

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**  
**-SECCIÓN PRIMERA-**  
**-SUB SECCIÓN “A”-**

Bogotá D.C., treinta (30) de abril de dos mil veinticuatro (2024).

**MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**

**PROCESO No.:** 25000-23-41-000-2024-00714-00  
**MEDIO DE CONTROL:** NULIDAD ELECTORAL  
**DEMANDANTE:** ISRAEL QUIMBAYO ORTIZ  
**DEMANDADO:** MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

---

**Asunto: Inadmite demanda.**

1. El señor **ISRAEL QUIMBAYO ORTIZ** actuando en nombre propio, presentó demanda en ejercicio del medio de control de nulidad electoral establecido en el artículo 139 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en procura de obtener las siguientes pretensiones:

*“1. Declarar la nulidad del Decreto Nacional 0228 del 26 de febrero de 2024, expedido con las firmas del Presidente de la República y el Ministro de Relaciones Exteriores Encargado, en el cual se dispuso:*

*“Artículo 1º. INSUBSTENCIA. DECLARAR INSUBSTENTE al señor JOSÉ ANTONIO SALAZAR RAMÍREZ, identificado con Cédula de Ciudadanía No. 4.545.145, en el cargo de SECRETARIO GENERAL DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, código 0025, grado 25, de la planta global del Ministerio de relaciones exteriores.*

*Artículo 2º. ENCARGO. Encargar de las Funciones de la Secretaría General del Ministerio de Relaciones Exteriores a partir de la fecha a PAOLA ANDREA VÁSQUEZ RESTREPO, identificada con Cédula de Ciudadanía No. 35.898.406, Consejero de Relaciones Exteriores, Código 1012, Grado 11, adscrito a la Embajada de Colombia ante el Gobierno de los Estados Unidos de América, sin desvincularse de las funciones propias de su cargo mientras se designa y poseciona el titular.”*

El Despacho advierte que la demanda debe ser inadmitida para que la parte demandante la corrija en los siguientes sentidos:

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2024-00714-00  
MEDIO DE CONTROL NULIDAD ELECTORAL  
DEMANDANTE: ISRAEL QUIMBAYO ORTIZ  
DEMANDADO: MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES  
ASUNTO: INADMITE DEMANDA

- 1)** De conformidad con el numeral 2º del artículo 162 de la Ley 1437 de 2011 CPACA, debe expresar con precisión y claridad lo que se pretende, conforme al objeto del medio de control de nulidad electoral<sup>1</sup>, esto es, discutir la legalidad del acto de nombramiento y no, asuntos laborales que no son propios de dicho medio de control.
- 2)** En el mismo sentido en atención a lo establecido en el artículo 163 de la Ley 1437 de 2011 CPACA, debe individualizar el acto administrativo demandado en el medio de control de nulidad electoral comoquiera que el señalado en el escrito de demanda contiene decisiones que no son objeto de control de legalidad a través de este medio de control.
- 3)** Debe allegar copia de las constancias de publicación, comunicación, notificación o ejecución, según el caso, del acto administrativo demandado de conformidad con lo señalado en el numeral 1º del artículo 166 de la Ley 1437 de 2011 CPACA.
- 4)** Debe adecuar la demanda únicamente en lo relacionado al estudio de legalidad del acto administrativo de nombramiento, propio del medio de control de nulidad electoral.

En consecuencia, la parte demandante deberá corregir los defectos anotados en el término de tres (3) días contados a partir de la fecha de notificación de este auto, so pena de rechazo de la demanda.

En consecuencia, el Despacho:

#### R E S U E L V E

---

<sup>1</sup> H. Consejo de Estado – Sección Quinta, C.P. Dr. Alberto Yepes Barreiro, Radicado No. 25000-2341-000-2018-00165-01, Demandante: Aleyda Murillo Granados, Demandado: Andrés Camilo Pardo Jiménez.

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2024-00714-00  
MEDIO DE CONTROL NULIDAD ELECTORAL  
DEMANDANTE: ISRAEL QUIMBAYO ORTIZ  
DEMANDADO: MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES  
ASUNTO: INADMITE DEMANDA

**PRIMERO.- INADMÍTASE** la demanda presentada por el señor **ISRAEL QUIMBAYO ORTIZ** actuando en nombre propio, por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO.- CONCÉDASE** a la parte demandante el término de tres (3) días contados a partir del día siguiente a la notificación por estado de la presente providencia, para que corrija los defectos señalados, so pena de rechazo, en aplicación a lo dispuesto en el artículo 276 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.<sup>2</sup>**

(Firmado electrónicamente)

**CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**  
Magistrada

---

<sup>2</sup> CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por la Doctora Claudia Elizabeth Lozzi Moreno, Magistrada que integra la Subsección "A" de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en la plataforma electrónica SAMAI; en consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta de conformidad con el artículo 186 de la Ley 1437 de 2011 CPACA.



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

**AUTO INTERLOCUTORIO N° 2024-04-264 E**

Bogotá D.C., Dos (02) de mayo de dos mil veinticuatro (2024)

|                          |   |
|--------------------------|---|
| <b>EXPEDIENTE:</b>       | <b>250002341000 2024 00062 00</b>                                     |
| <b>MEDIO DE CONTROL:</b> | <b>NULIDAD ELECTORAL</b>  |
| <b>DEMANDANTE:</b>       | <b>MIGUEL GARCÍA</b>  |
| <b>DEMANDADO</b>         | <b>NESTOR ORLANDO BALSERO GARCIA</b>                                  |
| <b>TEMA</b>              | <b>NULIDAD DE ACTO DE ELECCIÓN<br/>ALCALDE COTA - COMPRA DE VOTOS</b> |
| <b>ASUNTO:</b>           | <b>RESUELVE EXCEPCIONES PREVIAS</b>                                   |

**MAGISTRADO PONENTE: MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN**

Procede la Sala unitaria a pronunciarse sobre las excepciones previas propuestas, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 125 de la Ley 1437 de 2011, con base en los siguientes:

**I ANTECEDENTES**

El señor MIGUEL GARCÍA, como medio de control electoral solicitando la nulidad del acto de elección mediante el cual se declaró como alcalde electo del municipio de Cota al señor NESTOR ORLANDO BALSERO GARCIA para el periodo 2024-2027, al considerar que incurre en la causal descrita en el numeral 1 del artículo 275 de la Ley 1437 de 2011, esto es, por presuntas irregularidades en la destinación de los recursos utilizados en campaña y violencia contra los electores, demanda que fue admitida el 8 de febrero de 2024.

En el término de traslado de la demanda y de forma oportuna, mediante escritos de fechas 29 de febrero y 5 de marzo de 2024, el demandado y el Consejo Nacional Electoral - CNE, contestaron la demandada, formulando el demandado una excepción previa.

De la excepción presentada se corrió traslado por Secretaría del 21 de marzo a 1 de abril de 2024, sin pronunciamiento alguno de las demás partes (PDF 14 - 15).

## II CONSIDERACIONES

### 2.1. Competencia

Conforme las disposiciones especiales que regulan los procesos electorales, se determinó en el artículo 283 de la Ley 1437 de 2011 que la audiencia inicial se contraerá al saneamiento del proceso, la fijación del litigio y el decreto de pruebas, no obstante, en atención a la remisión procesal establecida en el artículo 296 de la Ley 1437 de 2011, de manera que de conformidad con lo previsto en el artículo 180 *ibidem*, debe efectuarse un pronunciamiento sobre las excepciones previas o mixtas que pudieran configurarse en dicha etapa procesal.

Para lo cual debe tenerse en cuenta que el artículo 175 de la Ley 1437 de 2011, modificado por la Ley 2080 de 2021 dispuso:

**“ARTÍCULO 175. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA. (...)**

**PARÁGRAFO 2o.** Modificado por el artículo 38 de la Ley 2080 de 2021. De las excepciones presentadas se correrá traslado en la forma prevista en el artículo 201A por el término de tres (3) días. En este término, la parte demandante podrá pronunciarse sobre las excepciones previas y, si fuere el caso, subsanar los defectos anotados en ellas. En relación con las demás excepciones podrá también solicitar pruebas.

*Las excepciones previas se formularán y decidirán según lo regulado en los artículos 100, 101 y 102 del Código General del Proceso. Cuando se requiera la práctica de pruebas a que se refiere el inciso segundo del artículo 101 del citado código, el juez o magistrado ponente las decretará en el auto que cita a la audiencia inicial, y en el curso de esta las practicará. Allí mismo, resolverá las excepciones previas que requirieron pruebas y estén pendientes de decisión.*

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

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

A su turno el Código General del Proceso dispone en los artículos 100, 101 y 102 establecen frente a las excepciones previas, su trámite y oportunidad:

**“ARTÍCULO 100. EXCEPCIONES PREVIAS.** Salvo disposición en contrario, el demandado podrá proponer las siguientes excepciones previas dentro del término de traslado de la demanda:

1. *Falta de jurisdicción o de competencia.*
2. *Compromiso o cláusula compromisoria.*
3. *Inexistencia del demandante o del demandado.*
4. *Incapacidad o indebida representación del demandante o del demandado.*
5. *Ineptitud de la demanda por falta de los requisitos formales o por indebida acumulación de pretensiones.*
6. *No haberse presentado prueba de la calidad de heredero, cónyuge o compañero permanente, curador de bienes, administrador de comunidad, albacea y en general de la calidad en que actúe el demandante o se cite al demandado, cuando a ello hubiere lugar.*
7. *Habérsele dado a la demanda el trámite de un proceso diferente al que corresponde.*
8. *Pleito pendiente entre las mismas partes y sobre el mismo asunto.*
9. *No comprender la demanda a todos los litisconsortes necesarios.*
10. *No haberse ordenado la citación de otras personas que la ley dispone citar.*
11. *Haberse notificado el auto admisorio de la demanda a persona distinta de la que fue demandada.*

**ARTÍCULO 101. OPORTUNIDAD Y TRÁMITE DE LAS EXCEPCIONES PREVIAS.** Las excepciones previas se formularán en el término del traslado de la demanda en escrito separado que deberá expresar las razones y hechos en que se fundamentan. Al escrito deberán acompañarse todas las pruebas que se pretenda hacer valer y que se encuentren en poder del demandado.

*El juez se abstendrá de decretar pruebas de otra clase, salvo cuando se alegue la falta de competencia por el domicilio de persona natural o por el lugar donde ocurrieron hechos, o la falta de integración del litisconsorcio necesario, casos en los cuales se podrán practicar hasta dos testimonios.*

*Las excepciones previas se tramitarán y decidirán de la siguiente manera:*

1. *Del escrito que las contenga se correrá traslado al demandante por el término de tres (3) días conforme al artículo 110, para que se pronuncie sobre ellas y, si fuere el caso, subsane los defectos anotados.*
2. *El juez decidirá sobre las excepciones previas que no requieran la práctica de pruebas, antes de la audiencia inicial, y si prospera alguna que impida continuar el trámite del proceso y que no pueda ser subsanada o no lo haya sido oportunamente, declarará terminada la actuación y ordenará devolver la demanda al demandante.*

*Cuando se requiera la práctica de pruebas, el juez citará a la audiencia inicial y en ella las practicará y resolverá las excepciones. (...)*

**ARTÍCULO 102. INOPONIBILIDAD POSTERIOR DE LOS MISMOS HECHOS.** Los hechos que configuran excepciones previas no podrán ser alegados como causal de nulidad por el demandante, ni por el demandado que tuvo oportunidad de proponer dichas excepciones.” (Subrayado y negrilla fuera de texto)

Conforme a esta innovación legislativa, al sancionarse y publicarse la Ley 2080 de

2021, y entrar en vigor a partir del 25 de enero de 2021 conforme a las reglas de transición legislativa contenidas en su artículo 86, la decisión sobre excepciones previas, le corresponde al magistrado ponente o a la Sala, en tanto modificó el artículo 125 de la Ley 1437 de 2011 haciendo una nueva clasificación de los autos que deben ser resueltos por la Sala y los de ponente, así:

**Ley 2080 de 2021. “ARTÍCULO 20. Modifíquese el artículo 125 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:**

**ARTÍCULO 125. De la expedición de providencias. La expedición de las providencias judiciales se sujetará a las siguientes reglas:**

1. *Corresponderá a los jueces proferir los autos y las sentencias.*
2. *Las salas, secciones y subsecciones dictarán las sentencias y las siguientes providencias:*
  - a) *Las que decidan si se avoca conocimiento o no de un asunto de acuerdo con los numerales 3 y 4 del artículo 111 y con el artículo 271 de este código;*
  - b) *Las que resuelvan los impedimentos y recusaciones, de conformidad con los artículos 131 y i32 de este código;*
  - c) *Las que resuelvan los recursos de súplica. En este caso, queda excluido el despacho que hubiera proferido el auto recurrido;*
  - d) *Las que decreten pruebas de oficio, en el caso previsto en el inciso segundo del artículo 213 de este código;*
  - e) *Las que decidan de fondo las solicitudes de extensión de jurisprudencia;*
  - f) *En las demandas contra los actos de elección y los de contenido electoral, la decisión de las medidas cautelares será de sala;*
  - g) *Las enunciadas en los numerales 1 a 3 y 6 del artículo 243 cuando se profieran en primera instancia o decidan el recurso de apelación contra estas;*
  - h) *El que resuelve la apelación del auto que decreta, deniega o modifica una medida cautelar. En primera instancia esta decisión será de ponente.*
3. *Será competencia del magistrado ponente dictar las demás providencias interlocutorias y de sustanciación en el curso de cualquier instancia, incluida la que resuelva el recurso de queja.”*

Así las cosas, corresponde al magistrado ponente resolver las excepciones previas, conforme lo dispone el numeral 3 del artículo 20 de la Ley 2080 de 2021 que modificó el artículo 125 de la Ley 1437 de 2011.

## 2.2. Resolución de excepciones previas

En primer lugar, advierte al Sala que a la luz de las excepciones previas señaladas en el artículo 100 del Código General del Proceso, ninguna de ellas se ha configurado en el presente caso, así como tampoco se ha presentado caducidad, lo cual fue analizado para la admisión de la demanda en el examen de oportunidad efectuado, tampoco prescripción, transacción, conciliación o cosa juzgada, toda vez que no se configuran los elementos necesarios para decretarlas.

En el presente caso se observa que el apoderado del demandado- NESTOR ORLANDO BALSERO GARCIA, presenta como excepción previa la de inepta demanda por falta de los requisitos formales e indebida acumulación de pretensiones, al considerar que conforme el artículo 162 de la Ley 1437 de 2011, el demandante i) no determinó, clasificó y numeró los hechos de la demanda; ii) No determinó con claridad las pretensiones del acto acusado de forma individualizada; iii) No señaló el concepto de violación del acto acusado, el cual debió precisar con claridad, lo que conlleva a que no puedan acumularse pretensiones.

Refiere que, aunque en la inadmisión de la demanda se advirtieron estos yerros y no fueron subsanados, se procedió a admitir la misma en Auto del 08 de febrero de 2024, a pesar de que con anterioridad se habían identificado estas falencias y que, al no superarse, conllevarían al rechazo de la demanda.

Concretamente indica que “*(...) al no darse cumplimiento a dicha subsanación o corrección de yerros previstos por el despacho sustanciador no es legal su admisión, era in limine el rechazo de la demanda, pero de oficio el despacho subsana con suposiciones la demanda, y procede a admitirla incumpliendo el auto que determinaba perentoriamente la necesidad de subsanarse a cambio de rechazarse. (...) este mismo despacho sustanciador avizoró la irregularidad de la demanda, y por ende la inadmitió, extrañamente incumpliendo lo resuelto por el mismo despacho de oficio la subsano y admitió indebidamente, por cuanto el demandante incumplió la carga de subsanar los yerros de la demanda.*”.

En consecuencia, solicita que se declare configurada la excepción y se de fin a la actuación procesal.

Para resolver la excepción formulada, es necesario tener en cuenta que la ineptitud de la demanda, conforme los reparos expuestos por el demandado, tiene por finalidad “... evitar el desgaste innecesario para la administración de justicia con la adopción de decisiones que no resuelvan de fondo la controversia, debido a la ausencia de requisitos formales del escrito introductorio o cuando el acto objeto de enjuiciamiento no es pasible de control judicial. En este sentido, la jurisprudencia ha señalado que cuando el acto demandado no es susceptible de ser enjuiciado, esta circunstancia constituye una irregularidad que hace alusión al presupuesto de la “demanda en forma”, por lo que es procedente declarar la excepción de “ineptitud de la demanda”<sup>1</sup>”, razón por la que no todo desacuerdo con las demandas presentadas implica una ineptitud de la misma, así como no toda demanda prospera, aunque se presente en debida forma.

Así las cosas, respecto a la estructura de los hechos cuestionada, se observa que en la demanda, si bien no se enumeran los hechos, estos si se encuentran debidamente relatados y aunque allí se haga referencia además a unas apreciaciones subjetivas, esto se delimita al momento de realizarse la fijación del

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, Exp. 11001-03-24-000-2019-00431-00. C.P. Luis Alberto Álvarez Parra, providencia del 26 de octubre de 2020.

litigio, sin que implique *per se* que no se cumpla con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 162 de la Ley 1437 de 2011.

De hecho, el demandante relata cuándo se realizaron las elecciones, que el demandado participó en estas, que fue el alcalde electo del municipio de Cota y sus votos obtenidos, es decir, plantea los supuestos fácticos propios relacionados con la elección que demanda, por lo que, a pesar de no ser enumerados, no puede llegarse a la conclusión de que se configure una demanda inepta.

Así mismo, las pretensiones del demandante consisten en:

*“Primero. - Que se declare la nulidad del acto de elección contenida en el formulario E26ALC del 03 de abril de 2022, expedido por la comisión escrutadora de Cota Cundinamarca, por medio del cual se declaró la elección del señor ORLANDO BALSERO GARCIA, para el periodo constitucional 2024 - 2027 y se ordenó expedir su credencial.*

*Segundo. - Que se ordene la exclusión del cómputo general de los votos contenidos en las actas de escrutinio alcanzados por el demandado, por haber sido producto de la financiación prohibida para costear fines antidemocráticos o atentatorio del orden público.”*

Pretensiones que aunque incurren en un *lapsus calami*, respecto al año de la elección, son expresadas de forma clara e individual, y además el Despacho precisó al admitir la demanda que se tendría como demandado el formulario E- 26 ALC del 03 de noviembre de 2023, teniendo en cuenta que es el acto allegado con la demanda y además es el que declara como alcalde electo del municipio de Cota al señor NESTOR ORLANDO BALSERO GARCIA para el periodo 2024-2027, respecto de la cual el demandante expone su concepto de violación.

