

**Rama Judicial**  
**Tribunal Administrativo de Córdoba**  
**República de Colombia**

Montería, treinta (30) de agosto de dos mil dieciocho (2018)

**Apelación de auto**

Acción: **Nulidad y Restablecimiento del Derecho**

Radicación N° 23-001-33-33-007-2018-00099-01

Demandante: Suanincer Joaquín Madera Aguilar

Demandado: Departamento de Córdoba

**Sala Cuarta de Decisión**

**Magistrado Ponente: Dr. Luis Eduardo Mesa Nieves**

Corresponde a la Sala decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra el auto de 7 de mayo de 2018, proferido por el Juzgado Séptimo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Montería, por el cual se rechaza la demanda en tanto el asunto no es susceptible de control judicial.

**I. ANTECEDENTES**

**a) Hechos y pretensiones**

A manera de síntesis se tiene que la parte actora alega que labora como administrativo en Instituciones Educativas adscritas a la Secretaría de Educación de Córdoba, y pretende a través de la presente demanda, obtener la nulidad del oficio 003400 de 29 de agosto de 2018, emanado del Departamento de Córdoba, y en consecuencia se reconozca que dicho ente le adeuda al señor Madera Aguilar lo certificado por concepto de retroactivo de prima técnica desde el año 1997 a 2012.

**b) Auto Apelado**

Mediante auto de 7 de mayo de 2018, El Juzgado Séptimo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Montería, resolvió rechazar la demanda, en tanto consideró que el acto acusado de nulidad no es susceptible de control judicial, dado que se trata de un simple acto informativo más no un acto definitivo, y que no encierra una voluntad de la entidad demanda respecto al derecho en cuestión, ya que ese se encuentra reconocido al demandante, además que dicha respuesta no despliega una conducta positiva o negativa (fls 34-35).

**c) Recurso**

Inconforme con la decisión emitida por el a quo la **parte actora** presenta recurso de apelación solicitando revocar el auto, señalando por un lado, que el argumento del despacho es plausible dentro de una situación normal, sin embargo se desconoce que el Departamento de Córdoba se encuentra sometido al proceso de restructuración de pasivos, y conforme al artículo 14 de la Ley 550 de 1999, lo blindo respecto a los procesos ejecutivos, de manera que con la decisión emitida se lesionan los derechos del demandante.

Explica que además de que la acción que utilizaron es la idónea para lograr que se haga claridad frente a los derechos ya que no cumple con todos los requisitos para ser un ejecutivo y mucho menos controversias contractuales porque sus

representantes no son contratista sino que son administrativos adscritos a través de una situación legal y reglamentaria (fls 37-39).

## II. CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL

### a. Competencia

El Tribunal es competente para conocer del asunto por tratarse de la apelación de un auto proferido en primera instancia por un juez administrativo, susceptible de apelación (artículo 153 del C.P.A.C.A.).

### b. Decisión

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por el apoderado del demandante contra el auto de fecha 7 de mayo de 2018, proferido por el Juzgado Séptimo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Montería, por el cual se rechazó la demanda, en tanto el acto acusado no es susceptible de control judicial.

### c. Caso Concreto

Existiendo claridad sobre la decisión emitida por el juzgado de instancia, así como el contenido de la inconformidad planteada por el recurrente, considera la Sala entonces, que el problema jurídico consiste en determinar si el acto acusado de nulidad es susceptible de control judicial, o si por el contrario, procede el rechazo de la demanda.

Ahora bien, tal como se expuso con anterioridad, el a quo rechazó la demanda, al considerar que el oficio 003400 de 2017 –acusado de nulidad-, no era un acto definitivo y por ende no susceptible de control judicial; sin embargo se advierte, que el recurrente, centra su descontento con la providencia, en el hecho de que el ente territorial demandado se encuentra sometido al proceso de restructuración de pasivos, y por tanto no es procedente la interposición del proceso ejecutivo, como tampoco ningún otro tipo de medio de control, lo que estima lesiona los derechos fundamentales del actor.

Es necesario señalar entonces, que el medio de control incoado, se encuentra regulado en el artículo 138 del CPACA, que establece que toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto y como consecuencia de la declaración de nulidad se restablezca su derecho, al respecto el consejo de estado en sentencia de fecha 15 de marzo de 2012, Consejero Ponente Víctor Hernando Alvarado Ardila, Radicado 70001-23-31-000-2010-00303-01(1279-11) ha precisado:

“Es pertinente resaltar que la acción de nulidad y restablecimiento del derecho tiene como fundamento dos grandes objetivos: (i) Restaurar el ordenamiento jurídico trasgredido con ocasión de la expedición de un acto administrativo que quebranta los postulados legales y, (ii) Obtener la reparación de un derecho de orden subjetivo vulnerado por el acto censurado. En este orden de ideas, no es viable pretender por esta vía, el pago de sumas de dinero contenidas en un acto administrativo, -sobre el cual no existe discusión-, pues para estos eventos se consagra una vía más expedita para hacer efectivo el pago de los respectivos valores, concretamente, a través de la acción ejecutiva. Así las

cosas, el acto de reconocimiento pensional constituye, a términos de lo dispuesto en el artículo 488 del C.P.C., un verdadero título ejecutivo, en tanto contiene una obligación clara, expresa y exigible”

La jurisprudencia ha definido los actos administrativos como la expresión de la voluntad unilateral de la autoridad administrativa, que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas, es decir, que para acudir a esta jurisdicción el acto debe ser definitivo, que es el que contiene la decisión propiamente dicha tal cual lo expresa el artículo 43 del C.P.A.C.A.: “*Artículo 43. Actos definitivos. Son actos definitivos los que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación.*” Por lo que queda excluidos los actos de tramites o preparatorios, que son aquellos que expiden como parte de un procedimiento administrativo. Así lo indica el H. Consejo de Estado<sup>1</sup>: “*los de trámite contienen decisiones administrativas necesarias para la formación del acto definitivo, pero por sí mismos no concluyen la actuación administrativa, salvo que, como lo prevé la norma, la decisión que se adopte impida que continúe tal actuación, caso en el cual se convierte en un acto administrativo definitivo porque le pone fin al proceso administrativo*”.

Teniendo en cuenta lo anterior, y revisado el acto acusado de nulidad que obra a folio 27 del plenario, estima la Sala que le asiste razón al a quo, en tanto efectivamente no se está frente a un acto definitivo, sino frente a un acto de trámite no susceptible de control judicial, pues, aquel no resolvió de fondo sobre lo petitionado, sino que simplemente le informa al actor que *el pago de las deudas laborales son financiadas a través del Sistema General de Participaciones o en su defecto de recursos del presupuesto nacional, razón por la cual la Secretaría de Educación Departamental, mediante oficio solicita a los entes que definan las orientaciones y procedimientos para la atención de estas deudas*; lo cual no crea, modifica o extingue alguna situación jurídica.

En cuanto a lo expuesto por la parte impugnante, respecto a que el ente territorial se encuentra sometido a un proceso de restructuración de pasivos, y que por tanto no pueda interponer proceso ejecutivo, ello no constituye en modo alguno la vulneración de los derechos del demandante; y tampoco es un argumento válido para permitir el control judicial de un acto administrativo de trámite, respecto del cual la ley ha señalado que no es procedente el análisis de legalidad.

Por lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Córdoba, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

### **RESUELVE:**

**PRIMERO: CONFIRMAR** por las razones aquí anotadas el auto de 7 de mayo de 2018, proferido por el Juzgado Séptimo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Montería, que rechazó la demanda por no ser el acto demandado susceptible de control judicial.

---

<sup>1</sup> Sentencia de fecha 22 de octubre de 2009, Consejero Ponente Filemón Jiménez Ochoa, radicado 11001-03-28-000-2008-00026-00; 11001-03-28-000-2008- 00027-00

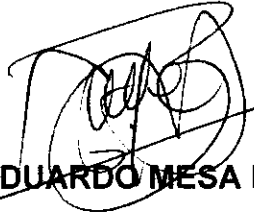
Apelación de auto  
Acción: Nulidad y Restablecimiento del Derecho  
Radicación N° 23-001-33-33-007-2018-00099-01  
Demandante: Suaincer Madera Aguilar  
Demandado: Departamento de Córdoba

**SEGUNDO:** En firme esta providencia, devuélvase el presente expediente al Juzgado Séptimo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Montería.

