



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**  
**JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE SOGAMOSO**

Sogamoso, dos (02) de febrero del año dos mil veintidós (2022)

*Referencia:* Nulidad y Restablecimiento del Derecho  
*Radicación N°:* 15759333300220190018700.  
*Demandante:* Mario Ernesto Pérez Gutiérrez  
*Demandado:* Municipio de Aquitania

### 1. ASUNTO

Corresponde al Despacho decidir la demanda que ha dado origen al proceso de la referencia, mediante sentencia en primera instancia.

### 2. PRETENSIONES

En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, consagrado en el artículo 138 del CPACA, el señor Mario Ernesto Pérez Gutiérrez, eleva las siguientes pretensiones (*archivo 001 pág. 4 y 5*).

**Primera:** *Se declare la nulidad del acto administrativo contenido en la Resolución No. 0220 del 12 de abril de 2019, expedida por el Alcalde Municipal de Aquitania, por la cual se resuelve recurso de reposición contra la Resolución 0601 de 2015, por medio de la cual se sanciona un establecimiento de comercio.*

**Segunda:** *Restablecer el derecho del actor permitiéndole abrir su establecimiento de comercio “Lavadero Donde Mario”, identificado con la matrícula mercantil No. 69174 de la Cámara de Comercio de Sogamoso.*

**Tercera:** *Reparar el daño causado al señor Pérez Gutiérrez, por valor de \$21.049.246, correspondientes a lo dejado de percibir en el establecimiento de comercio en mención, desde el 28 de mayo de 2019, fecha de cierre del establecimiento, hasta la presentación de la demanda, de acuerdo con el promedio de ingresos de los 5 primeros meses de 2019, conforme a sus balances de contabilidad.*

**Cuarta:** *Ordenar al municipio dar cumplimiento a la sentencia en los términos del artículo 187 del C.P.A.C.A y en el evento que el pago no se realice de forma oportuna, se liquiden los intereses comerciales y moratorios como lo ordena el C.G.P.*

### 3. FUNDAMENTOS FÁCTICOS

Los supuestos fácticos relevantes que respaldan las pretensiones de la demanda se sintetizan de la siguiente forma (*archivo 01 pág. 1-4*):

Señala la parte actora que el 17 de septiembre de 2007, el señor Alfonso Montaña Riaño, solicitó a la oficina de Planeación del Municipio de Aquitania intervenir para que el señor Mario Pérez realizara mejoras locativas al establecimiento de comercio denominado “Lavadero Donde Mario”, afirmando que la humedad le había generado diferentes perjuicios a su vivienda.

Posteriormente, el 02 de octubre de 2017, la señora Celina Pérez de Montaña, solicitó a la Personería de Aquitania, realizar inspección ocular a su casa de habitación con el fin de verificar daños y perjuicios causados por el lavadero del señor Mario Pérez.

Rememora que el 24 de septiembre de 2009, ante la Inspección Central de Policía del Municipio de Aquitania, se llevo a cabo diligencia de conciliación entre Alfonso Montaña Riaño y Mario Pérez, donde este adquirió el compromiso a realizar unos arreglos locativos al establecimiento de comercio, con el fin de evitar filtraciones de agua a la casa del solicitante.

A través de derecho de petición del 21 de febrero de 2013, el señor Montaña Riaño solicitó al Director de Planeación Municipal realizar visita técnica para verificar las condiciones en que se encontraba funcionando el lavadero en cuestión, al cual se le da respuesta el 12 de marzo de 2013, dependencia que con oficio SP 047 efectúa requerimiento al señor Mario Pérez, para el cumplimiento de lo pactado en la audiencia de conciliación.

Continúa relatando la parte actora que el 29 de julio de 2014, el señor Montaña Riaño, solicita a la Oficina de Planeación practicar el sellamiento del establecimiento de comercio Lavadero *Donde Mario*, frente a lo cual con oficio SP 121 del 21 de agosto de dicha anualidad, se le informa que para tal fin debe garantizarse el debido proceso y que la petición sería remitida a la inspección de policía para los fines pertinentes.

