

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO  
JUDICIAL DE FACATATIVÁ**

**Facatativá, veintidós (22) de julio de dos mil veintiuno (2.021)**

**Expediente: 2019-00234**  
**Demandante: COOPERATIVA MULTIACTIVA DE TRANSPORTE DE  
MOSQUERA - COOTRANSMOSQUERA**  
**Demandado: MUNICIPIO DE MOSQUERA**

**NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**

---

Procede este Juzgado a pronunciarse acerca de las excepciones previas propuestas por el extremo pasivo de la controversia en el escrito de contestación de la demanda incoada dentro del medio de control que nos ocupa, en virtud de la flexibilidad establecida en el Decreto Legislativo 806 de 2020 y de conformidad con el contenido del parágrafo 2 del artículo 175 de la Ley 1437 de 2011, modificado en la actualidad por el artículo 38 de la Ley 2080 de 2021, esto por cuanto las normas de derecho procesal introducidas con la reforma de la Ley, prevalecen sobre las normas anteriores de procedimiento desde el momento de su publicación<sup>1</sup>.

Lo anterior, en razón a que la parte actora pretende que se declare la nulidad y el restablecimiento del derecho, respecto del acto administrativo N° 002 del 21 de marzo de 2019, por medio del cual la entidad demandada ajusta la capacidad transportadora asignada, especifica el número de vehículos, por grupo y suspende la racionalización de equipos en forma ascendente para la empresa Cooperativa Multiactiva de Transporte de Mosquera Ltda – Cootransmosquera habilitada en la modalidad de transporte terrestre automotor colectivo.

**ANTECEDENTES**

Verifica el Juzgado los siguientes hechos a saber:

**El Municipio de Mosquera**, a través de apoderado contestó la demanda oportunamente y propuso la excepción previa:

**i) Ineptitud de la demanda por falta de requisitos formales – indebida escogencia del medio de control**, fundamentada en que *“el hecho de estar explotando una determinada ruta, no le genera derecho de propiedad a la empresa de transporte, ni la aparta del acatamiento de las normas que reglamentan el sector transporte.*

*Desde el anterior punto de vista, no es difícil apreciar que no puede haber daño sobre una mera expectativa de ganancias que a todas luces es el objetivo de la empresa operadora de una ruta, por consiguiente, no puede haber un restablecimiento del derecho sobre lo cual no se tiene un derecho real de propiedad, pues según ya se expuso en este escrito, las empresas de transporte no tienen derechos adquiridos ni perpetuos sobre los permisos, autorizaciones y/o habilitaciones que obtienen de las autoridades de transporte, por tratarse de un servicio público esencial, razones por las cuales*

---

<sup>1</sup> Artículo 86 Ley 2080 de 2021

*ha de entenderse que la acción o el medio de control que se debió instaurar por la parte actora es el de nulidad (Artículo 137 del C.P.A.C.A.)”.*

Igualmente, **el Departamento de Cundinamarca - Secretaría de Transporte y Movilidad**, a través de apoderado contestó la demanda oportunamente y propuso las siguientes excepciones previas:

**i) Ineptitud de la demanda por falta de requisitos formales** *“En razón a lo dispuesto en el artículo 161 del C.P.A.C.A., el trámite de la conciliación extrajudicial constituye requisito de procedibilidad de toda demanda en que se formulen pretensiones relativas a nulidad con restablecimiento del derecho, como en el caso que acá nos ocupa.*

*La citada disposición establece que la conciliación extrajudicial es un requisito de procedibilidad, sine qua non, o requisito previo, para la radicación de la demanda, es decir, constituye un presupuesto que debe agotarse de forma obligatoria antes de la interposición de la demanda.*

*De manera que, según la constancia expedida el 05 de septiembre de 2019 por la Procuraduría 198 Judicial I Administrativa ante los Juzgados de Facatativá dentro del Expediente 3184-2019, anexa al escrito de demanda, se tiene que a dicha audiencia de conciliación extrajudicial no fue convocado, ni fue asistente, el Departamento de Cundinamarca - Secretaría de Transporte y Movilidad, no agotándose el requisito de procedibilidad exigido por el artículo 161 del C.P.A.C.A. respecto a la entidad territorial departamental por mi representada.*

**ii) haberse notificado el auto admisorio de la demanda a persona distinta de la que fue demandada** *“Tanto el artículo 162 del C.P.A.C.A. como el artículo 82 del C.G.P. establecen como requisitos de la demanda, entre otros, la designación o nombre de las partes y de sus representantes, el lugar y dirección física y electrónica que tengan o estén obligados a llevar donde las partes recibirán las notificaciones y el número de identificación de los demandados si se conoce.*