Se deja constancia de que el proyecto de esta providencia fue estudiado, discutido y aprobado por la Sala en sesión de la fecha.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Los Magistrados,



**LUIS EDUARDO MESA NIEVES**



**PEDRO OLIVELLA SOLANO**



**NADIA PATRICIA BENÍTEZ VEGA**



**Rama Judicial**  
**Tribunal Administrativo de Córdoba**  
**República de Colombia**

Montería, treinta y uno (31) de agosto de dos mil dieciocho (2018)

***Sala Tercera de Decisión***

Magistrado Ponente: **DIVA CABRALES SOLANO**  
Expediente No. 23.001.33.33.007.2014.00218.01  
Demandante: Diego Antonio Vargas  
Demandado: Nación – Das en Supresión

**MEDIO DE CONTROL**  
**NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**

Vista la nota de secretaria y revisado el expediente se encuentra que, el apoderado de la parte demandada quien representa a Das en Supresión presento recurso de apelación contra la sentencia de fecha de 6 de junio de 2018, por lo que de conformidad al artículo 247 del C.P.A.C.A., se procederá a su admisión.

Por lo anterior, el Tribunal Administrativo de Córdoba;

**RESUELVE**

1. Admitir el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de fecha 27 de junio de 2018, proferida por el Juzgado Séptimo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Montería.
2. Notifíquese personalmente del presente proveído al Ministerio Público y a las partes por estado.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**DIVA CABRALES SOLANO**  
Magistrada.



**Rama Judicial**  
**Tribunal Administrativo de Córdoba**  
**República de Colombia**

Montería, treinta y uno (31) de agosto de dos mil dieciocho (2018)

**MAGISTRADO PONENTE: DIVA CABRALES SOLANO**  
Expediente No. 23.001.33.33.006.2017.00048.01  
Demandante: Francisco Álvarez Soto  
Demandado: Nación- U.G.P.P

**MEDIO DE CONTROL**  
**NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**

Vista la nota de secretaria y revisado el expediente se encuentra que, la apoderada de la parte demandada, presentó recurso de apelación contra el sentencia de fecha 20 de marzo de 2018, proferida por el Juzgado Sexto Administrativo Oral Del Circuito Judicial De Montería, por lo que de conformidad al artículo 247 del C.P.A.C.A, se procederá a su admisión.

Por lo anterior, el Tribunal Administrativo de Córdoba;

**RESUELVE**

1. Admitir el recurso de apelación interpuesto sentencia de fecha 20 de marzo de 2018, proferida por el Juzgado Sexto Administrativo Oral Del Circuito Judicial De Montería.
2. Notifíquese personalmente del presente proveído al Ministerio Público y a las partes por estado.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**DIVA CABRALES SOLANO**  
Magistrada.



**Rama Judicial**  
**Tribunal Administrativo de Córdoba**  
**República de Colombia**

Montería, treinta y uno (31) de agosto de dos mil dieciocho (2018)

**MAGISTRADO PONENTE: DIVA CABRALES SOLANO**  
Expediente No. 23.001.33.33.007.2014.00211.01  
Demandante: GUILLERMO ZENON ARRIETA  
Demandado: Nación- DAS en supresión

**MEDIO DE CONTROL**  
**NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**

Vista la nota de secretaria y revisado el expediente se encuentra que, la apoderada de la parte demandada, presentó recurso de apelación contra el sentencia de fecha 06 de junio de 2018, proferida por el Juzgado séptimo Administrativo Oral Del Circuito Judicial De Montería, por lo que de conformidad al artículo 247 del C.P.A.C.A, se procederá a su admisión.

Por lo anterior, el Tribunal Administrativo de Córdoba;

**RESUELVE**

1. Admitir el recurso de apelación interpuesto contra sentencia de fecha 06 de junio de 2018, proferida por el Juzgado séptimo Administrativo Oral Del Circuito Judicial De Montería.
2. Notifíquese personalmente del presente proveído al Ministerio Público y a las partes por estado.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**DIVA CABRALES SOLANO**  
Magistrada.



Rama Judicial  
Tribunal Administrativo de Córdoba  
República de Colombia

Montería, treinta y uno (31) de agosto de dos mil dieciocho (2018)

**MAGISTRADO PONENTE: DIVA CABRALES SOLANO**  
Expediente No. 23.001.33.33.004.2016.00146.01  
Demandante: Esther María Sáenz de Garcés  
Demandado: Municipio De San Antero – CREAM

**MEDIO DE CONTROL**  
**NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**

Vista la nota de secretaria y revisado el expediente se encuentra que, la apoderada de la parte demandada, presentó recurso de apelación contra el sentencia de fecha 20 de junio de 2018, proferida por el Juzgado cuarto Administrativo Del Circuito Judicial De Montería, por lo que de conformidad al artículo 247 del C.P.A.C.A, se procederá a su admisión.

Por lo anterior, el Tribunal Administrativo de Córdoba;

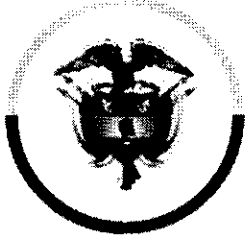
**RESUELVE**

1. Admitir el recurso de apelación interpuesto contra sentencia de fecha 20 de junio de 2018, proferida por el Juzgado cuarto Administrativo Del Circuito Judicial De Montería.
2. Notifíquese personalmente del presente proveído al Ministerio Público y a las partes por estado.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**DIVA CABRALES SOLANO**  
Magistrada.





**Rama Judicial**  
**Tribunal Administrativo de Córdoba**  
**República de Colombia**

Montería, Treinta Y Uno (31) de agosto de dos mil dieciocho (2018)

***Sala Tercera de Decisión***

Magistrado Ponente: **DIVA CABRALES SOLANO**

Expediente No. 23.001.33.33.006.2017.00644.01

Demandante: Esperanza Navas Díaz

Demandado: NACIÓN – MIN DEFENSA- EJÉRCITO NACIONAL

**MEDIO DE CONTROL**  
**REPARACION DIRECTA**

Vista la nota de secretaria y revisado el expediente se encuentra que, el apoderado de la parte demandante la señora Esperanza Navas Díaz presento recurso de apelación contra el auto de fecha 28 de mayo de 2018, por lo que de conformidad al artículo 243 del C.P.A.C.A, se procederá a su admisión.

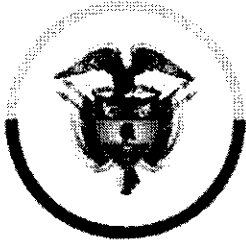
Por lo anterior, el Tribunal Administrativo de Córdoba;

**RESUELVE**

1. Admitir el recurso de apelación interpuesto contra el auto de fecha 28 de mayo de 2018, proferida por el Juzgado Sexto Administrativo Del Circuito De Montería
2. Notifíquese personalmente del presente proveído al Ministerio Público y a las partes por estado.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**DIVA CABRALES SOLANO**  
Magistrada



**Rama Judicial**  
**Tribunal Administrativo de Córdoba**  
**República de Colombia**

Montería, treinta (30) de agosto de dos mil dieciocho (2018)

**Apelación de auto**

**Acción: Nulidad y Restablecimiento del Derecho**

**Radicación N° 23-001-33-33-007-2018-00096-01**

**Demandante: Luisa Pérez Díaz**

**Demandado: Departamento de Córdoba**

**Sala Cuarta de Decisión**

**Magistrado Ponente: Dr. Luis Eduardo Mesa Nieves**

Corresponde a la Sala decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra el auto de 7 de mayo de 2018, proferido por el Juzgado Séptimo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Montería, por el cual se rechaza la demanda en tanto el asunto no es susceptible de control judicial.

**I. ANTECEDENTES**

**a) Hechos y pretensiones**

A manera de síntesis se tiene que la parte actora alega que labora como administrativo en Instituciones Educativas adscritas a la Secretaría de Educación de Córdoba, y pretende a través de la presente demanda, obtener la nulidad del oficio 003400 de 29 de agosto de 2018, emanado del Departamento de Córdoba, y en consecuencia se reconozca que dicho ente le adeuda a la señora Luisa Pérez Díaz lo certificado por concepto de retroactivo de prima técnica desde el año 1997 a 2012.