Para el 30 de agosto de 2015, con oficio No.SG-040 el Secretario de Gobierno Municipal de Aquitania, requiere al señor Mario Ernesto Pérez, para que en un término de 15 días, realice las adecuaciones a su establecimiento de comercio, so pena de tomar medidas administrativas.

Refiere el libelo introductorio que mediante Resolución No. 601 del 27 de octubre de 2015, el Alcalde Municipal de Aquitania ordena el cierre definitivo del establecimiento de comercio lavadero Donde Mario, sin que se hubiera adelantado proceso administrativo sancionatorio o policivo, acto que le fue notificado el 26 de noviembre de dicha anualidad y contra el cual fue interpuesto recurso de reposición, el cual se decidió a través de la Resolución No 0376 de 2016, modificándolo y disponiendo que en un término no menor de 30 días se cumplieran los requisitos de ley y ordenando la suspensión de las actividades comerciales en un término de hasta 2 meses, para su cumplimiento, decisión que se notifica el 06 de julio de 2016.

Posteriormente, se expide el Decreto No. 083 de 18 de diciembre de 2017, a través del cual el Alcalde municipal de Aquitania delega al Inspector Central de Policía de Aquitania, la función de dar cumplimiento a la Resolución No. 0601 de 2015, modificada por la 0376 de 2016, modificada por la 0540 de 2016, en un término improrrogable de 10 días. Igualmente, con oficio del 19 de diciembre de 2017, el Secretario de Planeación Municipal solicita al Inspector de Policía dar cumplimiento al precitado decreto. Aduce el demandante que la Inspección de Policía realiza el cierre del establecimiento de comercio de lo cual no existe constancia en el expediente del proceso llevado.

Mediante auto del 22 de febrero de 2018, el Alcalde reasume competencia, ordena la apertura temporal del establecimiento por 3 meses. Luego con escrito del 16 de noviembre de 2018, el apoderado del señor Alfonso Montaña, solicita declarar la nulidad de todo lo actuado y dar cumplimiento a la Resolución del 27 de octubre de 2015, cerrando definitivamente el establecimiento de comercio en cuestión.

En virtud de lo anterior a través de auto de fecha 07 de febrero de 2019, el alcalde municipal de Aquitania decreta la nulidad de las actuaciones administrativas con posterioridad a la Resolución 601 del 27 de octubre de 2015 y abre la posibilidad de interponer recursos, contra la cual se interpone recurso de reposición por el accionante, advirtiendo la incompetencia de la alcaldía municipal de Aquitania para declarar una nulidad y solicita restablecer el derecho y declarar la caducidad de la facultad sancionatoria, al igual que la carencia actual de objeto, por hecho superado.

Por Resolución No. 078 del 05 de marzo de 2019, el Alcalde Municipal aclara el considerando del auto de fecha 07 de febrero de 2019, incluyendo no tener en cuenta el artículo 138 del CPACA y tener como fundamento y columna vertebral de la edificación del fallo el artículo 137 numeral 2 de la Ley 1437 de 2011.

A través de la Resolución No. 0220 del 12 de abril de 2019, se resuelve el recurso de reposición contra la Resolución 601 de 2015, confirmando el acto administrativo impugnado, argumentando para ello valorar una revocación directa que nunca fue solicitada y sin considerar todos los argumentos del recurrente. Además, en su parte motiva se reviso la causal de revocación directa de una resolución que no tenía que ver con el proceso, la 0376 de 2016 y se consideró procedente decretar la revocatoria las actuaciones administrativas obrantes en el expediente, por haberse violado el debido proceso.

Finalmente, se indica en la demanda que la decisión contenida en la Resolución 0220 del 12 de abril de 2019, se le notificó al demandante el 15 de mayo de 2019 sin otorgar recurso, procediéndose al sellamiento del local comercial el 28 de mayo de 2019.