Incluso se dejó claro que se admitía la demanda, pero con la salvedad de que el acto de elección debidamente individualizado es el formulario E- 26 ALC del 03 de noviembre de 2023 (PDF 02), y por tanto la pretensión de nulidad se circunscribe a este y no al “formulario E26ALC del 03 de abril de 2022” que erradamente indicó el actor, pues mal haría el Despacho en desestimar la demanda por un error de transcripción, aun cuando el acto allegado es al que se hace referencia cuando se señala al alcalde electo como llamado al proceso, esto es, al señor BALSERO GARCÍA.

De manera que, es importante distinguir aquellos errores formales que, de no corregirse pueden dar lugar a una decisión inhibitoria, como individualizar un acto totalmente diferente al que se pretende demandar, con simples omisiones de digitación que pueden obviarse con la interpretación integral de la demanda.

Finalmente, el demandante señaló como normas violadas los artículos 40, numeral 1 y 258 de la Constitución Política, y se admitió la demanda excluyendo el artículo 27 de la Ley 1475 de 2011, ya que frente a este no presentó argumentos ni razones para considerar que había sido vulnerada, no obstante, respecto a las demás señaló los argumentos por los cuales considera se desconocieron esos postulados.

En cuanto a la causal de nulidad, si bien no señaló el numeral exacto del artículo 275 del CPACA que invocó, si procedió a señalar que se trata de la financiación de la campaña con fuentes derivadas de actividades ilícitas o que tenían por objeto financiar fines antidemocráticos o atentatorios del orden público, por cuanto afirma que la destinación de los recursos de campaña se dirigieron “financiar los votos”, causal objetiva que se enmarca dentro de la establecida en el numeral 1º del artículo 275 de la Ley 1437 de 2011.

Ahora bien, en este momento procesal no se ha fijado el litigio y por ende corresponde hacer una verificación en la etapa de admisión de la demanda únicamente del concepto de violación frente a las normas invocadas como violadas, además de los requisitos formales exigidos, para lo cual es necesario tener presente que en efecto, el artículo 162 de la Ley 1437 de 2011, establece los requisitos que debe contener el libelo demandatorio que se presente ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, entre ellos el indicado en el numeral 4 *ibidem*, el cual consagra la obligación de indicar las normas violadas por el acto demandado y explicar su concepto de violación, lo cual se predica también de la demanda de naturaleza electoral.

Así las cosas, dicho requisito hace referencia a los fundamentos jurídicos por los cuales el extremo actor considera deben prosperar sus pretensiones de nulidad, por lo que tiene un doble carácter, el primero como un elemento que debe ser tenido en cuenta al momento del estudio de la admisión del medio de control y el segundo relativo al aseguramiento del derecho de defensa de la parte demanda, quien estructurara su pronunciamiento a partir de lo esbozado por la demanda.

En atención a lo anterior, es necesario traer a colación lo indicado por el Consejo de Estado, relacionado con la prosperidad de dicha excepción<sup>2</sup>:

*(...) debe recordarse que los requisitos de la demanda no se pueden someter a un riguroso estudio, en razón a que si bien el derecho procedural estipula ciertos presupuestos para demandar, no quiere decir que de forma estricta deban ser exigidos, máxime cuando se podría llegar a vulnerar derechos fundamentales como el acceso a la administración de justicia. (...)*

*Por lo anterior, se puede concluir que el requisito previsto en el numeral 4 del artículo 162 del CPACA es indispensable para realizar el estudio de legalidad correspondiente y que preliminarmente debe verificarse que obre en la demanda, y que, en el caso concreto, dicho presupuesto se encuentra acreditado en la medida en que: i) la parte demandante citó las normas del ordenamiento que encuentra violadas, ii) expuso las razones por las cuales considera que el acto debe ser anulado y, iii) que se generó en consecuencia una lesión a los derechos subjetivos que debe ser restablecida”*

De igual forma el Máximo Órgano de lo Contencioso Administrativo ha sostenido:

*“... ha sido reiterada la Jurisprudencia del Consejo de Estado al señalar que aun cuando el concepto de la violación carezca de rigor y técnica, pero se cumple con indicar*

<sup>2</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Auto del 24 de Octubre de 2018. C.P. William Hernández Gómez. EXP. 08001-23-33-000-2014-00015-01(0246-16)

*las normas violadas no puede calificarse de inepta la demanda. Así lo ha dicho esta Corporación en sentencia del 2 de septiembre de 2010:*

*“Esta Corporación ha sostenido de manera reiterada el criterio según el cual el requisito de la demanda exigido por el numeral 4º del artículo 137 del C. C. A., se cumple cuando se señalan las normas violadas aunque dichas normas estén derogadas o no resulten aplicables al caso y la exigencia de explicar el concepto de la violación se entiende cumplida aunque a la explicación ofrecida le falte claridad, sea incoherente, insuficiente o carezca de rigor.*

*En tales casos no falta el requisito previsto en el artículo 137-4 ni puede calificarse la demanda como inepta a efectos de justificar un fallo inhibitorio.”<sup>3</sup> (Negrita y subrayado ajeno al texto original)*

En el presente caso el cargo de nulidad que se invoca consiste en la causal específica contenida en el numeral 1 del artículo 275 del CACA, esto es, que se haya ejercido cualquier tipo de violencia sobre los nominadores, los electores o las autoridades electorales, derivado de los cuestionamientos realizados acerca de la financiación y destinación de los recursos en la campaña electoral adelantada por el demandado, es decir, no se predica de ello una indebida acumulación de pretensiones, y sus argumentos son procedentes para ser analizados a través del medio de control de nulidad electoral bajo esa especial causal de anulación electoral.

Sin embargo, es necesario precisar que aun cuando el demandante no señale la causal correspondiente de anulación que guarde relación con sus argumentos y el concepto de violación, o inclusive la señale de forma errada, no por ello se desestima una demanda de naturaleza electoral, hasta el punto de rechazarla, pues hay que recordar que se trata de una acción que pretende la salvaguarda del ordenamiento jurídico, los principios democráticos y del Estado Social de Derecho, y por esa misma razón, no se exige una calidad especial para quien acude como actor a la jurisdicción, razón por la que tampoco es exigible un rigor extremo en el libelo que se presenta, y de ahí la labor que debe realizar el juez de interpretar de forma íntegra y en conjunto la demanda de naturaleza electoral.

En consecuencia, aunque la demanda presentada carezca de rigor técnico y precisión, al ser interpretada en su integridad, resulta claro el concepto de violación, así como la causal de nulidad invocada, el acto acusado y los supuestos fácticos relacionados con la elección que se demanda, por lo que no se considera que sea inepta o susceptible de rechazo por las falencias señaladas.

Por último, es necesario aclarar que al admitirse la demanda esta Judicatura no procedió a subsanarle los yerros al demandante, por el contrario, la admitió desestimando lo que este no procedió a corregir, delimitando los aspectos que encontró necesario concretar, en aras precisamente del debido proceso y de

---

<sup>3</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Exp. 11001-03-25-000-2010-00185-00, providencia del 29 de junio de 2017. C.P. César Palomino Cortés

garantizar el derecho de defensa del demandado y los intervenientes durante el proceso.

Por tanto, no le asiste razón al demandado y no hay lugar a declarar la excepción de inepta demanda que fuera formulada.

Por otra parte, se observa que en la contestación de la demanda, el Consejo Nacional Electoral invocó como excepción la *falta de legitimación en la causa por pasiva*, considerada antes de la Ley 2080 de 2021 como excepción mixta que podría resolverse antes de la audiencia inicial; no obstante, conforme lo dispone el artículo 175 del CPACA, las excepciones de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta manifiesta de legitimación en la causa y prescripción extintiva, se declararán fundadas mediante sentencia anticipada, por lo que al no avizorarse esa falta de legitimación inminente, que de lugar a una sentencia anticipada, la misma será objeto de pronunciamiento en la sentencia, considerando que únicamente las excepciones *previas* deben ser resueltas antes de la audiencia inicial, excepciones dentro de las cuales no se encuentra la alegada por la entidad de vinculación especial.

En consecuencia, se negará la excepción de inepta demanda formulada por el demandado, de conformidad con lo analizado, y se reitera que no se advierte la existencia de ninguna excepción que amerite decreto o pronunciamiento oficioso, por lo que se dará por superada la fase de excepciones.

En mérito de lo expuesto,

**RESUELVE:**

**PRIMERO.- DECLARAR NO PROBADA** las excepción previa de inepta demanda invocada por el demandado, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO.-** Una vez ejecutoriada la presente decisión, **INGRESAR** el expediente al Despacho para continuar con el trámite respectivo.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN**  
**Magistrado**  
**Firmado electrónicamente**

**Nota:** La presente providencia fue firmada electrónicamente por el Magistrado Ponente de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la plataforma SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 de la Ley 1437 de 2011 y conserva plena validez, conforme lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 527 de 1999.

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



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

Bogotá, D.C., dos (2) de mayo de dos mil veinticuatro (2024)

**Magistrado Ponente:** OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS  
**Radicación:** No. 25000-23-41-000-2021-00446-00  
**Demandante:** CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR  
COMPENSAR  
**Demandado:** SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE  
SALUD  
**Referencia:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL  
DERECHO  
**Asunto:** RESUELVE EXCEPCIONES PREVIAS

Procede el Despacho a decidir sobre las excepciones previas propuestas por la Superintendencia Nacional de Salud y la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley 2080 de 2021, que modificó el parágrafo 2º del artículo 175 del C.P.A.C.A., en concordancia con el numeral 2º del artículo 101 del C.G.P., con base en lo siguiente.

**I. ANTECEDENTES**

**1.1 Demanda**

En ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho consagrado en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la Caja de Compensación Familiar Compensar, actuando a través de apoderada judicial, interpuso demanda con el fin de obtener la nulidad de las resoluciones Nos. 9657 del 12 de septiembre de 2018 y 744 del 20 de

febrero de 2020, por las cuales la Superintendencia Nacional de Salud le ordenó el reintegro de unos recursos a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES, y le resolvió el recurso de reposición, respectivamente.

La demanda fue radicada ante los Juzgados Administrativos de Bogotá, Sección Cuarta, el 3 de agosto de 2020<sup>1</sup>, correspondiendo su reparto al Juzgado 40 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, quien por auto del 9 de septiembre siguiente, declaró su falta de competencia por el factor cuantía y ordenó su remisión al Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Cuarta<sup>2</sup>.

Efectuado el reparto, el conocimiento del proceso le correspondió a la Subsección A, de la Sección Cuarta de esta Corporación, quien a través de proveído del 25 de febrero de 2021, declaró su falta de competencia y ordenó la remisión del asunto a esta Sección<sup>3</sup>.

Realizado el reparto por la Secretaría de la Sección Primera de esta Corporación, el 21 de mayo de 2021, el conocimiento del asunto fue asignado al suscrito Magistrado Sustanciador<sup>4</sup>.

Mediante auto del 22 de marzo de 2022, se admitió la demanda; una vez notificada y corrido el traslado de la misma, los apoderados de la Superintendencia Nacional de Salud y la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES, presentaron escritos de contestación de la demanda y formularon excepciones previas<sup>5</sup>, de las cuales se corrió traslado a las partes quienes guardaron silencio.

---

<sup>1</sup> Pág. 1 archivo 02ExpedienteJuzgado

<sup>2</sup> Pág. 752-754 archivo 02ExpedienteJuzgado

<sup>3</sup> Archivo 05AutoqueRemiteProcesoporCompetencia Remite

<sup>4</sup> Archivo 08ActaReparto

<sup>5</sup> Pág. 23-25 del archivo 12Contestacion-poder-anexos y pág. 16-17 del archivo 18Contestacion-poder-anexos-ADRES

Dentro del término, la parte demandante presentó reforma a la demanda<sup>6</sup>, la cual fue admitida a través de providencia del 11 de agosto de 2023<sup>7</sup>, frente a la misma se pronunció la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES<sup>8</sup>.

### **1.2 Excepciones previas propuestas por la Superintendencia Nacional de Salud<sup>9</sup>**

La apoderada del Ministerio de Salud y Protección Social, formuló como **excepción previa**, la que denominó "*FALTA DE INTEGRACIÓN DEL LITIS CONSORCIO NECESARIO*".

Sostuvo que, el administrador fiduciario – Fosyga (hoy Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES) fue la entidad que realizó la primera etapa del proceso para el reintegro de los recursos, le corresponde responder dentro del presente proceso, por lo que solicita su vinculación.

Indicó que, dicha entidad fue creada mediante la Ley 1753 de 2015, como una entidad adscrita al Ministerio de Salud y Protección Social y entró en operación el 1º de agosto de 2017, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21 del Decreto 1429 de 2016, modificado por el artículo 1 del Decreto 546 de 2017.

### **1.3 Excepciones previas propuestas la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES<sup>10</sup>.**

---

<sup>6</sup> Archivo 19Reforma-demanda

<sup>7</sup> Archivo 25AutoAdmiteReformaDemandada

<sup>8</sup> Archivo 27. PRONUNCIAMIENTO ADRES A REFORMA Y DICTMANE

<sup>9</sup> Archivo pág. 23-25 del archivo 12Contestacion-poder-anexos

<sup>10</sup>Archivo pág. 16-17 del archivo 18Contestacion-poder-anexos-ADRES

El apoderado de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES, formuló como **excepciones previas**, las que denominó "NO HABER AGOTADO EL REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD ANTE LA ADRES" y "CADUCIDAD DEL MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO".

Sostuvo que, conforme los anexos aportados, la demandante omitió agotar la etapa de conciliación prejudicial respecto de dicha entidad administradora.

Explicó en qué consiste el fenómeno jurídico de la caducidad y trajo a colación el artículo 164 del C.P.A.C.A., así como el artículo 118 del C.G.P. sobre el cómputo de términos, para concluir que, dentro del asunto operó la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho de los actos administrativos "*en virtud de que dicho requisito de procedibilidad **NO SE ADELANTÓ ANTE LA ADRES***".

## **II. CONSIDERACIONES**

**2.1** De conformidad con lo establecido en el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011, modificado y adicionado por el artículo 40 de la Ley 2080 de 2021, en la audiencia inicial se deberá abordar el saneamiento del proceso, la decisión sobre excepciones previas pendientes por resolver, la fijación del litigio, la conciliación y el decreto de pruebas. No obstante, el artículo 38 de la Ley 2080 de 2021, que modificó el parágrafo 2º del artículo 175 del C.P.A.C.A. dispuso que el trámite de excepciones previas se regirá conforme está regulado en los artículos 100, 101 y 102 del C.G.P., así:

**"(…)** **PARÁGRAFO 2º.** *De las excepciones presentadas se correrá traslado en la forma prevista en el artículo 201A por el término de tres (3) días. En este término, la parte demandante podrá pronunciarse sobre las excepciones previas y, si fuere el caso,*

subsanar los defectos anotados en ellas. En relación con las demás excepciones podrá también solicitar pruebas.

**Las excepciones previas se formularán y decidirán según lo regulado en los artículos 100, 101 y 102 del Código General del Proceso.** Cuando se requiera la práctica de pruebas a que se refiere el inciso segundo del artículo 101 del citado código, el juez o magistrado ponente las decretará en el auto que cita a la audiencia inicial, y en el curso de esta las practicará. Allí mismo, resolverá las excepciones previas que requirieron pruebas y estén pendientes de decisión.

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

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

A su turno, el Código General del Proceso dispone en los artículos 100, 101 y 102 frente a las excepciones previas, su trámite y oportunidad:

**"(...) ARTÍCULO 100. EXCEPCIONES PREVIAS.** Salvo disposición en contrario, el demandado podrá proponer las siguientes excepciones previas dentro del término de traslado de la demanda:

1. Falta de jurisdicción o de competencia.
2. Compromiso o cláusula compromisoria.
3. Inexistencia del demandante o del demandado.
4. Incapacidad o indebida representación del demandante o del demandado.
5. Ineptitud de la demanda por falta de los requisitos formales o por indebida acumulación de pretensiones.
6. No haberse presentado prueba de la calidad de heredero, cónyuge o compañero permanente, curador de bienes, administrador de comunidad, albacea y en general de la calidad en que actúe el demandante o se cite al demandado, cuando a ello hubiere lugar.
7. Habérsele dado a la demanda el trámite de un proceso diferente al que corresponde.
8. Pleito pendiente entre las mismas partes y sobre el mismo asunto.
- 9. No comprender la demanda a todos los litisconsortes necesarios.**
10. No haberse ordenado la citación de otras personas que la ley dispone citar.

11. Haberse notificado el auto admisorio de la demanda a persona distinta de la que fue demandada.

**(...) ARTÍCULO 101. OPORTUNIDAD Y TRÁMITE DE LAS EXCEPCIONES PREVIAS.** Las excepciones previas se formularán en el término del traslado de la demanda en escrito separado que deberá expresar las razones y hechos en que se fundamentan. Al escrito deberán acompañarse todas las pruebas que se pretenda hacer valer y que se encuentren en poder del demandado.

*El juez se abstendrá de decretar pruebas de otra clase, salvo cuando se alegue la falta de competencia por el domicilio de persona natural o por el lugar donde ocurrieron hechos, o la falta de integración del litisconsorcio necesario, casos en los cuales se podrán practicar hasta dos testimonios.*

*Las excepciones previas se tramitarán y decidirán de la siguiente manera:*

1. *Del escrito que las contenga se correrá traslado al demandante por el término de tres (3) días conforme al artículo 110, para que se pronuncie sobre ellas y, si fuere el caso, subsane los defectos anotados.*

**2. El juez decidirá sobre las excepciones previas que no requieran la práctica de pruebas, antes de la audiencia inicial,** y si prospera alguna que impida continuar el trámite del proceso y que no pueda ser subsanada o no lo haya sido oportunamente, declarará terminada la actuación y ordenará devolver la demanda al demandante.

