIPAQUIRÁ Y OTRO
ASUNTO: RECHAZA DEMANDA

2°. El Juzgado Tercero Administrativo del Circuito Judicial de Zipaquirá mediante Auto de 18 de agosto de 2021 resolvió declarar la falta de competencia para conocer del asunto al haber sido interpuesta la demanda contra autoridad del orden nacional, por lo que dispuso remitir el expediente del asunto al Tribunal Administrativo de Cundinamarca para lo de su competencia.

3°. Correspondió el reparto del expediente del asunto al Despacho del Magistrado Sustanciador.

2. CONSIDERACIONES

La Sala encuentra que la demanda debe ser rechazada por las siguientes razones:

La Ley 393 de 1997, mediante la cual se regula la acción de cumplimiento, en su artículo 8° establece como requisito de procedibilidad de dicha acción la constitución en renuencia de la entidad demandada; el artículo mencionado señala:

“ARTICULO 8o. PROCEDIBILIDAD. La Acción de Cumplimiento procederá contra toda acción u omisión de la autoridad que incumpla o ejecute actos o hechos que permitan deducir inminente incumplimiento de normas o Actos Administrativos.

También procederá contra acciones u omisiones de los particulares, de conformidad con lo establecido en la presente Ley.

Con el propósito de constituir la renuencia, la procedencia de la acción requerirá que el accionante previamente haya reclamado el cumplimiento del deber legal o administrativo y la autoridad se haya ratificado en su incumplimiento o no contestado dentro de los diez (10) días siguientes a la presentación de la solicitud.

Excepcionalmente se podrá prescindir de este requisito, cuando el cumplirlo a cabalidad genere el inminente peligro de sufrir un perjuicio irremediable para el accionante, caso en el cual deberá ser sustentado en la demanda.

También procederá para el cumplimiento de normas con fuerza de Ley y Actos Administrativos, lo cual no excluirá el ejercicio de la acción popular para la reparación del derecho.”

EXPEDIENTE: 250002341000202010073700
ACCIÓN: DE CUMPLIMIENTO
DEMANDANTE: LUIS ALEJANDRO VILLAMIL MARTÍNEZ Y OTROS
DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO – OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE ZIPAQUIRÁ Y OTRO
ASUNTO: RECHAZA DEMANDA

De la norma trascrita se entiende que como requisito para admitir la demanda se debe exigir que antes de presentarse una acción de cumplimiento se agote el requisito de procedibilidad de constitución en renuencia, el cual no es más, que una solicitud por parte del demandante a la entidad demandada en donde se exija que se cumpla la norma o acto administrativo y la ratificación de la entidad en el no cumplimiento o el silencio de la misma.

De igual forma, la única excepción para no ser exigible dicho requisito es que exista un perjuicio irremediable, el cual debe ir sustentado en la demanda expresamente.

Igualmente, la Sala considera necesario señalar los requisitos que debe tener la reclamación que después se usará como prueba de renuencia en una acción de cumplimiento, con el fin de indicarle al demandante que no cumplió con ese requisito.

El H. Consejo de Estado, con ponencia del Consejero Darío Quiñones Pinilla, en sentencia del 27 de febrero de 2003, expediente No. 2500023200002002-2896-01(ACU), mencionó:

“El numeral 5° del artículo 10 de la citada Ley 393 de 1997 señala que la solicitud de cumplimiento deberá contener la prueba de la renuencia, salvo la excepción contenida en el inciso segundo del artículo 8° ibídem; no obstante, se puede prescindir de ese requisito cuando el cumplirlo implique la inminencia de un perjuicio irremediable, evento en el cual debe sustentarse en la demanda.

El requisito de la renuencia para la procedencia de la acción contempla el estudio de dos aspectos: De un lado, la reclamación del cumplimiento y, de otro, la renuencia. El primero, se refiere a la solicitud dirigida a la autoridad o al particular que incumple la norma, la cual constituye la base de la renuencia.

Pese a que la Ley 393 de 1997 no señala cómo debe efectuarse la reclamación, es lógico inferir que no está sometida a formalidades especiales. Sin embargo, del objetivo mismo de la reclamación, que no es otro que exigir el cumplimiento de una norma, es posible concluir que la solicitud debe contener: **i) la petición de cumplimiento de una norma con fuerza material de ley o de un acto administrativo, ii) el señalamiento preciso de la disposición que consagra una obligación, y iii) la explicación del sustento en el que se funda el incumplimiento.**

EXPEDIENTE: 250002341000202010073700
ACCIÓN: DE CUMPLIMIENTO
DEMANDANTE: LUIS ALEJANDRO VILLAMIL MARTÍNEZ Y OTROS
DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO – OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE ZIPAQUIRÁ Y OTRO
ASUNTO: RECHAZA DEMANDA

Por su parte, de acuerdo con el inciso segundo del artículo 8° de la Ley 393 de 1997, se configura la renuencia al cumplimiento en forma tácita o expresa, puesto que se presenta cuando el destinatario del deber omitido i) expresamente ratifica el incumplimiento o, ii) si transcurridos 10 días después de la presentación de la solicitud, la entidad o el particular guardan silencio con relación a la aplicación de la norma. Esto muestra que dicho requisito de procedencia de la acción prueba la resistencia del destinatario de la norma a cumplir lo dispuesto en ella”. (Negrillas y subrayado de la Sala).

De igual forma, el Consejo de Estado en sentencia No. 2000123330002016-00342-01(ACU), dijo:

“4.- Del requisito de procedibilidad de la acción – renuencia

La procedencia de la acción de cumplimiento se supedita a la constitución en renuencia de la autoridad, que consiste en el reclamo previo y por escrito que debe elevarle el interesado exigiendo atender un mandato legal o consagrado en acto administrativo con citación precisa de este¹ y que dicha autoridad se ratifique en el incumplimiento o no conteste en el plazo de diez días siguientes a la presentación de la solicitud.

Para el cumplimiento de este requisito de procedibilidad la Sala, ha señalado que “...el reclamo en tal sentido no es un simple derecho de petición sino una solicitud expresamente hecha con el propósito de cumplir el requisito de la renuencia para los fines de la acción de cumplimiento”² (Subrayas fuera de texto).

Sobre este tema, esta Sección³ ha dicho que:

“Para entender a cabalidad este requisito de procedencia de la acción es importante tener en cuenta dos supuestos: La reclamación del cumplimiento y la renuencia.

El primero, se refiere a la solicitud dirigida a la autoridad o al particular que incumple la norma, la cual constituye la base de la renuencia, que si bien no está sometida a formalidades especiales, se ha considerado que debe al menos contener: La petición de cumplimiento de una norma con fuerza

¹ Sobre el particular esta Sección ha dicho: “La Sala también ha explicado que con el fin de constituir en renuencia a una entidad pública o a un particular que actúe o deba actuar en ejercicio de funciones públicas, es necesario haber reclamado de éste el cumplimiento del deber legal o administrativo, para lo cual se **deberá precisar la norma o normas en que se consagró su deber inobjetable y, por ende, exigible, pues lo contrario conduce a la improcedencia de la acción por carecer del requisito de renuencia.** Como el accionante reclamó de la Superintendencia de Puertos y Transporte el cumplimiento de los artículos 41 del Decreto 101 de 2000; 14 del Decreto 1016 de 2000 y 3, 4 y 10 del Decreto 2741 de 2001, los cuales constan, en su orden, de 4, 14, 4, 6 y 9 numerales, **sin indicar con claridad en cuál de ellos se consagra el deber legal que pedía cumplir, en criterio de la Sala, atendiendo la ley y la jurisprudencia que sobre la materia se ha fijado, estima que no se cumplió con el requisito de procedibilidad de la acción, por lo que así se debió declarar por el Tribunal a quo**”¹. (Negrita fuera de texto)

² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, providencia del 20 de octubre de 2011, Exp. 2011-01063, C.P. Dr. Mauricio Torres Cuervo.

³ Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Sentencia del 9 de junio de 2011, expediente 47001-23-31-000-2011-00024-01. Consejera Ponente: Doctora Susana Buitrago.

EXPEDIENTE: 250002341000202010073700
ACCIÓN: DE CUMPLIMIENTO
DEMANDANTE: LUIS ALEJANDRO VILLAMIL MARTÍNEZ Y OTROS
DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO – OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE ZIPAQUIRÁ Y OTRO
ASUNTO: RECHAZA DEMANDA

material de ley o de un acto administrativo; el señalamiento preciso de la disposición que consagra una obligación y la explicación del sustento en el que se funda el incumplimiento.

Por su parte, la renuencia al cumplimiento puede configurarse en forma tácita o expresa, puesto que se presenta cuando el destinatario del deber omitido expresamente ratifica el incumplimiento o si transcurridos 10 días desde la presentación de la solicitud, la entidad o el particular guardan silencio con relación a la aplicación de la norma. Esto muestra que el requisito de procedencia de la acción prueba la resistencia del destinatario de la norma a cumplir con ella.

Así las cosas, para probar la constitución de la renuencia expresa es necesario analizar tanto la reclamación del cumplimiento como la respuesta del destinatario del deber omitido, puesto que la primera delimita el marco del incumplimiento reclamado. Y, para demostrar la renuencia tácita es necesario estudiar el contenido de la petición de cumplimiento que previamente debió formular el demandante, pues, como se dijo, aquella define el objeto jurídico sobre el cual versará el procedimiento judicial para exigir el cumplimiento de normas con fuerza material de ley o actos administrativos⁴ (Negrillas fuera de texto).

En efecto, el inciso segundo del artículo 8º de la Ley 393 de 1998 establece lo siguiente:

“Con el propósito de constituir la renuencia, la procedencia de la acción requerirá que el accionante previamente haya reclamado el cumplimiento del deber legal o administrativo y la autoridad se haya ratificado en su incumplimiento o no contestado dentro de los diez (10) días siguientes a la presentación de la solicitud”.

Por otra parte, para dar por satisfecho este requisito no es necesario que el solicitante en su petición haga mención explícita y expresa que su objetivo es constituir en renuencia a la autoridad, pues el artículo 8º de la Ley 393 de 1997 no lo prevé así. Por ello, basta con advertir del contenido de la petición que lo pretendido es el cumplimiento de un deber legal o administrativo y, que de este pueda inferirse el propósito de agotar el requisito en mención”

De lo anterior se tiene que la constitución en renuencia implica que ante un reclamo previo y escrito del interesado en el que solicite de manera inequívoca el cumplimiento de una norma con fuerza material de ley o acto administrativo, que se mencione el señalamiento preciso que consagra la obligación, y principalmente en el que se rinda una explicación en el que se funda el incumplimiento, la autoridad a la que se dirige se

⁴ Sobre el tema, Consejo de Estado, Sección Quinta, providencia del 24 de junio de 2004, exp. ACU-2003-00724, MP.: Darío Quiñones Pinilla.

EXPEDIENTE: 250002341000202010073700
ACCIÓN: DE CUMPLIMIENTO
DEMANDANTE: LUIS ALEJANDRO VILLAMIL MARTÍNEZ Y OTROS
DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO – OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE ZIPAQUIRÁ Y OTRO
ASUNTO: RECHAZA DEMANDA

ratifique en el incumplimiento o no emita ningún tipo de manifestación al respecto dentro del plazo de 10 días.

