



**RODRÍGUEZ DÍAZ**  
**CONSULTORES & ASOCIADOS SAS**



RDC 20201209 - 01186

Señores

**JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO DE BOGOTÁ**  
**SECCIÓN PRIMERA**

Dr. Ericson Suescún León

[correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co)

Cra. 57 #43-91, Bogotá

Tel: 5853939

E. S. D.

<b>Referencia:</b>	Nulidad
<b>Expediente:</b>	110013334003 <b>2019 00303</b> 00
<b>Demandante:</b>	Andrés Libardo Angulo Santoyo
<b>Demandado:</b>	Municipio de Soacha – Alcaldía Municipal
<b>Asunto:</b>	Contestación de demanda

---

---

Respetado señor Juez:

**ANDREY CAMILO ABRIL MIRANDA**, identificado civil y profesionalmente como aparece al pie de mi firma, obrando como apoderado sustituto del Municipio de Soacha-Cundinamarca, de conformidad con el poder que se adjunta, respetuosamente comparezco ante su Despacho con el fin de presentar CONTESTACIÓN DE DEMANDA en el asunto de la referencia.

**I. RESPECTO DE LOS HECHOS**

PRIMERO. No es un hecho, sino que se trata de una apreciación subjetiva del demandante.

SEGUNDO. Es una afirmación del demandante respecto del acto demandado, mas no se trata de un hecho. La apreciación que hace el demandante para sostener sus pretensiones no debe ser incluida como hecho, ya que indica una



intencionalidad de la autoridad administrativa, que en todo caso no es posible encontrar.

TERCERO. No es un hecho, pues corresponde a una transcripción literal de la norma acusada, que a tenor literal indica:

“Este tipo de uso [INDUSTRIA TIPO 2] se podrá localizar dentro del casco urbano, en sitio diseñado para su uso en particular, y como exigencia, se prevé que cuente con aislamiento sobre todos sus costados mínimo de tres (3) metros, y dentro de las áreas residenciales y/o de actividad múltiple. La Secretaría de Planeación Municipal autorizará su desarrollo o no, de acuerdo a estudios sobre saturación de oferta de este tipo de usos en el sector solicitado”<sup>1</sup>.

Ahora bien, la apreciación que tiene de la norma el demandante no resulta clara al indicar que los establecimientos de comercio funcionan actualmente, por lo que esta manifestación permite deducir que la norma no tiene incidencia respecto del funcionamiento de los mismos, cuestión que a priori está en contravía de las supuestas violaciones que aduce el demandante. Así mismo, esto no se trata de un hecho, sino de meras apreciaciones del demandante, por lo que no se deben entender como tal.

CUARTO. No me consta, que se pruebe dentro del proceso.

QUINTO. No me consta, por lo que debe ser probado por el demandante.

SEXTO. No me consta, pues el actor menciona la aplicación de normas sin vigencia, mas no aporta prueba siquiera sumaria de esta situación jurídica ni indica las normas sin vigencia. Así mismo, indica que la norma es imposible de cumplir, pero no indica porqué lo es, sino que busca justificar un comportamiento errado de los habitantes del sector.

SÉPTIMO. No me consta, que se pruebe.

---

<sup>1</sup> Acuerdo 046 de 2000



OCTAVO. No me consta, por lo que debe ser probado por el demandante. No está claro cómo determina el demandante “la mayoría”, pues no aporta prueba si quiera sumaria que demuestre o sustente sus afirmaciones.

NOVENO. No es un hecho sino una afirmación aislada que no está llamada a ser tenida en cuenta por el Despacho.

DÉCIMO. No me consta la imposibilidad de cumplimiento a la que alude el autor, por lo que debe ser probado.

DÉCIMO PRIMERO. No me consta, por lo que debe ser probado.

DÉCIMO SEGUNDO. No es cierto que la norma se encuentre fuera de vigencia, pues la misma tiene efectos actualmente, de lo contrario no podría haberse admitido la presente acción. Ahora bien, al Acuerdo a que alude el demandante indica:

“INDUSTRIA TIPO 2 Es aquella que produce mayores impactos urbanos y genera una mayor contaminación a la atmósfera y a las aguas; trabaja con productos inflamables, producen polvo y generan ruido por encima de los 65 decibeles. De ninguna manera se permitirá que estas actividades usufructúen el espacio público para su funcionamiento, por lo que requiere instalaciones especiales y una localización especial

Figuran entre otras: A) Carpinterías B) Ebanisterías C) Aserraderos D) Fábricas menores de alimentos y textiles, E) Talleres de metalmecánica y ornamentación.”.<sup>2</sup>

DÉCIMO TERCERO. La afirmación del demandante está fuera de lugar, pues la misma indica que se aplica lo referente a las industrias tipo 2 respecto de unos establecimientos en particular, que nada tienen que ver con los que indica el demandante: “parqueaderos, bodegas de descarga y demás”; mientras que la norma acusada se refiere a A) Carpinterías B) Ebanisterías C) Aserraderos D) Fábricas menores de alimentos y textiles, E) Talleres de metalmecánica y ornamentación

---

<sup>2</sup> Ibidem.