#### 4. NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN

De una lectura integral del libelo introductorio y atendiendo el escrito de subsanación presentado, se encuentra que la parte actora cita como normas violadas las que se relacionan a continuación y por las razones que allí se indican a saber (*arch. 01 y 03*):

- ***Falsa Motivación del acto administrativo Resolución 0220 del 12 de abril de 2019, haberse basado en normas expresamente derogadas, abuso de autoridad, usurpación de competencias a la jurisdicción contencioso administrativa.***

El accionante mediante recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución 0601 de 2015, sustentado en que la falta de competencia de la Alcaldía Municipal de Aquitania para declarar una nulidad y restablecimiento del derecho, como se realizó mediante auto del 07 de febrero de 2019, al decretar la nulidad de todas las actuaciones posteriores a la citada resolución con fundamento en los artículos 137 y 138 del CPACA, normas que competen solo a la jurisdicción contencioso administrativa. Ahora, la Resolución 0220 del 12 de abril de 2019, considera que finalmente se aclara la resolución del 07 de febrero de 2019, mediante la Resolución 078 del 05 de marzo de 2019, para no entrar a decidir sobre el argumento expuesto por el accionante, lo cual genera una falsa motivación del acto acusado.

Indica que en el acto administrativo se dan a los motivos de derecho un alcance que no tiene y se sigue tomando el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011, como fundamento de derecho para declarar la nulidad procesal, vulnerando así el derecho al debido proceso previsto en el artículo 29 de la Constitución, en especial el principio de legalidad que indica que nadie podrá ser juzgado sino conforme a las leyes preexistentes al acto que se le imputa y con la observancia de las formas de cada juicio.

Agrega que el acto acusado tiene como fundamento y atribuciones del alcalde las Leyes 232 de 1993 y 1355 de 1970, normas derogadas para el momento de expedición del acto administrativo, conforme lo señala el artículo 242 de la Ley 1801 de 2016, aspecto que también determina la nulidad del acto administrativo.

- **Falta y falsa motivación en la Resolución No. 0220 del 12 de abril de 2019, violación al principio de congruencia y derecho de defensa.**

De acuerdo con el recurso de reposición radicado el 15 de febrero de 2019 contra la Resolución No. 0601 de 2015, se propusieron como argumentos para reponer dicho acto: *i)* La caducidad de la facultad sancionatoria; *ii)* Pérdida de competencia en la resolución del recurso de reposición interpuesto y fallo a favor del recurrente; *iii)* Carencia actual de objeto e *iv)* Incompetencia para declarar una nulidad y restablecimiento del derecho del auto de fecha 07 de febrero de 2019, violación de derechos fundamentales por vías de hecho.

Además, la Resolución No. 0220 del 12 de abril de 2019 se expidió y fundamentó teniendo en cuenta atribuciones conferidas por leyes derogadas para ese momento (232 de 1993 y 1355 de 1970) y en el capítulo de razonamiento del despacho, se motiva acerca de la revocatoria directa de los actos administrativos -artículo 93 CPACA- argumento que no fue expuesto por el recurrente y que se considera de manera equivocada, lo que comporta una falsa motivación al presentar supuestos de hecho contrarios a la realidad en la medida que la Resolución 0376 del 30 de 2016, no hace parte del proceso adelantado contra el poderdante, siendo ilegal el acto administrativo por violar el principio de congruencia y el derecho de defensa.