Descendiendo al caso en concreto, de la revisión del expediente la Sala advierte que se aportaron las siguientes pruebas:

- Resolución No. 825 de 31 de diciembre de 2009 “por la cual se reconoce la existencia del asentamiento humano denominado “Ciudadela San Miguel, Sectores III, IV, San Joaquín y San Cayetano” del Municipio de Zipaquirá, se aprueban los planos de urbanismo del mismo y se expide la reglamentación urbanística y arquitectónica correspondiente”.
- Resolución No. 910 de 3 de diciembre de 2018 “Por medio de la cual se concede licencia urbanística en la modalidad de reurbanización para el asentamiento humano denominado “Ciudadela San Miguel” Segundo Sector y Sectores III y IV San Joaquín y San Cayetano, del municipio de Zipaquirá”.
- Oficio 201804085 de 23 de abril de 2018, por medio del cual la Alcaldía Municipal de Zipaquirá dio respuesta al oficio 2018204321
- Certificación de estrato socioeconómico Rad. 2018QFD de 20 de abril de 2018
- Oficio 2019101932 de 28 de febrero de 2019, por medio del cual la Alcaldía Municipal de Zipaquirá dio respuesta al oficio 2019202068 en el que el señor Ever Jara Cabuya solicitó copia auténtica de la Resolución 825 de 2009, debidamente autenticada, así como copia del plano modificado con los 4 sectores que son documento adjunto de la mencionada Resolución.
- Oficio 1762020EE0328 de 17 de febrero de 2020 de respuesta emitida por el Registrador II PP Zipaquirá al derecho de petición con radicado 1762020ERO65 de 23 de enero de 2020 por el señor Ever Jara Cabuya referente a la solicitud de registro de la Resolución 910 de 2018 y de corrección de las observaciones formuladas a las Resoluciones 825 de 2009 y la 910 antes mencionada.

EXPEDIENTE: 250002341000202010073700
ACCIÓN: DE CUMPLIMIENTO
DEMANDANTE: LUIS ALEJANDRO VILLAMIL MARTÍNEZ Y OTROS
DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO – OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE ZIPAQUIRÁ Y OTRO
ASUNTO: RECHAZA DEMANDA

- Oficio 1762019EEO1720 de 27 de mayo de 2019 de respuesta al derecho de petición con radicado 1762019ERO0783 de 10 de mayo de 2019 relacionada con la solicitud de registro de la Resolución 910 de 2018
- Oficio 202150116091 de 15 de marzo de 2021 de respuesta emitida por la Secretaría de Planeación de Zipaquirá a la petición elevada por el señor Ever Jara Cabuya con radicado 202150111143.
- Oficio de 10 de mayo de 2018 de respuesta emitida por la Alcaldía Municipal de Zipaquirá a la solicitud elevada por el señor Ever Jara Cabuya de reunión para tratar el tema de titulación de predios sector San Miguel.
- Oficio de certificación lotes asentamiento humano San Miguel No. 2017107847 de 19 de octubre de 2017 dirigido al Registrador de Instrumentos Públicos de Zipaquirá
- Certificado catastral nacional 545538393163170-0

Por lo anterior, la Sala considera que no se ha cumplido con el requisito de constitución en renuencia frente a las entidades demandadas ya que no obra escrito en el que se solicite el cumplimiento de una norma con fuerza material de ley o acto administrativo, ya que ningún documento contiene: **“i) la petición de cumplimiento de una norma con fuerza material de ley o de un acto administrativo, ii) el señalamiento preciso de la disposición que consagra una obligación, y iii) la explicación del sustento en el que se funda el incumplimiento”**, lo que permite identificar que las peticiones **“tiene una finalidad distinta a la de constitución en renuencia”**.⁵

Aunado a lo anterior, no se advierte escrito alguno dirigido por los hoy demandantes, ya sea directamente o a través de apoderado, a las entidades demandadas en el que se pida el cumplimiento de una norma o acto administrativo para que pueda entenderse como de constitución en renuencia.

⁵ Sobre el tema, Consejo de Estado, Sección Quinta, providencias del 21 de noviembre de 2002, Exp. ACU-1614 y del 17 de marzo de 2011, Exp. 2011-00019.

EXPEDIENTE: 250002341000202010073700
ACCIÓN: DE CUMPLIMIENTO
DEMANDANTE: LUIS ALEJANDRO VILLAMIL MARTÍNEZ Y OTROS
DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO – OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE ZIPAQUIRÁ Y OTRO
ASUNTO: RECHAZA DEMANDA

De igual forma, los demandantes no adujeron la existencia de perjuicio irremediable, ni lo sustentaron, lo que hubiera permitido obviar este requisito.

En consecuencia, al no haberse aportado una solicitud que cumpla con los requisitos legales y jurisprudenciales para requerir el cumplimiento de normas con fuerza material de ley o actos administrativos, se procederá a rechazar la demanda de la referencia por carecer del requisito de procedibilidad de constitución en renuencia, así como estar dirigido al cumplimiento de normas constitucionales de conformidad con el artículo 12 de la Ley 393 de 1997, que a su tenor literal menciona:

“ARTICULO 12. CORRECCIÓN DE LA SOLICITUD. Dentro de los tres (3) días siguientes a la presentación de la demanda el Juez de cumplimiento decidirá sobre su admisión o rechazo.

Si la solicitud careciere de alguno de los requisitos señalados en el artículo 10 se prevendrá al solicitante para que la corrija en el término de dos (2) días. Si no lo hiciera dentro de este término la demanda será rechazada.

En caso de que no aporte la prueba del cumplimiento del requisito de procedibilidad de que trata el inciso segundo del artículo 8o, salvo que se trate de la excepción allí contemplada, el rechazo procederá de plano. Si la solicitud fuere verbal, el Juez procederá a corregirla en el acto con la información adicional que le proporcione el solicitante.” (Subrayado de la Sala)

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección “A”,

RESUELVE

PRIMERO. **RECHÁZASE** la demanda que en ejercicio de la acción de cumplimiento presentadas por los señores Luis Alejandro Villamil Martínez, Alirio de Jesús Martínez Romero, Manuel Antonio Castro Contreras, María Eugenia Acosta Rueda, Leidy Liced Marroquín Ruíz, Divian Geleisy Marroquín Ruíz, Yecid Arley Marroquín Ruíz, Blas Soriano Méndez, Ana Cecilia Aldana Moreno, Silvia María Rojas, María Imelda Romero, Carmen Rosa Nuñez Pinilla, Rosa María Romero Urrego, María Luisa Navarrete de Rodríguez, Higidio Tellez Espinel, María Antonia Alvarado de Tellez,

EXPEDIENTE: 250002341000202010073700
ACCIÓN: DE CUMPLIMIENTO
DEMANDANTE: LUIS ALEJANDRO VILLAMIL MARTÍNEZ Y OTROS
DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO – OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE ZIPAQUIRÁ Y OTRO
ASUNTO: RECHAZA DEMANDA

Teresa Castañeda de Hernández, Luz Mery Angarita Giraldo, Raul Muete Prieto, Wilfrido Vargas Ruíz, Amilba Franco López, Gloria María Alarcón Gómez, Flor Marlén Ramírez Gualteros, José Nilson Caballero Cuellar, Gilberto Zambrano Ruge, Elias Caicedo Castañeda, Inés Malagón de López, Mireya Ruiz Cañón, Jaime Eduardo Roza Sierra, Luis Gabriel Pulido Farias, María Hortencia Castañeda de Rubiano, Martha Emma Cabiativa Caita, José Luis Cabiativa Caita, Blanca Inés Cabiativa Caita, Bertha Cecilia Cabiativa Caita, Mario Alberto Cepeda Suárez, Sandra Patricia Cepeda Suárez, Misael de Jesús Lara Bolívar, Hugo Hernando Díaz, Clara Inés Montenegro, José Pompilio Triana Benito, Hugo Hernando Díaz Joya, Orlando Antonio Díaz Joya, María Janeth Díaz Joya, Cesar Augusto Tovar Lombana, Diana Rocío Pinzón Bravo, Omar Jesús León Acuña, Lida Patricia Roza Gómez, Antonio María Chirivi Buitrago, Victor Hugo Urrea Baracaldo, Miryam Teresa Cabezas Lucas, Julio Vicente Bustos Forero, Ana Isabel León Páez, Luis Ernesto Contreras Pachón, William Cifuentes Zambrano, Olga Sierra Sierra, Luis Hernando Rojas Rodríguez, Willian Humberto Arévalo Rinco, María Leonor Chavarro Molina, María del Pilar Cifuentes Roa, Martha Cecilia González Roa, Blanca Ligia González Roa, Valerio Triana, Leonor Fandiño Martínez, Delmira Gil Cárdenas, Constanza Deyanira Nova López, Carmen Sosa Torres, Ana Susana Castellanos de Pinzón, María Teresa Cuevas Benavides, Adolfo León Gaitán Ramírez, José Javier Salamanca Mateus, Angela Viviana Upegui Rodríguez, Carmen Helena Bautista Ostos, Germán Guillermo Bautista Ostos, Vicente Bautista Ostos, Luis Hernando Bautista Ostos, Daniel González Suárez, Paola Andrea González Suárez, Benjamín Pinilla Rodríguez, José Isidro Hernández Villalobos, Luis Alfonso Silva Santana, Blanca Inés Quiroga Usaquén, José Leonel Ariza Beltrán, Juan Andrés Rodríguez Peña, Sandra de Quiroga, Porfirio Quiroga, Álvaro Arévalo Aguilar, Cielo del Pilar Burbano Burbano, Juan Pablo Nieto Rodríguez, Ernesto Arévalo, Carmen Rosa Núñez Pinilla, Cesar David Torres Triana, Leidy Constanza Díaz Rodríguez, José Benedicto Santana Murcia, María Dolores Vanegas Rodríguez, María Elvira Lozada Betancourt, Jaime Sierra Díaz, Clara Inés Arias Figueredo, Segundo Juvencio Jiménez, José Ernesto Ramírez Gualteros, Ninfa Edith Ramírez Gualteros, Luz Martina Ramírez Gualteros, María Herminia Valbuena de Valbuena, María Emma Bustos Fandiño,

EXPEDIENTE: 250002341000202010073700
ACCIÓN: DE CUMPLIMIENTO
DEMANDANTE: LUIS ALEJANDRO VILLAMIL MARTÍNEZ Y OTROS
DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO – OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE ZIPAQUIRÁ Y OTRO
ASUNTO: RECHAZA DEMANDA

Leopoldina Ramírez Cifuentes, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO. Por Secretaría, **COMUNÍQUESE** a la demandante lo dispuesto en esta providencia, por el medio más expedito.

TERCERO: **ARCHÍVASE** el expediente previas las anotaciones del caso.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Discutido y aprobado en sesión de la fecha según acta No.

(Firmado electrónicamente)

FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA
Magistrado

(Firmado electrónicamente)

CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO
Magistrada

(Firmado electrónicamente)

ELIZABETH CRISTINA DÁVILA PAZ
Magistrada

La presente providencia fue firmada electrónicamente en la plataforma del Consejo de Estado denominada SAMAI por la Magistrada Claudia Elizabeth Lozzi Moreno, la Magistrada Elizabeth Cristina Dávila Paz y el Magistrado 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



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

Bogotá D.C., cuatro (4) de octubre de dos mil veintiuno (2021).

EXPEDIENTE: No. 2500023410002021-00797-00
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE DERECHOS E INTERESES
COLECTIVOS
DEMANDANTE: MIGUEL ÁNGEL GÓMEZ Y OTRO
DEMANDADO: PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y OTROS
ASUNTO: INADMITE DEMANDA

**Magistrado ponente:
FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**

Procede el Despacho a decidir sobre la demanda en el medio de control de protección de derechos e intereses colectivos interpuesta por los señores MIGUEL ÁNGEL GÓMEZ y NELSON GUERRA CHAVARRO.