DÉCIMO CUARTO. No es un hecho sino una transcripción de una fuente desconocida a la que no se le debe dar ningún valor probatorio. Así mismo, es importante indicar que la norma indica una característica de ciertos tipos de comercios, afirmando que hacen ruido superior a 65 decibeles, lo cual no ha sido controvertido por el demandante, salvo sus indicaciones de inconformismo que en todo caso no trascienden al ámbito jurídico.

## **II. FRENTE A LAS PRETENSIONES**

1. Me opongo a que se declare la nulidad del parágrafo 11 del artículo 251 del Acuerdo 046 de 2000; así mismo me opongo a la pretensión indicada como “1.1” por ser reiterativa de la primera.
2. Me opongo a que se declare la nulidad del artículo 251 del Acuerdo 046 de 2000; así mismo me opongo a la pretensión indicada como “2.1” por ser reiterativa del número 2 y se desglosa de la misma solicitud de nulidad del artículo 251.
3. El texto citado como tercera (“3”) no corresponde con la forma de una pretensión, sin embargo, me opongo a cualquier declaración que esté en consonancia con lo indicado por el demandante.
4. El texto citado como cuarto (“4”) no corresponde con la forma de una pretensión, sin embargo, me opongo a cualquier declaración que esté en consonancia con lo indicado por el demandante.
5. El numeral quinto es una repetición de los anteriores numerales, por lo que reitero que me opongo a que se declare la nulidad total o parcial del artículo 251 del Acuerdo 046 de 2000.

## **III. ARGUMENTOS DE LA DEFENSA**

### **Excepciones previas.**

Se propone como excepciones previas las siguientes:

#### **1. Ineptitud sustantiva de la demanda.**



Inicialmente, debe estudiarse por parte del fallador la excepción de ineptitud de la demanda de acuerdo con lo reglado en el artículo 306 de la Ley 1437 de 2011 y artículo 100 de la Ley 1564 de 2012. Así, la excepción de ineptitud de la demanda puede proponerse por dos causas, a saber, por i) falta de los requisitos formales e, ii) indebida acumulación de pretensiones. Para el particular se propone esta excepción por las dos razones que estipula la normativa de acuerdo con lo que se expondrá en las siguientes líneas.

En primer lugar, se tiene que la demanda debe cumplir con unos requisitos mínimos para que se le pueda dar trámite, por lo que la Jurisprudencia al respecto ha indicado que:

*En cuanto a la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda, se tiene que las demandas que se presentan ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo deben cumplir con una serie de requisitos para que puedan ser conocidas por los jueces, pues de lo contrario su trámite resultaría inviable al no contar con los elementos mínimos fijados por el legislador. Ahora, los requisitos que deben cumplir las demandas presentadas ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo para que sean admitidas pueden variar dependiendo del medio de control procedente, esto según lo dispuesto en la Ley 1437 de 2011 que establece unas reglas generales para estudiar la admisión de la demanda<sup>3</sup>.*

Por lo que para el caso concreto los requisitos se encuentran regulados en el artículo 137 y 162 de la Ley 1437 de 2011, que indican:

*“Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general.*

*Procederá cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió (subrayado fuera del original)”.*

---

<sup>3</sup> AUTO n° 11001-03-26-000-2018-00006-00 de Consejo de Estado (SECCIÓN TERCERA SUBSECCIÓN B) del 03-08-2020 Ponente: RAMIRO PAZOS GUERRERO



*También puede pedirse que se declare la nulidad de las circulares de servicio y de los actos de certificación y registro.*

*Excepcionalmente podrá pedirse la nulidad de actos administrativos de contenido particular en los siguientes casos:*

- 1. Cuando con la demanda no se persiga o de la sentencia de nulidad que se produjere no se genere el restablecimiento automático de un derecho subjetivo a favor del demandante o de un tercero.*
- 2. Cuando se trate de recuperar bienes de uso público.*
- 3. Cuando los efectos nocivos del acto administrativo afecten en materia grave el orden público, político, económico, social o ecológico.*
- 4. Cuando la ley lo consagre expresamente.*

*PARÁGRAFO. Si de la demanda se desprendiere que se persigue el restablecimiento automático de un derecho, se tramitará conforme a las reglas del artículo siguiente”.*