*Cuando se requiera la práctica de pruebas, el juez citará a la audiencia inicial y en ella las practicará y resolverá las excepciones.*  
(...) (Subrayado y negrilla fuera de texto).

**ARTÍCULO 102. INOPONIBILIDAD POSTERIOR DE LOS MISMOS HECHOS.** Los hechos que configuran excepciones previas no podrán ser alegados como causal de nulidad por el demandante, ni por el demandado que tuvo oportunidad de proponer dichas excepciones. (...)" (Subrayado y negrilla fuera de texto)

(...) (Negrilla y subrayado fuera de texto)

A su vez, se tiene que el numeral 3 del artículo 125 del C.P.A.C.A. modificado por el artículo 20 de la Ley 2080 de 2021, dispone:

**"Artículo 125. De la expedición de providencias.** La expedición de las providencias judiciales se sujetará a las siguientes reglas:

1. *Corresponderá a los jueces proferir los autos y las sentencias.*

2. Las salas, secciones y subsecciones dictarán las sentencias y las siguientes providencias:

- a) Las que decidan si se avoca conocimiento o no de un asunto de acuerdo con los numerales 3 y 4 del artículo 111 y con el artículo 271 de este código;
- b) Las que resuelvan los impedimentos y recusaciones, de conformidad con los artículos 131 y 132 de este código;
- c) Las que resuelvan los recursos de súplica. En este caso, queda excluido el despacho que hubiera proferido el auto recurrido;
- d) Las que decreten pruebas de oficio, en el caso previsto en el inciso segundo del artículo 213 de este código;
- e) Las que decidan de fondo las solicitudes de extensión de jurisprudencia;
- f) En las demandas contra los actos de elección y los de contenido electoral, la decisión de las medidas cautelares será de sala;
- g) Las enunciadas en los numerales 1 a 3 y 6 del artículo 243 cuando se profieran en primera instancia o decidan el recurso de apelación contra estas;
- h) El que resuelve la apelación del auto que decreta, deniega o modifica una medida cautelar. En primera instancia esta decisión será de ponente.

3. **Será competencia del magistrado ponente dictar las demás providencias interlocutorias y de sustanciación en el curso de cualquier instancia**, incluida la que resuelva el recurso de queja. (...)” (subrayado y negrillas fuera de texto)

**2.2** De otro lado, se advierte que el artículo 180 original del C.P.A.C.A. disponía que en la audiencia inicial debían de resolverse las excepciones previas y las de naturaleza mixta de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta de legitimación en la causa y prescripción. No obstante, sobre la caducidad trasladó su resolución, siempre que se encuentre fundada, a través de sentencia anticipada, en los términos del numeral 3 del artículo 42 de la Ley 2080 de 2021, que adicionó el artículo 182A del C.P.A.C.A.

Adicionalmente, se precisa que el parágrafo 2º del artículo 175 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 38 de la Ley 2080 de

2021, se encuentra prevista como excepción la caducidad; y, si bien esta no está enlistada dentro de los artículos 100, 101, 102 del C.G.P., no es menos cierto que, buscan controvertir el ejercicio del derecho al acceso a la administración de justicia de la demandante en aras de establecer la oportunidad en la que se impetró el medio de control.

En ese orden, en el presente caso no es procedente prescindir de audiencia inicial y anunciar decisión mediante sentencia anticipada, como quiera que de los argumentos expuestos por la parte demandada y de las documentales obrantes en el proceso no se advierte que la excepción de caducidad se encuentre probada. De manera que, es en este momento que procede el Despacho a resolver sobre las excepciones previas y mixtas propuestas, en los siguientes términos.

**2.3** Respecto a la excepción propuesta de "*FALTA DE INTEGRACIÓN DEL LITIS CONSORCIO NECESARIO*" en la que la Superintendencia Nacional de Salud, manifestó que, como quiera que: i) el administrador fiduciario – Fosyga (hoy Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES) fue la entidad que realizó la primera etapa del proceso para el reintegro de los recursos, le corresponde responder dentro del presente proceso; y, ii) en virtud de lo dispuesto en el literal q) del artículo 67 de la Ley 1753 de 2015, la administración de los recursos del Fosyga y el pago proveniente de las solicitudes de recobros y reclamaciones, son funciones expresas de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, solicita se integre el litisconsorcio necesario por pasiva con esa entidad administradora; y, en consecuencia, se ordene su vinculación.

Ahora bien, se evidencia que en el auto del 22 de marzo de 2022, por el cual se admitió la demanda, en el ordinal tercero, se ordenó la vinculación como tercero con interés en las resultas del proceso, a la

Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud<sup>11</sup>.

En ese orden, por remisión del artículo 306 del C.P.A.C.A.<sup>12</sup>, se tiene que el artículo 61 del C.G.P. dispone sobre el litisconsorcio necesario e integración del contradictorio, lo siguiente:

***"Artículo 61. Litisconsorcio necesario e integración del contradictorio. Cuando el proceso verse sobre relaciones o actos jurídicos respecto de los cuales, por su naturaleza o por disposición legal, haya de resolverse de manera uniforme y no sea posible decidir de mérito sin la comparecencia de las personas que sean sujetos de tales relaciones o que intervinieron en dichos actos, la demanda deberá formularse por todas o dirigirse contra todas; si no se hiciere así, el juez, en el auto que admite la demanda, ordenará notificar y dar traslado de esta a quienes falten para integrar el contradictorio, en la forma y con el término de comparecencia dispuestos para el demandado.***

(...)

*Los recursos y en general las actuaciones de cada litisconsorte favorecerán a los demás. Sin embargo, los actos que impliquen disposición del derecho en litigio solo tendrán eficacia si emanen de todos.*

(...)." (Negrilla y subrayado fuera de texto).

Por su parte el Consejo de Estado – Sección Primera, respecto a la figura del litisconsorcio necesario y la capacidad para ser parte en medios de control contra actos administrativos, ha señalado:

*"La figura del litisconsorcio necesario está relacionada con la necesidad de vincular a uno o varios sujetos a un proceso judicial, que forzosamente deban integrar el contradictorio, esto es, aquellos sin los cuales no es posible que el juez resuelva la controversia, so pena de violar el debido proceso y el derecho de contradicción y de defensa. De lo anterior se infiere que el litisconsorcio necesario surge cuando la parte pasiva de la relación jurídica que se controvierte está integrada por una pluralidad de sujetos procesales, a quienes no es posible separar individualmente, pues cualquier pronunciamiento que emita el juez recae en la totalidad de aquellos.*

<sup>11</sup> Archivo 11Auto admite la demanda

<sup>12</sup> **Artículo 306.**Aspectos no regulados. En los aspectos no contemplados en este Código se seguirá el Código de Procedimiento Civil en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

(...)

*En las demandas que se instauren en ejercicio de los medios de control contra actos administrativos, tienen capacidad para ser sujetos procesales: las entidades públicas, los particulares que cumplen funciones públicas y los demás sujetos de derecho que, de acuerdo con la ley, deban ser vinculados como parte demandada o pasiva. Es importante resaltar que las partes en un proceso judicial pueden estar conformadas por un solo sujeto o por una pluralidad de aquellos -si fueron varios sujetos procesales los que intervinieron en la expedición del acto demandado-, los cuales deberán estar representados en el proceso judicial por la persona -si existiere un solo representante- o por las personas -si hubieren concurrencia de sujetos procesales o si existiera concurrencia de representantes de un solo sujeto procesal, por expresa disposición legal- de mayor jerarquía en la autoridad que expidió el acto. En ese orden, se deben diferenciar las figuras procesales de capacidad para ser parte y la de representación pues, mientras la primera hace relación a la persona que debe ser vinculada al proceso, la cual debe tener unas características especiales, la representación se refiere a aquella que representa a la primera.*<sup>13</sup>

A su vez, la referida corporación, precisó que la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social – Adres, ostenta la calidad de litisconsorte necesario en los procesos en los que se controvieran actos administrativos expedidos por la Superintendencia Nacional de Salud que ordenan el reintegro de recursos en su favor, por demás que esa entidad, si bien no suscribe esos actos, sí participa en la actuación que culmina con la expedición de los mismos; sobre el particular señaló:

**"19. En este orden de ideas, y comoquiera que los derechos y obligaciones del FOSYGA fueron asumidos por la ADRES, dicha pretensión de restablecimiento vincula a la ADRES, dada su condición de administradora de los recursos del SGSS. A lo anterior debe sumarse el hecho consistente en que la parte resolutiva de los actos acusados se ordena el reintegro de unas sumas de dinero a favor del FOSYGA (hoy ADRES).**

**20. Cabe poner de relieve que, aunque es un hecho cierto que el FOSYGA (hoy ADRES) no suscribió los actos administrativos demandados, la realidad es que dicha entidad participó dentro en la actuación administrativa que culminó con la expedición de los mismos, ya que, tal como lo puso de presente la parte recurrente, proporcionó la información para que la Superintendencia Nacional de Salud expediera las resoluciones que**

---

<sup>13</sup> CP Hernando Sánchez Sánchez. Providencia el 15 de febrero de 2018. Exp. 11001032400020140057300

ahora son acusadas de ilegalidad.

(...)

22. Con fundamento en lo anteriormente expuesto, es claro que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 61 del CGP, **la ADRES ostenta la calidad de litisconsorte necesario en la parte pasiva, al ser la titular de una relación sustancial derivada de los actos demandados, en tanto que participó en la actuación administrativa que culminó con la expedición de dichas resoluciones, las cuales ordenan el reintegro de unas sumas de dinero al ADRES (antes FOSYGA), es decir que los efectos de la sentencia se harán extensivos a dicha entidad,** lo que implica que no sea posible decidir la controversia sin su comparecencia en el proceso.

23. Adicionalmente, cabe resaltar que la sentencia que decida la controversia ha de ser, en cuanto a su contenido, idéntica y uniforme para todos los litisconsortes, razón por la cual, si alguno de los sujetos de dicha relación jurídico material no se encuentra presente en el proceso, la conducta procesal que debe observar el juzgador que advierta oportunamente dicha anomalía, es la de proceder a integrar el contraditorio, previa citación del sujeto ausente, como condición para fallar de fondo el respectivo proceso.”<sup>14</sup>

En tales condiciones, en el presente caso se evidencia que la parte demandante pretende la nulidad de las resoluciones Nos. 9657 del 12 de septiembre de 2018 y 744 del 20 de febrero de 2020, por las cuales la Superintendencia Nacional de Salud le ordenó el reintegro de unos recursos a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES, y le resolvió el recurso de reposición, respectivamente.

De la lectura de esos actos, se tiene que si bien fueron expedidos por la Superintendencia Nacional en Salud, no es menos cierto que en la actuación participó el Administrador Fiduciario de los recursos del FOSYGA (hoy ADRES), en virtud de lo dispuesto en el artículo 3 del Decreto Ley 1281 de 2002 y la Resolución 3361 de 2013, quien remitió a esa superintendencia, la documentación que soportó el procedimiento que adelantó a la demandante, con el fin de ordenar su aclaración o la reintegro de los recursos involucrados en el proceso de recobros por concepto de la causal “recobros aprobados sin

---

<sup>14</sup> Consejo de Estado – Sección Primera. CP. Roberto Augusto Serrato Valdés. Auto del 10 de marzo de 2021. Exp. 68001233300020170156902

*indicación INVIMA*" detectados en el trámite de auditoría integral a los recobros presentados por esa entidad<sup>15</sup>.

De acuerdo con lo anterior, en el presente caso nos encontramos ante una misma relación jurídica sustancial que es inescindible, teniendo como litisconsorcio necesario a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES, pues cualquier decisión de fondo que se dicte, afectará directamente a esta entidad.

No obstante lo anterior, se advierte que dicha autoridad ya fue vinculada en el presente trámite, incluso contestó la demanda y formuló excepciones; sin embargo, se tiene que dicha vinculación se efectuó como tercero con interés en las resultas del proceso, cuando en realidad debía ser como, se advirtió previamente, en calidad de litisconsorte necesario por pasiva.

Así las cosas, como quiera que al contradictorio se vinculó a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES, se le notificó y corrió traslado de la demanda, y ésta, a su vez, contestó la demanda y su reforma, formuló excepciones, se pronunció sobre la medida cautelar y allegó el expediente administrativo, no hay lugar a su vinculación. Sin embargo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 286 del C.G.P. se corrige que la misma se da en calidad de litisconsorte necesario por pasiva más no como tercero con interés directo en las resultas del proceso.

Teniendo en cuenta lo anterior, se evidencia que **la excepción de "FALTA DE INTEGRACIÓN DEL LITIS CONSORCIO NECESARIO"** propuesta por la Superintendencia Nacional de Salud no está llamada a prosperar, en la medida que la Administradora de los

---

<sup>15</sup> Pág. 72 del archivo 02ExpedienteJuzgado

Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES, ya se encuentra vinculada al proceso; y, ha participado activamente en su contradicción y defensa.

En ese orden, En consecuencia, **SE DECLARA NO PROBADA** la excepción propuesta por la Superintendencia Nacional de Salud **"FALTA DE INTEGRACIÓN DEL LITIS CONSORCIO NECESARIO".**

**2.3** La Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES, formuló como excepción previa, las que denominó "*NO HABER AGOTADO EL REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD ANTE LA ADRES*".

Sobre el particular se advierte, que tal excepción no se constituye como excepción previa, pues no está enlistada dentro de las indicadas en el artículo 100 del C.G.P., ni tampoco puede tenerse como excepción de inepta demanda por falta de requisitos formales, tengase en cuenta que la conciliación prejudicial es un requisito previo para demandar en los términos del artículo 161 del C.P.A.C.A.

Al respecto, el Consejo de Estado ha señalado:

*"La Nación – Rama Judicial, en su contestación de la demanda, propuso como excepción la "falta de agotamiento de requisito de procedibilidad de conciliación extrajudicial".*

*Al respecto, ha de señalarse que, según el artículo 161 de la Ley 1437 de 2011, la conciliación extrajudicial constituye una exigencia previa para demandar; sin embargo, este no es un requisito formal de la demanda y ello supone que su incumplimiento, si bien genera unas consecuencias de tipo procesal, no tiene la virtualidad de estructurar una excepción previa, ni siquiera la de inepta demanda.*

*Asimismo, resulta importante destacar que dentro de las excepciones previas previstas en el artículo 100 del CGP no está contemplada la formulada por la demandada.*

*(...)*

De acuerdo con lo expuesto en el acápite anterior, la falta de **agotamiento del requisito de procedibilidad de la conciliación extrajudicial no constituye una excepción, en la medida en que no está prevista como tal en el CPACA ni en el CGP.**<sup>16</sup> (Negrilla y subrayado fuera de texto)

"26. De esta manera, **el Despacho considera que el requisito de procedibilidad de conciliación extrajudicial no es un elemento que conlleve a que se configure la excepción genuinamente previa denominada ineptitud de la demanda por falta de los requisitos formales, sino que se trata de un requisito del medio de control** (acción), dado que en aquellos casos en donde goce del carácter de obligatoria, una vez surtido el respectivo trámite, habilita la posibilidad para acudir ante la administración de justicia, de lo contrario, el funcionario judicial no podrá asumir el conocimiento del asunto, esto es, en gracia de discusión se trataría de una excepción previa de falta de jurisdicción, según lo previsto en el ordinal 1.<sup>º</sup> del artículo 100 del CGP.

27. Finalmente, es necesario precisar que el concepto de «ineptitud sustantiva o sustancial de la demanda» es anacrónico y es ambiguo, en cuanto los supuestos en que se ha hecho consistir encuadran en otras excepciones y/o mecanismos procesales de terminación del proceso o de saneamiento del mismo, por lo que al encontrarse falencias en el expediente que otrora han servido como sustento para su declaratoria, en lugar de acudir a esa denominación, deben utilizarse las herramientas que los estatutos procesales prevén al respecto.

28. **Definido que el requisito de procedibilidad de la conciliación extrajudicial no es una excepción previa de ineptitud formal de la demanda, sino que debe plantearse como tal acorde con lo determinado en el artículo 161 del CPACA, se estudiará a continuación la exigencia o no para el presente asunto.**

(...)

**41. En conclusión: Las dos reglas en relación con el momento procesal para resolver sobre los requisitos de procedibilidad alegados por el extremo pasivo, son las siguientes:**

- a) Antes de la audiencia inicial, si se evidencia el incumplimiento del elemento previo para demandar, o no.
- b) En la etapa de saneamiento de la audiencia inicial (numeral 5º del artículo 180 del CPACA) o en la sentencia anticipada u ordinaria (artículos 182A y 187 *ibidem*), cuando el alegato sobre el incumplimiento de los presupuestos del artículo 161 del CPACA no pudo resolverse con anterioridad, ante la ausencia de algún elemento probatorio que implicó la postergación hasta dichas etapas procesales. (...)<sup>17</sup>"

---

<sup>16</sup> CP Marta Nubia Velásquez Rico. Auto 1º de septiembre de 2020. Exp. 130010233300020160087301

<sup>17</sup> CP William Hernández Gómez. Auto 11 de julio de 2022. Exp. 11001032500020210021800

Así las cosas, advirtiendo que el alegato en el que la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES, manifiesta que no se agotó el requisito de conciliación extrajudicial contemplado en el numeral 1º del artículo 161 del C.P.A.C.A., respecto de ella, procede el Despacho a verificar si el requisito fue cumplido o no.

Al respecto, se observa que la demanda fue instaurada exclusivamente en contra de la Superintendencia Nacional de Salud, por ser esta quien únicamente suscribió los actos administrativos demandados y frente a la cual se evidenció el cumplimiento del requisito de conciliación extrajudicial<sup>18</sup>. No obstante, al momento de efectuarse el estudio de admisibilidad se evidenció que a través de los actos demandados se ordenó el reintegro de unos recursos a la referida administradora, quien participó en el procedimiento de reintegro y quien es titular del reintegro ordenado, por lo que el Despacho ordenó su vinculación; luego, en esa etapa no era procedente exigirle el requisito de conciliación extrajudicial, y debe tenerse en cuenta, que al no encontrarse demandada fue el Despacho que de manera oficiosa dispuso su vinculación.