- **Violación al principio *no reformatio in pejus* y cosa juzgada.**

Mediante Resolución No. 601 del 27 de octubre de 2015, el alcalde de Aquitania dispuso el cierre definitivo del establecimiento de comercio del demandante, acto que fue objeto de recurso resuelto con la Resolución No. 0376 del 30 de junio de 2016, modificándola y ordenando que en un término de 30 días se cumpliera los requisitos de ley, advirtiendo que si ello no se efectuaba se impondrían sanciones de multas sucesivas y ordenarse la suspensión de actividades por 2 meses, situación jurídica creada a favor del demandante y que se decide agravar mediante la Resolución No. 0220 de 2019, ordenando el cierre definitivo, violando el principio de *no reformatio in pejus* e incluso el de cosa juzgada, a lo cual se suma que la primera diligencia dentro del proceso y del expediente que precede el acto administrativo demandado fue una conciliación ante el Inspector Central de Policía de Aquitania el 24 de septiembre de 2009, en la que se llegó a un acuerdo que hizo tránsito a cosa juzgada.

- **Por haberse desconocido el derecho de audiencia y defensa, violación al derecho fundamental del debido proceso en la Resolución 0220 del 12 de abril de 2019, que confirma la decisión de la Resolución 0601 de 2015**

El acto administrativo acusado fue expedido sin dar la oportunidad al actor de ejercer su derecho de defensa y contradicción, pues no se llevó un debido proceso con etapas procesales previamente estipuladas en los procesos administrativos sancionatorios según lo establece el libro primero del CPACA art 47 y siguientes, lo que conlleva anulación del acto administrativo. Adicionalmente, el Alcalde Municipal de Aquitania omitió las etapas que se estipulan en el artículo 2 de la Ley 232 de 1995, sin las cuales no podía ordenar el cierre definitivo del establecimiento de comercio, violándose el artículo 29 superior.

- **Falta de competencia y abuso de autoridad**

De acuerdo con lo señalado por el Secretario de Planeación Municipal el proceso seguido al actor fue un policivo, por lo cual serían ilegales los actos administrativos proferidos por el alcalde municipal, pues ello correspondería al Inspector de Policía conforme a lo prescrito en su manual de funciones y lo señalado por la Ley 1801 de 2016, que indica que es facultad de las autoridades de policía lo relacionado con la actividad económica y su reglamentación.

## 5. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

El **municipio de Aquitania contestó** la demanda (*archivo 15*) oponiéndose a las pretensiones, indicando que las resoluciones emitidas por la administración han sido expedidas acorde con los requisitos y/o disposiciones legales y facultades del alcalde o sus delegatarios. Agrega que conforme al esquema de ordenamiento territorial no es posible autorizar la reapertura del establecimiento comercial comoquiera que la zona donde se localiza es de uso residencial.

Además, conforme a lo preceptuado por la Ley 2323 de 1995, artículo 2º y 4º, los municipios en cabeza de sus autoridades tienen plenas facultades para tomar las decisiones que consideren pertinentes para el restablecimiento de derechos o toma de decisiones como lo es el cierre definitivo de un establecimiento comercial, por carecer de los requisitos legales para su funcionamiento, como es en el presente caso el uso del suelo.

Propuso las siguientes excepciones:

- *Ineptitud de la demanda*: En la demanda no se fundamentan y explican los hechos que respaldan las pretensiones solicitadas por el demandante.
- *Presunción de legalidad -Acto Administrativo expedido*: Por parte del municipio ha sido manifestado con claridad que los derechos y obligaciones del aquí demandante se encuentran extinguidos al considerar que no es viable darle apertura a su establecimiento comercial, toda vez que dentro del EOT, ésta área, es residencial solamente.
- *Caducidad de la acción*: Lo que se pretende es demandar solamente el acto administrativo 0220 del 12 de abril de 2019, lo que carece de fundamento toda vez que solo confirma la decisión de un acto administrativo **expedido y notificado en el año 2015**. Agrega que el acto administrativo objeto de demanda fue notificado el 15 de mayo de 2019, por lo que el término de caducidad se interrumpe al solicitar la conciliación extrajudicial presentada ante la Procuraduría el 12 de septiembre del año 2019, el 13 de noviembre del mismo año se declaró fallida y se le devolvieron los documentos el mismo día, por lo que los términos para presentar la demanda se vencían el 15 de noviembre de 2019 y esta se radica el 18 de noviembre de 2019, por lo cual se encuentra caducada.