*“Artículo 162. Contenido de la demanda. Toda demanda deberá dirigirse a quien sea competente y contendrá:*

- 1. La designación de las partes y de sus representantes.*
- 2. Lo que se pretenda, expresado con precisión y claridad. Las varias pretensiones se formularán por separado, con observancia de lo dispuesto en este mismo Código para la acumulación de pretensiones.*
- 3. Los hechos y omisiones que sirvan de fundamento a las pretensiones, debidamente determinados, clasificados y numerados.*
- 4. Los fundamentos de derecho de las pretensiones. Cuando se trate de*



*la impugnación de un acto administrativo deberán indicarse las normas violadas y explicarse el concepto de su violación.*

*5. La petición de las pruebas que el demandante pretende hacer valer.*

*En todo caso, este deberá aportar todas las documentales que se encuentren en su poder.*

*6. La estimación razonada de la cuantía, cuando sea necesaria para determinar la competencia.*

*7. El lugar y dirección donde las partes y el apoderado de quien demanda recibirán las notificaciones personales. Para tal efecto, podrán indicar también su dirección electrónica.*

Al respecto, se evidencia en el escrito de la demanda que la parte activa no indica cuál es la causal por la cual se demanda los artículos del Acuerdo 046 de 2000, no hace si quiera mención alguna a las causales que indica la norma para que proceda el medio de control de nulidad simple. Así, no se satisface inicialmente lo reglado en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011.

En el mismo sentido, el artículo 162 citado hace alusión a los requisitos que toda demanda debe tener para que se le pueda dar el respectivo trámite, y particularmente se encuentra que el actor manifiesta unas pretensiones que no se corresponden con lo requerido por la norma por cuanto son repetitivas, desordenadas, y desconocen las reglas respecto de la acumulación de pretensiones; de tal suerte que el demandante solicita en el numeral quinto un recuento de todas las pretensiones anteriores, y las pretensiones 4 y 5 ni siquiera buscan una orden del juez, sino que indica el peticionario que “se tenga en cuenta” unas afirmaciones que se corresponden con la solicitud de nulidad realizada anteriormente por el actor.

Así mismo, indica la norma que se debe indicar en el escrito de la demanda los fundamentos de derecho que dan origen a la controversia y que sirven de base para las pretensiones que se presentan. En este sentido, se indica que “Cuando se



*trate de la impugnación de un acto administrativo deberán indicarse las normas violadas y explicarse el concepto de su violación*”, cuestión esta que no satisface el demandante por cuanto se limita a transcribir una serie de normas de orden constitucional y legal, sin indicar su relevancia o relación con los artículos que se demandan.

De esta forma, se encuentra que en el escrito de la demanda el actor transcribe los artículos 21, 25 y 44 de la Constitución Política de Colombia, sin señalar en qué forma se transgreden o de qué forma resultan en contravía con las disposiciones demandadas, particularmente la mención a los derechos fundamentales de los niños, que no guarda relación con los apartes demandados.

En el mismo sentido continua el actor señalando que ha habido unos “atropellos” contra unas personas, los cuales no se encuentran identificados y mucho menos se relaciona el supuesto daño con las normas acusadas, figura esta que está acorde con otro tipo de acciones diferente a la nulidad simple. De este modo el actor indica trasgresión a los derechos de las personas y a las normas que cita “*art. 151 a 153 y demás normas concordantes [del CPACA]*”, cita los primeros 20 artículos del código de comercio indicando “*y demás concordantes*”, cuestión que desconoce a todas luces la carga que impone la ley al demandante en este tipo de procesos.

Posteriormente se encuentra la citación de unos textos periodísticos e informativos de los cuales se desconoce su origen o autor, y que se limitan a plantear una crítica al POT de Soacha (acuerdo 046 de 2000), indicando además un proceso jurídico que terminó declarando la nulidad de un par de artículos de la citada norma. No obstante, debe tenerse en cuenta que tal intento de argumentos no son de tipo jurídico por lo que no pueden dar sustento a las peticiones realizadas por el actor, y que el proceso que se cita en los escritos aludidos no son vinculantes a este proceso por tratarse de una materia diferente a la que dio origen a la presente acción. Distinto sería si se trajese a colación sentencia que ha tratado el tema particular y respecto de normas iguales o similares, caso en el cual el fallador debería tomar lugar frente al asunto.