Con todo, se advierte que el procedimiento de lo contencioso administrativo la Ley 1437 de 2011, permite que en cualquier momento se pueden presentar propuestas conciliatorias; de manera que, si a las partes les asiste ánimo conciliatorio, bien puede allegar la propuesta al proceso para que se efectúe su estudio, si a bien lo tienen.

Teniendo en cuenta lo anterior, se declarará **NO PROBADO** el incumplimiento del requisito de procedibilidad de conciliación extrajudicial alegado por la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES.

---

<sup>18</sup> Pág. 44-46 del Archivo 02ExpedienteJuzgado

**2.4** Respecto a la excepción propuesta de "caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho" se evidencia que la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES, si bien explicó en qué consiste el fenómeno de la caducidad y expresó la norma que exige su cumplimiento en el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, lo cierto es que, no argumentó las razones por las cuales consideró que este medio de control se encontraba caducado.

Con todo, se procede a realizar el estudio de caducidad frente a las resoluciones Nos. 9657 del 12 de septiembre de 2018 y 744 del 20 de febrero de 2020, por las cuales la Superintendencia Nacional de Salud le ordenó el reintegro de unos recursos a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES, y le resolvió el recurso de reposición, respectivamente.

Al respecto el Honorable Consejo de Estado respecto de la caducidad de la acción ha establecido:

"(...) Los términos de caducidad son de orden público y, en consecuencia, su cumplimiento debe verificarse en las condiciones fijadas por la ley. Si se admitiera que la interposición irregular de un recurso en la vía gubernativa produjera el efecto de obligar a contar el término de caducidad a partir de la notificación del acto que se pronuncie sobre ese recurso improcedente o extemporáneo, la caducidad quedaría librada a la voluntad del particular quien, en esas condiciones, podría interponer, a sabiendas, un recurso improcedente con el único propósito de habilitar nuevamente la posibilidad de acudir a la acción judicial, a pesar de haber transcurrido ya el término de caducidad.

**En consecuencia, solamente cuando el recurso en la vía gubernativa ha sido presentado en tiempo y con el lleno de los demás requisitos contemplados en la ley, el término de caducidad de la acción comenzará a contar a partir del día siguiente a aquel en que se notifique el acto**

**por medio del cual se resuelve el recurso<sup>19</sup>** (...)”  
(subrayado y negrilla fuera del texto).

Se advierte entonces de los anexos de la demanda que, la resolución **744 del 20 de febrero de 2020**, se constituye como el acto que concluyó con la actuación administrativa, pues a través de esta se resolvió el recurso de reposición impetrado por la empresa demandante contra la resolución No. 9657 del 12 de septiembre de 2018. Dicho lo anterior, se tiene que la misma fue notificada electrónicamente a la demandante el **25 de febrero de 2020<sup>20</sup>**.

En atención a lo anterior, el término de caducidad de cuatro (4) meses para presentar el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de las Resoluciones en comento, empezó a correr desde el día **26 de febrero de 2020** hasta el **26 de junio de 2020**.

Dentro del asunto, la demandante radicó solicitud de conciliación extrajudicial **el 26 de marzo de 2020**, por lo que se suspendió el término de caducidad por 3 meses; y, se reanudó a partir **31 de julio de 2020**, esto es, al día siguiente de la expedición de la constancia proferida por la Procuraduría 125 Judicial II para Asuntos Administrativos<sup>21</sup>.

Así, se tiene que el término de caducidad de cuatro (4) meses para presentar el medio de control en el caso concreto vencía el **31 de octubre de 2020** y a su vez el Despacho encuentra acreditado que la parte demandante radicó la demanda el **11 de agosto de 2020<sup>22</sup>**, esto es dentro del término legal, pues aún le faltaban 2 meses y 20 días para que venciera dicho término.

---

<sup>19</sup> Bogotá, tres (3) de abril de dos mil catorce (2014) consejero Ponente: HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS Radicación: 25000-23-27-000-2010-00041-01 [18801]

<sup>20</sup> Pág. 748-750 Archivo 02ExédienteJuzgado

<sup>21</sup> Pág. 44-45 Archivo 02ExpedienteJuzgado

<sup>22</sup> Pág. 1 Archivo 02ExpedienteJuzgado

Así las cosas, para la fecha de la presentación de la demanda, se observa no se encontraban vencidos los 4 meses que consagra la norma para acudir a la jurisdicción contenciosa a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, de conformidad con lo establecido por el literal d) numeral 2 del artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - C.P.A.C.A.

Teniendo en cuenta lo anterior, se evidencia que **la excepción de caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho propuesta por la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES no está llamada a prosperar**, en atención a que la demanda presentada por la Caja de Compensación Familiar Compensar, fue radicada dentro del término dispuesto por el legislador.

**2.5.** Respecto de las otras excepciones formuladas, se observa que son de fondo, por lo que su decisión será en sentencia. Igualmente, se advierte que el Despacho no encuentra probada ninguna otra excepción que pueda y deba ser declarada en este momento procesal.

**2.6.** Finalmente, como quiera que en el expediente obra poder otorgado a la apoderada de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES, se le reconocerá personería para actuar en el presente proceso.

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

**RESUELVE:**

**PRIMERO: CORREGIR** el ordinal tercero del auto del 22 de marzo de 2022, en el sentido de tener vinculada a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES,

en calidad de litisconsorte necesario por pasiva, conforme lo expuesto en este auto.

**SEGUNDO: DECLARAR NO PROBADA** la excepción de "FALTA DE INTEGRACIÓN DEL LITIS CONSORCIO NECESARIO" invocada por la Superintendencia Nacional de Salud, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**TERCERO: DECLARAR NO PROBADO** el incumplimiento del requisito de procedibilidad de conciliación extrajudicial alegado por la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia

**CUARTO: DECLARAR NO PROBADA** la excepción de "caducidad del medio de control de nulidad" invocada por la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**QUINTO: RECONOCER** personería a la profesional del Derecho María Isabel Rodríguez Alba, identificada con la C.C. No. 1.053.606.013 y T.P No. 272.609 del Consejo Superior de la Judicatura para que actúe como apoderada de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES, de conformidad con el poder y anexos visibles en el archivo "29. REMISIÓN PODER ADRES" del expediente digital. Por tanto, se tiene por terminado el otorgado al abogado Mauricio Zipaquirá Díaz, de conformidad con lo dispuesto en el inciso 4º del artículo 76 del C.G.P.

**SEXTO:** Ejecutoriado y cumplido lo anterior, devolver el expediente al Despacho para continuar con el trámite respectivo.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Expediente No25000-23-41-000-2021-00446-00.  
Demandante: Compensar  
Nulidad y Restablecimiento del Derecho - Resuelve excepciones

**ÓSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS**  
**Magistrado**  
**Firmado electrónicamente**

*Constancia: La presente providencia fue firmada electrónicamente por el Magistrado Sustanciador que integra la Sala de Decisión de la Subsección B de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la plataforma SAMAI, en consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta de conformidad con el artículo 186 de CPACA.*

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

Bogotá, D.C., tres (3) de mayo de dos mil veinticuatro (2024).

***MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO***

**EXPEDIENTE No.:** **25000-23-41-000-2019-01046-00**  
**DEMANDANTE:** **LUIS FERNANDO PEÑA CLAVIJO Y OTROS.**  
**DEMANDADO:** **SUPERINTENDENCIA DE ECONOMÍA SOLIDARIA Y OTROS.**  
**MEDIO DE CONTROL:** **REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO.**

---

**Asunto: Aplaza audiencia de conciliación**

Comoquiera que la Magistrada Sustanciadora no podrá presidir por temas médicos, la audiencia de conciliación fijada para el 28 de mayo de 2024, mediante auto del 22 de abril de 2024, se procederá al aplazamiento de la misma para el día martes veinticinco (25) de junio de 2024 a las 02:30 pm de la tarde (2:30 p. m.), la cual se llevará a cabo en los términos y con los propósitos previstos en el artículo 61 de la Ley 472 de 1998, a través de la plataforma Lifesize<sup>1</sup>, previa citación a las partes, al Ministerio Público, a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, y a la Defensoría del Pueblo, mediante el envío por parte del Despacho del enlace de acceso a los correos electrónicos dispuestos para notificación.

Por lo tanto, **cítese** a las partes, al Ministerio Público, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, y al Defensor del Pueblo.

En consecuencia, el Despacho:

**DISPONE**

**PRIMERO. - APLÁCESE** la audiencia de conciliación programada para el día veintiocho (28) de mayo de 2024, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

---

<sup>1</sup> En todo caso, cuando sea enviado el link para el ingreso a la audiencia programada, se comunicará a las partes si se realizará por la plataforma lifesize o Teams, según lo disponga el Consejo Superior de la Judicatura.

EXPEDIENTE No.:

25000-23-41-000-2019-01046-00

DEMANDANTE:

LUIS FERNANDO PEÑA CLAVIJO Y OTROS.

DEMANDADO:

SUPERINTENDENCIA DE ECONOMÍA SOLIDARIA Y OTROS.

MEDIO DE CONTROL:

REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO.

ASUNTO

APLAZA AUDIENCIA DE CONCILIACIÓN

**SEGUNDO. - CÍTESE** a las partes, al Ministerio Público, a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y al apoderado de la Defensoría del Pueblo, a la audiencia de conciliación de que trata el artículo 61 de la Ley 472 de 1998, la cual se llevará a cabo veinticinco (25) de junio de 2024 a las 2:30 am de la tarde (2:30 pm), a través de la plataforma *Lifesize*, mediante enlace de acceso que será enviado por el Despacho a las partes a los correos electrónicos dispuestos para notificación.

Por secretaria, notifíquese esta decisión a las partes.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE<sup>2</sup>**

(Firmado electrónicamente)

**CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**

**Magistrada**

---

<sup>2</sup> **CONSTANCIA:** la presente providencia fue firmada electrónicamente por la Magistrada Claudia Elizabeth Lozzi Moreno de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en la plataforma electrónica SAMAI; en consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta de conformidad con el artículo 186 de la Ley 1437 de 2011.

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

Bogotá, D.C., tres (3) de mayo de dos mil veinticuatro (2024).

**MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**

**EXPEDIENTE No.: 25000-23-41-000-2015-00971-00**  
**DEMANDANTE: JORGE DE JESÚS MORALEZ RODRÍGUEZ Y OTROS.**  
**DEMANDADO: NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA Y OTROS**  
**MEDIO DE REPARACIÓN DE PERJUICIOS CAUSADOS A CONTROL: UN GRUPO.**

---

**Asunto: Resuelve Excepciones Previas**

Procede el Despacho a resolver sobre las excepciones previas propuestas por la parte demandada, conforme lo dispuesto por el artículo 57 de la Ley 472 de 1998<sup>1</sup>, y por remisión normativa, los artículos 100 y 101 del Código General del Proceso.

**I. ANTECEDENTES**

**1.1.** Los señores **JORGE DE JESÚS MORALES RODRÍGUEZ, RUBIA OFELIA PALACIO ARISTIZÁBAL, YESID MORALES PALACIOS y NORMA ANDREA PUENTES PALACIOS**, en nombre propio y en representación de sus dos hijos menores **JEISON MAURICIO PUENTES PALACIOS y JUAN CAMILO PUENTES PALACIOS**, a través de apoderado judicial, presentaron el medio de control de reparación de perjuicios causados a un grupo, contra la **NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL – EJERCITO NACIONAL DE COLOMBIA – POLICÍA NACIONAL, MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL (DAPS)** y la **UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y**

---

<sup>1</sup> **ARTICULO 57. CONTESTACION, EXCEPCIONES PREVIAS.** La parte demandada podrá interponer excepciones de mérito con la contestación de la demanda, así como las excepciones previas señaladas en el Código de Procedimiento Civil. Las excepciones de acuerdo con su naturaleza, se resolverán de conformidad con las reglas previstas en el Código de Procedimiento Civil.

EXPEDIENTE No.: 25000-23-41-000-2015-00971-00  
 DEMANDANTE: JORGE DE JESÚS MORALES RODRÍGUEZ Y OTROS  
 DEMANDADO: MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO Y OTROS  
 MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DE PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
 ASUNTO RESUELVE EXCEPCIONES PREVIAS

**REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VICTIMAS (UARIV)**, solicitando se declare la responsabilidad civil, administrativa y extracontractual, por los daños antijurídicos patrimoniales y extrapatrimoniales, ocasionados a los demandantes, con ocasión al desplazamiento forzoso por la violencia del que fueron víctimas por parte de grupos al margen de la ley, desde el año 1984 hasta el año 2015, por la incursión de las FARC en el municipio de Mapiripán.

**1.2.** Mediante auto del 01 de septiembre de 2015<sup>2</sup>, el Despacho admitió la demanda, y corrió el traslado de la misma, para que la parte demandada se pronunciara sobre ella.

**1.3.** Con providencia del 20 de septiembre de 2016<sup>3</sup>, se corrió traslado de las excepciones propuestas por las entidades accionadas, frente a las cuales la parte demandante se pronunció con escrito del 13 de octubre de 2016<sup>4</sup>.

**1.4.** A través de auto del 18 de diciembre de 2023<sup>5</sup>, no se aceptó la renuncia de la apoderada del Ministerio de Defensa Nacional, debido a la ausencia de constancia de su comunicación a dicha cartera ministerial, la cual fue aportada mediante memorial del 16 de enero de 2024. El citado Ministerio aportó nuevo poder otorgado para su representación judicial en el medio de control de la referencia, según informe secretarial del 23 de enero de 2024<sup>6</sup>

## II. DE LAS EXCEPCIONES PROPUESTAS

Las entidades demandadas propusieron las siguientes excepciones:

### **2.1. Unidad Para la Atención Y Reparación Integral a las Víctimas-UARIV**

- Falta de legitimación en la causa por pasiva

---

<sup>2</sup> Cuaderno Principal N°1. Folios 157-161.

<sup>3</sup> Ibídem. Folio 556.

<sup>4</sup> Ibídem. Folios 559-568.

<sup>5</sup> Cuaderno Principal N° 2. Folios 612-614.

<sup>6</sup> Ibídem. Folio 620.

EXPEDIENTE No.: 25000-23-41-000-2015-00971-00  
DEMANDANTE: JORGE DE JESÚS MORALES RODRÍGUEZ Y OTROS  
DEMANDADO: MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO Y OTROS  
MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DE PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
ASUNTO RESUELVE EXCEPCIONES PREVIAS

- Improcedencia de la acción de grupo- carencia de los presupuestos constitucionales y legales previstos en el artículo 88 de la CP y Ley 472 de 1998: i) ausencia de condiciones uniformes y comunes en los interesados; ii) Ausencia de prueba de la calidad de desplazados de los accionantes.
- Ausencia de responsabilidad de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas-UARIV.
- Eximencia de responsabilidad por el hecho de un tercero.
- Inexistencia probatoria de los perjuicios invocados.
- Cumplimiento de obligaciones normativas a cargo de la Unidad para la atención y reparación Integral a las Víctimas- UARIV.

## **2.2. Nación- Ministerio de Defensa Nacional- Policía Nacional**

- Caducidad de la acción
- Indebida escogencia de la acción
- Falta de legitimación en la causa por pasiva
- Inexistencia de causa común

## **2.3. Nación- Ministerio de Hacienda y Crédito Público**

- Falta de legitimación en la causa por pasiva
- Inexistencia de los elementos constitutivos de la responsabilidad.
- Inexistencia de un daño cierto
- Inexistencia de una causa uniforme y general.

EXPEDIENTE No.: 25000-23-41-000-2015-00971-00  
 DEMANDANTE: JORGE DE JESÚS MORALES RODRÍGUEZ Y OTROS  
 DEMANDADO: MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO Y OTROS  
 MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DE PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
 ASUNTO RESUELVE EXCEPCIONES PREVIAS

- Ausencia de daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos.
- Actor popular no acreditó el cumplimiento del requisito de procedibilidad previsto en los artículos 144 y 161 numeral 4, de la Ley 1437 de 2011- CPACA.

#### **2.4. Nación- Ministerio de Defensa Nacional -Fuerzas Militares**

- Falta de legitimación en la causa por pasiva del Ministerio de Defensa- Fuerzas Militares.
- Falta de legitimación en la causa por activa de los demandantes.
- Inepta demanda por indebida escogencia de la acción

#### **2.5. Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado- ANDJE**

- Incompetencia del Tribunal para decidir de fondo sobre la acción de grupo.
- Ineptitud de la demanda por inexistencia de un grupo: i) improcedencia de la acción de grupo por inexistencia de las condiciones uniformes; ii) conformación del grupo, la causa común y la lógica de las acciones de grupo-Improcedencia de la acción en razón de que el grupo demandante no está integrado al menos por 20 personas.
- Caducidad de la acción

### **III. CONSIDERACIONES**

#### **3.1. De las excepciones previas y su trámite**

El artículo 57 de la Ley 472 de 1998, expresa respecto de las excepciones previas:

EXPEDIENTE No.: 25000-23-41-000-2015-00971-00  
DEMANDANTE: JORGE DE JESÚS MORALES RODRÍGUEZ Y OTROS  
DEMANDADO: MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO Y OTROS  
MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DE PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
ASUNTO RESUELVE EXCEPCIONES PREVIAS

**“Artículo 57.- Contestación, Excepciones Previas.** La parte demandada podrá interponerse excepciones de mérito con la contestación de la demanda, así como las excepciones previas señaladas en el Código de Procedimiento Civil. Las excepciones de acuerdo con su naturaleza, se resolverán de conformidad con las reglas previstas en el Código de Procedimiento Civil.”

Por su parte, los artículos 100 y 101 la Ley 1564 de 2012, esto es, el Código General del Proceso, indican:

**“Artículo 100. Excepciones previas.** Salvo disposición en contrario, el demandado podrá proponer las siguientes excepciones previas dentro del término de traslado de la demanda:

1. **Falta de jurisdicción o de competencia.**
2. Compromiso o cláusula compromisoria.
3. Inexistencia del demandante o del demandado.
4. Incapacidad o indebida representación del demandante o del demandado.
5. **Ineptitud de la demanda por falta de los requisitos formales o por indebida acumulación de pretensiones.**
6. No haberse presentado prueba de la calidad de heredero, cónyuge o compañero permanente, curador de bienes, administrador de comunidad, albacea y en general de la calidad en que actúe el demandante o se cite al demandado, cuando a ello hubiere lugar.
7. Habérsele dado a la demanda el trámite de un proceso diferente al que corresponde.
8. **Pleito pendiente entre las mismas partes y sobre el mismo asunto.**
9. No comprender la demanda a todos los litisconsortes necesarios.
10. No haberse ordenado la citación de otras personas que la ley dispone citar.
11. Haberse notificado el auto admisorio de la demanda a persona distinta de la que fue demandada.