**b) Auto Apelado**

Mediante auto de 7 de mayo de 2018, El Juzgado Séptimo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Montería, resolvió rechazar la demanda, en tanto consideró que el acto acusado de nulidad no es susceptible de control judicial, dado que se trata de un simple acto informativo más no un acto definitivo, y que no encierra una voluntad de la entidad demanda respecto al derecho en cuestión, ya que ese se encuentra reconocido al demandante, además que dicha respuesta no despliega una conducta positiva o negativa (fls 35-36).

**c) Recurso**

Inconforme con la decisión emitida por el a quo la **parte actora** presenta recurso de apelación solicitando revocar el auto, señalando por un lado, que el argumento del despacho es plausible dentro de una situación normal, sin embargo se desconoce que el Departamento de Córdoba se encuentra sometido al proceso de restructuración de pasivos, y conforme al artículo 14 de la Ley 550 de 1999, lo blindo respecto a los procesos ejecutivos, de manera que con la decisión emitida se lesionan los derechos de la demandante.

Explica que además de que la acción que utilizaron es la idónea para lograr que se haga claridad frente a los derechos ya que no cumple con todos los requisitos para ser un ejecutivo y mucho menos controversias contractuales porque sus

representantes no son contratista sino que son administrativos adscritos a través de una situación legal y reglamentaria (fls 38-40).

## II. CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL

### a. Competencia

El Tribunal es competente para conocer del asunto por tratarse de la apelación de un auto proferido en primera instancia por un juez administrativo, susceptible de apelación (artículo 153 del C.P.A.C.A.).

### b. Decisión

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la demandante contra el auto de fecha 7 de mayo de 2018, proferido por el Juzgado Séptimo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Montería, por el cual se rechazó la demanda, en tanto el acto acusado no es susceptible de control judicial.

### c. Caso Concreto

Existiendo claridad sobre la decisión emitida por el juzgado de instancia, así como el contenido de la inconformidad planteada por el recurrente, considera la Sala entonces, que el problema jurídico consiste en determinar si el acto acusado de nulidad es susceptible de control judicial, o si por el contrario, procede el rechazo de la demanda.

Ahora bien, tal como se expuso con anterioridad, el a quo rechazó la demanda, al considerar que el oficio 003400 de 2017 –acusado de nulidad–, no era un acto definitivo y por ende no susceptible de control judicial; sin embargo se advierte, que el recurrente, centra su descontento con la providencia, en el hecho de que el ente territorial demandado se encuentra sometido al proceso de restructuración de pasivos, y por tanto no es procedente la interposición del proceso ejecutivo, como tampoco ningún otro tipo de medio de control, lo que estima lesiona los derechos fundamentales de la actora.

Es necesario señalar entonces, que el medio de control incoado, se encuentra regulado en el artículo 138 del CPACA, que establece que toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto y como consecuencia de la declaración de nulidad se restablezca su derecho, al respecto el consejo de estado en sentencia de fecha 15 de marzo de 2012, Consejero Ponente Víctor Hernando Alvarado Ardila, Radicado 70001-23-31-000-2010-00303-01(1279-11) ha precisado:

“Es pertinente resaltar que la acción de nulidad y restablecimiento del derecho tiene como fundamento dos grandes objetivos: (i) Restaurar el ordenamiento jurídico trasgredido con ocasión de la expedición de un acto administrativo que quebranta los postulados legales y, (ii) Obtener la reparación de un derecho de orden subjetivo vulnerado por el acto censurado. En este orden de ideas, no es viable pretender por esta vía, el pago de sumas de dinero contenidas en un acto administrativo, -sobre el cual no existe discusión-, pues para estos eventos se consagra una vía más expedita para hacer efectivo el pago de los respectivos valores, concretamente, a través de la acción ejecutiva. Así las

cosas, el acto de reconocimiento pensional constituye, a términos de lo dispuesto en el artículo 488 del C.P.C., un verdadero título ejecutivo, en tanto contiene una obligación clara, expresa y exigible”

La jurisprudencia ha definido los actos administrativos como la expresión de la voluntad unilateral de la autoridad administrativa, que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas, es decir, que para acudir a esta jurisdicción el acto debe ser definitivo, que es el que contiene la decisión propiamente dicha tal cual lo expresa el artículo 43 del C.P.A.C.A.: “*Artículo 43. Actos definitivos. Son actos definitivos los que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación.*” Por lo que queda excluidos los actos de tramites o preparatorios, que son aquellos que expiden como parte de un procedimiento administrativo. Así lo indica el H. Consejo de Estado<sup>1</sup>: “*los de trámite contienen decisiones administrativas necesarias para la formación del acto definitivo, pero por sí mismos no concluyen la actuación administrativa, salvo que, como lo prevé la norma, la decisión que se adopte impida que continúe tal actuación, caso en el cual se convierte en un acto administrativo definitivo porque le pone fin al proceso administrativo*”.

Teniendo en cuenta lo anterior, y revisado el acto acusado de nulidad que obra a folio 28 del plenario, estima la Sala que le asiste razón al a quo, en tanto efectivamente no se está frente a un acto definitivo, sino frente a un acto de trámite no susceptible de control judicial, pues, aquel no resolvió de fondo sobre lo petitionado, sino que simplemente le informa a la actora que *el pago de las deudas laborales son financiadas a través del Sistema General de Participaciones o en su defecto de recursos del presupuesto nacional, razón por la cual la Secretaría de Educación Departamental, mediante oficio solicita a los entes que definan las orientaciones y procedimientos para la atención de estas deudas*; lo cual no crea, modifica o extingue alguna situación jurídica.

En cuanto a lo expuesto por la parte impugnante, respecto a que el ente territorial se encuentra sometido a un proceso de restructuración de pasivos, y que por tanto no pueda interponer proceso ejecutivo, ello no constituye en modo alguno la vulneración de los derechos de la actora; y tampoco es un argumento válido para permitir el control judicial de un acto administrativo de trámite, respecto del cual la ley ha señalado que no es procedente el análisis de legalidad.

Por lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Córdoba, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

### **RESUELVE:**

**PRIMERO: CONFIRMAR** por las razones aquí anotadas el auto de 7 de mayo de 2018, proferido por el Juzgado Séptimo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Montería, que rechazó la demanda por no ser el acto demandado susceptible de control judicial.

---

<sup>1</sup> Sentencia de fecha 22 de octubre de 2009, Consejero Ponente Filemón Jiménez Ochoa, radicado 11001-03-28-000-2008-00026-00; 11001-03-28-000-2008- 00027-00

Apelación de auto  
Acción: Nulidad y Restablecimiento del Derecho  
Radicación N° 23-001-33-33-007-2018-00096-01  
Demandante: Luisa Pérez Díaz  
Demandado: Departamento de Córdoba

**SEGUNDO:** En firme esta providencia, devuélvase el presente expediente al Juzgado Séptimo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Montería.

Se deja constancia de que el proyecto de esta providencia fue estudiado, discutido y aprobado por la Sala en sesión de la fecha.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Los Magistrados,



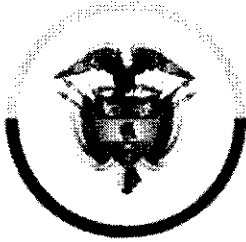
**LUIS EDUARDO MESA NIEVES**



**PEDRO OLIVELLA SOLANO**



**NADIA PATRICIA BENÍTEZ VEGA**



**Rama Judicial**  
**Tribunal Administrativo de Córdoba**  
**República de Colombia**

Montería, treinta (30) de agosto de dos mil dieciocho (2018)

**Apelación de auto**

**Acción: Nulidad y Restablecimiento del Derecho**

**Radicación N° 23-001-33-33-007-2018-00095-01**

**Demandante: María Eugenia Ruiz de Durango**

**Demandado: Departamento de Córdoba**

**Sala Cuarta de Decisión**

**Magistrado Ponente: Dr. Luis Eduardo Mesa Nieves**

Corresponde a la Sala decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra el auto de 7 de mayo de 2018, proferido por el Juzgado Séptimo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Montería, por el cual se rechaza la demanda en tanto el asunto no es susceptible de control judicial.