Ahora bien, al ser la acción de simple nulidad una acción pública y popular, cualquier persona, no necesariamente un abogado, puede ejercerla ante la jurisdicción contencioso administrativa, por lo tanto, podría considerarse en principio que debería prevalecer el principio *iura novit curia*, es decir al juez se le





dan los hechos y el deberá aplicar el derecho al caso concreto. Sin embargo, frente a las acciones que pretendan la nulidad de actos administrativos este principio no opera, tal como lo explicó la Corte Constitucional a través de la sentencia C-197 de 1999, de abril 7 de 1999, Magistrado Ponente Dr. Antonio Barrera Carbonell, cuyas consideraciones se sintetizan en los siguientes puntos:

*Los actos administrativos se presumen legales y, por lo tanto, la carga de la prueba se invierte y le corresponde al demandante desvirtuarla, adecuando los vicios que afecten la decisión administrativa a las causales de invalidación*

*El hecho de establecer en el contenido de la demanda las normas violadas y el concepto de la violación, contribuye a hacer eficaz y eficiente la administración de justicia, debido a que la normativa administrativa es muy extensa y en ocasiones, al Juzgador le sería prácticamente imposible determinar el segmento normativo que resulta violentado con la decisión, por lo tanto, la exigencia resulta razonable, proporcional y necesaria dentro de nuestro entorno jurídico*

*La relatividad de la cosa juzgada cuando se niega la nulidad, permite que un acto administrativo se pueda demandar en acción de nulidad varias veces invocando como violadas nuevas normas jurídicas y conceptos de violación distintos<sup>4</sup>*

Finalmente, respecto de la excepción planteada se debe señalar que la justicia en materia contenciosa se caracteriza por ser rogada, de tal forma que el Juez debe respetar el principio de congruencia y enmarcarse dentro de los límites que las peticiones, hechos y fundamentos de las partes indiquen sin que se pueda emitir fallos *ultra* o *extra petita*. En este sentido mal haría el fallador en acoger una demanda incompleta y complementarla con sus posturas o argumentos, la tomaría como suya desconociendo preceptos constitucionales como el respeto por el derecho a la defensa o la imparcialidad del juzgador. En este sentido no es dable permitir que se complemente la demanda del accionante buscando subsanar los resquicios que su escrito presenta.

---

<sup>4</sup> Fernández Arbeláez, I (2015) Manual De Derecho Procesal Administrativo Y Contencioso Administrativo. Tomo I - Volumen 2. Universidad La Gran Colombia Seccional Armenia. Dirección De Investigaciones. Departamento De Comunicaciones, Mercadeo Y Publicaciones – Universidad La Gran Colombia – Editorial Universitaria



En este sentido, ha de recordarse que la razón de ser de la justicia rogada en el contencioso administrativo tiene profundos arraigos democráticos y su génesis se encuentra en el principio de la separación de los poderes públicos, pues el Juez solo debe fallar conforme al caso que se le plantea, so pena de ingresar indebidamente en los linderos del legislador o del administrador público, toda vez que, cuando el operador jurídico resuelve un asunto interpreta y, como consecuencia, crea derecho sin haber sido elegido popularmente como congresista ni ser el llamado a reglamentar la ley, por tanto solo está facultado para crear una subregla de derecho apegada a la causa pretendida de la demanda (hechos) y su correspondiente *petitum* (pretensiones)<sup>5</sup>.

En cuanto a la indebida acumulación de pretensiones, se encuentra en la demanda que en el numeral primero el actor solicita la nulidad del párrafo 11 del artículo 251 del Acuerdo 046 de 2000. Posteriormente, de la interpretación que se puede dar a la forma en que está escrito, se encuentra que en un sub numeral solicita la nulidad parcial del referido párrafo. Esta situación se repite en el numeral segundo por cuanto solicita la nulidad del artículo 251 del referido acuerdo (cuando ya había solicitado la nulidad de sólo un párrafo), y solicita de nuevo nulidad de una expresión del artículo citado.

Acto seguido se encuentran las pretensiones 3 y 4, en las que se solicita que el señor Juez “*tenga en cuenta*” unas apreciaciones subjetivas del demandante, lo cual claramente no está llamado a prosperar ya que no se puede solicitar que se tenga en cuenta o no una apreciación subjetiva, pues no tiene el fallador cómo fallar al respecto a favor o en contra. Finalmente expone el demandante en el numeral 5 que solicita de forma subsidiaria a las anteriores pretensiones “*se ordene la nulidad de los apartes de cada una de la norma tal lo solicitado a numerales 1 y 2 de este mismo acápite*”, entiende el suscrito que el accionante solicita que subsidiariamente a todo, se acceda a los numerales 1 y 2, por lo que la subsidiariedad termina siendo inoperante en este caso.

Se recuerda que el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo trae los requisitos para que proceda la acumulación de pretensiones en el artículo 165 en los siguientes términos:

---

<sup>5</sup> Ibidem.