*Teniendo en cuenta lo anterior y según ya se expuso y sustentó, de la lectura de la documentación que obra en el expediente del proceso en referencia, se concluye que COOTRANSMOSQUERA LTDA. NO demandó al Departamento de Cundinamarca - Secretaría de Transporte y Movilidad, lo cual permite señalar que mi representada resultó notificada de la referida demanda, al parecer, en virtud a un error en el auto admisorio de la demanda del 28 de noviembre de 2019, en el cual se ordenó en el segundo numeral CUARTO la notificación de dicho auto admisorio al Secretario de Tránsito y Movilidad del Departamento de Cundinamarca, a pesar que así no fue solicitado por COOTRANSMOSQUERA LTDA. en su demanda, quedando probada de tal forma la excepción previa establecida en el numeral 11 del artículo 100 del Código General del Proceso”.*

**iii) falta de legitimación en la causa por pasiva** *“En el caso sub examine, el Departamento de Cundinamarca - Secretaría de Transporte y Movilidad carece de legitimación en la causa por pasiva, toda vez que los actos demandados por la parte actora en nulidad fueron expedidos por la Alcaldía de Mosquera – Cundinamarca, además porque en los hechos y en las pretensiones de la demanda se hace referencia a situaciones, gestiones y/o actuaciones para las cuales no es competente la citada entidad departamental, razones por las cuales mi representada no tuvo participación efectiva en la situación que originó la referida demanda y por lo tanto, está debidamente probada su falta de legitimación en la causa por pasiva para permanecer en el presente proceso”.*

Para resolver las excepciones el Despacho analiza las siguientes,

## CONSIDERACIONES

### **i) Ineptitud de la demanda por falta de requisitos formales – indebida escogencia del medio de control.**

El Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo, sobre la fuente del daño y el medio de control procedente, ha señalado en repetidas oportunidades que *“la fuente del daño determina la acción procedente para analizar los supuestos que fundan la controversia y ésta, a su vez, determina la técnica apropiada para la formulación de las pretensiones de la demanda y la oportunidad en el tiempo para hacerlas valer por la vía jurisdiccional (...) De manera que si el daño procede o se deriva directamente de un acto administrativo que se considera ilegal, éste deberá demandarse en ejercicio de la acción de simple nulidad o de nulidad y restablecimiento del derecho, según el caso, consagradas respectivamente en los artículos 84 y 85 del C.C.A. Empero, si la fuente del daño es, como lo dice el artículo 86 del C.C.A., un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de un inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquier otra causa, la acción procedente será la de reparación directa. Ahora bien, con independencia de la acción que se invoque en la demanda, la Sala ha indicado que es deber del juez, al momento de establecer si ésta reúne los requisitos para su admisión, “analizar e interpretar su texto de ser necesario, con el fin de desentrañar la voluntad de los demandantes y deducir de allí la norma aplicable<sup>2</sup>”.*

La Sala también ha precisado que, *“(...) de conformidad con el artículo 85 del C.C.A., toda persona que se crea lesionada en un derecho amparado en una norma jurídica podrá pedir: (i) que se declare la nulidad del acto administrativo y, (ii) que se le restablezca en su derecho. La norma en comento también precisa que se puede solicitar la reparación del daño. Cuando se declara la nulidad de los actos administrativos, lo propio es que, de manera consecuente, se restablezca el derecho. El restablecimiento del derecho implica que se restablezca la situación jurídica que tenía el sujeto afectado con el acto, no a la situación previa que tenía antes de dicho acto, sino a la situación jurídica en que estaría el sujeto, si ese acto no se hubiera expedido. Es lo que en derecho se conoce como el restablecimiento in natura. La doctrina ha precisado que para lograr la reparación del daño in natura se debe remover la causa que lo ha generado, y, luego de que ello ocurra, se debe procurar realizar las actividades necesarias para que el sujeto afectado con el hecho dañoso quede en una situación similar a la que tendría si el hecho no se hubiere realizado. De manera que en la acción de nulidad y restablecimiento del derecho la anulación del acto es el presupuesto para la procedencia del restablecimiento del derecho, puesto que estas dos pretensiones conforman una sola unidad conceptual<sup>3</sup>.*