**I. ANTECEDENTES**

**a) Hechos y pretensiones**

A manera de síntesis se tiene que la parte actora alega que labora como administrativo en Instituciones Educativas adscritas a la Secretaría de Educación de Córdoba, y pretende a través de la presente demanda, obtener la nulidad del oficio 003258 de 4 de septiembre de 2017, emanado del Departamento de Córdoba, y en consecuencia se reconozca que dicho ente le adeuda a la señora María Ruiz de Durango lo certificado por concepto de retroactivo de prima técnica desde el año 1997 a 2012.

**b) Auto Apelado**

Mediante auto de 7 de mayo de 2018, El Juzgado Séptimo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Montería, resolvió rechazar la demanda, en tanto consideró que el acto acusado de nulidad no es susceptible de control judicial, dado que se trata de un simple acto informativo más no un acto definitivo, y que no encierra una voluntad de la entidad demanda respecto al derecho en cuestión, ya que ese se encuentra reconocido al demandante, además que dicha respuesta no despliega una conducta positiva o negativa (fls 38-39).

**c) Recurso**

Inconforme con la decisión emitida por el a quo la **parte actora** presenta recurso de apelación solicitando revocar el auto, señalando por un lado, que el argumento del despacho es plausible dentro de una situación normal, sin embargo se desconoce que el Departamento de Córdoba se encuentra sometido al proceso de restructuración de pasivos, y conforme al artículo 14 de la Ley 550 de 1999, lo blinda respecto a los procesos ejecutivos, de manera que con la decisión emitida se lesionan los derechos de la demandante.

Explica que además de que la acción que utilizaron es la idónea para lograr que se haga claridad frente a los derechos ya que no cumple con todos los requisitos para ser un ejecutivo y mucho menos controversias contractuales porque sus

representantes no son contratista sino que son administrativos adscritos a través de una situación legal y reglamentaria (fls 41-43).

## **II. CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL**

### **a. Competencia**

El Tribunal es competente para conocer del asunto por tratarse de la apelación de un auto proferido en primera instancia por un juez administrativo, susceptible de apelación (artículo 153 del C.P.A.C.A.).

### **b. Decisión**

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la demandante contra el auto de fecha 7 de mayo de 2018, proferido por el Juzgado Séptimo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Montería, por el cual se rechazó la demanda, en tanto el acto acusado no es susceptible de control judicial.

### **c. Caso Concreto**

Existiendo claridad sobre la decisión emitida por el juzgado de instancia, así como el contenido de la inconformidad planteada por el recurrente, considera la Sala entonces, que el problema jurídico consiste en determinar si el acto acusado de nulidad es susceptible de control judicial, o si por el contrario, procede el rechazo de la demanda.

Ahora bien, tal como se expuso con anterioridad, el a quo rechazó la demanda, al considerar que el oficio 003528 de 2017 –acusado de nulidad-, no era un acto definitivo y por ende no susceptible de control judicial; sin embargo se advierte, que el recurrente, centra su descontento con la providencia, en el hecho de que el ente territorial demandado se encuentra sometido al proceso de restructuración de pasivos, y por tanto no es procedente la interposición del proceso ejecutivo, como tampoco ningún otro tipo de medio de control, lo que estima lesiona los derechos fundamentales de la actora.

Es necesario señalar entonces, que el medio de control incoado, se encuentra regulado en el artículo 138 del CPACA, que establece que toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto y como consecuencia de la declaración de nulidad se restablezca su derecho, al respecto el consejo de estado en sentencia de fecha 15 de marzo de 2012, Consejero Ponente Víctor Hernando Alvarado Ardila, Radicado 70001-23-31-000-2010-00303-01(1279-11) ha precisado:

“Es pertinente resaltar que la acción de nulidad y restablecimiento del derecho tiene como fundamento dos grandes objetivos: (i) Restaurar el ordenamiento jurídico trasgredido con ocasión de la expedición de un acto administrativo que quebranta los postulados legales y, (ii) Obtener la reparación de un derecho de orden subjetivo vulnerado por el acto censurado. En este orden de ideas, no es viable pretender por esta vía, el pago de sumas de dinero contenidas en un acto administrativo, -sobre el cual no existe discusión-, pues para estos eventos se consagra una vía más expedita para hacer efectivo el pago de los

respectivos valores, concretamente, a través de la acción ejecutiva. Así las cosas, el acto de reconocimiento pensional constituye, a términos de lo dispuesto en el artículo 488 del C.P.C., un verdadero título ejecutivo, en tanto contiene una obligación clara, expresa y exigible”

La jurisprudencia ha definido los actos administrativos como la expresión de la voluntad unilateral de la autoridad administrativa, que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas, es decir, que para acudir a esta jurisdicción el acto debe ser definitivo, que es el que contiene la decisión propiamente dicha tal cual lo expresa el artículo 43 del C.P.A.C.A.: *“Artículo 43. Actos definitivos. Son actos definitivos los que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación.”* Por lo que queda excluidos los actos de tramites o preparatorios, que son aquellos que expiden como parte de un procedimiento administrativo. Así lo indica el H. Consejo de Estado<sup>1</sup>: *“los de trámite contienen decisiones administrativas necesarias para la formación del acto definitivo, pero por sí mismos no concluyen la actuación administrativa, salvo que, como lo prevé la norma, la decisión que se adopte impida que continúe tal actuación, caso en el cual se convierte en un acto administrativo definitivo porque le pone fin al proceso administrativo”*.

Teniendo en cuenta lo anterior, y revisado el acto acusado de nulidad que obra a folio 28 del plenario, estima la Sala que le asiste razón al a quo, en tanto efectivamente no se está frente a un acto definitivo, sino frente a un acto de tramite no susceptible de control judicial, pues, aquel no resolvió de fondo sobre lo petitionado, sino que simplemente le informa a la actora que *el pago de las deudas laborales son financiadas a través del Sistema General de Participaciones o en su defecto de recursos del presupuesto nacional, razón por la cual la Secretaría de Educación Departamental, mediante oficio solicita a los entes que definan las orientaciones y procedimientos para la atención de estas deudas*; lo cual no crea, modifica o extingue alguna situación jurídica.

En cuanto a lo expuesto por la parte impugnante, respecto a que el ente territorial se encuentra sometido a un proceso de restructuración de pasivos, y que por tanto no pueda interponer proceso ejecutivo, ello no constituye en modo alguno la vulneración de los derechos de la actora; y tampoco es un argumento válido para permitir el control judicial de un acto administrativo de trámite, respecto del cual la ley ha señalado que no es procedente el análisis de legalidad.

Por lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Córdoba, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

## R E S U E L V E:

**PRIMERO: CONFIRMAR** por las razones aquí anotadas el auto de 7 de mayo de 2018, proferido por el Juzgado Séptimo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Montería, que rechazó la demanda por no ser el acto demandado susceptible de control judicial.

---

<sup>1</sup> Sentencia de fecha 22 de octubre de 2009, Consejero Ponente Filemón Jiménez Ochoa, radicado 11001-03-28-000-2008-00026-00; 11001-03-28-000-2008- 00027-00



Apelación de auto  
Acción: Nulidad y Restablecimiento del Derecho  
Radicación N° 23-001-33-33-007-2018-00095-01  
Demandante: María Ruiz de Durango  
Demandado: Departamento de Córdoba

**SEGUNDO:** En firme esta providencia, devuélvase el presente expediente al Juzgado Séptimo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Montería.

Se deja constancia de que el proyecto de esta providencia fue estudiado, discutido y aprobado por la Sala en sesión de la fecha.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Los Magistrados,



**LUIS EDUARDO MESA NIEVES**



**PEDRO OLIVELLA SOLANO**



**NADIA PATRICIA BENITEZ VEGA**



**Rama Judicial**  
**Tribunal Administrativo de Córdoba**  
**República de Colombia**

Montería, treinta (30) de agosto de dos mil dieciocho (2018)

**Apelación de auto**

Medio de control: Reparación Directa

Radicación N° 23-001-33-33-006-2013-00295-01

Demandante: Nabo Ruiz Arciria y Otros

Demandado: Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional y Otros

**Sala Cuarta de Decisión**

**Magistrado Ponente: Dr. Luis Eduardo Mesa Nieves**

Corresponde a la Sala decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada -Agencia Nacional de Infraestructura –ANI, Aseguradora QBE Seguros y Concesionario Vías de las Américas- contra el auto de fecha 8 de marzo de 2018, proferido en audiencia inicial por el Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito Judicial de Montería, por medio del cual se declararon imprósperas las excepciones de caducidad e inepta demanda por falta de agotamiento del requisito de procedibilidad y se difirió para resolver en el fondo del asunto sobre la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva.