1. ANTECEDENTES.

1.1. Los señores MIGUEL ÁNGEL GÓMEZ y NELSON GUERRA CHAVARRO manifiestan actuar como representantes y/o voceros de las comunidades de los municipios de VILLAPINZÓN, TURMEQUÉ, NUEVO COLÓN, TIBANÁ y ÚMBITA en el departamento de Boyacá y para ello presentaron demanda en ejercicio del medio de control para la protección de derechos e intereses colectivos en contra de la PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, MINISTERIO DEL TRANSPORTE, DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN NACIONAL, INSTITUTO NACIONAL DE VIAS, GOBERNACIÓN DE CUNDINAMARCA, GOBERNACIÓN DE BOYACÁ, ALCALDÍA MUNICIPAL DE VILLAPINZÓN, ALCALDÍA MUNICIPAL DE TURMEQUÉ, ALCALDÍA MUNICIPAL DE NUEVO COLÓN y, ALCALDÍA MUNICIPAL DE TIBANÁ (BOYACÁ), por la presunta vulneración de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias; la moralidad administrativa; el goce del espacio público y la utilización y defensa de los

EXPEDIENTE: No. 2500023410002021-00797-00
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE: MIGUEL ÁNGEL GÓMEZ Y OTRO
DEMANDADO: PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y OTROS
ASUNTO: INADMITE DEMANDA

bienes de uso público; la defensa del patrimonio público; la defensa del patrimonio cultural de la Nación; la seguridad y salubridad públicas; la libre competencia económica; el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna; y, el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, consagrados en los literales a), b), d), e), f), g), i), j) y l) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998 con ocasión de la presunta problemática que estaría afrontando la comunidad de los municipios VILLAPINZÓN, TURMEQUÉ, NUEVO COLÓN, TIBANÁ y ÚMBITA, quienes manifiestan estar afectados por el mal estado de la malla vial que comunica a estos municipios con la capital de la República y con las provincias de Márquez y Lengupá en el departamento de Boyacá.

1.2. Con la acción popular el actor pretende lo siguiente:

“PRIMERA: Ordenar a las Entidades Accionadas dar cumplimiento a la Ley 1332 del año 2009 de fecha de julio 17, en especial a sus artículos, 2º en su numeral 4 que señala: Pavimentación de la Vía el Batán - Aposentos; y el numeral 11, el cual indica sobre la: la **Pavimentación de la vía Turmequé-Villapinzón. Dicho artículo 2o.** indica también: **“Autorizase al Gobierno Nacional para que de acuerdo con la disponibilidad presupuestal y lineamientos del marco fiscal de mediano plazo, considere incorporar las partidas presupuestales para concurrir a la finalidad de las siguientes obras de utilidad pública y de interés social en el municipio de Tibaná, departamento de Boyacá, así:**

(...)

- **Pavimentación de la Vía el Batán — Aposentos.**

(...)

- **Pavimentación de la vía Turmequé—Villapinzón.**

SEGUNDA: Ordenar a las Entidades Accionadas hacer los estudios técnicos y necesarios, y realizar y gestionar los proyectos para la pavimentación de la vía Villapinzón, Turmequé, Nuevo Colon y Tabaná.

TERCERA: Ordenar a las Entidades Accionadas asignar los recursos presupuestales necesarios para la pavimentación de la vía en mención en esta Acción Popular y/o Acción de Cumplimiento.

CUARTA: *Ordenar a las Entidades Accionadas que pavimenten la vía Villapinzón, Turmequé, Nuevo Colon y Tibaná. Para mejorar las condiciones de desarrollo en todos los ámbitos mencionados anteriormente de la región.*

EXPEDIENTE: No. 2500023410002021-00797-00
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE: MIGUEL ÁNGEL GÓMEZ Y OTRO
DEMANDADO: PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y OTROS
ASUNTO: INADMITE DEMANDA

QUINTO: Así mismo, solicitamos Señores Magistrados se ordene a las Entidades Accionadas el cumplimiento y ejecución del Artículo 3o. de la misma ley, donde se autoriza al Gobierno Nacional para efectuar las apropiaciones presupuestales necesarias para la pavimentación de la vía Villapinzón, Turmequé, Nuevo Colón y Tibaná.

SEXTA: Por último, ordenar a las Entidades Accionadas a realizar los Convenios Interadministrativos y de Contratación Estatal que se requieran para la ejecución de la pavimentación de la vía Villapinzón, Turmequé, Nuevo Colón y Tibaná, así con esto dar cumplimiento a la Ley 1332 del 2009.

SEPTIMA: Señores Magistrados solicitamos que si los funcionarios de las Entidades Accionadas no acatan el fallo de la Acción de Tutela y/o de Cumplimiento se compulsen copias a los Entes de Control para su investigación y sanción.

OCTAVA: Solicitamos Señores Magistrados si tiene a bien ordenar y/o mimbrar una comisión de verificación e inspección para ser enviada al lugar (vía Villapinzón — Tabaná) para constatar los hechos y real estado de dicha vía.

DECIMA: Por último, Señores Magistrados solicitamos que partiendo del principio procesal de carga dinámica de la prueba, ordene a las Entidades Accionadas allegar o enviar los correspondientes Planes de Desarrollo desde el año 2004 a la fecha (2021).

OCTAVA: Solicito Señores Magistrados revisar las firmas de la comunidad afectada por el mal estado de la vía, dichas firmas confirman el interés y el apoyo que se brinda a esta Acción Popular y/o de Cumplimiento.

NOVENA: Señor Magistrado, los departamentos y los municipios mencionados, en sus planes o programas de desarrollo en el tema o en el acápite de infraestructura vial no se ha tenido en cuenta la ejecución de la Ley 1332 del año 2009 de fecha de julio 17, y no se ha dado cumplimiento en la pavimentación de la vía que comunica a estos municipios con la capital del país.

DECIMA: Señor Magistrado, conforme a la Ley 472 de 1998 que indica en el artículo 10º.— acerca del Agotamiento Opcional de la Vía Gubernativa. Cuando el derecho o interés colectivo se vea amenazado o vulnerado por la actividad de la administración, no será necesario interponer previamente los recursos administrativos como requisito para intentar la acción popular.

DECIMA PRIMERA: La indicación de los derechos o interés colectivos amenazados o vulnerados, son los siguientes: según Artículo 4º De la Ley 472 de 1998 — Derechos e Intereses Colectivos. Son derechos e intereses colectivos, entre otros, los relacionados con: a) El goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias; b) La moralidad administrativa; d) El goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público; e) La defensa del patrimonio público; f) La defensa del patrimonio cultural de la Nación; g) La seguridad y salubridad públicas; i) La libre competencia económica; j) El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna; L) El derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente; Igualmente son derechos e intereses colectivos los

EXPEDIENTE: No. 2500023410002021-00797-00
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE: MIGUEL ÁNGEL GÓMEZ Y OTRO
DEMANDADO: PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y OTROS
ASUNTO: INADMITE DEMANDA

definidos como tales en la Constitución, las leyes ordinarias y los tratados de Derecho Internacional celebrados por Colombia y todos los derechos y principios que ya se han nombrado en los hechos y en las pretensiones de esta Acción Popular y/o subsidiariamente también Acción de Cumplimiento.

DECIMA SEGUNDA: Señores Magistrados si tienen a bien convocar al Pacto de cumplimiento que indica el Artículo 27° de la Ley 472 de 1998 - Pacto de Cumplimiento. El juez, dentro de los tres (3) días siguientes al vencimiento del término de traslado de la demanda, citará a las partes y al Ministerio Público a una audiencia especial en la cual el juez escuchará las diversas posiciones sobre la acción instaurada, pudiendo intervenir también las personas naturales o jurídicas que hayan registrado comentarios escritos sobre el proyecto. La intervención del Ministerio Público y de la entidad responsable de velar por el derecho o interés colectivo será obligatoria. La inasistencia a esta audiencia por parte de los funcionarios competentes, hará que incurran en causal de mala conducta, sancionable con destitución del cargo (...)

DECIMA TERCERA: Señores Magistrados solicito por favor dar cumplimiento a las Medidas coercitivas y otras disposiciones Artículo 41°. De la Ley 472 de 1998 — acerca del DESACATO. se adelanten por acciones populares, incurrirá en multa hasta de cincuenta (50) salarios mínimos mensuales con destino al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, conmutables en arresto hasta de seis (6) meses, sin perjuicio de las sanciones penales a que hubiere lugar. La sanción será impuesta por la misma autoridad que profirió la orden judicial, mediante trámite incidental y será consultada al superior jerárquico, quien decidirá en el término de tres (3) días si debe revocarse o no la sanción. La consulta se hará en efecto devolutivo.

1.3. La acción popular objeto de estudio, fue presentada ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, correspondiéndole por reparto a este Despacho judicial.

1.4. Revisado el expediente del proceso de la referencia encuentra el Despacho que los demandantes, los demandados, los hechos de la demanda, las pretensiones de la demanda y las pruebas allegadas con la misma, corresponden idénticamente en su contenido a la acción popular radicada bajo el No. **250002341000-2021-00478-00** y que fuera tramitada por el Despacho Judicial del suscrito Magistrado.

1.5. Así entonces, en el proceso radicado bajo el No. **250002341000-2021-00478-00**, mediante auto de doce (12) de julio de dos mil veintiuno (2021), el Despacho del suscrito Magistrado inadmitió la demanda bajo las siguientes consideraciones:

EXPEDIENTE: No. 2500023410002021-00797-00
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE: MIGUEL ÁNGEL GÓMEZ Y OTRO
DEMANDADO: PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y OTROS
ASUNTO: INADMITE DEMANDA

“Los señores MIGUEL ÁNGEL GÓMEZ y NELSON GUERRA CHAVARRO manifiestan actuar como representantes y/o voceros de las comunidades de los municipios de VILLAPINZÓN, TURMEQUÉ, NUEVO COLÓN, TIBANÁ y ÚMBITA en el departamento de Boyacá y para ello presentaron demanda en ejercicio del medio de control para la protección de derechos e intereses colectivos en contra de la PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, MINISTERIO DEL TRANSPORTE, DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN NACIONAL, INSTITUTO NACIONAL DE VIAS, GOBERNACIÓN DE CUNDINAMARCA, GOBERNACIÓN DE BOYACÁ, ALCALDÍA MUNICIPAL DE VILLAPINZÓN, ALCALDÍA MUNICIPAL DE TURMEQUÉ, ALCALDÍA MUNICIPAL DE NUEVO COLÓN y, ALCALDÍA MUNICIPAL DE TIBANÁ (BOYACÁ), por la presunta vulneración de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias; la moralidad administrativa; el goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público; la defensa del patrimonio público; la defensa del patrimonio cultural de la Nación; la seguridad y salubridad públicas; la libre competencia económica; el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna; y, el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, consagrados en los literales a), b), d), e), f), g), i), j) y l) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998 con ocasión de la presunta problemática que estaría afrontando la comunidad de los municipios VILLAPINZÓN, TURMEQUÉ, NUEVO COLÓN, TIBANÁ y ÚMBITA, quienes manifiestan estar afectados por el mal estado de la malla vial que comunica a estos municipios con la capital de la República y con las provincias de Márquez y Lengupá en el departamento de Boyacá.

Los accionantes solicitan se acceda a las siguientes pretensiones:

“**PRIMERA:** Ordenar a las Entidades Accionadas dar cumplimiento a la Ley 1332 del año 2009 de fecha de julio 17, en especial a sus artículos, 2º en su numeral 4 que señala: Pavimentación de la Vía el Batán - Aposentos; y el numeral 11, el cual indica sobre la: **Pavimentación de la vía Turmequé-Villapinzón. Dicho artículo 2o.** indica también: **“Autorízase al Gobierno Nacional para que de acuerdo con la disponibilidad presupuestal y lineamientos del marco fiscal de mediano plazo, considere incorporar las partidas presupuestales para concurrir a la finalidad de las siguientes obras de utilidad pública y de interés social en el municipio de Tibaná, departamento de Boyacá, así:**

(...)

- **Pavimentación de la Vía el Batán — Aposentos.**

(...)

- **Pavimentación de la vía Turmequé—Villapinzón.**

SEGUNDA: Ordenar a las Entidades Accionadas hacer los estudios técnicos y necesarios, y realizar y gestionar los proyectos para la pavimentación de la vía Villapinzón, Turmequé, Nuevo Colon y Tabaná.

TERCERA: Ordenar a las Entidades Accionadas asignar los recursos presupuestales necesarios para la pavimentación de la vía en mención en esta Acción Popular y/o Acción de Cumplimiento.