Igualmente, el Honorable Consejo de Estado en pronunciamiento del (5) de julio de dos mil dieciocho (2018) estableció que, *“De conformidad con lo previsto en los artículos 135 a 148 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y lo sostenido en la jurisprudencia de esta Corporación, la escogencia de los medios de control en ejercicio de los cuales se deben tramitar los asuntos de conocimiento de esta jurisdicción no depende de la discrecionalidad del demandante, sino del origen del perjuicio alegado y del fin pretendido, al punto de que la nulidad y restablecimiento del derecho procede en aquellos eventos en los cuales los perjuicios alegados son consecuencia de un acto administrativo que se considera ilegal y la reparación directa en los casos en los que la causa de las pretensiones se encuentra en un hecho, omisión, operación administrativa o en un acto administrativo, siempre que no se cuestione su legalidad. La Sala también ha considerado que la reparación directa es la vía procesal adecuada para solicitar la indemnización de los perjuicios derivados de: i) un acto administrativo particular que no sea susceptible de control judicial por haber sido revocado en sede*

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 12 de mayo de 2011, exp. 26.758. En el mismo sentido, ver las sentencias de 7 de junio de 2007, exp. 16474; de 19 de julio de 2007, exp. 30905; de 31 de agosto de 2005, exp. 29511

<sup>3</sup> CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION CUARTA Consejero ponente: HUGO FERNANDO BASTIDAS BARCENAS Bogotá, D.C., Veintisiete (27) de octubre de dos mil once (2011) Radicación número: 76001-23-31-000-2001-05579-01(17298)

administrativa; o ii) un acto administrativo de carácter general, previa declaratoria de nulidad y siempre que entre el daño y el acto general no medie uno de carácter subjetivo que pueda ser objeto de cuestionamiento en sede judicial, lo que quiere decir que **"si la causa directa del perjuicio no es el acto administrativo anulado, sino un acto administrativo particular expedido a su amparo, debe acudir a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho debido a que sólo a través de ella puede destruirse la presunción de ilegalidad (sic) que lo caracteriza"** (...)<sup>4</sup>. Negrilla del Despacho

Transcrito lo anterior, observa el Despacho que el extremo activo del litigio se considera afectado como consecuencia de la expedición de un acto administrativo que le ajusta la capacidad transportadora asignada, especificándole el número de vehículos, por grupo y le suspende la racionalización de equipos en forma ascendente, lo que permite concluir a esta operadora judicial que el daño proviene de un acto administrativo de contenido particular y concreto, siendo el medio de control el de nulidad y restablecimiento del derecho el adecuado para reclamar ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa y dentro de éste además de la solicitud de nulidad y restablecimiento del derecho, el afectado podrá solicitar la reparación del daño.

En consecuencia, es jurídicamente viable en la actualidad normativa procesal contenciosa administrativa, que teniendo como generador del presunto daño a un acto administrativo particular y concreto, esto es, la Resolución N° 002, del 21 de marzo de 2019, expedida por la Secretaría de Movilidad del Municipio de Mosquera, se busque la reparación del daño a través del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, por lo tanto se procederá a declarar no probada la excepción de inepta demanda por indebida escogencia del medio de control y se dará continuidad al trámite que nos atañe.

Así mismo, teniendo en cuenta las excepciones propuestas por **Departamento de Cundinamarca - Secretaría de Transporte y Movilidad**, a través de apoderado judicial, de i) Ineptitud de la demanda por falta de requisitos formales ii) haberse notificado el auto admisorio de demanda a persona distinta de la que fue demandada y iii) falta de legitimación en la causa por pasiva, analiza el Despacho que de la sustentación de las mismas y del pronunciamiento que realizó la parte demandante al descorrer el traslado de las excepciones formuladas, se logra concluir diáfano que en el auto admisorio de la demanda adiado el veintiocho (28) de noviembre de dos mil diecinueve (2019), se ordenó erróneamente la notificación de la decisión contenida en el mencionado auto al Secretario de Tránsito y Movilidad del Departamento de Cundinamarca, sin que el medio de control se hubiere instaurado contra esta entidad pública, soportado ello igualmente, en la argumentación fáctica, jurídica y probatoria del escrito demandatorio, siendo pertinente referir que los extremos de la controversia que nos ocupa son, como parte demandante La Cooperativa Multiactiva de Transporte de Mosquera LTDA – COOTRANSMOSQUERA, y como parte demandada el Municipio de Mosquera, considerando oportuno procesalmente declarar probada la excepción propuesta de *"haberse notificado el auto admisorio de la demanda a persona distinta de la que fue demandada"* y como consecuencia de ello desvincular de la presente Litis al Departamento de Cundinamarca e innecesario jurídicamente pronunciarse con respecto a las excepciones de ineptitud de la demanda por falta de requisitos formales y falta de legitimación en la causa por pasiva.