**“Artículo 101.- Oportunidad y trámite de las excepciones previas.** Las excepciones previas se formularán en el término del traslado de la demanda en escrito separado que deberá expresar las razones y hechos en que se fundamentan. Al escrito deberán acompañarse todas las pruebas que se pretenda hacer valer y que se encuentren en poder del demandado.

[...]

Las excepciones previas se tramitarán y decidirán de la siguiente manera:

1. Del escrito que las contenga se correrá traslado al demandante por el término de tres (3) días conforme al artículo 110, para que se pronuncie sobre ellas y, si fuere el caso, subsane los defectos anotados.
  2. **El juez decidirá sobre las excepciones previas que no requieran la práctica de pruebas, antes de la audiencia inicial, y si prospera alguna que impida continuar el trámite del proceso y que no pueda ser subsanada o no lo haya sido oportunamente, declarará terminada la actuación y ordenará devolver la demanda al demandante.**
- [...]. (Resaltado fuera del texto original).

EXPEDIENTE No.: 25000-23-41-000-2015-00971-00  
 DEMANDANTE: JORGE DE JESÚS MORALES RODRÍGUEZ Y OTROS  
 DEMANDADO: MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO Y OTROS  
 MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DE PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
 ASUNTO RESUELVE EXCEPCIONES PREVIAS

En consecuencia, como quiera que las siguientes excepciones propuestas por las entidades demandadas, no se encuentran entre las excepciones previas señaladas por el artículo 100 del C.G.P, son excepciones de mérito, cuya resolución corresponde en la sentencia, pues “*no son posibles proponer como previas dichas excepciones de mérito, como era antes (Art. 97 de la Ley 1395 de 2010), ya que el nuevo estatuto para tales excepciones prevé, igualmente, la sentencia anticipada, total o parcial, pero no por vía de excepciones previas, sino que puede ser en cualquier estado del proceso, con la exigencia, eso sí, de que el juez la encuentre probada*”<sup>7</sup>. Entre estas, de las propuestas se encuentran:

- Unidad Para la Atención Y Reparación Integral a las Víctimas- UARIV
  - Falta de legitimación en la causa por pasiva
  - Ausencia de responsabilidad de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas-UARIV.
  - Eximencia de responsabilidad por el hecho de un tercero.
  - Inexistencia probatoria de los perjuicios invocados.
  - Cumplimiento de obligaciones normativas a cargo de la Unidad para la atención y reparación Integral a las Víctimas- UARIV.
- Nación- Ministerio de Defensa Nacional- Policía Nacional
  - Caducidad de la acción
  - Indebida escogencia de la acción
  - Falta de legitimación en la causa por pasiva

---

<sup>7</sup> ISAZA DÁVILA, José Alfonso, Trámite de las excepciones y sentencia en el proceso ejecutivo del código general del proceso. Módulo de Aprendizaje Autodirigido Plan de Formación de la Rama Judicial, Consejo Superior de la Judicatura, Sala Administrativa, Escuela Judicial “Rodrigo Lara Bonilla”. Pág. 79.

EXPEDIENTE No.: 25000-23-41-000-2015-00971-00  
DEMANDANTE: JORGE DE JESÚS MORALES RODRÍGUEZ Y OTROS  
DEMANDADO: MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO Y OTROS  
MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DE PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
ASUNTO RESUELVE EXCEPCIONES PREVIAS

- Nación- Ministerio de Hacienda y Crédito Público
  - Falta de legitimación en la causa por pasiva
  - Inexistencia de los elementos constitutivos de la responsabilidad.
  - Inexistencia de un daño cierto
  - Ausencia de daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos.
  - Actor popular no acreditó el cumplimiento del requisito de procedibilidad previsto en los artículos 144 y 161 numeral 4, de la Ley 1437 de 2011- CPACA.
- Nación- Ministerio de Defensa Nacional -Fuerzas Militares
  - Falta de legitimación en la causa por pasiva
  - Falta de legitimación en la causa por activa
  - Inepta demanda por indebida escogencia de la acción
- Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado- ANDJE
  - Caducidad

En tal sentido, las citadas excepciones que se ponen a consideración del Despacho para su estudio, constituyen excepciones de fondo, entendidas estas como hechos alegados para enervar las pretensiones de la demanda, motivo por el cual, si bien corresponde a las partes alegarlas con la contestación de la demanda, al fallador le es propio estudiarlas al momento de proferir sentencia de fondo, por lo que no están llamadas a prosperar en este momento procesal.

EXPEDIENTE No.: 25000-23-41-000-2015-00971-00  
 DEMANDANTE: JORGE DE JESÚS MORALES RODRÍGUEZ Y OTROS  
 DEMANDADO: MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO Y OTROS  
 MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DE PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
 ASUNTO RESUELVE EXCEPCIONES PREVIAS

No obstante, respecto de la "ineptitud sustantiva de la demanda por indebida escogencia de la acción", propuesta por la Nación- Ministerio de Defensa Nacional- Policía Nacional y las Fuerzas Militares, el H. Consejo de Estado- Sección Tercera- Subsección A, mediante providencia del 28 de abril de 2023, Consejera Ponente Dra. María Adriana Marín, radicación N° 68001-23-33-000-2016-01173-01(68951), precisó:

*"(...) Al margen de la denominación que invocó el ente territorial apelante, el Despacho entiende que la excepción propuesta corresponde a la de "ineptitud de la demanda por falta de los requisitos formales o por indebida acumulación de pretensiones", establecida en el numeral 5º del artículo 100 del Código General del Proceso, aplicable a los procesos tramitados en esta jurisdicción, por remisión expresa del artículo 306 del CPACA.*

*El estudio de dicha excepción ha sido abordado por esta Corporación, en varias oportunidades, para aclarar que ésta se configura, exclusivamente, cuando el escrito introductorio adolece de alguno de los requisitos legales para estructurar la demanda en debida forma. En la Ley 1437 de 2011 -CPACA-, dichos presupuestos se encuentran previstos en los artículos 162 a 166, y se refieren, específicamente, a: i) el contenido del escrito de demanda; ii) el deber de individualizar las pretensiones y los eventos en los que éstas se pueden acumular, y iii) los anexos que se deben adjuntar al libelo introductorio.*

*Pese a lo anterior, el recurrente no cuestionó el cumplimiento de al menos uno de los requisitos mencionados en las disposiciones aludidas. Su inconformidad reside en la supuesta indebida escogencia de la acción, por cuanto en su criterio, al tratarse de un asunto laboral, debió ejercerse el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.*

*Al respecto, es preciso mencionar que uno de los cambios introducidos por el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -Ley 1437 de 2011- consistió en eliminar la carga de determinar la "acción" en la demanda, con el objetivo de evitar decisiones inhibitorias basadas en una "indebida escogencia de la acción", como otrora ocurría. Se pasó, así, de las anteriormente denominadas "acciones", a los medios de control, y se otorgó expresa habilitación al juzgador para adaptar el asunto a la vía procesal adecuada, según el contenido y finalidad de las pretensiones y el objeto mismo de la demanda. En ese nuevo panorama, basta el ejercicio del derecho de acción por parte del interesado, para poner en funcionamiento el aparato judicial y lograr una decisión de fondo, siempre que se reúnan los requisitos para la viabilidad del medio de control procedente, entre los que se cuentan, por ejemplo, la oportunidad de la demanda y el agotamiento del requisito de procedibilidad de la conciliación prejudicial, cuando es exigible.*

*En ese entendido, la indebida escogencia de la acción no configura uno de los supuestos que da lugar a la ineptitud de la demanda, en tanto, dicha excepción, sólo guarda relación con la ausencia de requisitos formales o con una indebida acumulación de pretensiones. Al respecto, en providencia de 8 de mayo de 2020, este*

EXPEDIENTE No.: 25000-23-41-000-2015-00971-00  
DEMANDANTE: JORGE DE JESÚS MORALES RODRÍGUEZ Y OTROS  
DEMANDADO: MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO Y OTROS  
MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DE PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
ASUNTO RESUELVE EXCEPCIONES PREVIAS

Despacho explicó que “la indebida escogencia del medio de control no es un asunto que encuadre dentro de la excepción previa de ineptitud de la demanda, así como tampoco corresponde a ninguno de los supuestos establecidos en el artículo 180 del CPACA, por lo que lo resuelto (...) no era posible de ser controvertido por vía del recurso de apelación y tampoco resultaba procedente en virtud de lo dispuesto en el artículo 243 del CPACA, en tanto la decisión adoptada no tiene naturaleza apelable”.

En similar sentido se pronunció la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado, en providencia de 28 de junio de 2021, en la que puso de presente que la “indebida escogencia de la acción no constituye una excepción previa o mixta, ya que no corresponde a alguna de las circunstancias que configuran excepciones previas”, y tampoco se enmarca en “la ineptitud de la demanda, dado que no guarda relación con la ausencia de los requisitos formales que debe reunir el escrito inicial ni con una indebida acumulación de pretensiones, únicos supuestos que la configuran”.

(...)

Se exhorta al Tribunal a quo para que, en lo sucesivo, se abstenga de considerar, como excepción, la “indebida escogencia de la acción”, por las razones anotadas. (...)"

De manera que, a la luz de la jurisprudencia del Alto Tribunal Contencioso, el medio exceptivo formulado de “*indebida escogencia de la acción*”, no encaja en la excepción de ineptitud de la demanda por falta de los requisitos formales o por indebida acumulación de pretensiones, ni en ninguna otra excepción previa, por lo que no es procedente su estudio, al no ser considerado como una excepción.

Respecto del documento de “*Adición a la contestación de la demanda*”<sup>8</sup>, allegada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público el 19 de abril de 2016<sup>9</sup>, advierte el Despacho que fue allegada extemporáneamente, al haberse radicado por fuera del término otorgado para la contestación de la demanda, el cual venció el 1 de diciembre de 2015, y por ello no se tendrá en cuenta dicho documento como adición de la contestación de esta Cartera Ministerial, ni hay lugar a que sean resueltas las excepciones previas propuestas en el mismo, toda vez que a la luz de lo establecido por el artículo 101 del CGP, la oportunidad para formularlas, es en el término de traslado de la demanda.

<sup>8</sup> Expediente Físico. Cuaderno Principal N° 1. Folios 364-403.

<sup>9</sup> Ibidem. Folios 364-403.

EXPEDIENTE No.: 25000-23-41-000-2015-00971-00  
DEMANDANTE: JORGE DE JESÚS MORALES RODRÍGUEZ Y OTROS  
DEMANDADO: MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO Y OTROS  
MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DE PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
ASUNTO RESUELVE EXCEPCIONES PREVIAS

Entonces, se procederá a resolver sobre las excepciones que se relacionan a continuación, deprecadas igualmente por las entidades demandadas, por tratarse de excepciones previas, conforme a la normativa citada.

### **3.2. De las excepciones previas propuestas por la parte demandada**

#### **3.2.1. Falta de competencia de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca para conocer del presente asunto.**

La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado- ANDJE, considera que las ambiguas pretensiones del demandante, se advierte que lo que intenta es declarar responsables a las entidades demandadas por los perjuicios ocasionados como consecuencia del supuesto daño antijurídico sufrido desde el año 1984 y hasta el año 2015, con fundamento en el desplazamiento forzado al que fue sometido en el año 2006 cuando supuestamente debió abandonar el Municipio de Lleras - Meta.

De acuerdo con los artículos 145 y 152 de la Ley 1437 de 2011, y el artículo 18 del Decreto 2288 del 7 de octubre de 1989 “*Por la cual se dictan disposiciones relacionadas con la jurisdicción de lo contencioso administrativo*”, la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, donde se viene tramitando el presente proceso, carece de competencia para el conocimiento del mismo, toda vez que dentro de sus atribuciones no se encuentra la de tramitar procesos con pretensiones propias del medio de control de reparación de los perjuicios causados a un grupo, y la competencia para estas acciones se encuentra en cabeza de la Sección Tercera.

Además, la segunda instancia de conocimiento de la presente acción de grupo correspondería por competencia a la Sección Tercera del Consejo de Estado, según lo señalado en los Acuerdos 58 del 15 de septiembre de 1999, 55 del 5 de agosto de 2003 y 140 del 23 de noviembre de 2010, por tal razón, debe conocer en primera instancia la referida Sección Tercera del Tribunal.

EXPEDIENTE No.: 25000-23-41-000-2015-00971-00  
 DEMANDANTE: JORGE DE JESÚS MORALES RODRÍGUEZ Y OTROS  
 DEMANDADO: MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO Y OTROS  
 MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DE PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
 ASUNTO RESUELVE EXCEPCIONES PREVIAS

De conformidad con lo anterior, y atendiendo lo señalado por el artículo 16º de la Ley 1564 del 12 de julio de 2012, el expediente debe ser enviado de inmediato al juez competente, esto es, el integrante de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

### **3.2.1.1. Traslado por el grupo actor**

Señalan que, no asiste ninguna razón a esta demanda sobre el aspecto de competencia de la acción de la referencia, ya que la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca si es competente, al tratarse de una acción constitucional especial, regida por la Ley 472 de 1998.

### **3.2.1.2. Análisis del Despacho**

El artículo 18 del Decreto 2288 de 1989 “*Por el cual se dictan disposiciones relacionadas con la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.*”, estableció respecto de las atribuciones de las cuatro secciones del Tribunal Administrativo de Cundinamarca:

**“ARTICULO 18º. ATRIBUCIONES DE LAS SECCIONES.** Las Secciones tendrán las siguientes funciones:

**SECCIÓN PRIMERA. Le corresponde el conocimiento de los siguientes procesos y actuaciones:**

1. *De nulidad y restablecimiento del derecho que no correspondan a las demás Secciones.*
2. *Los electorales de competencia del Tribunal.*
3. *Los promovidos por el Gobernador de Cundinamarca, los Alcaldes del mismo Departamento o el del Distrito Especial de Bogotá, en los casos contemplados en los artículos 249 del Decreto-ley 1222 de 1986 y 101 del Decreto-ley 1333 de 1986.*
4. *Las observaciones formuladas a los Acuerdos Municipales o Distritales y a los actos de los Alcaldes, por motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad.*
5. *Las objeciones a los proyectos de Ordenanza o de Acuerdo, en los casos previstos en la ley.*
6. *Los conflictos de competencia administrativa asignados al Tribunal.*
7. *La revisión de contratos, de conformidad con la ley.*

EXPEDIENTE No.: 25000-23-41-000-2015-00971-00  
DEMANDANTE: JORGE DE JESÚS MORALES RODRÍGUEZ Y OTROS  
DEMANDADO: MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO Y OTROS  
MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DE PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
ASUNTO RESUELVE EXCEPCIONES PREVIAS

8. Los recursos de insistencia en los casos contemplados en la Ley 57 de 1985.

9. De los demás asuntos de competencia del Tribunal, cuyo conocimiento no esté atribuido a las otras Secciones

**SECCION SEGUNDA.** Le corresponde el conocimiento de los procesos de nulidad y de restablecimiento del derecho de carácter laboral, de competencia del Tribunal.

**PARAGRAFO.** La Sección Segunda estará dividida en tres (3) Subsecciones denominadas A, B y C, cada una integrada por cuatro (4) Magistrados. Los casos de empate que resulten en las Subsecciones, serán dirimidos por la Sección Segunda en pleno.

La Sección en pleno también conocerá de los procesos que le remitan las Subsecciones, por su importancia jurídica o trascendencia social, si por estimar fundado el motivo resuelve asumir competencia.

**SECCIÓN TERCERA.** Le corresponde el conocimiento de los siguientes procesos de competencia del Tribunal:

1. De reparación directa y cumplimiento.

2. Los relativos a contratos y actos separables de los mismos.

3. Los de naturaleza agraria.

**SECCION CUARTA.** Le corresponde el conocimiento de los siguientes procesos:

1. De nulidad y restablecimiento del derecho relativos a impuestos, tasas y contribuciones.

2. De Jurisdicción Coactiva, en los casos previstos en la ley.  
(...)"

Y el artículo 152 del CPACA, establece respecto de la competencia de los Tribunales Administrativos en primera instancia:

**ARTÍCULO 152. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN PRIMERA INSTANCIA.** <Artículo modificado por el artículo 28 de la Ley 2080 de 2021. Consultar régimen de vigencia y transición normativa en el artículo 86. El nuevo texto es el siguiente:> Los tribunales administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:  
(...)

15. Del medio de control de reparación de perjuicios causados a un grupo, cuando la cuantía exceda de mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes. Si el daño proviene de un acto administrativo de carácter particular, cuando la cuantía exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.  
(...)"

Por lo cual, conforme a la normativa reseñada, comoquiera que las acciones de grupo no se encuentran asignadas para su conocimiento a ninguna de las otras tres secciones del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, entre

EXPEDIENTE No.: 25000-23-41-000-2015-00971-00  
DEMANDANTE: JORGE DE JESÚS MORALES RODRÍGUEZ Y OTROS  
DEMANDADO: MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO Y OTROS  
MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DE PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
ASUNTO RESUELVE EXCEPCIONES PREVIAS

ellas la Sección Tercera (3º) del mismo, corresponde su conocimiento a la Sección Primera de esta Corporación el trámite de las mismas, cuando la cuantía de este medio de control exceda los mil (1000) salarios mínimos mensuales legales vigentes, según lo señalado por el numeral 15 del artículo 152 del CPACA.

Por lo anterior, el conocimiento y trámite de la acción de grupo de la referencia corresponde a esta Corporación, sin que la excepción de falta de competencia invocada prospere.

### **3.2.2. Pleito pendiente**

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público manifiesta que, aunque la cosa juzgada y el pleito pendiente son excepciones independientes, ambas tienen por fuente una misma circunstancia: que el demandante o demandantes ya hayan hecho uso de una acción judicial sobre los mismos hechos de que trata la presente demanda.