*“En la demanda se podrán acumular pretensiones de nulidad, de nulidad y de restablecimiento del derecho, relativas a contratos y de reparación directa, siempre que sean conexas y concurren los siguientes requisitos:*

*(...)*

*2. Que las pretensiones no se excluyan entre sí, salvo que se propongan como principales y subsidiarias.*

*(...)”*

Claramente se desconoce el numeral segundo de la norma citada por cuanto se encuentran pretensiones de nulidad total y de nulidad parcial de los artículos demandados, y no se establece cual o cuales son las pretensiones principales y cuales las subsidiarias. Claramente los yerros que se encuentran vulneran el derecho a la defensa de mi representado, la cual no se puede ejercer a cabalidad al no conocerse de forma precisa y determinada las pretensiones del demandante y tampoco los fundamentos que lo han llevado a incoar la presente acción.

**2. Habérsele dado a la demanda el trámite de un proceso diferente al que corresponde.**

Esta situación encuentra su fundamento en el artículo 100 de la Ley 1564 de 2012, aplicable en materia contenciosa en virtud del principio de integridad normativa previsto en el artículo 306 de la Ley 1137 de 2011. En estas prerrogativas se encuentra la excepción que se plantea, la cual supone la existencia de distintos tipos de procedimientos; de la lectura del citado medio exceptivo (Artículo 100 Numeral 7 del Código General del Proceso) es posible colegir que aquel supone la existencia de distintos tipos de procedimiento que deben surtirse de acuerdo con los intereses de las partes y a las precisas etapas que contienen cada uno de ellos; o en otras palabras, se entiende como el diseño de la cadena de actuaciones de los sujetos procesales orientado a definir las controversias que se susciten ya sea entre particulares (en la legislación procesal) o entre estos y el Estado o entidades públicas (en la legislación administrativa). Al respecto el Consejo de Estado ha indicado que:

*Así, por ejemplo, en materia civil el Legislador estableció diversos procedimientos, a saber: los declarativos, ejecutivos, de liquidación y de*



*jurisdicción voluntaria. Ahora, en asuntos contenciosos también se previeron los procedimientos ordinarios, electorales, ejecutivos y de pérdida de investidura de congresistas, cuyas particularidades se traducen en etapas propias y en términos especiales que reflejan la necesidad de surtir trámites puntuales en cada petición ante el Juez. En tal medida, se configuraría el medio exceptivo contemplado en el numeral 7° del artículo 100 del CGP si para el trámite de una pretensión de nulidad se impulsa o se surten las etapas propias del procedimiento ejecutivo en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo; o si para el caso de un proceso declarativo en materia civil se agotan las fases de un liquidatorio. Como para el caso lo que se invoca es que la demanda se admitió como de nulidad simple cuando debía impulsarse, presuntamente, por medio de la nulidad y restablecimiento del derecho, no hay lugar a tramitar la petición de los recurrentes a la luz del medio exceptivo del numeral 7 del artículo 100 del CGP, pues en todo caso las dos pretensiones deben ser conocidas y despachadas utilizando el procedimiento ordinario, circunstancia que se traduce en la no prosperidad de su argumento”<sup>6</sup>*

Esta situación toma relevancia en el presente caso habida cuenta de la estructura del escrito de la demanda, los hechos, las pretensiones, los fundamentos y sus anexos. Nótese que el accionante indica una serie de sanciones que se han aplicado por infringir la norma que demanda, indica que esta situación se ha presentado de forma generalizada frente a la “mayoría” de establecimientos de comercio, cuando realmente anexa un proceso mediante el cual fue sancionado como infractor. Así mismo no allega siquiera prueba sumaria de la “mayoría” a la que alude o a la actuación sistemática de la administración por la cual se sanciona a varias personas. Indica conocer una “mayoría” de industrias de madera, establecimientos que se dedican a ello y que usan maquinaria similar, etc. Así mismo manifiesta imposibilidad de cumplir la norma demandada, pero no es dable entender que es un número considerable de personas las que no pueden cumplir con ello, por lo que se puede encontrar que los intereses son particulares y se busca enmarcar como intereses generales.

En este punto debe el fallador buscar la intención del accionante, de tal forma que se evidencie el carácter general por el cual se invoca la acción de nulidad

---

<sup>6</sup> Auto n° 11001-03-24-000-2017-00130-00 de Consejo de Estado - Sala Contenciosa Administrativa - SECCIÓN PRIMERA, de 12 de diciembre de 2019 Magistrado Ponente: OSWALDO GIRALDO LÓPEZ.



simple con ajuste a la Ley 1437 de 2011. Así lo ha establecido el Consejo de Estado cuando indica:

*Esta Corporación en diversos pronunciamientos ha desarrollado la teoría de los móviles y finalidades para efectos de determinar la procedencia del medio de control de simple nulidad, fijando para ello una condición ineludible, a saber: que con la declaratoria de nulidad no se genere o produzca el restablecimiento automático de un derecho, pues de lo contrario dicho mecanismo podría ser utilizado para eludir los términos de caducidad previstos en la ley. En tal sentido, el artículo de la Ley 1437 de 2011 determina que el medio de control de nulidad procede contra actos administrativos de carácter general y, excepcionalmente, contra actos administrativos de contenido particular siempre y cuando: i) no se persiga o genere el restablecimiento automático de un derecho subjetivo para el demandante o un tercero; ii) se trate de recuperar bienes de uso público; iii) se afecte en materia grave el orden público, político, económico, social o ecológico; y iv) cuando la ley lo consagre expresamente. No obstante, la norma en comento advierte que, en caso de no encontrarse la demanda dentro de alguno de estos supuestos, deberá tramitarse conforme a lo dispuesto para el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho respetando el término de caducidad.<sup>7</sup>*

De este modo, si lo que se pretende es que los actos particulares por los cuales se ha sancionado a particulares pierdan fuerza ejecutoria por decaimiento de acto general, debe el fallador prever que este asunto sea tramitado por la acción correspondiente.

Por otro lado, los cargos que se endilgan corresponden a incompatibilidades normativas más que a situaciones fácticas que afecten al acto demandado, por lo que es dable entender que se busca la inconstitucionalidad del Acuerdo 046 de 2000 y no su nulidad, razón por la que debe ser desestimada la presente acción.

## **RAZONES DE FONDO**

---

<sup>7</sup> AUTO n° 11001-03-26-000-2018-00006-00 de Consejo de Estado (SECCIÓN TERCERA SUBSECCIÓN B) del 03-08-2020 Ponente: RAMIRO PAZOS GUERRERO



La acción de simple nulidad se encuentra contemplada en la Ley 1437 de 2011 (CPACA), en su artículo 137, que a tenor literal dispone:

*“Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general.*

*Procederá cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió.*

*También puede pedirse que se declare la nulidad de las circulares de servicio y de los actos de certificación y registro.*

*Excepcionalmente podrá pedirse la nulidad de actos administrativos de contenido particular en los siguientes casos:*

- 1. Cuando con la demanda no se persiga o de la sentencia de nulidad que se produjere no se genere el restablecimiento automático de un derecho subjetivo a favor del demandante o de un tercero.*
- 2. Cuando se trate de recuperar bienes de uso público.*
- 3. Cuando los efectos nocivos del acto administrativo afecten en materia grave el orden público, político, económico, social o ecológico.*
- 4. Cuando la ley lo consagre expresamente.*

*PARÁGRAFO. Si de la demanda se desprendiere que se persigue el restablecimiento automático de un derecho, se tramitará conforme a las reglas del artículo siguiente”.*

En este sentido, el medio de control de nulidad ha sido entendido como aquel que permite a cualquier ciudadano controvertir la legalidad de un acto administrativo con la finalidad de proteger el orden jurídico e intereses generales, de tal suerte que el legislador previó los distintos escenarios en los cuales podría atacarse este tipo de actos, lo que se materializa en las causales para solicitar la nulidad ante la jurisdicción contenciosa.



Así mismo, en la norma se contempla que el medio de control de simple nulidad se debe ejercer contra actos de contenido general y abstracto (sin que esto sea impedimento para que los mismos sean controvertidos por otras vías), encontrando ciertas excepciones frente a actos de contenido particular, las cuales están dirigidas a la protección del ordenamiento jurídico y de intereses de la comunidad en general.

De la misma forma, se encuentra en el parágrafo del artículo 147 citado un escudo frente a la posibilidad de que se demande por esta vía actos de contenido particular o general por medio de los cuales se causó un perjuicio o que de la demanda se encuentra la solicitud del restablecimiento de un derecho particular. En estos casos, pierde peso el tipo del Acto y por el contrario de otorga prelación a los motivos o móviles que llevan a la realización de una demanda de nulidad, como por ejemplo que el accionante busque evadir los términos de caducidad estipulados para otras acciones.

Ahora bien, la demandante esboza una serie de argumentos que buscan la nulidad del Acuerdo 046 de 2000, los cuales son cargos por violación a la Constitución Política de Colombia, al Código de comercio, y al Código Contencioso Administrativo, argumentos que deben ser desestimados habida cuenta de que este medio de control no ha sido creado para suscitar controversias normativas como las plantea el demandante, pues las confrontaciones normativas son propias de mecanismos de otra índole; no obstante se hará un pronunciamiento somero frente a los cargos que impetra el demandante. Fundamenta su solicitud en que el acto demandado vulnera ciertas prerrogativas constitucionales, sin que se encuentre por la simple aplicación de la norma demandada vulneración alguna al texto constitucional como lo menciona el demandante, por lo menos en lo atinente a los derechos citados:

Respecto al artículo 13 constitucional se debe señalar que la norma demandada opera *erga omnes*, para todos los habitantes del Municipio de Soacha, su aplicación está en cabeza de las autoridades, así como las sanciones por su violación, por lo que si el accionante indica que es discriminatoria debería acreditarlo, o por lo menos explicar la razón de su inconformismo. El artículo demandado determina las industrias a las cuales se aplica las reglas allí contenidas, e indica un nivel de ruido mínimo que generan en general, sin que se distinga entre unos establecimientos y otros. Claramente no se puede equiparar a



todo tipo de industrias, por lo que se hace la respectiva clasificación de acuerdo con las necesidades de cada ciudad o municipio.

Frente a la vulneración de los artículos 21, 24, y 44 no se encuentra la vulneración a tales normas, pues no hay en la norma demandada limitación a los derechos fundamentales de la honra, el trabajo, y mucho menos a los derechos de los niños, que en nada se relacionan con las industrias señaladas en el artículo demandado. Así mismo, es claro que no es este medio por el cual se debe buscar la protección de derechos fundamentales o confrontaciones entre una norma local y la Constitución Política de Colombia, ya que el sistema jurídico ha previsto otros mecanismos a los que se debe acudir si se trata de pretensiones de este tipo.

Respecto de la vulneración a normas del CPACA, indicando el articulado referente a la competencia de los Tribunales Administrativos, lo cual no guarda la más mínima relación con el presente asunto. En el mismo sentido se indica una serie de artículos del Código de Comercio, sin indicar la inconformidad entre la norma demandada y aquellos, por lo que no es posible pensar por el demandante e inventar cargos frente a la norma que se demanda.

Por lo anterior, resulta necesario manifestar que, pese a los argumentos presentados por la demandante, no se configuran las causales para proceder a la nulidad de las resoluciones demandadas. Para ello, se debe analizar el acto administrativo frente a las causales establecidas en el inciso segundo del artículo 137 CPACA, frente a las cuales el demandante no hizo si quiera mención para fundamentar su solicitud, las cuales son:

1. Que el acto administrativo sea expedido con infracción en las normas que debían fundarse: al respecto el accionante no indica infracción a normas en las que se fundamenta el Acuerdo demandado, el cual se realiza en cumplimiento de facultades otorgadas por la Ley y con ajuste a los requerimientos que la misma dispone para la creación de un Plan de Ordenamiento Territorial en el Municipio de Soacha, lo cual no ha sido desvirtuado por el demandante y no se aporta prueba sumaria.

2. Que el acto administrativo sea expedido sin competencia: para los efectos del Acuerdo 046 de 2000 se debe precisar que fue expedido por el Concejo municipal y sancionado en debida forma por el señor Alcalde Municipal del momento.





3. Que el acto administrativo sea expedido en forma irregular: Los actos demandados no se expidieron de forma irregular, por el contrario se realizó con apego a la ley, fueron debatidos en las oportunidades procesales previstas en el ordenamiento y con las formalidades para ello.

4. Que el acto administrativo sea expedido con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa: se encuentra que el Acto cumplió con los requisitos de forma para su sanción, se socializó y se debatió en debida forma.

5. Que el acto administrativo sea expedido mediante FALSA MOTIVACIÓN o con desviación de las atribuciones propias de quien las profirió, causales que no se presenta en este caso.

De esta forma, no se evidencia la falsa motivación del acto administrativo que por el contrario fue el resultado del constante esfuerzo, realización de estudios y el acatamiento de las normas y exigencias efectuadas por parte del Concejo Municipal, el señor Alcalde Municipal y demás intervinientes para lograr el beneficio de toda la población Soachuna.

En este sentido, se evidencia la ausencia de lo señalado por el Consejo de Estado sobre el tema de falsa motivación, por ello es pertinente revisar su significado para entender por qué en el presente caso no se configura:

*“La falsa motivación, como causal de anulación de los actos administrativos, ha sido entendida como aquella razón que da la administración de manera engañosa, fingida, simulada, falta de ley, de realidad o veracidad. De igual forma se ha dicho que la falsa motivación se configura cuando las circunstancias de hecho y de derecho que se aducen para la emisión del acto administrativo correspondiente, traducidas en la parte motiva del mismo, no tienen correspondencia con la decisión que se adopta o disfrazan los motivos reales para su expedición”. (Subrayado fuera del texto)*

Así, es pertinente señalar que no se dan los fundamentos indispensables para establecer la configuración de la falsa motivación en la expedición del acto atacado en la demanda, al estar alejado a lo señalado por el Consejo de Estado en numerosas jurisprudencias:



*“FALSA MOTIVACIÓN – Alcance. Se presenta cuando los hechos de la decisión no existieron o no concuerda la realidad fáctica con la analizada por la administración*

*La falsa motivación, como lo ha reiterado la Sala, se relaciona directamente con el principio de legalidad de los actos y con el control de los hechos determinantes de la decisión administrativa. Para que prospere la pretensión de nulidad de un acto administrativo con fundamento en la causal denominada falsa motivación es necesario que se demuestre una de dos circunstancias: a) O bien que los hechos que la Administración tuvo en cuenta como motivos determinantes de la decisión no estuvieron debidamente probados dentro de la actuación administrativa; o b) Que la Administración omitió tener en cuenta hechos que sí estaban demostrados y que si hubiesen sido considerados habrían conducido a una decisión sustancialmente diferente. Ahora bien, los hechos que fundamentan la decisión administrativa deben ser reales y la realidad, por supuesto, siempre será una sola. Por ende, cuando los hechos que tuvo en cuenta la Administración para adoptar la decisión no existieron o fueron apreciados en una dimensión equivocada, se incurre en falsa motivación porque la realidad no concuerda con el escenario fáctico que la Administración supuso que existía al tomar la decisión”<sup>8</sup>(subrayado fuera del original).*

En este sentido, sería oportuno verificar si el demandante fue afectado con la entrada en vigencia de la norma acusada, es decir si ejercía su actividad desde antes de que la misma entrara en vigencia, y si ante el cambio normativo no cambió la forma de ejercer su oficio para ajustarse a lo preceptuado por el Acuerdo 046 de 2000. Así mismo, si comenzó a realizar su oficio con posterioridad a la entrada en vigencia de este acto sin apego a las restricciones que en él se encuentran es dable entender que ha venido infringiendo la norma desde antaño. En igual sentido se aplicaría para las demás personas que a juicio del accionante se encuentran en su misma situación, ante lo cual se encontraría una vulneración sistemática de la norma.

---

<sup>8</sup> CONSEJO DE ESTADO- SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO- SECCIÓN CUARTA. Consejero ponente: Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. Bogotá, D.C., 15 de marzo de 2012. Radicación número: 25000-23-27-000-2004-92271-02(16660). Actor: ACCENTURE LTDA. Actor: DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES



Así las cosas, nótese como en lo expuesto por la demandante no se logra desvirtuar la presunción de legalidad de que goza el acto administrativo, toda vez que del análisis de la defensa del Acuerdo 046 de 2000 no se trasgrede, ni viola disposición jurídica alguna con su expedición y solo se realizan unas afirmaciones sin fundamento probatorio.

Por lo anterior, ruego a la honorable Magistrada NEGAR las pretensiones de la demanda, pues como se dejó visto, los actos Administrativos acusados no están viciados de nulidad,

#### **IV. PRUEBAS**

Solicito a la honorable Magistrada se tengan como pruebas, los siguientes documentos:

1. Acuerdo 046 de 2000

#### **V. ANEXOS**

Me permito allegar los siguientes:

1. Poder para actuar conferido por el señor Alcalde Municipal
2. Sustitución de poder para actuar.
3. Lo relacionado en el acápite de pruebas

#### **V. NOTIFICACIONES**

Para los efectos del Decreto 806 de 2020, el presente memorial y sus anexos serán copiados a las siguientes direcciones de correo: [procjudadm83@procuraduria.gov.co](mailto:procjudadm83@procuraduria.gov.co); [procesosnacionales@defensajuridica.gov.co](mailto:procesosnacionales@defensajuridica.gov.co); [margarita.otalorau@etb.com.co](mailto:margarita.otalorau@etb.com.co); [asuntos.contenciosos@etb.com.co](mailto:asuntos.contenciosos@etb.com.co).

Tanto mi representada como el suscrito apoderado, recibiremos notificaciones en la Carrera 19 A Bis No. 2-39 de esta ciudad y en la dirección, teléfonos y correo electrónico registrados en el membrete del presente documento.



**RODRÍGUEZ DÍAZ**  
**CONSULTORES & ASOCIADOS SAS**



RDC 20201209 - 01186

Del mismo modo, solicito respetuosamente notificar a mi mandante en el Palacio de Gobierno, ubicado en la Calle 13 No. 7-30 Parque Principal de Soacha, Cundinamarca; correo electrónico: [notificaciones\\_juridica@alcaldiasoacha.gov.co](mailto:notificaciones_juridica@alcaldiasoacha.gov.co)

Del Señor Juez, cordialmente;

**ANDREY CAMILO ABRIL MIRANDA**

C.C. No. 1.010.222.660 de Bogotá.

TOP. No. 332.282 del S.S. de la Jud.