CUARTA: *Ordenar a las Entidades Accionadas que pavimenten la vía Villapinzón, Turmequé, Nuevo Colon y Tibaná. Para mejorar las condiciones de desarrollo en todos los ámbitos mencionados anteriormente de la región.*

QUINTO: Así mismo, solicitamos Señores Magistrados se ordene a las Entidades Accionadas el cumplimiento y ejecución del Artículo 3o. de la misma ley, donde se autoriza al Gobierno Nacional para efectuar las apropiaciones presupuestales necesarias para la pavimentación de la vía Villapinzón, Turmequé, Nuevo Colon y Tibaná.

SEXTA: Por último, ordenar a las Entidades Accionadas a realizar los Convenios Interadministrativos y de Contratación Estatal que se requieran para la ejecución de la pavimentación de la vía Villapinzón, Turmequé, Nuevo Colon y Tibaná, así con esto dar cumplimiento a la Ley 1332 del 2009.

EXPEDIENTE: No. 2500023410002021-00797-00
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE: MIGUEL ÁNGEL GÓMEZ Y OTRO
DEMANDADO: PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y OTROS
ASUNTO: INADMITE DEMANDA

SEPTIMA: Señores Magistrados solicitamos que si los funcionarios de las Entidades Accionadas no acatan el fallo de la Acción de Tutela y/o de Cumplimiento se compulsen copias a los Entes de Control para su investigación y sanción.

OCTAVA: Solicitamos Señores Magistrados si tiene a bien ordenar y/o mimbrar una comisión de verificación e inspección para ser enviada al lugar (vía Villapinzón — Tabaná) para constatar los hechos y real estado de dicha vía.

DECIMA: Por último, Señores Magistrados solicitamos que partiendo del principio procesal de carga dinámica de la prueba, ordene a las Entidades Accionadas allegar o enviar los correspondientes Planes de Desarrollo desde el año 2004 a la fecha (2021).

OCTAVA: Solicito Señores Magistrados revisar las firmas de la comunidad afectada por el mal estado de la vía, dichas firmas confirman el interés y el apoyo que se brinda a esta Acción Popular y/o de Cumplimiento.

NOVENA: Señor Magistrado, los departamentos y los municipios mencionados, en sus planes o programas de desarrollo en el tema o en el acápite de infraestructura vial no se ha tenido en cuenta la ejecución de la Ley 1332 del año 2009 de fecha de julio 17, y no se ha dado cumplimiento en la pavimentación de la vía que comunica a estos municipios con la capital del país.

DECIMA: Señor Magistrado, conforme a la Ley 472 de 1998 que indica en el artículo 10°.— acerca del Agotamiento Opcional de la Vía Gubernativa. Cuando el derecho o interés colectivo se vea amenazado o vulnerado por la actividad de la administración, no será necesario interponer previamente los recursos administrativos como requisito para intentar la acción popular.

DECIMA PRIMERA: La indicación de los derechos o interés colectivos amenazados o vulnerados, son los siguientes: según Artículo 4º De la Ley 472 de 1998 — Derechos e Intereses Colectivos. Son derechos e intereses colectivos, entre otros, los relacionados con: a) El goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias; b) La moralidad administrativa; d) El goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público; e) La defensa del patrimonio público; f) La defensa del patrimonio cultural de la Nación; g) La seguridad y salubridad públicas; i) La libre competencia económica; j) El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna; L) El derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente; Igualmente son derechos e intereses colectivos los definidos como tales en la Constitución, las leyes ordinarias y los tratados de Derecho Internacional celebrados por Colombia y todos los derechos y principios que ya se han nombrado en los hechos y en las pretensiones de esta Acción Popular y/o subsidiariamente también Acción de Cumplimiento.

DECIMA SEGUNDA: Señores Magistrados si tienen a bien convocar al Pacto de cumplimiento que indica el Artículo 27º de la Ley 472 de 1998 - Pacto de Cumplimiento. El juez, dentro de los tres (3) días siguientes al vencimiento del término de traslado de la demanda, citará a las partes y al Ministerio Público a una audiencia especial en la cual el juez escuchará las diversas posiciones sobre la acción instaurada, pudiendo intervenir también las personas naturales o jurídicas que hayan registrado comentarios escritos sobre el proyecto. La intervención del Ministerio Público y de la entidad responsable de velar por el derecho o interés colectivo será obligatoria. La inasistencia a esta audiencia por parte de los funcionarios competentes, hará que incurran en causal de mala conducta, sancionable con destitución del cargo (...)

DECIMA TERCERA: Señores Magistrados solicito por favor dar cumplimiento a las Medidas coercitivas y otras disposiciones Artículo 41º. De la Ley 472 de 1998 — acerca del DESACATO. se adelanten por acciones populares, incurrirá en multa hasta de cincuenta (50) salarios mínimos mensuales con destino al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, conmutables en arresto hasta de seis (6) meses, sin perjuicio de las sanciones penales a que hubiere lugar. La sanción será impuesta por la misma autoridad que profirió la orden judicial, mediante trámite incidental y será consultada al superior jerárquico, quien decidirá en el término de tres (3) días si debe revocarse o no la sanción. La consulta se hará en efecto devolutivo.

EXPEDIENTE: No. 2500023410002021-00797-00
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE: MIGUEL ÁNGEL GÓMEZ Y OTRO
DEMANDADO: PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y OTROS
ASUNTO: INADMITE DEMANDA

Precisado lo anterior, encuentra el Despacho que la demanda presenta unos defectos que deberán ser subsanados por la parte demandante, los cuales pasan a indicarse a continuación:

1° Falta de agotamiento de la solicitud a las autoridades como presupuesto de procedibilidad de la acción popular.

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo expedido mediante Ley 1437 de 2011, y que comenzó a regir desde el 2 de julio de 2012¹, introdujo significativas innovaciones a la acción popular regulada en la Ley 472 de 1998.

Una de estas novedades es la exigencia del agotamiento de un requisito previo, sin el cual no es posible ejercer el medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos, el cual consiste en que el demandante debe solicitar previamente a la autoridad o particular en ejercicio de funciones administrativas, que adopte las medidas necesarias para proteger el derecho o interés colectivo amenazado o violado.

Para el efecto, la entidad o el particular cuentan con los 15 días siguientes a la presentación de la solicitud para adoptar las medidas que sean necesarias para hacer cesar la amenaza o violación del derecho o interés colectivo.

La reclamación previa solo podrá omitirse en caso de que exista un inminente peligro de ocurrir un perjuicio irremediable, en contra de los derechos e intereses colectivos, cuestión ésta que deberá sustentarse y probarse en la demanda.

A su vez, el artículo 161 del CPACA, preceptúa:

ARTÍCULO 161. Requisitos Previos para Demandar. La presentación de la demanda se someterá al cumplimiento de requisitos previos en los siguientes casos:

(...)

4. Cuando se pretenda la protección de derechos e intereses colectivos se deberá efectuar la reclamación prevista en el artículo 144 de este Código.

(...)"

Así las cosas, a partir de la entrada en vigencia del CPACA, para demandar, el actor debe demostrar que previamente formuló reclamación ante la entidad presuntamente responsable de hacer cesar la afectación o amenaza del derecho o interés colectivo, a menos que exista un inminente peligro de ocurrir un perjuicio irremediable, situación que debe analizarse en el presente caso.

En el caso concreto, frente al requisito de procedibilidad establecido por el legislador en el artículo 144 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el actor popular justifica su incumplimiento al manifestar en el numeral décimo repetido de las pretensiones de la demanda ² que *"conforme a la Ley 472 de 1998 que indica en el artículo 10° (...) Cuando el derecho o interés colectivo se vea amenazado o vulnerado por la actividad de la administración, no será necesario interponer previamente los recursos administrativos como requisito para intentar la acción popular"*

Si bien, los actores populares han narrado una serie de hechos para justificar la falta del agotamiento del requisito de procedibilidad dispuesto por el legislador, es lo cierto que en el caso sometido a examen, no nos encontramos frente a la existencia de un inminente peligro de ocurrir un perjuicio irremediable, pues de los hechos de la demanda y de las pruebas allegadas con la misma, el Despacho encuentra que, hasta este momento procesal, no se evidencia sustento probatorio con el que se determine la existencia de un inminente peligro de ocurrir un perjuicio irremediable como el alegado en el presente medio de control.

En consecuencia, resulta imperativo inadmitir la demanda a fin de que se acredite el agotamiento de la solicitud expresa ante todas las autoridades, pues sólo así puede

¹ Artículo 308.

² En las pretensiones de la demanda, el demandante repite dos veces el numeral décimo, por ello se hace alusión en este caso, al numeral décimo repetido de las pretensiones de la demanda.

EXPEDIENTE: No. 2500023410002021-00797-00
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE: MIGUEL ÁNGEL GÓMEZ Y OTRO
DEMANDADO: PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y OTROS
ASUNTO: INADMITE DEMANDA

advertirse su renuencia y justificarse la puesta en conocimiento del asunto ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Deben entonces, los demandantes en el término dispuesto para la subsanación de la demanda, aportar los medios de prueba con los que demuestren el cumplimiento del requisito de procedibilidad contenido en los artículos 144 y el numeral 4º del artículo 161 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

2º Indebida formulación de las pretensiones de la demanda.

2.1. Respetto de las pretensiones primera, quinta, sexta y novena de la demanda:

Con las pretensiones primera, quinta, sexta y novena de la demanda se solicita se ordene a las entidades accionadas dar cumplimiento a lo previsto en la Ley 1332 del año 2009 *“Por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 470 años de la Villa Hispánica del municipio de Tibaná, departamento de Boyacá”*.

Al respecto, el Despacho precisa que las pretensiones anteriormente indicadas tienen por finalidad hacer efectivo el cumplimiento de una norma con fuerza material de ley que impone determinada actuación a las autoridades. No obstante, a través del presente medio de control no es posible acceder a esta clase de pretensiones, pues, el inciso segundo del artículo 2 de la Ley 472 de 1998, en desarrollo del *artículo 88 de la Constitución Política*, dispone que las acciones populares se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible; y al tenor del artículo 9º *ibídem*, este tipo de acciones proceden contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos.

Deben entonces, los accionantes en el término dispuesto para la subsanación de la demanda, adecuar las pretensiones primera, quinta, sexta y novena de la demanda, en consideración a los fines establecidos por el legislador para la acción popular o en su defecto prescindir de ellas.

2.2. Respetto de la pretensión séptima de la demanda:

Con la pretensión séptima de la demanda solicitan los demandantes la adopción de medidas respecto de los funcionarios de las entidades accionadas que no acaten el fallo de la acción de tutela y/o de cumplimiento y se compulsen copias a los entes de control para su investigación y sanción.

Al respecto el Despacho precisa que la presente demanda se ha instaurado para los fines establecidos para la acción popular, tal como lo señalan los demandantes en el acápite de la demanda que denominó “proceso”. No obstante, se observa que la pretensión séptima hace referencia a las medidas coercitivas del Juez para otras acciones constitucionales diferentes a la señalada para la presente demanda.

En razón de lo anterior, deben entonces los accionantes en el término dispuesto para la subsanación de la demanda, adecuar la pretensión séptima de la demanda, en consideración a los fines establecidos por el legislador para la acción popular o en su defecto prescindir de ella.

2.3. Respetto de la pretensión octava y décima, decimoprimera, decimosegunda y decimotercera de la demanda:

El Despacho encuentra que éstas no son pretensiones, pues se encuentra que en estos numerales los accionantes aluden al reconocimiento de medios de prueba y solicitan su práctica, sustentan la improcedencia del requisito de procedibilidad frente al caso en concreto, arguyen e indican los derechos e intereses colectivos sobre los cuales solicitan protección y amparo, solicitan medidas coercitivas del Juez constitucional que deberán estudiarse solo al momento de abordarse el estudio fallo y requieren al Juez para que si, a bien estima necesario, practique la audiencia de pacto de cumplimiento propia del trámite de toda acción popular.