La excepción de cosa juzgada para el caso que exista una decisión ejecutoriada que decida el asunto, y la excepción de pleito pendiente en caso de la existencia de procesos judiciales que aún se encuentren en curso.

El desplazamiento forzado se genera de diversas formas que impiden considerar que el grupo demandante esté integrado por la totalidad de personas que han padecido dicho desplazamiento, sin embargo, en el remoto evento de que se acepte que el grupo está conformado por todos los desplazados del país, debe destacarse que en relación con aquellas personas que han ejercido acciones judiciales para lograr la reparación de los perjuicios sufridos por estas causas, bien de manera individual, o bien a través de acciones de grupo, se presentan la excepciones de cosa juzgada o de pleito pendiente, que según se dijo, variarán en relación con el estado en que se encuentren las respectivas acciones ejercidas, pero en todo caso llevarán a una misma consecuencia, la exclusión de dichas personas del grupo demandante.

EXPEDIENTE No.: 25000-23-41-000-2015-00971-00  
DEMANDANTE: JORGE DE JESÚS MORALES RODRÍGUEZ Y OTROS  
DEMANDADO: MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO Y OTROS  
MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DE PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
ASUNTO RESUELVE EXCEPCIONES PREVIAS

A una acción de grupo pertenecen todos aquellos que sin interponer la demanda o solicitar su inclusión en la misma, reúnan las condiciones para pertenecer al grupo, es decir, cuenten con condiciones uniformes respecto de una misma causa del daño con quienes los representan, tal y como se desprende del párrafo del artículo 48 de la Ley 472 de 1998.

Si una persona pertenece materialmente a un grupo afectado, pero no desea quedar cobijada por los efectos de la sentencia de la acción de grupo previamente instaurada, debe solicitar su exclusión del mismo en los términos previstos en el artículo 56 de la Ley 472. La falta de exclusión dentro de la oportunidad prevista en el citado artículo, implica que las personas que reúnan las condiciones uniformes de que trata la respectiva acción, queden vinculadas a la misma y a las decisiones que allí se tomen, de manera que las excepciones de pleito pendiente y de cosa juzgada también les son aplicables, sin necesidad de que figuren expresamente como demandantes.

Conforme a lo anterior, el número de personas vinculadas a las acciones de grupo, es superior a aquellas que figuran como demandantes de dichas acciones, y habrá que excluir de la presente acción a todos aquellos que hagan parte de una acción judicial, bien como demandantes, o bien como vinculados, por ser evidente la prosperidad de las excepciones de pleito pendiente o cosa juzgada, según el estado en el que los respectivos procesos judiciales se encuentren.

Inclusive habrá que declararse la prosperidad de la excepción de cosa juzgada también para aquellas personas que hayan celebrado contratos de transacción con el Estado, celebrados con el fin de prevenir eventuales litigios.

### **3.2.2.1. Traslado por el grupo actor**

Solicita se deseche de plano estas excepciones, ya que a la fecha esa eventualidad no se presenta, pues en la demanda se especificaron los integrantes del grupo quienes serán los beneficiarios, y no se ha probado esta excepción propuesta.

EXPEDIENTE No.: 25000-23-41-000-2015-00971-00  
 DEMANDANTE: JORGE DE JESÚS MORALES RODRÍGUEZ Y OTROS  
 DEMANDADO: MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO Y OTROS  
 MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DE PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
 ASUNTO RESUELVE EXCEPCIONES PREVIAS

### 3.2.2.2. Análisis del Despacho

La existencia de pleito pendiente hace referencia a una excepción previa reconocida expresamente en el artículo 100 del CGP<sup>10</sup>, que se configura “cuando entre unas mismas partes y por idénticas pretensiones se tramita un juicio que aún no ha finalizado y se promueve otro”, (...) en otras palabras: en materia de procesos solamente se quiere que exista uno y a sus resultados deben atenerse las partes; de modo que si se pretende habilidosamente – pues no es otra la expresión aplicable al caso – promover más de uno idéntico, se propondrá la excepción de pleito pendiente, con el objeto de que sólo se tramite un proceso y restar eficacia al proceso más recientemente iniciado(...)<sup>11</sup>.

Así, esta excepción puede proponerse “cuando cursa otro proceso con el mismo objeto o pretensiones, por causa de unos mismos hechos y entre las mismas partes, de suerte que si el juez la encuentra probada, debe disponer la terminación del nuevo proceso, en su etapa inicial”<sup>12</sup>.

Sobre el particular, en el *sub examine* no prospera la excepción de pleito pendiente, comoquiera que mediante auto de fecha 21 de julio de 2015<sup>13</sup>, y previo a la admisión de la demanda, el Despacho solicitó informe a la Secretaría de la Sección, atinente si por los mismos hechos – desplazamiento forzado – y contra las mismas accionadas, cursa en la Sección un proceso de igual naturaleza, a lo cual, mediante certificado del 24 de julio de 2015<sup>14</sup>, la Secretaría de la Sección informó: “(...) Que se consultó de manera verbal al empleado encargado de manejar las acciones de grupo de cada uno de los despachos de esta sección respecto de si conocían de la existencia de medios de control de reparación de perjuicios causados a un grupo de personas promovido con ocasión del desplazamiento forzado originado por la incursión de las FARC en el municipio de Mapiripán - Meta, durante los meses de abril y julio de 2006 y respondieron que en sus

<sup>10</sup> ARTÍCULO 100. EXCEPCIONES PREVIAS. Salvo disposición en contrario, el demandado podrá proponer las siguientes excepciones previas dentro del término de traslado de la demanda:

(...)

<sup>11</sup> 8. Pleito pendiente entre las mismas partes y sobre el mismo asunto.

(...)"

<sup>11</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-355 del 10 de mayo de 2006, M.P. Dres. Jaime Araujo Rentería y Clara Inés Vargas Hernández.

<sup>12</sup> Ibídem.

<sup>13</sup> Expediente físico. Cuaderno N° 1. Folio 37.

<sup>14</sup> Ibídem. Folio 38.

EXPEDIENTE No.: 25000-23-41-000-2015-00971-00  
 DEMANDANTE: JORGE DE JESÚS MORALES RODRÍGUEZ Y OTROS  
 DEMANDADO: MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO Y OTROS  
 MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DE PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
 ASUNTO RESUELVE EXCEPCIONES PREVIAS

*respectivos despachos no se tramitaban procesos donde se conociera el referido asunto. (...)"*

En virtud de lo anterior, *no se advierte la configuración de la excepción de pleito pendiente*, dado que no fue probada su configuración en la acción de grupo de la referencia, sin que prospere entonces la misma.

### 3.2.3. Inepta demanda por falta de requisitos formales

Para efectos de resolver esta excepción previa, el Despacho la resolverá de forma conjunta, atendiendo la similitud que guardan los argumentos esbozados por las entidades demandadas, en los siguientes términos:

La Unidad Para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas- UARIV, sostiene que la acción de grupo procede para reparar el daño ocasionado a unas personas que hacen parte de un grupo, en la medida en que todas esas personas fueron afectadas por un daño originado en circunstancias comunes, que ameritan un tratamiento procesal unitario, y "La determinación de la responsabilidad es entonces tratada colectivamente pero las reparaciones concretas son en principio individualizadas, puesto que se ampara el daño subjetivo de cada miembro del grupo".

El perjuicio se predica de manera directa y no indirecta, hecho que no se encuentra probado en las personas que pretenden conformar el grupo y que eventualmente afectaría el mínimo de personas exigido para su conformación, por lo que la condición de desplazados no puede constituir en términos del Corte Constitucional, la causa común y uniforme, pues ésta se deriva del estado que tenían los miembros del grupo con antelación a la ocurrencia del daño.

Entonces, no es posible generalizar las condiciones de "cinco millones quinientos mil ciudadanos" reiterando que cada víctima incluida en el Registro, asumen condiciones y perfiles diferentes, por tal razón es necesario identificar previamente a la población que ha sufrido un daño. Si bien es cierto todas las personas incluidas en el Registro Único de Víctimas, son víctimas del desplazamiento forzado y de otros hechos como

EXPEDIENTE No.: 25000-23-41-000-2015-00971-00  
DEMANDANTE: JORGE DE JESÚS MORALES RODRÍGUEZ Y OTROS  
DEMANDADO: MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO Y OTROS  
MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DE PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
ASUNTO RESUELVE EXCEPCIONES PREVIAS

homicidios, lesiones, y amenazas bajo el marco del conflicto armado en Colombia, las mismas poseen condiciones diferentes en el origen del desplazamiento y demás hechos, por lo que deben ser plenamente identificadas, con descripciones detalladas de la causa que originó el perjuicio, origen de desplazamiento, territorio, temporalidad, entre otras.

La causa común y uniforme no está entonces probada en el caso, en la medida en que las personas que pretenden integrar el grupo, no reúnen otros requisitos como la temporalidad (según el relato de los hechos, los desplazamientos fueron en distintos períodos y a manos de distintos actores.). territorio, domicilio y residencia.

Anota la Policía Nacional, que recae en el juez la responsabilidad y obligación de verificar e identificar que el hecho o los hechos generadores alegados por los accionantes en la demanda son uniformes para todo el grupo, es decir, que las supuestas acciones o incursiones desarrolladas por determinado grupo armado ilegal al margen de la ley sucedieron en el mismo transcurso de tiempo (día, semana, mes) y en las poblaciones donde ellos residían. Una vez efectuado este análisis, se debe determinar si estos hechos generadores tienen un mismo nexo de causalidad con los daños sufridos por los accionantes, ya que, para poder determinar la conformación del grupo, no se puede limitar únicamente a revisar el Registro Nacional de Población Desplazada a través de la consulta electrónica, para concluir, sin mayores esfuerzos y análisis, que cualquier persona inscrita en dicho registro tiene la calidad de desplazado.

Precisa el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que en la presente acción no hay una causa uniforme y general, porque los hechos no pueden ser extensibles, no son los mismos grupos armados organizados al margen de la perpetradores, y en el marco de la sentencia que sirve de fundamento para los accionantes, SU-254 de 2013, se analiza el componente de indemnización administrativa, de la que se debe tener en cuenta, que muchas personas que ostentan la calidad de desplazados ya se les otorgó dicha indemnización, y por ende no hay una misma causa que lleve a todos los seis millones de posibles desplazados a afirmar que no han accedido a este derecho, sin que se configuren los elementos de la acción de grupo.

EXPEDIENTE No.: 25000-23-41-000-2015-00971-00  
DEMANDANTE: JORGE DE JESÚS MORALES RODRÍGUEZ Y OTROS  
DEMANDADO: MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO Y OTROS  
MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DE PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
ASUNTO RESUELVE EXCEPCIONES PREVIAS

Así mismo, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado- ANDJE, señala que el requisito de procedibilidad de la acción de grupo que versa sobre las "*(...) condiciones uniformes respecto de una misma causa que originó perjuicios individuales para dichas personas (...)*", se refiere a la existencia de aspectos de hecho o de derecho comunes entre los miembros del grupo, vistos o ubicados en una condición o estado semejante o uniforme, por la concurrencia de tres elementos: i) un mismo hecho o hechos dañinos, esto es, identidad de la acción u omisión o de la conducta dañina; ii) que el hecho o hechos dañinos resulten imputables a un mismo autor (o autores) que será la parte demandada; y iii) una relación de causalidad adecuada (natural o jurídica) entre el hecho o hechos atribuibles al demandado y la lesión o daño antijurídico sufrido por los miembros del grupo.

Lo que se quiere poner de presente es que por "una misma causa" debe entenderse un mismo hecho dañino; pues el hecho dañino es justamente la causa del daño, y para ello se requiere la coincidencia exacta de tiempo, modo y lugar. Si alguno de los anteriores factores no es idéntico, no es posible hablar de "una misma causa", pues el hecho dañino será distinto.

A manera de ejemplo, es imposible clasificar como "misma causa" de un daño los desplazamientos causados por la guerrilla durante toda la década de los 80s y aquellos causados por los paramilitares a lo largo de los 90s. Si bien los daños son similares, e indudablemente las circunstancias de modo y lugar pueden superponerse, lo cierto es que desde una perspectiva eminentemente lógica, las acciones de dos grupos armados diferentes ejecutados en tiempos diferentes no son la misma causa del daño.

En la presente demanda no existe coherencia sobre el número concreto de ciudadanos colombianos llamados a conformar el grupo: en un primer momento el demandante afirma que se trata de "cerca de seis millones de colombianos", posteriormente se asegura que se trata de "aproximadamente cinco millones quinientos mil ciudadanos colombianos"; y finalmente el actor sostiene, que el grupo está integrado por seis millones ciento tres mil doscientos setenta y cuatro desplazados.

EXPEDIENTE No.: 25000-23-41-000-2015-00971-00  
DEMANDANTE: JORGE DE JESÚS MORALES RODRÍGUEZ Y OTROS  
DEMANDADO: MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO Y OTROS  
MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DE PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
ASUNTO RESUELVE EXCEPCIONES PREVIAS

Tampoco existe precisión sobre las calidades de los posibles miembros del grupo demandante, pues en el hecho segundo de la demanda se sostiene que el grupo está compuesto por "todos los ciudadanos colombianos, que actualmente se encuentran de hecho incluidos en el Registro Único de Víctimas de Desplazamiento forzado - RUV como desplazados por la violencia"; no obstante, al momento de estimar los perjuicios el autor se refiere a un total de seis millones ciento tres mil doscientos setenta y cuatro (6.103.274) personas, dentro de las cuales se incluyen "aquellos desplazados de hecho, que han solicitado registro y que aún no se decide su solicitud y algunos que a pesar de estar en esta condición de hecho, no han solicitado su registro".

Adicionalmente, el accionante omitió si quiera mencionar los hechos o circunstancias fácticas en las cuales tuvo lugar el desplazamiento forzado de cada uno de los miembros del grupo, tales como, la fecha cierta de los hechos, el actor armado ilegal que produjo el éxodo, los municipios desde donde se produjo el desplazamiento, los municipios hacia donde supuestamente se vieron obligados a desplazarse los miembros del grupo. Es decir, el demandante no cumplió con la carga de probar los hechos en que sustenta sus pretensiones; por lo que, al no haberse acreditarse las condiciones uniformes del grupo, la acción de grupo de grupo se hace improcedente y las pretensiones de la demanda deben ser desestimadas.

A pesar de que la información allegada por el demandante únicamente se refiere a la situación de su núcleo familiar, considera que las condiciones uniformes del grupo se estructuran a partir del fenómeno general del desplazamiento forzado en Colombia, lo que resulta absolutamente contrario a la ley y a la jurisprudencia. El actor no distingue dos elementos del juicio de responsabilidad que son perfectamente individualizables y que hacen referencia a situaciones diversas, estos son: el hecho o hechos dañinos y el daño. Esta confusión lleva a que en la demanda se considere que el grupo existe sí cumple con las condiciones uniformes exigidas por la ley, por el simple hecho de que todos sus miembros, presuntamente, son desplazados; pero, si a juicio del demandante la causa del daño es el desplazamiento forzado, ¿cuál es entonces el daño imputable al Estado?. El

EXPEDIENTE No.: 25000-23-41-000-2015-00971-00  
DEMANDANTE: JORGE DE JESÚS MORALES RODRÍGUEZ Y OTROS  
DEMANDADO: MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO Y OTROS  
MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DE PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
ASUNTO RESUELVE EXCEPCIONES PREVIAS

hecho generador del daño, y respecto del cual se exige la uniformidad, y el daño, o la naturaleza del mismo, NO son equivalentes.

En síntesis, en el caso bajo examen el mero relato de los hechos supuestamente ocurridos en Mapiripán - Meta durante el año 2006 relacionados con el señor Jorge De Jesús Morales Rodríguez y su núcleo familiar, no es extensible a los demás pretendidos miembros del grupo y no basta para probar la homogeneidad de los hechos dañosos que llevaron al presunto desplazamiento de seis millones de colombianos aproximadamente. Por este motivo, no es posible afirmar que aquellos hechos provengan de la conducta -activa u omisiva- de las entidades demandadas.

En ese orden de ideas, el actor no presentó los elementos probatorios, si quiera sumarios, ni argumentos jurídicamente válidos en relación con la existencia de una causa común en el supuesto grupo. Menos aún existió una identificación debida del grupo en el cual un único hecho o grupo de ellos, de carácter homogéneo, hubiese generado un daño en un número plural de sujetos. Por lo tanto, es posible concluir que no se satisfizo este requisito de procedibilidad de la acción de grupo.

### **3.2.3.1. Traslado por el grupo actor**

Argumenta el apoderado del grupo accionante, que existen plenas condiciones uniformes de los demandantes, porque tienen status jurídico semejante u homogéneo, los hechos son concomitantes o sucesivos, y la causa común es que todos los demandantes son víctimas directas de grupos armados organizados al margen de la ley, existentes y reconocidos en Colombia por más de 52 años. Todos los demandantes injustamente fueron amenazados, constreñidos, presionados, obligados ilegalmente para que abandonaran sus sitios de ubicación, residencia y domicilio donde se encontraban entre 1984 y 2015 porque los grupos armados organizados al margen de la ley amenazaron sus vidas, integridad personal, y los de su núcleo familiar, y la parte demandada desprotegió sus derechos.

EXPEDIENTE No.: 25000-23-41-000-2015-00971-00  
 DEMANDANTE: JORGE DE JESÚS MORALES RODRÍGUEZ Y OTROS  
 DEMANDADO: MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO Y OTROS  
 MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DE PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
 ASUNTO RESUELVE EXCEPCIONES PREVIAS

Por esa razón o causa común, todos sufrieron injustamente desplazamiento forzado, los perjuicios y afectaciones integrales reclamados en la presente acción, perpetrado por grupos armados organizados al margen de la ley, a pesar de las obligaciones y garantías legales, constitucionales y convencionales que debía brindarles el Estado Colombiano y las demandadas de proteger la vida, honra y bienes de todos los integrantes del grupo, incluyendo los derechos a no ser desplazados de su lugar de residencia, y porque además los demandantes no se encontraban ni se encuentran en el deber jurídico de soportar dichas afectaciones .