**I. ANTECEDENTES**

**a) Hechos**

Relata el apoderado judicial de la parte actora, que el día 17 de diciembre de 2011 a la altura del kilómetro 37 en el corregimiento Puerto Rey en la vía que de Montería conduce a Arboletes -Antioquia, se produjo accidente de tránsito entre dos motocicletas, en una, los señores accionantes quienes resultaron lesionados y en la otra, perteneciente al Instituto Nacional de Vías – INVIAS, el agente de la Policía Nacional en servicio activo Wilbur Salas Herrera.

Que la vía en cuestión se encuentra en mal estado y constituye peligro para quienes por ella transitan; y que una vez ocurrido el accidente, varios residentes del sector auxiliaron a los lesionados, los cuales fueron trasladados en ambulancias a la Clínica de Traumas y Fracturas de la ciudad de Montería donde fueron atendidos por la gravedad de sus heridas.

Que se le realizó valoración médica a la señora Aleyci Bedoya Osorio, también demandante, así como informes médico-legales por parte del Instituto Nacional de Medicina Legal, el primero en fecha 8 de febrero de 2012, donde se le otorga incapacidad por cincuenta y seis (56) días y el segundo informe, el día 30 de julio de 2012, con el mismo término de incapacidad, relatando además las conclusiones de cada uno de ellos.

Que se le practicó valoración médica al señor Nabo Nasar Ruiz Arciria, así como informes médico-legales, el primero el 16 de febrero de 2012 con incapacidad de setenta (70) días, el segundo de 26 de marzo de 2012 con incapacidad de ciento veinte (120) días y el tercero en fecha 16 de noviembre de la misma anualidad con incapacidad por ciento ochenta (180) días, relatando igualmente las conclusiones a las que se arribó en cada uno de ellos.

**Apelación de auto**  
Medio de control: Reparación Directa  
Radicación N° 23-001-33-33-006-2013-00295-02  
Demandante: Nabo Ruiz Arciria y Otros  
Demandado: Nación - Ministerio de Defensa – Policía Nacional y Otros  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CÓRDOBA**

Que mediante valoración realizada en forma particular por la empresa Peña Asesores en Salud Ocupacional –PASO LTDA., sobre el porcentaje de pérdida de capacidad laboral del señor Ruiz Arciria, calificada por el Dr. Orlando Peña Dimare, se determinó: Por deficiencia 26,70%; por discapacidad 9,7% y por minusvalía 21,50% para un total del 57,90%, arrojando un estado de invalidez. Por lo cual, ante las lesiones sufridas, los actores no han vuelto a laborar en sus oficios, subsistiendo únicamente de la caridad de familiares y vecinos.

**b) Pretensiones**

**PRIMERO:** Se declare a las demandadas administrativamente responsables por la ocurrencia de los hechos que se relatan en la presente acción.

**SEGUNDO:** Se condene a las entidades demandadas al pago de perjuicios materiales, morales, daño a la vida en relación y alteración de las condiciones de existencia, entre otros, tal como consta en el acápite de pretensiones.

**TERCERO:** Que las sumas solicitadas por los anteriores conceptos, se incrementen en el porcentaje que aumente el IPC desde el momento en que fueron causadas hasta el día en que se cancele efectivamente la liquidación, junto con los intereses moratorios sobre las sumas adeudadas.

**CUARTO:** Que se condene en costas y agencias en derecho a las demandadas.

**c) Auto Apelado**

El Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito Judicial de Montería en audiencia inicial de fecha 08 de marzo de 2018, decidió declarar imprósperas las excepciones de caducidad, propuestas por la Agencia Nacional de Infraestructura -ANI y la Aseguradora QBE Seguros, de inepta demanda por falta de agotamiento de requisito de procedibilidad propuesta por la ANI y diferir para resolver con el fondo del asunto sobre las excepciones de falta de legitimación en la causa por pasiva propuestas por la ANI y Concesionario Vías de las Américas.

La anterior decisión se sustentó en providencia de fecha 14 de septiembre de 2015 proferida por el H. Consejo de Estado dentro del proceso radicado 52378, en la que se indicó que ni en la ley ni en la jurisprudencia se establece que respecto a los litisconsortes necesarios por pasiva, se deba agotar el requisito de conciliación o se cuente con cierto término para intentar pretensiones; se indicó respecto a la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, que en tratándose de entidades vinculadas oficiosamente, sobre su responsabilidad, se resolverá con la sentencia.

**d) Recurso de Apelación**

✚ **Aseguradora QBE Seguros S.A.**, adujo que la presente acción se encuentra caducada respecto a la Agencia Nacional de Infraestructura -ANI y consecuentemente, frente a su representada, por cuanto los hechos ocurrieron el 17 de diciembre de 2011 y sólo hasta julio 3 de 2014, esto es, dos años, seis meses y veinte días después se vincula a la ANI, considerando así que operó el fenómeno jurídico de la **caducidad** respecto al medio de control.

✚ **Agencia Nacional de Infraestructura –ANI** interpuso recurso de apelación contra la decisión adoptada por el *a quo* de declarar imprósperas las excepciones

**Apelación de auto**  
Medio de control: Reparación Directa  
Radicación N° 23-001-33-33-006-2013-00295-02  
Demandante: Nabo Ruiz Arciría y Otros  
Demandado: Nación - Ministerio de Defensa – Policía Nacional y Otros  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CÓRDOBA**

de caducidad, inepta demanda por falta de agotamiento de requisito de procedibilidad y falta de legitimación en la causa por pasiva de su representada.

Respecto a la excepción de **caducidad**, citó el artículo 164 del CPACA expresando que este no contempla que el término deba ser contado a partir de la vinculación, y que respecto a esta última, la demanda de Reparación Directa es rogada y el demandante cuenta con libertad para demandar a quien considere deba responder ante sus pretensiones, indicó que el H. Consejo de Estado ha precisado que para que se configure el fenómeno jurídico de la caducidad bastan dos supuestos, el transcurso del tiempo y el no ejercicio de la acción, la cual no ejerció el demandante en la oportunidad procesal dispuesta para ello.

Respecto a la excepción de **inepta demanda por falta de agotamiento del requisito de procedibilidad**, mencionó que el artículo 613 del Código General del Proceso, sólo contempla una excepción frente al no agotamiento de este requisito al presentar la demanda, esto es, cuando la parte demandante sea una entidad pública o se trate de un proceso ejecutivo.

Respecto a la **falta de legitimación en la causa por pasiva**, indicó que el tramo de la vía se había entregado por parte del Instituto Nacional de Vías -INVIAS al Instituto Nacional de Concesiones -INCO (hoy Agencia Nacional de Infraestructura -ANI) y que para el momento se encontraba vigente el contrato 1387 de 2008, en el cual se ejecutaba la obra por parte del Instituto Nacional de Vías -INVIAS.

↓ **Concesionario Vías de las Américas S.A.S** recurre la decisión, aduciendo **falta de legitimación en la causa por pasiva** toda vez que su representada no era la responsable de la vía al momento de la ocurrencia de los hechos, indicando que conforme se prueba con adjuntos presentados al momento de contestar la demanda, para tal fecha, aquella se encontraba a nombre del Instituto Nacional de Vías -INVIAS.

#### **Traslado de los recursos**

El **apoderado de la parte actora** manifestó que la demanda fue presentada dentro del término de dos años siguientes a la ocurrencia de los hechos, y que dicho término no puede ser contado desde el momento de la notificación a las vinculadas por cuanto ello no lo establece el CPACA y que del mismo modo, sobre la falta de legitimación en la causa por pasiva, se trata de un tópico a resolver con el fondo del asunto.