En razón de lo expuesto, deben entonces los accionantes en el término dispuesto para la subsanación de la demanda, adecuar dichas pretensiones o en su defecto prescindir de ellas, so pena de rechazo de la demanda.

EXPEDIENTE: No. 2500023410002021-00797-00
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE: MIGUEL ÁNGEL GÓMEZ Y OTRO
DEMANDADO: PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y OTROS
ASUNTO: INADMITE DEMANDA

3° Incumplimiento de lo dispuesto en el numeral 8° del artículo 162 del CPACA.

El numeral 8° del artículo 162 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, establece que el demandante, al presentar la demanda, simultáneamente deberá enviar por medio electrónico copia de ella y de sus anexos a los demandados, salvo cuando se soliciten medidas cautelares previas o se desconozca el lugar donde recibirá notificaciones el demandado.

Al respecto el numeral 8° del artículo 162 del CPACA dispone lo siguiente:

“ARTÍCULO 162. CONTENIDO DE LA DEMANDA. Toda demanda deberá dirigirse a quien sea competente y contendrá:

(...)

8. <Numeral adicionado por el artículo 35 de la Ley 2080 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> **El demandante, al presentar la demanda, simultáneamente deberá enviar por medio electrónico copia de ella y de sus anexos a los demandados**, salvo cuando se soliciten medidas cautelares previas o se desconozca el lugar donde recibirá notificaciones el demandado. **Del mismo modo deberá proceder el demandante cuando al inadmitirse la demanda presente el escrito de subsanación.** El secretario velará por el cumplimiento de este deber, sin cuya acreditación se inadmitirá la demanda. **De no conocerse el canal digital de la parte demandada, se acreditará con la demanda el envío físico de la misma con sus anexos.**

En caso de que el demandante haya remitido copia de la demanda con todos sus anexos al demandado, al admitirse la demanda, la notificación personal se limitará al envío del auto admisorio al demandado.”

Comoquiera que, en el caso bajo estudio no se solicitaron medidas cautelares previas por parte de los demandantes y estos tampoco acreditaron con la demanda el envío simultáneo de copia de la misma y de sus anexos por medio electrónico o físico a las autoridades demandadas, el Despacho inadmitirá la demanda ante falta del cumplimiento del requisito dispuesto en la norma en cita.

Deben entonces, los actores populares acreditar con la subsanación de la demanda, el envío simultáneo de copia del escrito subsanatorio y de sus anexos, tal como se encuentra establecido en la norma en cita. Del mismo modo deberán proceder los demandantes cuando presenten el escrito de subsanación de la presente demanda.

Así las cosas, en el término dispuesto para la subsanación de la demanda, el actor popular deberá subsanar los defectos de la demanda en la forma indicada por el Despacho, so pena de rechazo de la misma.

4° Falta de prueba que acredite la representación legal y/o vocería de los demandantes como representantes y/o voceros de las comunidades que dicen representar a través de la presente demanda.

Los señores MIGUEL ÁNGEL GÓMEZ y NELSON GUERRA CHAVARRO manifiestan actuar como representantes y/o voceros de las comunidades de los municipios de VILLAPINZÓN, TURMEQUÉ, NUEVO COLÓN, TIBANÁ y ÚMBITA en el departamento de Boyacá, pues señalan en esta ser líderes sociales y comunitarios de esas comunidades. Sin embargo, a pesar de precisar tal condición, omitieron allegar con la demanda los medios de prueba con los que sustenten la representación legal de las comunidades que dicen representar a través de la presente demanda.

De los medios prueba allegados por los demandantes, encuentra el Despacho que se anexaron varios cuadernos con firmas que dicen respaldar la presente acción popular. No obstante, las firmas por sí solas no generan representación legal alguna hacia los accionantes. En el caso sometido a examen como los demandantes son personas naturales, que dicen ser líderes sociales y comunitarios y, además no acreditan el ejercicio de la abogacía, la única forma para que puedan actuar en el presente medio de control en representación de las comunidades presuntamente afectadas sería a través de una certificación expedida por cada una de las alcaldías de los municipios anteriormente enunciados, en la que se indique la certificación y representación legal de las Juntas de

EXPEDIENTE: No. 2500023410002021-00797-00
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE: MIGUEL ÁNGEL GÓMEZ Y OTRO
DEMANDADO: PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y OTROS
ASUNTO: INADMITE DEMANDA

Acción Comunal en la que figuren como representantes los señores MIGUEL ÁNGEL GÓMEZ y NELSON GUERRA CHAVARRO.

No obstante, si en el caso de que los señores demandantes no cuenten con tal condición, estos podrán señalar en la demanda que actúan para el presente caso en nombre propio, pues la acción popular pretende la protección de derechos de todos los miembros de la comunidad o de quienes puedan eventualmente verse afectados con la omisión, vulneración o daño causado por la autoridad administrativa o el particular que cumpla funciones administrativas, por lo tanto, no sería necesario que, en este caso, todos los miembros de la comunidad actúen como accionantes en la presente demanda. No obstante, en el caso que los miembros de las comunidades presuntamente afectadas quieran hacer parte de la presente demanda podrán hacerlo como coadyuvantes en los términos establecidos en la Ley 472 de 1998³.

Teniendo en cuenta lo anterior, el Despacho

DISPONE:

CUESTIÓN ÚNICA. - INADMÍTESE la demanda presentada por los señores MIGUEL ÁNGEL GÓMEZ y NELSON GUERRA CHAVARRO para que en el término de tres (3) días, so pena de rechazo de la misma, subsanen los defectos señalados en la parte motiva de esta providencia.

La corrección y la demanda deberán presentarse en un solo escrito.”

1.6. Posteriormente, mediante auto de veintitrés (23) de julio de dos mil veintiuno (2021), la Sala de Decisión rechazó la referida demanda bajo las siguientes consideraciones:

“La Sala procederá a rechazar la presente demanda formulada en ejercicio del medio de control de protección de derechos e intereses colectivos, por las razones que pasan a exponerse a continuación.

1. Demanda

Los señores MIGUEL ÁNGEL GÓMEZ y NELSON GUERRA CHAVARRO quienes manifiestan actuar como representantes y/o voceros de las comunidades de los municipios de Villapinzón, Turmequé, Nuevo Colón, Tibaná y Úmbita en el departamento de Boyacá, formularon demanda en ejercicio del medio de control para la protección de derechos e intereses colectivos en contra de la PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, MINISTERIO DEL TRANSPORTE, DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN NACIONAL, INSTITUTO NACIONAL DE VIAS - INVÍAS, GOBERNACIÓN DE CUNDINAMARCA, GOBERNACIÓN DE BOYACÁ, ALCALDÍA MUNICIPAL DE VILLAPINZÓN, ALCALDÍA MUNICIPAL DE TURMEQUÉ, ALCALDÍA MUNICIPAL DE NUEVO COLÓN y ALCALDÍA MUNICIPAL DE TIBANÁ (Boyacá) con el fin de que se garantice la protección de los derechos e interés colectivos al goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias; la moralidad administrativa; el goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público; la defensa del patrimonio público; la defensa del patrimonio cultural de la Nación; la seguridad y salubridad públicas; la libre competencia económica; el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, y el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, consagrados en los literales a), b), d), e), f), g), i), j) y l) del artículo 4 de la

³ **ARTICULO 24. COADYUVANCIA.** Toda persona natural o jurídica podrá coadyuvar estas acciones, antes de que se profiera fallo de primera instancia. La coadyuvancia operará hacia la actuación futura. Podrán coadyuvar igualmente estas acciones las organizaciones populares, cívicas y similares, así como el Defensor del Pueblo o sus delegados, los Personeros Distritales o Municipales y demás autoridades que por razón de sus funciones deban proteger o defender los derechos e intereses colectivos.

EXPEDIENTE: No. 2500023410002021-00797-00
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE: MIGUEL ÁNGEL GÓMEZ Y OTRO
DEMANDADO: PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y OTROS
ASUNTO: INADMITE DEMANDA

Ley 472 de 1998, presuntamente vulnerados por el mal estado de la malla vial que comunica a los municipios Villapinzón, Turmequé, Nuevo Colón, Tibaná y Úmbita con la Capital de la República y con las provincias de Márquez y Lengupá en el departamento de Boyacá.

Con el fin de salvaguardar los derechos e intereses colectivos conculcados, solicitan que se acceda a las siguientes pretensiones:

“PRIMERA: Ordenar a las Entidades Accionadas dar cumplimiento a la Ley 1332 del año 2009 de fecha de julio 17, en especial a sus artículos, 2º en su numeral 4 que señala: Pavimentación de la Vía el Batán - Aposentos; y el numeral 11, el cual indica sobre la: **Pavimentación de la vía Turmequé-Villapinzón. Dicho artículo 2o.** indica también: **“Autorízase al Gobierno Nacional para que de acuerdo con la disponibilidad presupuestal y lineamientos del marco fiscal de mediano plazo, considere incorporar las partidas presupuestales para concurrir a la finalidad de las siguientes obras de utilidad pública y de interés social en el municipio de Tibaná, departamento de Boyacá, así:**

(...)

- **Pavimentación de la Vía el Batán — Aposentos.**

(...)

- **Pavimentación de la vía Turmequé—Villapinzón.**

SEGUNDA: Ordenar a las Entidades Accionadas hacer los estudios técnicos y necesarios, y realizar y gestionar los proyectos para la pavimentación de la vía Villapinzón, Turmequé, Nuevo Colon y Tabaná.

TERCERA: Ordenar a las Entidades Accionadas asignar los recursos presupuestales necesarios para la pavimentación de la vía en mención en esta Acción Popular y/o Acción de Cumplimiento.

CUARTA: *Ordenar a las Entidades Accionadas que pavimenten la vía Villapinzón, Turmequé, Nuevo Colon y Tibaná. Para mejorar las condiciones de desarrollo en todos los ámbitos mencionados anteriormente de la región.*

QUINTO: Así mismo, solicitamos Señores Magistrados se ordene a las Entidades Accionadas el cumplimiento y ejecución del Artículo 3o. de la misma ley, donde se autoriza al Gobierno Nacional para efectuar las apropiaciones presupuestales necesarias para la pavimentación de la vía Villapinzón, Turmequé, Nuevo Colón y Tibaná.

SEXTA: Por último, ordenar a las Entidades Accionadas a realizar los Convenios Interadministrativos y de Contratación Estatal que se requieran para la ejecución de la pavimentación de la vía Villapinzón, Turmequé, Nuevo Colón y Tibaná, así con esto dar cumplimiento a la Ley 1332 del 2009.

SEPTIMA: Señores Magistrados solicitamos que si los funcionarios de las Entidades Accionadas no acatan el fallo de la Acción de Tutela y/o de Cumplimiento se compulsen copias a los Entes de Control para su investigación y sanción.

OCTAVA: Solicitamos Señores Magistrados si tiene a bien ordenar y/o mimbrar una comisión de verificación e inspección para ser enviada al lugar (vía Villapinzón — Tabaná) para constatar los hechos y real estado de dicha vía.

DECIMA: Por último, Señores Magistrados solicitamos que partiendo del principio procesal de carga dinámica de la prueba, ordene a las Entidades Accionadas allegar o enviar los correspondientes Planes de Desarrollo desde el año 2004 a la fecha (2021).

OCTAVA: Solicito Señores Magistrados revisar las firmas de la comunidad afectada por el mal estado de la vía, dichas firmas confirman el interés y el apoyo que se brinda a esta Acción Popular y/o de Cumplimiento.

NOVENA: Señor Magistrado, los departamentos y los municipios mencionados, en sus planes o programas de desarrollo en el tema o en el acápite de infraestructura vial no se ha tenido en cuenta la ejecución de la Ley 1332 del año 2009 de fecha de julio 17, y no se ha

EXPEDIENTE: No. 2500023410002021-00797-00
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE: MIGUEL ÁNGEL GÓMEZ Y OTRO
DEMANDADO: PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y OTROS
ASUNTO: INADMITE DEMANDA

dado cumplimiento en la pavimentación de la vía que comunica a estos municipios con la capital del país.