### **3.2.3.2. Análisis del Despacho**

Los artículos 3 y 46 de la Ley 472 de 1998, establecen respecto de las acciones de grupo:

**ARTICULO 3o. ACCIONES DE GRUPO.** *<Aparte tachado INEXEQUIBLE> Son aquellas acciones interpuestas por un número plural o un conjunto de personas que reúnen condiciones uniformes respecto de una misma causa que originó perjuicios individuales para dichas personas. Las condiciones uniformes deben tener también lugar respecto de todos los elementos que configuran la responsabilidad.*

*La acción de grupo se ejercerá exclusivamente para obtener el reconocimiento y pago de indemnización de los perjuicios.*

**ARTICULO 46. PROCEDENCIA DE LAS ACCIONES DE GRUPO.** *<Aparte tachado INEXEQUIBLE> Las acciones de grupo son aquellas acciones interpuestas por un número plural o un conjunto de personas que reúnen condiciones uniformes respecto de una misma causa que originó perjuicios individuales para dichas personas. Las condiciones uniformes deben tener también lugar respecto de los elementos que configuran la responsabilidad.*

*La acción de grupo se ejercerá exclusivamente para obtener el reconocimiento y pago de la indemnización de los perjuicios.*

*<Inciso CONDICIONALMENTE exequible> El grupo estará integrado al menos por veinte (20) personas.*

De manera que, la acción de grupo se ejerce exclusivamente para obtener el reconocimiento y pago de la indemnización de los perjuicios causados a un número plural o un conjunto de personas, que reúnen condiciones uniformes respecto de una misma causa que origina perjuicios individuales, esto es, que existen aspectos de hecho o de derecho comunes entre todos

EXPEDIENTE No.: 25000-23-41-000-2015-00971-00  
 DEMANDANTE: JORGE DE JESÚS MORALES RODRÍGUEZ Y OTROS  
 DEMANDADO: MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO Y OTROS  
 MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DE PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
 ASUNTO RESUELVE EXCEPCIONES PREVIAS

los miembros del grupo que permiten una misma decisión con efectos frente a todos<sup>15</sup>, siendo ello el requisito de procedencia de la misma y la admisión de la demanda.

En ese sentido, en consonancia con lo dispuesto en el inciso 3 del artículo 46 de la ley 472 de 1998, para que se cumpla el requisito de la titularidad, quien actúa como demandante debe hacerlo en nombre de un grupo no inferior a veinte (20) personas, y señalar los criterios que permitan la identificación de los integrantes del grupo afectado. Como para la admisión de la demanda deben estar identificados al menos veinte integrantes del grupo afectado o establecerse los criterios para su identificación, cuando cada uno de los demandantes tiene una pretensión indemnizatoria distinta con fundamento en diversos actos administrativos, no se reúne el requisito del número mínimo de integrantes del grupo y lo que existe es una acumulación de pretensiones.<sup>16</sup>

Al respecto, el H. Consejo de Estado- Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, con Sentencia 4584 del 10 de junio de 2021, C.P. Dra. María Adriana Marín, radicado N° 76001-23-31-000-2002-04584-02(AG)REV-SU, unificó su posición jurisprudencial sobre los criterios para determinar el grupo afectado y la individualización de sus miembros, concluyendo al respecto:

***“(...) Para que sea procedente una acción de grupo es necesario que la misma permita la decisión unitaria de la controversia y para ello se requiere la existencia de aspectos de hecho o de derecho comunes (condiciones uniformes) entre los miembros del grupo. No se trata de que las situaciones particulares de todos los miembros del grupo sean idénticas o iguales, pues es claro que pueden resultar perjuicios o daños disímiles en cuanto a su modalidad e intensidad (tanto el quantum como la modalidad: patrimoniales, morales, etc.), sino que es necesario que entre las mismas exista un común denominador o núcleo que pertenece o se extiende a todos ellos, derivado de la conducta dañina del demandado.”***

*Dicho esto, procede la Sala a unificar la jurisprudencia de la Corporación sobre los criterios a partir de los cuales se determinan los miembros de un grupo. Esto se hace acogiendo el criterio jurisprudencial fijado en la providencia del 2 de agosto de 2006<sup>12061</sup>, en el sentido de señalar que, para tal determinación:*

<sup>15</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 16 de abril de 2007, Rad. N° 25000-23-25-000-200200025-02.

<sup>16</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera- Subsección C. Sentencia del 28 de agosto de 2017. Rad. 47001-23-33-000-2015-00205-01 (AG).

EXPEDIENTE No.: 25000-23-41-000-2015-00971-00  
DEMANDANTE: JORGE DE JESÚS MORALES RODRÍGUEZ Y OTROS  
DEMANDADO: MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO Y OTROS  
MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DE PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
ASUNTO RESUELVE EXCEPCIONES PREVIAS

**Primero, se debe identificar el hecho o hechos generadores alegados en la demanda y determinar si éstos son uniformes para todo el grupo; y segundo, mediante el análisis de la teoría de la causalidad adecuada, que permite un mayor enfoque jurídico, determinar si estos hechos generadores tienen un mismo nexo de causalidad con los daños sufridos por los miembros del grupo.**

**El resultado de este análisis debe ser la identidad del grupo, como pluralidad de personas que sufren unos daños originados en uno o varios hechos generadores comunes a todos; si se descubre lo contrario, en cualquiera de los dos pasos, debe concluirse la inexistencia del grupo y por consiguiente la improcedencia de la acción<sup>[207]</sup>.**

Ahora bien, en relación con el establecimiento de criterios uniformes para la individualización de los miembros del grupo, la Sala considera pertinente precisar que, dada la multiplicidad de situaciones y daños que pueden alegarse en la acción de grupo, resulta inviable identificar todos los criterios para la identificación de sus miembros, toda vez que esta cuestión dependerá en cada caso particular de las circunstancias específicas en que se ocasionó el daño cuya reparación se pretende, con la salvedad de que a cada persona, en aplicación de la carga de la prueba prevista en el artículo 177 del CPC -art. 167 CGP- que pretenda integrarse en el respectivo grupo, le corresponderá acreditar que sufrió un daño antijurídico derivado de la misma causa compartida por el grupo, así como demostrar su causalidad.(...)"

Entonces, sostiene el Alto Tribunal de lo Contencioso, que para que sea procedente una acción de grupo y la decisión de la controversia sea unitaria, se requiere la existencia de aspectos de hecho o de derecho comunes, es decir, condiciones uniformes entre los miembros del grupo, sin que se trate de que "las situaciones particulares de todos los miembros del grupo sean idénticas o iguales, pues es claro que pueden resultar perjuicios o daños disímiles en cuanto a su modalidad e intensidad (tanto el quantum como la modalidad: patrimoniales, morales, etc.), sino que es necesario que entre las mismas exista un común denominador o núcleo que pertenece o se extiende a todos ellos, derivado de la conducta dañina del demandado."<sup>17</sup>

Respecto a la definición de "causa común", la jurisprudencia del H. Consejo de Estado- Sección Tercera, a través de providencia del 16 de abril de 2007, C.P. Dra. Ruth Stella Correa Palacio, Radicación No. 25000-23-25-000-2002-00025-02(AG), en cuanto al estudio de la noción de dicho requisito de procedibilidad de las acciones de grupo, precisó:

---

<sup>17</sup> Consejo de Estado- Sala Primera Especial de Decisión. Sentencia 4584 del 10 de junio de 2021. C.P Dra. María Adriana Marín. Radicado N° 76001-23-31-000-2002-04584-02(AG)REV-SU.

EXPEDIENTE No.: 25000-23-41-000-2015-00971-00  
DEMANDANTE: JORGE DE JESÚS MORALES RODRÍGUEZ Y OTROS  
DEMANDADO: MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO Y OTROS  
MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DE PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
ASUNTO RESUELVE EXCEPCIONES PREVIAS

(...) En nuestro medio, ni la Constitución Política ni la Ley suministran una respuesta al interrogante de qué se entiende por causa común en las acciones de grupo. Es cierto, el artículo 88 constitucional consagró este tipo de acciones como aquellas "...originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas..." y, por su parte, la Ley 472 de 1998, en varias de sus disposiciones introdujo expresiones tales como "una misma causa" o "una misma acción u omisión" o unos "mismos hechos", pero no concretó qué habría de entenderse por esas expresiones.

(...)

De acuerdo con lo anterior, la Sala en el fallo transrito puntualizó que en el análisis de las condiciones uniformes respecto de una misma causa que generó perjuicios, como requisito de procedibilidad de la acción, debe realizarse así: i) en primer término identificar el hecho o hechos generadores alegados en la demanda y determinar si éstos son uniformes para todo el grupo; ii) en segundo término, mediante el análisis de la teoría de la causalidad adecuada, determinar si estos hechos generadores tienen un mismo nexo de causalidad con los daños sufridos por los miembros del grupo; y iii) finalmente, "...el resultado de este análisis debe ser la identidad del grupo, como pluralidad de personas que sufren unos daños originados en uno o varios hechos generadores comunes a todos; si se descubre lo contrario, en cualquiera de los dos pasos, debe concluirse la inexistencia del grupo y por consiguiente la improcedencia de la acción..."

En tal virtud, si una vez efectuado el análisis de la relación de causalidad, se concluye que los daños sufridos por el grupo tienen un mismo hecho o cadena de hechos como fuente eficiente única, se cumple con el requisito de comunidad en la causa que predicen las normas de la Ley 472 de 1998. Este análisis debe ser el resultado de la aplicación de criterios razonables por parte del Juez, que consulten la realidad que se le somete a su consideración con la acción de grupo y bajo la perspectiva de que el hecho común generador de los daños reclamados no tiene que ser entendido de manera esencialmente natural sino desde una óptica jurídica, porque es posible que se presenten varios eventos ligados en tal forma que legalmente sean uno mismo.

(...)

Como puede apreciarse, para que sea procedente una acción de grupo es necesario que la misma permita la decisión unitaria de la controversia y para ello se requiere la existencia de aspectos de hecho o de derecho comunes (condiciones uniformes) entre los miembros del grupo. No se trata de que las situaciones particulares de todos los miembros del grupo sean idénticas o iguales, pues es claro que pueden resultar diferencias o perjuicios o daños disímiles en cuanto a su modalidad e intensidad (tanto el quantum como la modalidad: patrimoniales, morales, etc.), sino que es menester que entre las mismas exista un común denominador o núcleo que pertenece o se extiende a todos ellos, derivado de la conducta dañina del demandado.

Por consiguiente, no obstante la naturaleza divisible de los daños subjetivos irrogados a un grupo por una misma acción u omisión o varias vulnerantes de derechos o intereses subjetivos, los cuales, en principio, podrían ser reclamados de manera individual o litisconsorcial a través de otras acciones (de nulidad y restablecimiento del derecho o de reparación directa), ese núcleo en el cual convergen todos los miembros de ese conglomerado, aunado a la conveniencia y

EXPEDIENTE No.: 25000-23-41-000-2015-00971-00  
DEMANDANTE: JORGE DE JESÚS MORALES RODRÍGUEZ Y OTROS  
DEMANDADO: MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO Y OTROS  
MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DE PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
ASUNTO RESUELVE EXCEPCIONES PREVIAS

*trascendencia social de la situación en que se encuentran, imponen que deba darse una solución a través de un único proceso tendiente a repararlos, juicio concentrado que, en caso de prosperar, culminará con la orden de pago de una indemnización colectiva, resultado de la suma ponderada de las indemnizaciones individuales.*

*El grupo y lo colectivo del objeto de la acción dependen, en verdad, de la comunidad en la causa o de la cuestión común, porque si cada miembro del grupo tuviera un derecho o interés disímil, con fundamento en hechos y pruebas diferentes, así como pretensiones distintas, se tornaría imposible la acción de grupo y la uniformidad de la decisión judicial. Y, como consecuencia de que los derechos subjetivos tienen una causa u origen común se reputan ellos como homogéneos, esto es, derechos individuales que surgen a propósito de los daños derivados por unos mismos hechos y, por ende, presentando aspectos fácticos y jurídicos similares.*

(...)

*En síntesis, causa común en las acciones de grupo equivale a que el hecho dañoso o los hechos dañosos, concomitantes o sucesivos en el tiempo y en el espacio, constituyan el origen de los perjuicios que se demandan, lo que permite que una o varias personas que han sufrido un daño individual puedan interponer una acción que beneficie al grupo, en lugar de presentar numerosas y múltiples acciones en interés particular, en el entendido de que las controversias son muy parecidas y la solución o decisión en derecho podrá ser la misma y con efectos respecto de todos ellos (cosa juzgada ultra partes).(...)"(Negrilla y subrayado fuera de texto).*

Es decir, que las condiciones uniformes en un número plural de personas, a las que aluden los artículos 3° y 46 de la Ley 472 de 1998, implica que las personas afectadas deben compartir la misma situación respecto de la causa que originó los perjuicios individuales, y al constituirse en el presupuesto procesal de la legitimación por activa de la acción de grupo, sólo podrá intentarla el grupo significativo de ciudadanos previsto en la ley, que hayan sido afectados en forma directa por los mismos hechos ocasionados por el demandado y, por ende, posean un estatus jurídico semejante u homogéneo.<sup>18</sup>

En este orden de ideas, se puede colegir que el requisito de procedibilidad de la acción de grupo que versa sobre las “*condiciones uniformes respecto de una misma causa que originó perjuicios individuales para dichas personas*”, se refiere a la existencia de aspectos de hecho o de derecho comunes entre los miembros del grupo, vistos o ubicados en una condición o estado semejante o uniforme, por la concurrencia de tres elementos, a saber: i) un

---

<sup>18</sup> Consejo de Estado- Sección Tercera. Sentencia del 16 de abril de 2007, C.P. Dra. Ruth Stella Correa Palacio. Radicación No. 25000-23-25-000-2002-00025-02(AG).

EXPEDIENTE No.: 25000-23-41-000-2015-00971-00  
 DEMANDANTE: JORGE DE JESÚS MORALES RODRÍGUEZ Y OTROS  
 DEMANDADO: MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO Y OTROS  
 MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DE PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
 ASUNTO RESUELVE EXCEPCIONES PREVIAS

mismo hecho o hechos dañinos, esto es, identidad de la acción u omisión o de la conducta dañina; ii) imputable a un mismo autor (o autores) que será la parte demandada; y iii) una relación de causalidad adecuada (natural o jurídica) entre el hecho o hechos atribuibles al demandado y la lesión o daño antijurídico sufridos por los miembros del grupo.<sup>19</sup>

En el *sub judice*, la demanda fue presentada por el señor Jorge de Jesús Morales Rodríguez, su esposa Rubia Ofelia Palacios Aristizabal, y sus hijos Norma Andrea Puentes Palacios y Yesid Morales Palacios, y de sus nietos Juan Camilo Puentes Palacios y Jeison Mauricio Puentes Palacios, en representación de los demás afectados, para cuya identificación, en el acápite de “VII. CRITERIOS PARA IDENTIFICAR A TODOS LOS INTEGRANTES DEL GRUPO” de la demanda, se identificó al grupo y fijo como criterio para ello, a “(...) *El grupo está conformado por un número o conjunto plural de personas, conformado por ciudadanos colombianos, que actualmente se encuentran en Colombia y fuera del país-refugiados, que son Desplazados Forzados por GAOML, inscritos en el RUV y que están adelantando dicho trámite o que son Desplazados Forzados de hecho (desde el año de 1984 hasta el año 2015 y/o las fechas que correspondan o resulten probadas)*(...)”.

Adicional a lo anterior, en otros apartes de demanda, como en el punto de “I. Hechos”, se precisa que, “(...) 16. *El grupo demandante, cumple con los criterios y requisitos determinados por el artículo 88 Superior, 3 y 46 a 49 de la Ley 472 de 1998, porque cumplen y acreditan: (i) El grupo demandante está conformado por un número plural de personas, superior a veinte (20); Un demandante y aproximadamente CINCO MILLONES QUINIENTOS MIL ciudadanos colombianos que han padecido y padecen DESPLAZAMIENTO FORZADO POR LA VIOLENCIA, de hecho e incluidos en el RUV a distintos lugares del país y fuera del país. (ii) Todas estas personas pertenezcan a este grupo (Desplazamiento Forzado) y han sufrido perjuicios; (iii) El número plural de personas que conforman el grupo reúnen condiciones uniformes, DESPLAZADOS POR LA VIOLENCIA y perjudicados por esta causa que les ha generado un CLARA Y EVIDENTE afectación material, fisiológica, moral, psicológica, a la vida de relación, a sus condiciones de existencia y no se encuentren en el deber Constitucional o legal de soportar dichos perjuicios*

---

<sup>19</sup> Ibídem.

EXPEDIENTE No.: 25000-23-41-000-2015-00971-00  
 DEMANDANTE: JORGE DE JESÚS MORALES RODRÍGUEZ Y OTROS  
 DEMANDADO: MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO Y OTROS  
 MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DE PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
 ASUNTO RESUELVE EXCEPCIONES PREVIAS

*irrogados; iv) Se presentan condiciones uniformes respecto de los elementos que configuran la responsabilidad de la administración, falla en el servicio, incumplimiento de su función de garante de la vida, honra y bienes de los afectados; v) La pretensión que se formula está orientada a obtener el reconocimiento y pago de la indemnización de perjuicios sufridos por el grupo demandante; y vi) a la fecha no ha operado el término o fenómeno de la caducidad (...)".*

Y en el ítem “XII. PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE GRUPO”, se señala que, “(...) 3.2. Se interpone la demanda a través de apoderado judicial y con un (01) demandante, persona que confirió poder especial y en representación de los demás afectados; grupo conformado aproximadamente por SEIS MILLONES CIENTO TRES MIL DOSCIENTOS SETENTA Y CUATRO (6.103.274) desplazados por la violencia y por GAOML, incluidos y en trámite de inclusión en el RUV y de hecho que no se encuentran en dicho registro, que se encuentran en dicha condición desde el año 1984 hasta el año 2015 o la fecha que corresponda; que se encuentran en Colombia y fuera del país-refugiados; o la cantidad que resulte probada en el proceso; información que sólo reposa en poder de la demandada- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL-DAPS-UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPERACION INTEGRAL A LAS VICTIMAS-UARIV y sus dependencias y que se solicita sea decretada la respectiva prueba para que sea aportada al proceso. (...) 3.7. La vulneración de los derechos individuales o subjetivos homogéneos se deriva por el grupo demandante de una causa común que se imputa a la demandada, estar en la condición de víctimas por Desplazamiento Forzado desde 1984 hasta el 2015 o el período que corresponda. (...)"