## 6. TRÁMITE PROCESAL

La demanda de la referencia fue radicada el 15 de noviembre de 2019 (*archivo 002 pág. 1*). Por auto del 02 de diciembre de 2019 (*archivo 002 pág 3*), se inadmitió la demanda, por las siguientes causales: *i*) No se aportó la constancia de notificación de la Resolución No. 0220 de 2019, la cual resultaba necesaria para determinar la caducidad de la acción; *ii*) En el concepto de violación se postulan argumentos contra las Resoluciones Nos. 0601 de 2015, 0376 de 2016 y 078 de 2019, sin



embargo, dichos actos no se encuentran en la proposición jurídica presentada por el actor, por lo cual se debían adecuar las pretensiones de la demanda incluyendo todos aquellos actos administrativos demandable y con ellos hacer congruente el concepto de violación y las pretensiones y *iii*) En el poder presentado no cuenta con la identificación clara de los actos administrativos que se cuestionan, por lo que se debía adecuar.

Una vez subsanada la demanda (*archivo 03*), a través de proveído del 20 de enero de 2020, se admitió (*archivo 04*). Por auto del 23 de marzo de 2021 (*archivo 29*), se resolvió declarar **no fundadas las excepciones de ineptitud de la demanda y caducidad propuestas por la entidad accionada.**

A través de providencia del 26 de abril de 2021 (*archivo 32*), se fijó fecha para llevar a cabo audiencia inicial, la cual se realiza el 20 de mayo de 2021 (*archivos 36-37*) en la que se decretan pruebas que son recaudadas en audiencia del 28 de julio de 2021 (*archivos 50 y 51*), en la que concluido el debate probatorio, se declara cerrado el término probatorio y se ordena correr traslado para alegar.

## 7. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

La **parte demandante** presenta escrito de cierre (*archivo 52*), dentro del término establecido, en el que reitera lo indicado en el libelo introductorio particularmente lo señalado en el concepto de violación, por lo cual solicita se acceda a las pretensiones

El **Municipio de Aquitania**, en sus alegaciones finales (*archivo 53*), reitera lo manifestado en el escrito de contestación y solicita que en consecuencia sean denegadas las pretensiones elevadas por la parte actora

La Agente Delegada del **Ministerio Público** no emitió concepto en este proceso.

## 8. PROBLEMA JURÍDICO

El primer problema jurídico a resolver por el Despacho, concierne a verificar *ex officio* si en el *sub lite* se configura la excepción de *ineptitud sustantiva de la demanda, por indebida individualización de las pretensiones*, señalada en el numeral 5 del listado establecido en el Art. 100 del CGP.

En caso que no se configure , se debe establecer la legalidad de la Resolución No 0220 de 12 de abril de 2019, por la cual se sanciona a un establecimiento de comercio, expedida por el Alcalde Municipal de Aquitania, mediante la cual resuelve un recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución No. 0601 del 27 de octubre de 2015, confirmándola, a partir de las cuales se realizó el cerramiento definitivo del establecimiento de comercio denominado “Lavadero Donde Mario”, caso en el cual se impone determinar si hay lugar a restablecer la apertura del establecimiento de comercio y el reconocimiento y pago de la indemnización de los daños y perjuicios que afirma se causaron al señor MARIO PEREZ.