El **apoderado judicial del Instituto Nacional de Vías -INVIAS** manifestó frente a la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por Vías de las Américas, que al momento de contestar la demanda se anexó la Resolución 1295 de 23 de marzo de 2011 mediante la cual se entregó la vía Sector Puerto Rey - Montería, materializada a través de acta de entrega de 01 de julio de 2011. Indicando que la vía no se encontraba a cargo de INVIAS, que respecto al contrato en ejecución, se trata de un asunto interno entre la ANI y el concesionario y que una vez entregada la vía, aquellas son responsables por acción u omisión.

Por su parte, el **apoderado de la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional** se opuso a la excepción de caducidad en atención a que las entidades a las cuales se les resolvió dicha excepción de forma negativa, realizan el conteo de

los términos a partir de la fecha de la notificación de la demanda efectuada a ellas y no desde el momento de ocurrencia de los hechos.

El **Ministerio Público** en dicha oportunidad manifestó encontrarse de acuerdo con la decisión adoptada por la Jueza de conocimiento.

## II. CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL

### a. Competencia

El Tribunal es competente para conocer del asunto por tratarse de la apelación de un auto proferido en primera instancia por un juez administrativo, susceptible de apelación (artículo 153 del C.P.A.C.A.).

### b. Decisión

Decide la Sala los recursos de apelación interpuestos por los apoderados judiciales de las demandadas, *Aseguradora QBE Seguros, Agencia Nacional de Infraestructura –ANI y Concesionario Vías de las Américas*, contra el auto de fecha ocho (8) de marzo de 2018, proferido en audiencia inicial por el Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito Judicial de Montería, mediante el cual se declararon improprias las excepciones de i) caducidad, propuestas por la ANI y QBE Seguros; ii) inepta demanda por falta de agotamiento de requisito de procedibilidad propuesta por la ANI; y iii) se difirió para resolver con el fondo del asunto sobre la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuestas por la ANI y Vías de las Américas.

### c. Caso Concreto

Teniendo en cuenta lo antes expuesto, estima la Sala que el problema jurídico se circunscribe a establecer i) si la demanda con pretensiones de Reparación Directa interpuesta mediante apoderado por el señor Nabo Nasar Ruiz Arciria y la señora Aleyci Bedoya Osorio, se encuentra caducada respecto a la vinculada Agencia Nacional de Infraestructura –ANI y la llamada en garantía Aseguradora QBE Seguros; ii) si se configura la excepción de inepta demanda por falta de agotamiento del requisito de procedibilidad frente la ANI y iii) determinar si existe o no falta de legitimación en la causa por pasiva de hecho por parte de la ANI y el concesionario Vías de las Américas; o si ello comporta una falta de legitimación material en la causa, respecto de lo cual habría de resolverse al momento de fallar.

Así entonces, esta Colegiatura a fin de resolver sobre el primer problema jurídico planteado, esto es, si se configura o no la caducidad del medio de control, estima necesario en primer lugar, referirse a la oportunidad para presentar la demanda, para lo cual el artículo 164 del C.P.A.C.A., señala:

*«ARTÍCULO 164. OPORTUNIDAD PARA PRESENTAR LA DEMANDA. La demanda deberá ser presentada:*

*2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad:*  
(...)

*i) Cuando se pretenda la reparación directa, la demanda deberá presentarse dentro del término de dos (2) años, contados a partir del día siguiente al de la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño, o de cuando el demandante tuvo o debió tener conocimiento del mismo si fue en fecha*

**Apelación de auto**  
Medio de control: Reparación Directa  
Radicación N° 23-001-33-33-006-2013-00295-02  
Demandante: Nabo Ruiz Arciria y Otros  
Demandado: Nación - Ministerio de Defensa – Policía Nacional y Otros  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CÓRDOBA**

**posterior y siempre que pruebe la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su ocurrencia. (...)**» Resalto de la Sala.

De tal manera, el artículo en cita, consagra una regla general planteada para el medio de control en estudio, cual es, que la demanda deberá presentarse dentro del término de caducidad de dos (2) años contados a partir del día siguiente al de la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño.

En lo relativo a este tópico, el H. Consejo de Estado<sup>1</sup> dispuso que:

*«El fenómeno de la caducidad es un presupuesto procesal de carácter negativo que opera en algunos medios de control contenciosos por el transcurso de un término establecido expresamente en la ley, término que una vez cumplido restringe la posibilidad de acceder a la administración de justicia a través del ejercicio del medio de control correspondiente sobre el cual operó el fenómeno de caducidad. De acuerdo con lo anterior, se puede concluir que el propósito esencial de la caducidad es evitar que las diversas situaciones generadoras de responsabilidad se extiendan de manera indefinida en el tiempo, brindando así seguridad jurídica al convertirlas en situaciones jurídicas consolidadas.»*

En síntesis, como lo ha señalado el H. Consejo de Estado, la caducidad comporta el término dentro del cual es posible ejercer el derecho de acción y se constituye en un instrumento que salvaguarda la seguridad jurídica y la estabilidad de las relaciones entre individuos, y entre éstos y el Estado.

Ahora bien, revisado el plenario se tiene que el Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito Judicial de Montería en audiencia inicial de fecha 03 de julio de 2014<sup>2</sup>, resolvió vincular al proceso a las entidades Agencia Nacional de Infraestructura – ANI y Concesionario Vías de las Américas, indicando ser necesaria dicha vinculación por cuanto milita en el plenario la Resolución N° 01295 de 2011 suscrita por el Director General de INVIAS, que informa la entrega del tramo de la vía en cuestión al Instituto Nacional de Concesiones –INCO, hoy Agencia Nacional de Infraestructura –ANI (fl. 386-392) y el Acta de Entrega de la misma, suscrita el 1° de junio de 2011 al Concesionario Vía de las Américas (fl. 393-400). Frente a tal decisión el Concesionario Vías de las Américas presentó recurso de reposición<sup>3</sup> solicitando se revocare el auto en comento, decisión que fue confirmada mediante providencia de 17 de enero de 2017<sup>4</sup>.

Asimismo, considera esta Corporación que por los argumentos esbozados por el *a quo* en audiencia inicial de fecha 08 de marzo de 2018<sup>5</sup> respecto a las excepciones propuestas por las hoy recurrentes, se entienden que la mentada vinculación se hizo en calidad de litisconsortes necesarios (Agencia Nacional de Infraestructura – ANI y el Concesionario Vías de las Américas); bajo este entendido no puede predicarse caducidad del medio de control frente a la ANI, pues, tal como lo ha expuesto el H. Consejo de Estado, el término de caducidad opera respecto del actor, es decir, frente a la oportunidad con la que cuenta aquél para ejercer el derecho de

<sup>1</sup> Consejo de Estado -Sala de lo Contencioso Administrativo -Sección Tercera -Subsección B. Consejero ponente: Ramiro Pazos Guerrero. Bogotá, D.C., veintisiete (27) de marzo de dos mil catorce (2014) Radicado: 050012333000201200124 01 (48578)

<sup>2</sup> Folios 454-459

<sup>3</sup> Folios 493-500

<sup>4</sup> Folio 687-688

<sup>5</sup> Visto a folios 867-869 del expediente

**Apelación de auto**  
Medio de control: Reparación Directa  
Radicación N° 23-001-33-33-006-2013-00295-02  
Demandante: Nabo Ruiz Arciria y Otros  
Demandado: Nación - Ministerio de Defensa – Policía Nacional y Otros  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CÓRDOBA**

acción; más ello no es exigible cuando es el operador judicial quien vincula a una de las partes al proceso en calidad de litisconsorte necesario, pues no existe norma que así lo disponga; máxime cuando el artículo 61 del CGP que regula la citada figura jurídica, establece que la integración del contradictorio puede realizar la parte actora al momento de presentar la demanda, si no lo hace, corresponde al juez resolver al respecto en el auto admisorio, y si ello tampoco ocurre en esta etapa procesal, el juez dispondrá la citación de quienes falten para integrar el contradictorio de oficio o a petición de parte, *mientras no se haya dictado sentencia de primera instancia*.

En atención al citado precedente jurisprudencial, del cual por su importancia para la resolución de este asunto es necesario traer apartes al texto de este proveído; concluye la Sala también, que no siendo procedente la configuración del fenómeno jurídico de la caducidad respecto a la ANI, menos aún puede predicarse respecto la Asegurado QBE Seguros, llamada en garantía por la ANI; además, abordando el segundo problema jurídico, esto es, lo relativo a la excepción de inepta demanda por falta de agotamiento del requisito de procedibilidad también propuesta por la ANI, la Sala confirmará lo expuesto por el a quo, en tanto así como no opera la caducidad, tampoco es exigible el mentado requisito de procedibilidad, pues, dado que la vinculación la realiza el juez de oficio, no hay lugar a exigir al actor la acreditación de la conciliación.