DECIMA: Señor Magistrado, conforme a la Ley 472 de 1998 que indica en el artículo 10º.— acerca del Agotamiento Opcional de la Vía Gubernativa. Cuando el derecho o interés colectivo se vea amenazado o vulnerado por la actividad de la administración, no será necesario interponer previamente los recursos administrativos como requisito para intentar la acción popular.

DECIMA PRIMERA: La indicación de los derechos o interés colectivos amenazados o vulnerados, son los siguientes: según Artículo 4º De la Ley 472 de 1998 — Derechos e Intereses Colectivos. Son derechos e intereses colectivos, entre otros, los relacionados con: a) El goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias; b) La moralidad administrativa; d) El goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público; e) La defensa del patrimonio público; f) La defensa del patrimonio cultural de la Nación; g) La seguridad y salubridad públicas; i) La libre competencia económica; j) El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna; l) El derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente; Igualmente son derechos e intereses colectivos los definidos como tales en la Constitución, las leyes ordinarias y los tratados de Derecho Internacional celebrados por Colombia y todos los derechos y principios que ya se han nombrado en los hechos y en las pretensiones de esta Acción Popular y/o subsidiariamente también Acción de Cumplimiento.

DECIMA SEGUNDA: Señores Magistrados si tienen a bien convocar al Pacto de cumplimiento que indica el Artículo 27º de la Ley 472 de 1998 - Pacto de Cumplimiento. El juez, dentro de los tres (3) días siguientes al vencimiento del término de traslado de la demanda, citará a las partes y al Ministerio Público a una audiencia especial en la cual el juez escuchará las diversas posiciones sobre la acción instaurada, pudiendo intervenir también las personas naturales o jurídicas que hayan registrado comentarios escritos sobre el proyecto. La intervención del Ministerio Público y de la entidad responsable de velar por el derecho o interés colectivo será obligatoria. La inasistencia a esta audiencia por parte de los funcionarios competentes, hará que incurran en causal de mala conducta, sancionable con destitución del cargo (...)

DECIMA TERCERA: Señores Magistrados solicito por favor dar cumplimiento a las Medidas coercitivas y otras disposiciones Artículo 41º. De la Ley 472 de 1998 — acerca del DESACATO. se adelanten por acciones populares, incurrirá en multa hasta de cincuenta (50) salarios mínimos mensuales con destino al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, conmutables en arresto hasta de seis (6) meses, sin perjuicio de las sanciones penales a que hubiere lugar. La sanción será impuesta por la misma autoridad que profirió la orden judicial, mediante trámite incidental y será consultada al superior jerárquico, quien decidirá en el término de tres (3) días si debe revocarse o no la sanción. La consulta se hará en efecto devolutivo.”

2. Auto inadmisorio

Mediante auto del día doce (12) de julio de dos mil veintiuno (2021) se inadmitió la presente demanda, en razón a que el actor popular: (i) No demostró haber agotado el requisito de la reclamación ante las entidades demandadas contenido en los artículos 144⁴ y numeral 4º del artículo 161⁵ del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo;

⁴ “**ARTÍCULO 144. PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS.**

(...)

Antes de presentar la demanda para la protección de los derechos e intereses colectivos, el demandante debe solicitar a la autoridad o al particular en ejercicio de funciones administrativas que adopte las medidas necesarias de protección del derecho o interés colectivo amenazado o violado. Si la autoridad no atiende dicha reclamación dentro de los quince (15) días siguientes a la presentación de la solicitud o se niega a ello, podrá acudir ante el juez. Excepcionalmente, se podrá prescindir de este requisito, cuando exista inminente peligro de ocurrir un perjuicio irremediable en contra de los derechos e intereses colectivos, situación que deberá sustentarse en la demanda (...).”

⁵ “**ARTÍCULO 161. REQUISITOS PREVIOS PARA DEMANDAR.** La presentación de la demanda se someterá al cumplimiento de requisitos previos en los siguientes casos:

(...)

EXPEDIENTE: No. 2500023410002021-00797-00
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE: MIGUEL ÁNGEL GÓMEZ Y OTRO
DEMANDADO: PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y OTROS
ASUNTO: INADMITE DEMANDA

(ii) Por la indebida formulación de las pretensiones de la demanda, pues en ellas, solicita el cumplimiento de una norma con fuerza material de ley expedida con ocasión de la celebración de los 470 años de la Villa Hispánica del municipio de Tibaná, departamento de Boyacá. Solicita medidas de acción para los funcionarios que no cumplan la decisión de acción de tutela y/o de cumplimiento que nada tiene que ver con el presente medio de control. Requiere medidas coercitivas del juez constitucional, sin existir hasta este momento procesal, decisión favorable a las pretensiones de la demanda en primera instancia, pues hasta el momento nos encontramos en la etapa de admisión, inadmisión o rechazo de la demanda; (iii) No acreditarse al momento de la presentación de la demanda el envío simultáneo de copia de la demanda y de sus anexos mediante mensaje de datos al canal digital dispuesto para las notificaciones judiciales de las autoridades y/o particulares demandadas en el presente medio de control o mediante el envío físico de la misma con sus anexos a la dirección de correspondencia de éstas, de conformidad con el numeral 8° del artículo 162⁶ del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo; y, (iv) Por la falta de acreditación del medio de prueba con el que demuestren la representación legal y/o vocería de los demandantes como representantes y/o voceros de las comunidades de los municipios de Villapinzón, Turmequé, Nuevo Colón, Tibaná y Úmbita en el departamento de Boyacá.

El actor popular contaba con el término improrrogable de tres (3) días para la subsanación de los defectos señalados en dicha providencia.

3. Consideraciones de la Sala

El auto inadmisorio de la demanda fue notificado por estado fijado por la Secretaría de la Sección Primera de esta Corporación el día trece (13) de julio de dos mil veintiuno (2021). Lo anterior significa que el término legal para la subsanación de la demanda vencía el día dieciséis (16) de julio de la misma anualidad. Sin embargo, la Sala advierte que, los actores populares guardaron silencio y no emitieron pronunciamiento alguno frente a la inadmisión de la demanda.

Comoquiera que los actores populares se abstuvieron de subsanar los defectos de la demanda dentro del término legal dispuesto para ello, la Sala procederá con su rechazo en virtud del artículo 20 de la Ley 472 de 1998:

“Art. 20.- Admisión de la demanda. Dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la presentación de la demanda o petición inicial, el juez competente se pronunciará sobre su petición.

Inadmitirá la demanda que no cumpla con los requisitos señalados en esta ley, precisando los defectos de que adolezca para que el demandante los subsane en el término de tres (3) días. Si este no hiciere, el juez la rechazará.” (Resaltado por la Sala)

Por lo anteriormente expuesto, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A,

RESUELVE

PRIMERO: **RECHÁZASE** la demanda formulada por los señores MIGUEL ÁNGEL GÓMEZ y NELSON GUERRA CHAVARRO, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: **ARCHÍVASE** el expediente previas las anotaciones del caso.”

4. Cuando se pretenda la protección de derechos e intereses colectivos se deberá efectuar la reclamación prevista en el artículo 144 de este Código.

(...)”

⁶ “ARTÍCULO 162. CONTENIDO DE LA DEMANDA. Toda demanda deberá dirigirse a quien sea competente y contendrá:

(...)

8. <Numeral adicionado por el artículo 35 de la Ley 2080 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> **El demandante, al presentar la demanda, simultáneamente deberá enviar por medio electrónico copia de ella y de sus anexos a los demandados, salvo cuando se soliciten medidas cautelares previas o se desconozca el lugar donde recibirá notificaciones el demandado. Del mismo modo deberá proceder el demandante cuando al inadmitirse la demanda presente el escrito de subsanación. El secretario velará por el cumplimiento de este deber, sin cuya acreditación se inadmitirá la demanda. De no conocerse el canal digital de la parte demandada, se acreditará con la demanda el envío físico de la misma con sus anexos.**

En caso de que el demandante haya remitido copia de la demanda con todos sus anexos al demandado, al admitirse la demanda, la notificación personal se limitará al envío del auto admisorio al demandado”.

EXPEDIENTE:	No. 2500023410002021-00797-00
MEDIO DE CONTROL:	PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE:	MIGUEL ÁNGEL GÓMEZ Y OTRO
DEMANDADO:	PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y OTROS
ASUNTO:	INADMITE DEMANDA

2. CONSIDERACIONES.

Visto el informe secretarial que antecede, encuentra el Despacho que la demanda presenta los mismos defectos de la acción popular identificada con el No. **250002341000-2021-00797-00**, al ser la presente demanda idéntica a la que fuera estudiada bajo el radicado No. **2500023410002021-00478-00**.

Así las cosas, los defectos de la demanda deberán ser subsanados por la parte actora, so pena de rechazo de la demanda en los términos que establece el artículo 20 de la Ley 472 de 1998, el cual se transcribe a continuación:

“ARTICULO 20.

(...)

Inadmitirá la demanda que no cumpla con los requisitos señalados en esta ley, precisando los defectos de que adolezca para que el demandante los subsane en el término de tres (3) días. Si éste no lo hiciere, el juez la rechazará.”

3. CASO CONCRETO.

El inciso segundo del artículo segundo de la Ley 472 de 1998, en desarrollo del *artículo 88 de la Constitución Política*, dispone que las acciones populares se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible; y al tenor *del artículo 9º ibídem*, esas acciones proceden contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos.

Así las cosas, en el caso que se estudia la parte actora ha omitido dar cumplimiento de los requisitos legales contenidos en las leyes 472 de 1998 y 1437 de 2011, esta última norma jurídica con sus modificaciones contenidas en la ley 2080 de 2021, las cuales pasan a señalarse a continuación:

EXPEDIENTE: No. 2500023410002021-00797-00
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE: MIGUEL ÁNGEL GÓMEZ Y OTRO
DEMANDADO: PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y OTROS
ASUNTO: INADMITE DEMANDA

3.1. Falta de agotamiento de la solicitud a las autoridades como presupuesto de procedibilidad de la acción popular.

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo expedido mediante Ley 1437 de 2011, y que comenzó a regir desde el 2 de julio de 2012⁷, introdujo significativas innovaciones a la acción popular regulada en la Ley 472 de 1998. Una de estas novedades es la exigencia del agotamiento de un requisito previo, sin el cual no es posible ejercer el medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos, el cual consiste en que el demandante debe solicitar previamente a la autoridad o particular en ejercicio de funciones administrativas, que adopte las medidas necesarias para proteger el derecho o interés colectivo amenazado o violado.

Para el efecto, la entidad o el particular cuentan con los 15 días siguientes a la presentación de la solicitud para adoptar las medidas que sean necesarias para hacer cesar la amenaza o violación del derecho o interés colectivo.

La reclamación previa solo podrá omitirse en caso de que exista un inminente peligro de ocurrir un perjuicio irremediable, en contra de los derechos e intereses colectivos, cuestión ésta que deberá sustentarse y probarse en la demanda.

A su vez, el artículo 161 del CPACA, preceptúa:

ARTÍCULO 161. Requisitos Previos para Demandar. La presentación de la demanda se someterá al cumplimiento de requisitos previos en los siguientes casos:

(...)

4. Cuando se pretenda la protección de derechos e intereses colectivos se deberá efectuar la reclamación prevista en el artículo 144 de este Código.

(...)”.

⁷ Artículo 308.

EXPEDIENTE:	No. 2500023410002021-00797-00
MEDIO DE CONTROL:	PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE:	MIGUEL ÁNGEL GÓMEZ Y OTRO
DEMANDADO:	PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y OTROS
ASUNTO:	INADMITE DEMANDA

Así las cosas, a partir de la entrada en vigencia del CPACA, para demandar, el actor debe demostrar que previamente formuló reclamación ante la entidad presuntamente responsable de hacer cesar la afectación o amenaza del derecho o interés colectivo, a menos que exista un inminente peligro de ocurrir un perjuicio irremediable, situación que debe analizarse en el presente caso.