## 9. DE LA INDIVIDUALIZACIÓN DE LAS PRETENSIONES

El artículo 163 de la Ley 1437 de 2011, señala que: “*Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo este se debe individualizar con toda precisión. Si el acto fue objeto de recurso ante la administración se entenderán demandados los actos que los resolvieron.*”

Sobre la individualización de las pretensiones, el órgano de cierre de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, en providencia no lejana del año 2018<sup>1</sup> señaló:

*“Respecto a la forma en que se deben enunciar las pretensiones en los casos en que se solicite la nulidad de actos administrativos, el artículo 163 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, dispone:*

*Artículo 163. Individualización de las pretensiones. Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo este se debe individualizar con toda precisión. Si el acto fue objeto de recursos ante la administración se entenderán demandados los actos que los resolvieron.*

*Cuando se pretendan declaraciones o condenas diferentes de la declaración de nulidad de un acto, deberán enunciarse clara y separadamente en la demanda.*

*La norma transcrita exige que el acto administrativo objeto de demanda sea individualizado con precisión, sin embargo, se entienden demandadas las decisiones que resuelven los recursos interpuestos en su contra.*

*Asimismo, se encuentra implícito el concepto de acto definitivo, que en concordancia con los artículos 43 y 74 del mismo ordenamiento, son aquellos que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto o hacen imposible continuar la actuación y, frente a los cuales proceden los recursos señalados en la ley, con el fin de que sean aclarados, modificados, adicionados o revocados.”*

En pronunciamiento posterior del año 2020<sup>2</sup> refirió:

*«La obligación de individualizar claramente el acto demandado hace parte del principio de justicia rogada que rige en materia de lo contencioso administrativo, que, desde luego, no se opone a la obligación del juez de interpretar la demanda para superar cualquier vicio formal que impida continuar el proceso y dictar sentencia de fondo. Sin embargo, la debida formulación de la pretensión integra el derecho subjetivo de acción, al punto que delimitan la competencia del juez para decidir la controversia e impiden que declare la nulidad de actos administrativos no demandados, en virtud del principio de congruencia».*

Respecto a las falencias en la tarea de individualizar pretensiones, de antaño en 2016<sup>3</sup> consideró:

*«[...] las pretensiones de la demanda enmarcan el derecho subjetivo de acción, de modo que su deficiente individualización no puede subsanarse por interpretación de aquella ni por prevalencia del derecho sustancial sobre el procesal.*

*Así mismo, que esta exigencia es propia de un sistema de justicia primordialmente dispositiva como la Contenciosa Administrativa, en la que le está vedado al juez hacer abstracción de la demanda para declarar la nulidad de actos que no han sido atacados. Desde esta perspectiva, las morigeraciones de las que ha sido objeto el principio de justicia rogada, no pueden desvirtuar la imparcialidad de que debe estar investido el fallador, ni desconocer el principio de buena fe que ha de regir el proceso, a través de la corrección oficiosa de la demanda.*

*Que, si bien es cierto que el juez contencioso, en su calidad de director del proceso, está en el deber de conducir el debate a fin de procurar siempre una solución efectiva de la **controversia**, no lo es menos, que el ejercicio de tal facultad encuentra límites en el principio de congruencia de la sentencia, así como en el respeto del derecho al debido proceso que le asiste a las partes.»*

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sección Cuarta, CP: Stella Jeannette Carvajal Basto, providencia del 28 de noviembre de 2018, radicación número: 66001-23-33-000-2014-00493-01(23076), Actor: Serviciudad E.S.P., Demandado: Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - Dian

<sup>2</sup> Providencia del 3 de diciembre de 2020, Exp. 25388, C.P. Julio Roberto Piza Rodríguez, actor: Districar S.A.S.

<sup>3</sup> Auto de 30 de agosto de 2016, Exp. 05001233100020100140401 (20366), C.P. Hugo Fernando Bastidas B.

## 10. CASO CONCRETO

Verificado el libelo introductorio, particularmente las pretensiones, se encuentra que la parte accionante cuestiona la legalidad de la Resolución No. 0220 del 12 de abril de 2019, expedida por el Alcalde Municipal de Aquitania, por la cual se resuelve recurso de reposición interpuesto por el aquí demandante Mario Pérez, en contra la Resolución 0601 de 2015, por medio de la cual se sanciona un establecimiento de comercio.