La Alta Corporación en providencia de 14 de septiembre de 2015<sup>6</sup>, estableció:

*« (...) los litisconsortes necesarios podrán ser vinculados en la demanda, de lo contrario el juez, a petición de parte o de oficio, los vinculará al proceso en el auto admisorio de la misma o en cualquier momento antes de proferirse la sentencia de primera instancia, esto con el fin de otorgarles la oportunidad de asumir la defensa de sus intereses dado que la sentencia los puede afectar.*

*(...)*

*En este asunto no le asiste la razón a la parte recurrente en el sentido de que respecto de ella debió surtir la conciliación extrajudicial, **dado que la vinculación al proceso de la compañía adjudicataria del contrato no devino de la demanda interpuesta, sino como consecuencia de la decisión del Tribunal Administrativo a quo –por demás acertada– en el auto admisorio de la demanda y, en tal sentido, no se requería que la parte demandante agotara tal presupuesto de procedibilidad del medio de control. Se reitera que el litisconsorte necesario –como lo es el aquí apelante– puede o, mejor, debe ser vinculado al proceso hasta antes de dictar sentencia de primera instancia, motivo por el cual no es dable predicar que respecto de aquél opera la caducidad de la acción y mucho menos que debió ser objeto de una conciliación extrajudicial cuando no fue sujeto pasivo de la demanda y su vinculación puede darse, incluso, agotado todo el trámite procesal en sede de primera instancia, es decir, cuando el proceso claramente ya ha iniciado su curso y se encuentra a la espera de dictar sentencia.***

*Es por esa razón que en cuanto a la **vinculación al proceso de los litisconsortes necesarios** se refiere, **no puede predicarse que la caducidad del medio de control operó en relación con ellos**, pues evidentemente esa figura procesal se predica respecto de la oportunidad que tiene el actor para ejercer su derecho de acción a través de la presentación de la respectiva demanda, lo cual no implica que la caducidad aplique de manera diferente respecto de los demandados o litisconsortes por pasiva.*

<sup>6</sup> Consejo de Estado – Sección Tercera – Subsección A. Sentencia del 14 de septiembre de 2015, exp. N° 25000-23-36-000-2013-01437-01(52378). C.P. (E) Hernán Andrade Rincón.

**Apelación de auto**  
Medio de control: Reparación Directa  
Radicación N° 23-001-33-33-006-2013-**00295-02**  
Demandante: Nabo Ruiz Arciria y Otros  
Demandado: Nación - Ministerio de Defensa – Policía Nacional y Otros  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CÓRDOBA**

(...)

*Se reitera, la caducidad se predica sobre la oportunidad que tiene el actor de reclamar un derecho, no sobre el plazo que se tiene respecto de cada demandado o litisconsorte necesario por pasiva comoquiera que estos últimos, como se ha explicado, pueden ser vinculados al proceso de oficio o a petición de parte, incluso hasta el día antes de proferirse sentencia en primera instancia.*

(...)

***Ni en la ley ni en la jurisprudencia se establece que respecto de los litisconsortes necesarios por pasiva se deba agotar el requisito de conciliación o se tenga determinado lapso para intentar pretensiones; es más, el ahora apelante no hace parte dentro del proceso por haber sido demandado, sino en virtud de una decisión de oficio proferida por la Magistrada Ponente en primera instancia que, además de haber quedado en firme, encuentra todo el respaldo jurisprudencial y normativo por tener la condición de litisconsorte necesario.»***  
(Resaltado fuera de texto original).

Recientemente, frente a la exigencia del requisito de procedibilidad respecto a las partes vinculadas al contradictorio el Máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo<sup>7</sup> concluyó:

*«(...) tampoco puede olvidarse que si bien con la conciliación como requisito de procedibilidad se persigue propiciar una oportunidad para que las partes arreglen sus diferencias antes de ventilarlas en los estrados judiciales, **la complejidad de los conflictos planteados puede significar que sólo durante la etapa judicial se advierta la existencia litisconsortes necesarios, esto es, en un momento para el cual no es posible retrotraer la actuación para que se surta la conciliación con la comparecencia de quienes inicialmente no fueron vinculados, ante lo cual surge el interrogante si puede continuar el trámite judicial a fin de procurar la resolución de fondo de la controversia o debe terminar el mismo en ese instante.***

*Frente a tal disyuntiva, esta Corporación ha considerado bajo una perspectiva que tiene en cuenta la complejidad de los asuntos judiciales, así como la garantía del derecho de acceso a la administración, **que si la etapa de conciliación se llevó a cabo sin la comparecencia de todos los litisconsortes necesarios y éstos sólo fueron identificados por el juez en el proceso judicial, dicha circunstancia no puede significar el sacrificio del principio constitucional antes señalado, en especial, cuando la vinculación posterior se dio en virtud del deber del juez de velar por la adecuada conformación del contradictorio, posición que comparte la Sala por acompañarse de mejor forma con la protección del referido derecho, la prevalencia del derecho sustancial y evitar decisiones inhibitorias.»***

Corolario de lo anterior, se procederá a confirmar la providencia apelada en lo relativo a la negativa de prosperidad de las excepciones de inepta demanda por no agotamiento de requisito de procedibilidad y caducidad del medio de control, propuestas por la vinculada Agencia Nacional de Infraestructura -ANI y la llamada en garantía Aseguradora QBE Seguros.

De otra parte, en lo relativo a la excepción de *falta de legitimación en la causa por pasiva* propuesta por las vinculadas Agencia Nacional de Infraestructura –ANI y Concesionario Vías de las Américas, se tiene que tales entidades también se encuentran vinculadas al contradictorio en calidad de litisconsortes necesarios,

<sup>7</sup> Consejo de Estado -Sala de lo Contencioso Administrativo -Sección Quinta – Descongestión, providencia de 3 de mayo de 2018, radicación n°: 25000-23-24-000-2012-00474-01 C.P. Rocío Araújo Oñate. Bogotá D.C.



**Apelación de auto**  
Medio de control: Reparación Directa  
Radicación N° 23-001-33-33-006-2013-00295-02  
Demandante: Nabo Ruiz Arciria y Otros  
Demandado: Nación - Ministerio de Defensa – Policía Nacional y Otros  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CÓRDOBA**

conclusión a la que se llega en atención a las consideraciones expuestas por el juez de primera instancia en auto de 3 de julio de 2014<sup>8</sup>, y confirmado mediante auto de 17 de enero de 2017 (fls 687-688).

Existiendo claridad sobre lo anterior, se tiene que el órgano de cierre de esta Jurisdicción<sup>9</sup>, respecto a la legitimación en la causa ha señalado:

**«La legitimación en la causa tiene dos dimensiones, la de hecho y la material. La primera surge de la formulación de los hechos y de las pretensiones de la demanda, por manera que quien presenta el escrito inicial se encuentra legitimado por activa, mientras que el sujeto a quien se le imputa el daño ostenta legitimación en la causa por pasiva.**

**A su vez, la legitimación material es condición necesaria para, según corresponda, obtener decisión favorable a las pretensiones y/o a las excepciones, punto que se define al momento de estudiar el fondo del asunto, con fundamento en el material probatorio debidamente incorporado a la actuación.**

*Así, tratándose del extremo pasivo, la legitimación en la causa de hecho se vislumbra a partir de la imputación que la demandante hace al extremo demandado y la material únicamente puede verificarse como consecuencia del estudio probatorio, dirigido a establecer si se configuró la responsabilidad endilgada desde el libelo inicial». (Negritas fuera de texto).*

En el mismo sentido, la Alta Corporación<sup>10</sup> dispuso:

*«Por último, la legitimación en la causa desde el punto de vista material, hace referencia a la participación real y concreta de las partes procesales en el hecho que dio origen a la presentación de la demanda y/o a la titularidad del derecho reclamado, independientemente de que dichas personas hayan demandado o sido demandadas».*

Igualmente, en dicha oportunidad señaló:

*«Es pertinente aclarar, que la vinculación de Ecopetrol S.A., per se, no implica o configura responsabilidad alguna de esta sociedad, en la medida que la determinación de la participación real y concreta de ella en la concreción del hecho o conducta que dio origen a la presentación de la demanda es un asunto que encuentra su momento procesal en la decisión de fondo de la litis y no en esta etapa procesal».*

Ahora bien, para la Sala la legitimación en la causa por pasiva alegada por la ANI y el Concesionario Vía de Las Américas, comporta una legitimación material más no de hecho, aspecto que necesariamente debe ser resuelto al momento de resolver de fondo el asunto; y ello es así, en tanto, la vinculación de aquellas como litisconsortes necesarios de la parte pasiva, la dispuso el a quo previa valoración de la contestación presentada por el INVIAS, con la cual se adjuntó la Resolución 01295 de 23 de marzo de 2011, mediante la cual le fue entregada al INCO hoy ANI, la vía en la cual ocurrieron los hechos que origina esta demanda; infraestructura que se entregó para ser afectada al proyecto de concesión denominado

<sup>8</sup> Acta de audiencia inicial visible a folios 454-459 del expediente.