En el caso concreto, frente al requisito de procedibilidad establecido por el legislador en el artículo 144 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el actor popular justifica su incumplimiento al manifestar en el numeral décimo repetido de las pretensiones de la demanda ⁸ que *“conforme a la Ley 472 de 1998 que indica en el artículo 10º (...) Cuando el derecho o interés colectivo se vea amenazado o vulnerado por la actividad de la administración, no será necesario interponer previamente los recursos administrativos como requisito para intentar la acción popular”*

Si bien, los actores populares han narrado una serie de hechos para justificar la falta del agotamiento del requisito de procedibilidad dispuesto por el legislador, es lo cierto que en el caso sometido a examen, no nos encontramos frente a la existencia de un inminente peligro de ocurrir un perjuicio irremediable, pues de los hechos de la demanda y de las pruebas allegadas con la misma, el Despacho encuentra que, hasta este momento procesal, no se evidencia sustento probatorio con el que se determine la existencia de un inminente peligro de ocurrir un perjuicio irremediable como el alegado en el presente medio de control.

En consecuencia, resulta imperativo inadmitir la demanda a fin de que se acredite el agotamiento de la solicitud expresa ante todas las autoridades, pues sólo así puede advertirse su renuencia y justificarse la puesta en conocimiento del asunto ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Deben entonces, los demandantes en el término dispuesto para la subsanación de la demanda, aportar los medios de prueba con los que demuestren el cumplimiento del

⁸ En las pretensiones de la demanda, el demandante repite dos veces el numeral décimo, por ello se hace alusión en este caso, al numeral décimo repetido de las pretensiones de la demanda.

EXPEDIENTE:	No. 2500023410002021-00797-00
MEDIO DE CONTROL:	PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE:	MIGUEL ÁNGEL GÓMEZ Y OTRO
DEMANDADO:	PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y OTROS
ASUNTO:	INADMITE DEMANDA

requisito de procedibilidad contenido en los artículos 144 y el numeral 4º del artículo 161 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

3.2. Indebida formulación de las pretensiones de la demanda.

3.2.1. Respeto de las pretensiones primera, quinta, sexta y novena de la demanda:

Con las pretensiones primera, quinta, sexta y novena de la demanda se solicita se ordene a las entidades accionadas dar cumplimiento a lo previsto en la Ley 1332 del año 2009 *“Por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 470 años de la Villa Hispánica del municipio de Tibaná, departamento de Boyacá”*.

Al respecto, el Despacho precisa que las pretensiones anteriormente indicadas tienen por finalidad hacer efectivo el cumplimiento de una norma con fuerza material de ley que impone determinada actuación a las autoridades. No obstante, a través del presente medio de control no es posible acceder a esta clase de pretensiones, pues, el inciso segundo del artículo 2 de la Ley 472 de 1998, en desarrollo del *artículo 88 de la Constitución Política*, dispone que las acciones populares se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible; y al tenor del artículo 9º *ibídem*, este tipo de acciones proceden contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos.

Deben entonces, los accionantes en el término dispuesto para la subsanación de la demanda, adecuar las pretensiones primera, quinta, sexta y novena de la demanda, en consideración a los fines establecidos por el legislador para la acción popular o en su defecto prescindir de ellas.

3.2.2. Respeto de la pretensión séptima de la demanda:

EXPEDIENTE:	No. 2500023410002021-00797-00
MEDIO DE CONTROL:	PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE:	MIGUEL ÁNGEL GÓMEZ Y OTRO
DEMANDADO:	PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y OTROS
ASUNTO:	INADMITE DEMANDA

Con la pretensión séptima de la demanda solicitan los demandantes la adopción de medidas respecto de los funcionarios de las entidades accionadas que no acaten el fallo de la acción de tutela y/o de cumplimiento y se compulsen copias a los entes de control para su investigación y sanción.

Al respecto el Despacho precisa que la presente demanda se ha instaurado para los fines establecidos para la acción popular, tal como lo señalan los demandantes en el acápite de la demanda que denominó “proceso”. No obstante, se observa que la pretensión séptima hace referencia a las medidas coercitivas del Juez para otras acciones constitucionales diferentes a la señalada para la presente demanda.

En razón de lo anterior, deben entonces los accionantes en el término dispuesto para la subsanación de la demanda, adecuar la pretensión séptima de la demanda, en consideración a los fines establecidos por el legislador para la acción popular o en su defecto prescindir de ella.

3.2.3. Respecto de la pretensión octava y décima, decimoprimer, decimosegunda y decimotercera de la demanda:

El Despacho encuentra que éstas no son pretensiones, pues se encuentra que en estos numerales los accionantes aluden al reconocimiento de medios de prueba y solicitan su practica, sustentan la improcedencia del requisito de procedibilidad frente al caso en concreto, arguyen e indican los derechos e intereses colectivos sobre los cuales solicitan protección y amparo, solicitan medidas coercitivas del Juez consticional que deberán estudiarse solo al momento de abordarse el estudio fallo y requieren al Juez para que si, a bien estima necesario, practique la audiencia de pacto de cumplimiento propia del trámite de toda acción popular.

En razón de lo expuesto, deben entonces los accionantes en el término dispuesto para la subsanación de la demanda, adecuar dichas pretensiones o en su defecto prescindir de ellas, so pena de rechazo de la demanda.

EXPEDIENTE: No. 2500023410002021-00797-00
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE: MIGUEL ÁNGEL GÓMEZ Y OTRO
DEMANDADO: PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y OTROS
ASUNTO: INADMITE DEMANDA

3.3. Incumplimiento de lo dispuesto en el numeral 8° del artículo 162 del CPACA.

El numeral 8° del artículo 162 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, establece que el demandante, al presentar la demanda, simultáneamente deberá enviar por medio electrónico copia de ella y de sus anexos a los demandados, salvo cuando se soliciten medidas cautelares previas o se desconozca el lugar donde recibirá notificaciones el demandado.

Al respecto el numeral 8° del artículo 162 del CPACA dispone lo siguiente:

“ARTÍCULO 162. CONTENIDO DE LA DEMANDA. Toda demanda deberá dirigirse a quien sea competente y contendrá:

(...)

8. <Numeral adicionado por el artículo 35 de la Ley 2080 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> El demandante, al presentar la demanda, simultáneamente deberá enviar por medio electrónico copia de ella y de sus anexos a los demandados, salvo cuando se soliciten medidas cautelares previas o se desconozca el lugar donde recibirá notificaciones el demandado. Del mismo modo deberá proceder el demandante cuando al inadmitirse la demanda presente el escrito de subsanación. El secretario velará por el cumplimiento de este deber, sin cuya acreditación se inadmitirá la demanda. De no conocerse el canal digital de la parte demandada, se acreditará con la demanda el envío físico de la misma con sus anexos.

En caso de que el demandante haya remitido copia de la demanda con todos sus anexos al demandado, al admitirse la demanda, la notificación personal se limitará al envío del auto admisorio al demandado.”

Comoquiera que, en el caso bajo estudio no se solicitaron medidas cautelares previas por parte de los demandantes y estos tampoco acreditaron con la demanda el envío simultáneo de copia de la misma y de sus anexos por medio electrónico o físico a las autoridades demandadas, el Despacho inadmitirá la demanda ante falta del cumplimiento del requisito dispuesto en la norma en cita.

Deben entonces, los actores populares acreditar con la subsanación de la demanda, el envío simultáneo de copia del escrito subsanatorio y de sus anexos, tal como se

EXPEDIENTE:	No. 2500023410002021-00797-00
MEDIO DE CONTROL:	PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE:	MIGUEL ÁNGEL GÓMEZ Y OTRO
DEMANDADO:	PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y OTROS
ASUNTO:	INADMITE DEMANDA

encuentra establecido en la norma en cita. Del mismo modo deberán proceder los demandantes cuando presenten el escrito de subsanación de la presente demanda.

Así las cosas, en el término dispuesto para la subsanación de la demanda, el actor popular deberá subsanar los defectos de la demanda en la forma indicada por el Despacho, so pena de rechazo de la misma.

3.5. Falta de prueba que acredite la representación legal y/o vocería de los demandantes como representantes y/o voceros de las comunidades que dicen representar a través de la presente demanda.

Los señores MIGUEL ÁNGEL GÓMEZ y NELSON GUERRA CHAVARRO manifiestan actuar como representantes y/o voceros de las comunidades de los municipios de VILLAPINZÓN, TURMEQUÉ, NUEVO COLÓN, TIBANÁ y ÚMBITA en el departamento de Boyacá, pues señalan en esta ser líderes sociales y comunitarios de esas comunidades. Sin embargo, a pesar de precisar tal condición, omitieron allegar con la demanda los medios de prueba con los que sustenten la representación legal de las comunidades que dicen representar a través de la presente demanda.

De los medios prueba allegados por los demandantes, encuentra el Despacho que se anexaron varios cuadernos con firmas que dicen respaldar la presente acción popular. No obstante, las firmas por si solas no generan representación legal alguna hacia los accionantes. En el caso sometido a examen como los demandantes son personas naturales, que dicen ser líderes sociales y comunitarios y, además no acreditan el ejercicio de la abogacía, la única forma para que puedan actuar en el presente medio de control en representación de las comunidades presuntamente afectadas sería a través de una certificación expedida por cada una de las alcaldías de los municipios anteriormente enunciados, en la que se indique la certificación y representación legal de las Juntas de Acción Comunal en la que figuren como representantes los señores MIGUEL ÁNGEL GÓMEZ y NELSON GUERRA CHAVARRO.

EXPEDIENTE: No. 2500023410002021-00797-00
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE: MIGUEL ÁNGEL GÓMEZ Y OTRO
DEMANDADO: PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y OTROS
ASUNTO: INADMITE DEMANDA

No obstante, si en el caso de que los señores demandantes no cuenten con tal condición, estos podrán señalar en la demanda que actúan para el presente caso en nombre propio, pues la acción popular pretende la protección de derechos de todos los miembros de la comunidad o de quienes puedan eventualmente verse afectados con la omisión, vulneración o daño causado por la autoridad administrativa o el particular que cumpla funciones administrativas, por lo tanto, no sería necesario que, en este caso, todos los miembros de la comunidad actúen como accionantes en la presente demanda. No obstante, en el caso que los miembros de las comunidades presuntamente afectadas quieran hacer parte de la presente demanda podrán hacerlo como coadyuvantes en los términos establecidos en la Ley 472 de 1998⁹.

Teniendo en cuenta lo anterior, el Despacho

DISPONE:

CUESTIÓN ÚNICA. - INADMÍTESE la demanda presentada por los señores MIGUEL ÁNGEL GÓMEZ y NELSON GUERRA CHAVARRO para que en el término de tres (3) días, so pena de rechazo de la misma, subsanen los defectos señalados en la parte motiva de esta providencia.

La corrección y la demanda deberán presentarse en un solo escrito.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

(Firmado Electrónicamente)
FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA
Magistrado

La presente providencia fue firmada electrónicamente en la plataforma del Consejo de Estado denominada SAMAI por el Magistrado Felipe Alirio Solarte Maya - Sección Primera Subsección "A" del Tribunal Administrativo de Cundinamarca. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA.

⁹ **ARTICULO 24. COADYUVANCIA.** Toda persona natural o jurídica podrá coadyuvar estas acciones, antes de que se profiera fallo de primera instancia. La coadyuvancia operará hacia la actuación futura. Podrán coadyuvar igualmente estas acciones las organizaciones populares, cívicas y similares, así como el Defensor del Pueblo o sus delegados, los Personeros Distritales o Municipales y demás autoridades que por razón de sus funciones deban proteger o defender los derechos e intereses colectivos.