Como fue señalado en acápite anterior, la demanda inicial no fue admitida, entre otras, por las siguientes causales: *i)* Se observó que en el concepto de violación, se postulaban argumentos en contra las Resoluciones No. 0601 de 2015, 0376 de 2016 y 078 de 2019, sin embargo, no se propuso ninguna pretensión de nulidad en contra de tales actos administrativos y por tanto no se encontraban inmersas en la proposición jurídica presentada por el actor, por lo cual se debían adecuar las pretensiones de la demanda, incluyendo todos aquellos actos administrativos demandables, con el fin de hacer congruente el concepto de violación y las pretensiones y *ii)* En el poder presentado no se identificaban con claridad los actos administrativos cuestionados, lo que constituyó carencia de poder especial.

En virtud de lo anterior, el apoderado de la parte actora presentó escrito de subsanación (*archivo 03*) en el que manifestó:

*“Teniéndose que el poder conferido para efectuar este medio de control es contra la Resolución 0220 del 12 de abril de 2019, desisto de los conceptos de violación en contra de los actos administrativos Resoluciones 0601 de 2015, 0376 del 2016 y 078 del 2019, en especial, los numerales 4.- Falsa motivación del acto administrativo Resolución 601 de 2015. 5- Silencio administrativo positivo a favor del recurrente por la no resolución oportuna del recurso interpuesto por Mario Ernesto Pérez Gutiérrez en fecha 01 de diciembre de 2015 contra el acto sancionatorio Resolución 601 de 2015. Del acápite de concepto de violación, aclarando que los demás numerales de concepto de violación se encaminan contra la Resolución 0220 del 12 de abril de 2019 que confirma la decisión contenida en la Resolución 0601 de 2015 y, por último, me permito adecuar los numerales 1 y 4...”*

En la referida intervención procesal, se allega poder especial, amplio y suficiente en el que el demandante Mario Ernesto Pérez Gutiérrez faculta al abogado Andrés Felipe González Cetina, para que ejerza el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra el acto administrativo contenido en Resolución **0220 del 12 de abril de 2019**, es decir sin hacer mención alguna de la Resolución 0601 de 2015.

Verificado el contenido y alcance de la Resolución No. 0601 de 2015, se establece que este corresponde al acto definitivo que particularizó la situación del actor, en la medida que con ella, se ordenó el cierre definitivo del establecimiento de comercio ubicado en la calle 7 No. 9-33 denominado “LAVADERO DE CARROS DONDE MARIO”, situación que en su concepto, transgrede el ordenamiento jurídico y fundamenta los perjuicios que se reclaman como restablecimiento del derecho.

En este orden, el acto administrativo expedido en 2015 no puede considerarse como autónomo e independiente del acto administrativo que aquí se enjuicia, expedido en el año 2019, sino que debió demandarse de manera simultánea, incluso de haberse demandado la Resolución 601 de 2015 y no la Resolución 220 de 2019, el segundo, se entiende demandado porque resuelve un recurso, por disposición legal, pero no a la inversa, lo que evidencia una indebida individualización de las pretensiones, por falta de integración de la proposición jurídica a demandar.



Se resalta lo expuesto por la corporación de cierre de esta jurisdicción en reciente pronunciamiento de octubre de 2021<sup>4</sup> en cuanto no le es dable al juzgador entrar a decidir sobre la legalidad de una decisión que no ha sido demandada, pues ello conllevaría al desconocimiento del principio de congruencia de la sentencia, más aún, si se tiene en cuenta que en el escrito de subsanación de demanda, la parte activa precisó de forma expresa y clara, que no formula pretensión o cargo alguno en contra de la Resolución 0601 de 2015, por lo que en el evento, de darse curso a la demanda tal como es planteada, el precitado acto administrativo seguiría surtiendo efectos, puesto que conservaría presunción de legalidad, dando lugar a que en el evento de proferirse una sentencia favorable a las pretensiones de nulidad, se genera la existencia de decisiones de la administración contrarias u opuestas, en la medida que la decisión originaria se mantiene en el orden jurídico, ni produce decaimiento del acto, al no ser accesorio, sino principal.