<sup>9</sup> Para el efecto ver Sentencias: 13001-23-31-000-2009-00106-01 (44685) de 26/04/18; 25000-23-26-000-2008-00278-01 (44823) de 05/07/18; 25000-23-26-000-2009-00180-01 (45718) de 05/07/18 CP. Dra. Marta Nubia Velásquez Rico. entre otras.

<sup>10</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, providencia de 20 de noviembre de 2017, exp: 81001-23-39-000-2016-00036-02(60240) C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

**Apelación de auto**  
Medio de control: Reparación Directa  
Radicación N° 23-001-33-33-006-2013-00295-02  
Demandante: Nabo Ruiz Arciria y Otros  
Demandado: Nación - Ministerio de Defensa – Policía Nacional y Otros  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CÓRDOBA**

“Transversal de Las Américas”, es decir para ser afectada a un contrato de concesión, resolviéndose autorizar la entrega, para ser afectados y vinculados al contrato N° 0008 de 2010, suscrito entre el INCO hoy ANI con la concesionaria Vías de Las Américas SAS; destacándose que en el parágrafo del artículo 4 del citado acto administrativo se dispuso, que a partir de la fecha y hora en que se hiciera entrega efectiva del acta y recibo, cesaría en favor del INVIAS cualquier tipo de responsabilidad de todo orden en cuanto a la operación y administración de la vía, lo cual correspondería al concesionario y/o al entonces INCO; acta de entrega que también milita en el plenario y que data de 01 de junio de 2011 (fls 386-399).

En ese orden de ideas, dado que para el momento de los hechos, la vía o tramo en la que ocurrieron los mismos había sido dada en concesión, existiendo el citado contrato suscrito entre el INCO (hoy ANI) y Vías de Las Américas, no cabe duda que el debate sobre la responsabilidad de estos, debe realizarse al momento de fallar, pues corresponde claramente a la una legitimación de orden material.

De conformidad a lo expuesto, se procederá a confirmar el auto de 8 de marzo de 2018, mediante el cual el Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito Judicial de Montería resolvió declarar imprósperas las excepciones de caducidad e inepta demanda por falta de agotamiento del requisito de procedibilidad propuestas por la ANI y QBE Seguros, y diferir para resolver con el fondo del asunto la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, propuestas por la ANI y Vías de las Américas.

Por lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Córdoba, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

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

**PRIMERO:** *Confirmar* por las razones anotadas en esta providencia, el auto de fecha 8 de marzo de 2018, proferido en audiencia inicial por el Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito Judicial de Montería, mediante el cual se resolvió sobre excepciones.

**SEGUNDO:** En consecuencia, *devuélvase* el expediente al Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito Judicial de Montería, previas las desanotaciones de rigor.

Se deja constancia que la anterior providencia fue estudiada, discutida y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Los Magistrados,

  
**LUIS EDUARDO MESA NIEVES**

  
**PEDRO OLIVELLA SOLANO**

  
**NADIA PATRICIA BENITEZ VEGA**



**Rama Judicial**  
**Tribunal Administrativo de Córdoba**  
**República de Colombia**

Montería, treinta y uno (31) de agosto de dos mil dieciocho (2018)

***Sala Tercera de Decisión***

Magistrado Ponente: **DIVA CABRALES SOLANO**  
Expediente No. 23.001.33.33.007.2014.00262.01  
Demandante: Huber Castro Escobar  
Demandado: Universidad de Córdoba

**MEDIO DE CONTROL**  
**NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**

Vista la nota de secretaria y revisado el expediente se encuentra que, el apoderado de la parte demandante, Huber Castro Escobar presento recurso de apelación contra la sentencia de fecha de 27 de junio de 2018, por lo que de conformidad al artículo 247 del C.P.A.C.A., se procederá a su admisión.

Por lo anterior, el Tribunal Administrativo de Córdoba;

**RESUELVE**

1. Admitir el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de fecha 27 de junio de 2018, proferida por el Juzgado Séptimo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Montería.
2. Notifíquese personalmente del presente proveído al Ministerio Público y a las partes por estado.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**DIVA CABRALES SOLANO**  
Magistrada.

## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CÓRDOBA

Montería, treinta (30) de agosto de dos mil dieciocho (2018)

Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho  
Radicación N° 23-001-23-33-000- 2016-00506  
Demandante: Rosmira García Cordero y otros  
Demandado: ESE Camu de Chimá

Encontrándose el proceso pendiente para celebrar audiencia inicial, se percata este Despacho que la demanda fue notificada erróneamente a la entidad demandada a un correo electrónico que no se encuentra dispuesto para notificaciones judiciales, este es, [esecamuchima@hotmail.com](mailto:esecamuchima@hotmail.com)<sup>1</sup>, pues una vez revisada la página oficial de la ESE Camu de Chima<sup>2</sup>, se evidencia que el correo de notificaciones judiciales corresponde a la dirección electrónica [contactenos@esecamuchima-cordoba.gov.co](mailto:contactenos@esecamuchima-cordoba.gov.co).

Así las cosas y con el fin de garantizarle a la parte demandada sus derechos al debido proceso y acceso a la administración de justicia, se procederá a dejar sin efectos el auto de fecha 06 de agosto de 2018 que tuvo por no contestada la demanda y fijó fecha para celebrar audiencia inicial<sup>3</sup>, y en su lugar, se ordenará que por Secretaría se efectúe la notificación en debida forma a la entidad demandada del auto que admitió la demanda de la referencia<sup>4</sup> al correo de notificaciones judiciales [contactenos@esecamuchima-cordoba.gov.co](mailto:contactenos@esecamuchima-cordoba.gov.co).

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Córdoba,

### RESUELVE

**PRIMERO:** Dejar sin efectos el auto de fecha 06 de agosto de 2018 que tuvo por no contestada la demanda y fijó fecha para celebrar audiencia inicial, por lo dicho en la parte motiva.

**SEGUNDO:** Por Secretaría, notifíquese personalmente el auto admisorio de la demanda de fecha 24 de julio de 2017 a la Gerente de la ESE Camu de Chimá o a quien haga sus veces o la represente, de conformidad con el artículo 199 del C.P.A.C.A., modificado por el artículo 612 del Código General del Proceso, la cual deberá enviarse al correo de notificaciones judiciales [contactenos@esecamuchima-cordoba.gov.co](mailto:contactenos@esecamuchima-cordoba.gov.co), conforme a lo dicho en la parte motiva.

**TERCERO:** Comuníquese la presente decisión a las partes y al señor Agente del Ministerio Público.

---

<sup>1</sup> Fls. 210-211.

<sup>2</sup> <http://www.esecamuchima-cordoba.gov.co/>

<sup>3</sup> Fl. 214.

<sup>4</sup> Fl. 206.

Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho  
Radicación N° 23-001-23-33-000- 2016-00506  
Demandante: Rosmira García Cordero y otros  
Demandado: ESE Camu de Chimá

**CUARTO:** Cumplido lo anterior, pasar nuevamente el expediente al Despacho para continuar con el trámite.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**LUIS EDUARDO MESA NIEVES**  
Magistrado