---

<sup>4</sup> CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA SUBSECCIÓN A, Consejera ponente: MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO, Radicación número: 08001-23-33-000-2016-01028-01(60502)

Por otra parte, El Presidente de la República, en uso de sus facultades excepcionales en el marco del estado de emergencia económica, social y ecológica declarado, expidió el Decreto 806 de 2020, por medio del cual, entre otros, adoptó medidas para agilizar los procesos judiciales y hacer más flexible la atención de los usuarios del servicio judicial.

En mérito de lo expuesto el Despacho,

**RESUELVE:**

**PRIMERO.** ORDENAR que el presente asunto se tramite en esta instancia conforme al procedimiento previsto en el Decreto 806 de 2020.

**SEGUNDO. TENER** por contestada la demanda por parte del Municipio de Mosquera, por haber sido presentada dentro del término legal y reunir los requisitos exigidos por el artículo 175 de la Ley 1437 de 2011.

**TERCERO. TENER** por contestada la demanda por parte del Departamento de Cundinamarca - Secretaría de Transporte y Movilidad, por haber sido presentada dentro del término legal y reunir los requisitos exigidos por el artículo 175 de la Ley 1437 de 2011.

**CUARTO.** DECLARAR NO PROBADA LA EXCEPCIÓN de INEPTA DEMANDA POR INDEBIDA ESCOGENCIA DEL MEDIO DE CONTROL, propuesta por el Municipio de Mosquera, por lo expuesto en la parte considerativa de esta providencia.

**QUINTO.** DECLARAR PROBADA LA EXCEPCIÓN de HABERSE NOTIFICADO EL AUTO ADMISORIO DE LA DEMANDA A PERSONA DISTINTA DE LA QUE FUE DEMANDADA, propuesta por el Departamento de Cundinamarca - Secretaría de Transporte y Movilidad, por lo expuesto en la parte considerativa de esta providencia.

**SEXTO.** DESVINCULAR al Departamento de Cundinamarca - Secretaría de Transporte y Movilidad, como parte demandada, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de este auto.

**SÉPTIMO.** TENER como parte demandada en el presente asunto al Municipio de Mosquera.

**OCTAVO.** ABSTENERSE de pronunciarse con respeto a las excepciones de ineptitud de la demanda por falta de requisitos formales y falta de legitimación en la causa por pasiva, propuestas por el Departamento de Cundinamarca - Secretaría de Transporte y Movilidad, de conformidad con lo expuesto en la presente providencia.

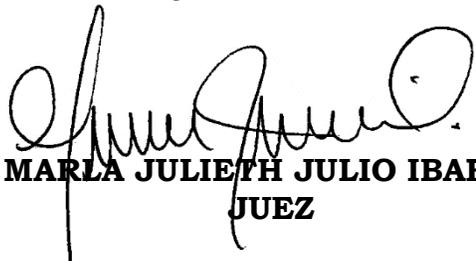
**NOVENO. RECONOCER PERSONERÍA** para actuar al abogado Juan Carlos López Salgado, portador de la T.P. N° 112.765 del Consejo Superior de la Judicatura obrando en condición de apoderado del Municipio De Mosquera.

**DÉCIMO. RECONOCER PERSONERÍA** para actuar a la abogada Sonia Marina Castro Mora, portadora de la T.P. N° 180.253 del Consejo Superior de la Judicatura obrando en condición de apoderada del Departamento de Cundinamarca - Secretaría de Transporte y Movilidad.

**DECIMO PRIMERO.** Ejecutoriada esta providencia, ingrésese el proceso al despacho y continúese con el trámite conforme lo dispone el artículo 12 del

Decreto 806 de 2020, en concordancia con el CPACA y la ley 2080 de 2021 que lo reforma, si a ello hubiere lugar.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**MARLA JULIETH JULIO IBARRA**  
**JUEZ**

JRR

*República de Colombia*  
*Rama judicial del poder público*  
*Juzgado segundo 2° administrativo oral del*  
*círculo Judicial de Facatativá*

**EL AUTO ANTERIOR SE NOTIFICÓ POR ESTADO N° 24**  
**DE HOY 23 DE JULIO DE 2021**

LA SECRETARIA, (art. 9° Decreto 806 de 2020)