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

Bogotá, D.C., veintiséis (26) de octubre del dos mil veintiuno (2021)

AUTO INTERLOCUTORIO No. 2021-10-611 AC

NATURALEZA: ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO
RADICACIÓN: 25000-23-41-000-2021-00943-00
DEMANDANTE: JESUS EDUARDO CAMACHO ROMERO.
DEMANDADO: CAJA DE RETIRO DE LAS FUERZAS MILITARES
TEMA: Cumplimiento del artículo 233 literal b del Decreto Ley 095 de 1989.
ASUNTO: Auto inadmite demanda.

Magistrado ponente: **MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN**

Procede el Tribunal en Sala Unitaria a estudiar y decidir de manera oportuna sobre la admisión de la demanda de cumplimiento, de conformidad con lo siguientes:

I. ANTECEDENTES.

El señor JESÚS EDUARDO CAMACHO ROMERO por conducto de apoderado, formula acción de cumplimiento en contra de la CAJA DE RETIRO DE LAS FUERZAS MILITARES - CREMIL, solicitando previo los trámites del proceso se les imponga el forzoso cumplimiento del artículo 233 literal b del Decreto Ley 095 de 1989, cuyo tenor literal dispone:

“Decreto 95 de 1989

Por el cual se reforma el Estatuto de Carrera de Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares

Artículo 233. TRAMITE DE EXPEDIENTES. Las Secciones de Prestaciones Sociales de las Fuerzas conformarán sendos expedientes administrativos de prueba, para el reconocimiento de prestaciones sociales a cargo del Tesoro Nacional y de la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares, los cuales surtirán el siguiente trámite:

a) Prestaciones a cargo del Tesoro Público.

El expediente se enviará a la Secretaría General del Ministerio de Defensa para su estudio y resolución. Si la Hoja de Servicios no reune los requisitos legales, será devuelta por el Secretario General del Ministerio al respectivo Comando de Fuerza para su modificación.

b) Prestaciones a cargo de la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares.

El expediente se enviará a la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares para su estudio y resolución. Si la Hoja de Servicios no reune los requisitos legales, será devuelta por el Director General al respectivo Comando de Fuerza para su modificación.

Parágrafo. Ejecutoriada la providencia administrativa, los expedientes se enviarán al archivo correspondiente. (...)

Señala que la entidad ha desacatado lo dispuesto en la norma enunciada en tanto en el trámite de asignación de retiro del señor CAMARCHO ROMERO no se efectuó la devolución al Director del CREMIL ante incumplimiento de requisitos legales; ello, como quiera que al momento de liquidar su asignación de retiro el Director del CREMIL erróneamente modificó el porcentaje de subsidio familiar de manera arbitraria e ilegal careciendo de competencia para ello.

En consecuencia, solicita se ordene al Director General del CREMIL dar cumplimiento estricto a lo ordenado en el Decreto Ley 095 de 1989, artículo 233, literal b en el sentido de enviar la hoja de servicios del señor JESÚS EDUARDO CAMACHO ROMERO al COMANDO DEL EJÉRCITO, para la revisión y decisión sobre el porcentaje de subsidio familiar a que tiene derecho, como parte de los factores de liquidación constitutivos de su asignación de retiro.

II. CONSIDERACIONES.

1. Jurisdicción y competencia.

Conforme al artículo 3 de la Ley 393 de 1997 y el artículo 146 de la Ley 1437 de 2011, a la jurisdicción contencioso administrativa se le asignó el conocimiento de esta acción consagrada en el artículo 87 Constitucional.

En materia de competencia, les corresponde a los Tribunales Administrativos las acciones de cumplimiento en primera instancia, de acuerdo con lo dispuesto por el numeral 16 del artículo 152 de la Ley 1437 de 2011, cuando se exija el cumplimiento de normas de rango legal y reglamentario o actos administrativos de autoridades del orden nacional o las personas que dentro de ese mismo ámbito desempeñen funciones administrativas.

En este preciso asunto, la acción de cumplimiento está dirigida contra la CAJA DE RETIRO DE LAS FUERZAS MILITARES, organismo del orden nacional.

2. Legitimidad de las partes.

La legitimación en la causa de hecho hace referencia a la relación procesal entre la demandante y el demandado por medio de la pretensión procesal, es decir, se trata de un vínculo jurídico cuyo génesis es la atribución de una conducta en la demanda, y de su notificación al accionado, es entonces la capacidad jurídica procesal de las partes.

De otro lado, la legitimación en la causa material alude a la participación real de las personas en la circunstancia fáctica que dio origen a la

formulación de la acción, sin que sea relevante el extremo de la litis del que se trate, así las cosas la legitimación en la causa se refiere a la calidad que tiene una persona para formular o contradecir las pretensiones de la demanda por cuanto es sujeto de la relación jurídica sustancial, es decir que exista identidad en la relación procesal y la relación sustancial.

En este caso existe legitimación por activa por cuanto el artículo 87 Constitucional, permite la interposición del medio de control a cualquier persona o entidad, sea pública o privada, nacional o extranjera en su imperativa disposición: *Toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo.*

En lo atinente a la legitimación por pasiva, en este momento procesal se encuentra configurada, al estimar el accionante que esta acción se dirige contra la CAJA DE RETIRO DE LAS FUERZAS MILITARES - CREMIL entidad a quien arguye el accionante compete el cumplimiento de lo establecido en el artículo 233 literal b del Decreto Ley 095 de 1989.

3. Identificación de la norma o acto administrativo del cual se pide su cumplimiento.

La acción de cumplimiento incoada fue creada para el cumplimiento de una **norma con fuerza material de Ley** (Manifestación de la voluntad general, impersonal y abstracta contenida en leyes o Decretos con fuerza de ley cuyo fin es mandar, permitir, prohibir o castigar) o **acto administrativo** (manifestación de la voluntad de la administración que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas de carácter general), ya que para actos de carácter particular o concreto se debe acudir a la acción ordinaria, salvo que para el afectado haya un peligro grave e inminente.

En el presente asunto, la parte accionante invoca como incumplido el artículo 233 literal b del Decreto Ley 095 de 1989 por parte de la CAJA DE RETIRO DE LAS FUERZAS MILITARES - CREMIL.

4. La renuencia como requisito de procedibilidad.

En efecto, la renuencia consiste en la actitud expresa o tácita negativa que asume una autoridad ante el reclamo o requerimiento que le formula un interesado para que cumpla con una norma con fuerza material de ley o un acto administrativo, y por eso ha sido previsto como un requisito en la Ley 393 de 1997 para el ejercicio de la acción de cumplimiento prevista en la norma constitucional, convirtiéndose en un anexo necesario tanto la prueba de la renuencia como la copia del acto administrativo incumplido cuando no tenga alcance nacional.

Y esta renuencia debe reunir los siguientes requisitos: (i) Formular petición a la autoridad de quien se pretende el cumplimiento; (ii) la solicitud debe hacerse de manera precisa, esto es, indicando en forma concreta la disposición de la cual se pide su cumplimiento de normas constitucionales; (iii) que el deber omitido se halle consagrado en un mandato imperativo,

inobjetable y exigible a la autoridad a la cual se le formula el cumplimiento; (iv) el sustento en que se funda el incumplimiento; (v) tratándose de un acto particular, lo debe formular el interesado o legitimado para hacerlo y (vi) que la autoridad se ratifique en el incumplimiento o no conteste en el término de diez (10) días contados a partir de la solicitud.

El numeral 5° del artículo 10 de la Ley 393 de 1997, dispone que la solicitud de cumplimiento deberá contener entre otras cosas, la prueba de la renuencia, esto es, la demostración de haberle pedido directamente su cumplimiento a la autoridad respectiva.

Sobre este aspecto, tenemos que la Jurisprudencial del Alto Tribunal de lo Contencioso Administrativo, ha decantado al respecto la siguiente tesis:

“El requisito de la renuencia para la procedencia de la acción contempla el estudio de dos aspectos: De un lado, la reclamación del cumplimiento y, de otro, la renuencia. El primero, se refiere a la solicitud dirigida a la autoridad o al particular que incumple la norma, la cual constituye la base de la renuencia”¹

En el asunto bajo análisis, se observa que la parte accionante allega evidencia de haber interpuesto petición de cumplimiento del artículo 233 literal b del Decreto Ley 095 de 1989 ante el DIRECTOR DE LA CAJA DE RETIRO DE LAS FUERZAS MILITARES, el pasado 03 de febrero de 2020, encontrándose agotado el requisito de constitución en renuencia en los términos del numeral 5° del artículo 10 de la Ley 393 de 1997.

Se destaca, que la constitución en renuencia no solo es un requisito formal de la demanda sino, un requisito de procedibilidad del medio de control jurisdiccional de cumplimiento de normas con fuerza material de ley o de actos administrativos.

5. Requisitos formales de la solicitud.

Finalmente, se tiene que el legislador en el artículo 10 de la Ley 393 de 1997, dispuso que la demanda debe cumplir siguientes requisitos formales: (1) El nombre, identificación y lugar de residencia de la persona que instaura la acción (fls. 8 y 9); (2) La determinación de la norma con fuerza material de Ley o Acto Administrativo incumplido (fl. 1); (3) Una narración de los hechos constitutivos del incumplimiento (fls. 1 y 2), (4) Determinación de la autoridad o particular incumplido (fl. 1); (5) Prueba de la renuencia, que consiste en la demostración de haberle pedido directamente su cumplimiento a la autoridad respectiva (anexo 16), (6) solicitud de pruebas y enunciación de las que pretenda hacer valer (Fls. 4 y 5).

Sin embargo, no se evidencia que la parte demandante hubiese acreditado el cumplimiento del artículo 6° del Decreto Legislativo 806 de 2020, que le

¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Consejero ponente: Darío Quiñonez Pinilla. Sentencia del veintisiete (27) de febrero de dos mil quince (2015). Radicación: 25000-23-26-2002-2896-01(ACU).

impone el deber de remitir simultáneamente copia de la demanda y sus anexos al correo electrónico de la entidad demandada y en esa medida, lo procedente será inadmitir la demanda con pretensiones de cumplimiento formulada por el señor JESÚS EDUARDO CAMACHO ROMERO.

6. La procedencia o improcedencia de la acción.

Resulta pertinente recordar que la acción de cumplimiento si bien busca materializar leyes y actos administrativos que contengan mandato claros, inobjetables, se rige igualmente por el principio de subsidiariedad, y la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, han señalado que para poder ingresar a un estudio de fondo, sobre el mérito de la disposición presuntamente incumplida por la autoridad pública o el particular que cumpla función administrativa, debe habilitarse previamente su procedencia, como presentar la prueba de la constitución en renuencia (art. 12); no existir otro medio de defensa judicial, salvo acción de tutela; no perseguir el cumplimiento de una norma que establece gastos etc., so pena de que la acción resulte improcedente.

En consecuencia, el Despacho

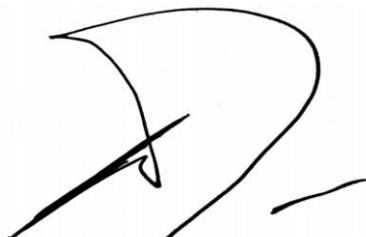
RESUELVE:

PRIMERO: INADMITIR la demanda con pretensiones de cumplimiento (acción de cumplimiento) instaurada por el señor JESÚS EDUARDO CAMACHO ROMERO respecto de la CAJA DE RETIRO DE LAS FUERZAS MILITARES - CREMIL en relación con el artículo 233 literal b del Decreto Ley 095 de 1989, de conformidad con la parte motiva de esta decisión.

SEGUNDO: CONCEDER a la parte demandante el termino improrrogable de tres (03) días siguientes a la notificación de esta decisión para que subsane los defectos indicados en esta providencia, so pena de rechazo de la demanda.

TERCERO: RECONOCER al profesional del derecho EDGAR ANTONIO VILLAMIL JARAMILLO identificado con la cédula de ciudadanía N° 6.758.642 y Tarjeta Profesional N° 112.477, como apoderado del demandante en el trámite de la referencia conforme el poder conferido para tal fin y aportado a las diligencias (anexo 1).

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN
Magistrado