Adicionalmente, no puede obviarse el hecho que el mandato conferido, facultó al abogado para demandar únicamente la Resolución 0220 de 2019, no así respecto de los demás actos que componen la proposición jurídica a demandar, lo que evidencia insuficiencia de poder frente a tales actos, caso en el cual se echa de menos poder otorgado con la facultad de ejercer el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra el acto definitivo (originario o génesis).

Debe indicarse que toda vez que la determinación de las pretensiones incumbe exclusivamente a la parte accionante, sin que le sea dable al juez entrar a determinar o modificar las mismas, es así que se admitió la demanda contra la Resolución No. 0220 del 12 de abril de 2019, frente a lo cual, no se hizo reparo alguno por la entidad territorial accionada, pues si bien propuso excepciones previas y de mérito, éstas no se fundamentaron en el hecho de no haberse pretendido la nulidad de la Resolución 0601 de 2015.

Por lo tanto, atendiendo lo preceptuado por el artículo 228 del CGP, en virtud del cual *“En cualquier tipo de proceso, cuando el juez halle probados los hechos que constituyen una excepción deberá reconocerla oficiosamente en la sentencia,(...)”* se declarará probada de oficio la excepción de *ineptitud sustantiva de la demanda, por indebida individualización de pretensiones*, al no pretenderse la nulidad del acto administrativo que produjo efectos jurídicos y que particularizó una situación desfavorable para el aquí demandante junto con aquel que agotó la vía gubernativa, situación que tal como lo ha referido el Consejo de Estado<sup>5</sup>, se considera no se puede tener por subsanada la demanda, ya sea por interpretación de la misma como tampoco por prevalencia del derecho sustancial sobre el formal, por cuanto la individualización de las pretensiones enmarca el derecho de acción que es subjetivo por lo que la norma que lo establece no es de carácter procedimental sino sustancial.

## 11. COSTAS Y AGENCIAS EN DERECHO

El artículo 188 del CPACA consagra que en los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia en la condena en costas se sujetará, entre otras, a las siguientes reglas previstas por el artículo 365 del C.G.P.: *i)* Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto. Además, en los casos especiales previstos en este código. *ii)* En caso de que prospere parcialmente la demanda, el juez podrá

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sección Cuarta, CP: Stella Jeannette Carvajal Basto, Providencia del 07 de octubre de 2021, Radicación número: 08001-23-33-000-2019-00418-01 (25589), Actor: DISTRICAR S.A.S., Demandado: Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sección Cuarta, CP: Milton Chaves García, Providencia del 26 de julio de 2018, Radicación número: 25000-23-37-000-2015-01816-01, Actor: Compensar. Demandado: Emgesa S.A. y Superintendencia de Servicios Públicos.

abstenerse de condenar en costas y *iii*) Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación

En esta instancia no se impone condena en costas, toda vez que no obra prueba de su causación en el proceso.

## 12. DECISION

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Sogamoso, *administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley*,

### **FALLA:**

**Primero.-** Declarar probada de oficio la excepción de *ineptitud sustantiva de la demanda*, por indebida individualización de pretensiones.

**Segundo.-** Consecuencia de la declaración anterior, inhibirse el Despacho de resolver de fondo las pretensiones de la demanda.

**Tercero.-** Sin condena en costas en esta instancia.

**Cuarto.-** Ejecutoriada la presente providencia, archívense las diligencias, previas las anotaciones de rigor.

MLBS

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

**Firmado Por:**

**Nelson Javier Lemus Cardozo**  
**Juez Circuito**  
**Juzgado Administrativo**  
**002**  
**Sogamoso - Boyaca**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

**f1e15b3585b77b79727a02089da6ebdcd01b92b7f94884726fb525025850c20f**

Documento generado en 02/02/2022 03:33:58 PM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**  
**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**