Como supuestos fácticos de la demanda impetrada, los demandantes relatan:

“(...) 2°. El grupo afectado y también demandante está conformado por todos ciudadanos colombianos, que actualmente se encuentran de hecho e incluidos en el Registro Único de Víctimas de Desplazamiento Forzado-RUV como Desplazados por la violencia, a quienes les asiste el derecho al reconocimiento y pago indemnización de todos los daños y perjuicios por dicha situación ya que no se encuentran en el deber Constitucional ni legal de soportar dichos perjuicios.

3°. Quien encabeza el grupo es el señor JORGE DE JESUS MORALES RODRIGUEZ y su núcleo familiar; incluida la señora NORMA ANDREA PUENTES PALACIOS, quien actúa en propio y en nombre y

EXPEDIENTE No.: 25000-23-41-000-2015-00971-00  
 DEMANDANTE: JORGE DE JESÚS MORALES RODRÍGUEZ Y OTROS  
 DEMANDADO: MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO Y OTROS  
 MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DE PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
 ASUNTO RESUELVE EXCEPCIONES PREVIAS

*representación de sus menores hijos JEISON MAURICIO Y JUAN CAMILO PUESTES PALACIOS, identificados en el poder debidamente otorgado; oriundo de Cerinza-Boyacá, quien se dedicaba principalmente al comercio y en el año 2000 se radicó en forma permanente en vereda el Danubio, jurisdicción del municipio de Mapiripán-Meta.*

*4°. En dicha región, el 27 de abril de 2006 se entregaron los Grupos paramilitares que operaban en la región-Grupo Centauros, comandados por pedro Antonio Olivares-alias "Cuchillo" acogiéndose a la normatividad de Justicia y Paz y abandonaron la región.*

*5°. Cuando se hizo la entrega de paramilitares, quedó sin paramilitares la región, el comandante del ejército y el Ministro de Defensa de la época en reunión celebrada en el caserío de Casibare jurisdicción del municipio de Puerto Lleras-meta-manifestaron que quienes permanecieran en la región, serían acompañados por el ejército nacional durante largo tiempo; hubo acompañamiento inicial, pero poco tiempo después, más o menos un mes, el ejército nacional también abandonó la región, dejando totalmente desprotegida la región y comunidades.*

*6°. Al quedar la región sin paramilitares y sin presencia del ejército nacional, este territorio lo retomó la guerrilla de las FARC haciendo incursiones continuas.*

*7°. En su caso personal, decidió permanecer en la región por cuestiones de trabajo ya que vendía comida, frutas, víveres, etc.*

*8°. Miembros de la guerrilla de las FARC, entre abril y julio de 2006 a él y otras personas les manifestó que no tenían nada en contra mía, pero que como previamente les vendía comida y víveres a los paramilitares, me tenían como auxiliador de ellos y por lo tanto debía abandonar la región en el menor tiempo posible o de lo contrario afrontábamos las consecuencias.*

*(...)*

*10°. Por dichas amenazas, para no exponer su integridad física personal ni la de su núcleo familiar (...) se vio obligado a desplazarme forzosamente a comienzos de agosto de 2006 a la ciudad de Granada-Meta perdiendo todas mis pertenencias y negocio.*

*11°. Dichos hechos fueron declarados ante la personería municipal de Granada-Meta en fecha 15 de agosto de 2006 y fue incluido en el RUV junto con mi núcleo familiar a partir del 18 de enero de 2007.*

*(...)*

*14°. Esta historia se repite con cerca de SEIS MILLONES de colombianos, donde casi los mismos GAOML-actores armados en el país, han generado historias de vida aún más sangrientas que la anteriormente narrada, involucrando pérdidas de múltiples vidas humanas de mayores y menores de edad, de padres y madres de familia, de jefes de hogar; perpetrando amenazas y acciones violentas contra personas, contra familias y contra grupos de personas de sectores, asentamientos, poblaciones, veredas, barrios, etc., con las consecuencias de Desplazamiento Forzado de personas y familias, pérdidas materiales, económicas, de trabajo, de bienes y tierras; generando innumerables afectaciones y secuelas físicas, morales, psicológicas, desarraigo y desintegración familiar, social, cultural; prohibiciones de volver, obligándolos a desplazamiento forzado a sitios y poblaciones y contextos socioculturales totalmente desconocidos, en*

EXPEDIENTE No.: 25000-23-41-000-2015-00971-00  
 DEMANDANTE: JORGE DE JESÚS MORALES RODRÍGUEZ Y OTROS  
 DEMANDADO: MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO Y OTROS  
 MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DE PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
 ASUNTO RESUELVE EXCEPCIONES PREVIAS

*condiciones precarias o paupérrimas, y casi con total desamparo, inclusive del mismo estado que se ha vuelto indolente ante estas terribles y continuas afectaciones, ya que se ha rebasado totalmente su capacidad de respuesta y manejo en casi todos los aspectos para afrontar esta epidemia y no se han adoptado de fondo ni transitoriamente las medidas necesarias para prevenir y conjurar esta problemática y sus consecuencias.*

*15°. Es pertinente precisar también que en los sitios y regiones-donde se ha descrito, dado y sigue dando el desplazamiento forzado, especialmente en el área rural donde se concentra el mayor número de afectados, desde 1984 hasta la fecha, según lo relatan los mismos desplazados en sus múltiples declaraciones ante las Alcaldías Municipales, Personerías municipales, Defensoría del Pueblo, Fiscalía General de la Nación, Acción Social-UARIV y demás entidades gubernamentales y en sus acciones de tutela impetradas; era normal o se hizo común encontrarse y ver la presencia continua de Grupos Armados Organizados al Margen de la Ley-Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-FARC, ELN-PARAMILITARES-AUTODEFENSAS, con uniformes, vestimenta y armamento de largo alcance privativo de Militares; hacían rehenes y las autoridades administrativas, de policía y del ejército nacional no ejercían y/o no se conocían acciones concretas y efectivas de inteligencia, de precaución, de prevención de los riesgos que comprometen los derechos de los ciudadanos bajo su cuidado en estas regiones y país; ni de reacción, rechazo, o para neutralizar o repeler el accionar de estos GAOML en las presentes circunstancias de modo, tiempo y lugar y menos se evidencia o demuestra este accionar en la presente caso específico; por lo tanto estas autoridades han incumplido o cumplido defectuosamente u omitido sus obligaciones constitucionales y legales sin que hayan ejercido idóneamente su posición de garante de la vida honra y bienes de los ciudadanos desplazados y afectados, bien porque no hubo actuaciones o las que se desplegaron fueron insuficientes para prevenir o conjurar la afectación integral de los derechos del grupo de Desplazados en el País.(...)"*

De manera que, advierte el Despacho, que los supuestos fácticos del medio de control de la referencia, se circunscriben a la irrupción de la guerrilla de las FARC en la región del municipio de Mapiripán (Meta), dentro de la cual habitaban los demandantes, en la vereda El Danubio, que se presentó luego que los grupos paramilitares que operaban en dicho territorio, esto es, el Grupo Centauros, comandado por Pedro Antonio Olivares, alias "Cuchillo", se acogieran el 27 de abril de 2006 a la normatividad de Justicia y Paz y abandonaran la región, y pese a que el Comandante del Ejército y el Ministro de Defensa de la época, manifestaron su permanencia y acompañamiento en dicha zona, un mes después ya no tenían presencia, permitiendo el establecimiento de la aludida guerrilla, y sus incursiones permanentes. Aunque el grupo permanecieron en la región por el ejercicio de la actividad laboral que realizaban, entre los meses de abril y julio de 2006, miembros de la Guerrilla de las FARC le manifestaron que debían

EXPEDIENTE No.: 25000-23-41-000-2015-00971-00  
 DEMANDANTE: JORGE DE JESÚS MORALES RODRÍGUEZ Y OTROS  
 DEMANDADO: MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO Y OTROS  
 MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DE PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
 ASUNTO RESUELVE EXCEPCIONES PREVIAS

abandonar la región, al considerarlo auxiliador de los paramilitares, debido a que les vendía comida y víveres, pues de lo contrario afrontarían consecuencias.

Y, con ocasión a las amenazas recibidas, y a fin de no exponer su integridad, los demandantes se vieron obligados a desplazarse a comienzos del mes de agosto de 2006 al municipio de Granada (Meta), por lo que perdieron sus pertenencias y negocio. Los hechos fueron declarados ante la personería municipal el 15 de agosto de 2006, y fueron incluidos en el Registro Único de Víctimas- RUV a partir del 18 de enero de 2007.

Entonces, como los miembros del grupo actor no constituyen los 20 dispuestos por la norma, establecen como criterio para la identificación del grupo, los ciudadanos colombianos que se encuentran dentro y fuera del país, que son desplazados forzados por grupos armados al margen de la ley, inscritos en el Registro Único de Víctimas-RUV, y los que están adelantando dicho trámite desde el año de 1984 hasta el año 2015, que en apartes de la demanda se precisa la cifra de cinco millones quinientos mil (5.500.000) personas desplazadas, y en otras seis millones ciento tres mil doscientos setenta y cuatro (6.103.274) de las mismas.

Así las cosas, observa el Despacho que, atendiendo el criterio fijado para identificar el grupo y el hecho dañino aducido en la demanda, y a la luz de la normativa y jurisprudencia contenciosa decantada, en el presente asunto no se encuentran unas condiciones uniformes en la causa común, puesto que:

I) Al precisarse como parte del grupo demandante, “(...) *Un demandante y aproximadamente CINCO MILLONES QUINIENTOS MIL ciudadanos colombianos que han padecido y padecen DESPLAZAMIENTO FORZADO POR LA VIOLENCIA, de hecho e incluidos en el RUV a distintos lugares del país y fuera del país*”, y “*aproximadamente por SEIS MILLONES CIENTO TRES MIL DOSCIENTOS SETENTA Y CUATRO (6.103.274) desplazados por la violencia y por GAOML, incluidos y en trámite de inclusión en el RUV y de hecho que no se encuentran en dicho registro, que se encuentran en dicha condición desde el año 1984 hasta el año 2015 o la fecha que corresponda*”, se hace una referencia abstracta a la población víctima desplazamiento

EXPEDIENTE No.: 25000-23-41-000-2015-00971-00  
 DEMANDANTE: JORGE DE JESÚS MORALES RODRÍGUEZ Y OTROS  
 DEMANDADO: MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO Y OTROS  
 MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DE PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
 ASUNTO RESUELVE EXCEPCIONES PREVIAS

forzado, que si bien es un hecho común entre todas las personas que en nuestro país han padecido de este flagelo, con ocasión a la violencia interna suscitada por los grupos armados al margen de la ley, lo cierto es, que no se encuentra probado en el plenario, que los hechos que causaron el desplazamiento sean los mismos a los planteados en el presente asunto, por lo que no se acreditó, que las circunstancias de modo, tiempo y lugar que generaron el desplazamiento para cada una de las víctimas guarden uniformidad, y por esto, no conlleva que comparten la misma situación fáctica a la expuesta por los demandantes en esta acción. Máxime, cuando se señala como factor determinante del criterio para identificar al grupo, la ocurrencia del desplazamiento en el período de los años 1984 a 2015, que denota distintos momentos en el tiempo, y la ocurrencia del hecho dañino en diferentes contextos, que en el caso bajo estudio, aconteció “*a comienzos de agosto de 2006 a la ciudad de Granada-Meta*”.

II) Por lo cual, de los hechos narrados en la demanda, no se puede concluir que los miembros del grupo accionante comparten la misma situación fáctica, ni que el mismo agente hubiera cometido el hecho generador del daño, pues no se tiene conocimiento si fue el mismo grupo al margen de la ley que obligó a los demandantes a desplazarse, ni las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que ocurrieron cada uno de los desplazamientos forzados, pues en la demanda se refiere en una manera concreta la situación o escenario en que se produjo el desplazamiento forzado de las personas que impetraron la demanda en representación del grupo.<sup>20</sup>

III) Como todos los ciudadanos colombianos víctimas de desplazamiento forzado, que se aducen conforman el grupo demandante, y respecto de los cuales se invoca el daño e indemnización en este medio de control, no comparten la misma situación respecto de la causa que originó los perjuicios individuales deprecados, esto es, que sean víctimas de desplazamiento forzado con ocasión a la incursión de la guerrilla de las FARC en la región del municipio de Mapiripán (Meta), entre los meses de abril y julio de 2006, los mismas no fueron afectados en forma directa por los mismos hechos ocasionados por el demandado y su núcleo familiar, y por ello no poseen un estatus jurídico semejante u homogéneo, ante la

---

<sup>20</sup> Consejo de Estado- Sección Tercera. Sentencia del 1 de agosto de 2016, C.P. Dr. Hernán Andrade Rincón. Radicación No. 47001-23-30-00-2013-00301-01(AGA).

EXPEDIENTE No.: 25000-23-41-000-2015-00971-00  
DEMANDANTE: JORGE DE JESÚS MORALES RODRÍGUEZ Y OTROS  
DEMANDADO: MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO Y OTROS  
MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DE PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
ASUNTO RESUELVE EXCEPCIONES PREVIAS

ausencia de uniformidad de la causa común, que es el presupuesto procesal de la legitimación por activa de la acción de grupo.

IV) Así, como lo precisó la sentencia de unificación del H. Consejo de Estado citada, al haberse identificado los hechos generadores alegados en la demanda, y determinarse que los mismos no son uniformes para todo el grupo, como también que éstos hechos generadores no tienen un mismo nexo de causalidad con los daños sufridos por los miembros del grupo, se concluye entonces la inexistencia de grupo y por consiguiente la improcedencia de la acción, pues no se acreditó que todos los miembros del grupo sufrieron un daño antijurídico derivado de la misma causa, así como tampoco demostrar su causalidad, en la generación de los daños y perjuicios alegados en la demanda de la referencia.

En virtud de lo anterior, encuentra el Despacho que la demanda no cumple con los requisitos establecidos para el medio de control de reparación de los perjuicios causados a un grupo, al no reunir el grupo, condiciones uniformes respecto de una misma causa que originó perjuicios individuales, y en consecuencia se declarará probada la excepción previa de inepta de demanda por falta de requisitos formales, y en consecuencia de dará por terminado el proceso.

En mérito de lo expuesto el Despacho,

### RESUELVE

**PRIMERO: NIÉGANSE las excepciones** de falta de legitimación en la causa por pasiva, ausencia de responsabilidad de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas-UARIV, eximencia de responsabilidad por el hecho de un tercero, inexistencia probatoria de los perjuicios invocados y cumplimiento de obligaciones normativas a cargo de la Unidad para la atención y reparación Integral a las Víctimas- UARIV, propuestas por la Unidad Para la Atención y Reparación Integral a las Victimas- UARIV .

EXPEDIENTE No.: 25000-23-41-000-2015-00971-00  
 DEMANDANTE: JORGE DE JESÚS MORALES RODRÍGUEZ Y OTROS  
 DEMANDADO: MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO Y OTROS  
 MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DE PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
 ASUNTO RESUELVE EXCEPCIONES PREVIAS

**SEGUNDO: NIÉGANSE las excepciones** de caducidad de la acción, indebida escogencia de la acción y falta de legitimación en la causa por pasiva, formuladas por la Nación- Ministerio de Defensa Nacional- Policía Nacional.

**TERCERO: NIÉGANSE las excepciones** de falta de legitimación en la causa por pasiva, inexistencia de los elementos constitutivos de la responsabilidad, inexistencia de un daño cierto, ausencia de daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos, el actor popular no acreditó el cumplimiento del requisito de procedibilidad previsto en los artículos 144 y 161 numeral 4, de la Ley 1437 de 2011- CPACA, y pleito pendiente, formuladas por la Nación- Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

**CUARTO: NIÉGANSE las excepciones** de falta de legitimación en la causa por pasiva, falta de legitimación en la causa por activa e inepta demanda por indebida escogencia de la acción, propuestas por la Nación- Ministerio de Defensa Nacional -Fuerzas Militares.

**QUINTO: NIÉGANSE las excepciones** de caducidad y falta de competencia de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca para conocer del presente asunto, propuestas por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado- ANDJE.

**SEXTO: DECLÁRASE PROBADA la excepción previa** de inepta de demanda por falta de requisitos formales, propuesta por la Unidad Para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas- UARIV, el Ministerio de Defensa Nacional- Policía Nacional, la Nación- Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado- ANDJE, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SÉPTIMO:** En consecuencia, **DISPONER la terminación del proceso**, sin que se proceda a la condena en costas.

**OCTAVO: DEVUÉLVASE** a la parte demandante, la demanda con sus anexos, según lo dispuesto en el numeral 2º del artículo 11 del CGP.

EXPEDIENTE No.: 25000-23-41-000-2015-00971-00  
DEMANDANTE: JORGE DE JESÚS MORALES RODRÍGUEZ Y OTROS  
DEMANDADO: MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO Y OTROS  
MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DE PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
ASUNTO RESUELVE EXCEPCIONES PREVIAS

**NOVENO:** Por Secretaría notifíquese la presente decisión a todas y cada una de las partes.

**DÉCIMO:** Ejecutoriada esta providencia, **ARCHÍVESE** el expediente, de conformidad con el artículo 122 del C.G.P.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE<sup>21</sup>**

(Firmado electrónicamente)

**CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**

Magistrada

---

<sup>21</sup> **CONSTANCIA:** La presente providencia fue firmada electrónicamente por la Magistrada Claudia Elizabeth Lozzi Moreno del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, en la plataforma electrónica SAMAI del Consejo de Estado; en consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 de la Ley 1437 de 2011.

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

Bogotá, D.C., tres (3) de mayo de dos mil veinticuatro (2024).

**MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**

**EXPEDIENTE No.: 25000-23-41-000-2019-00103-00**  
**DEMANDANTE: MAXIMILIANO SÁNCHEZ ALVARADO Y OTROS**  
**DEMANDADO: NACIÓN- MINISTERIO DE DEFENSA- EJÉRCITO NACIONAL.**  
**MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO.**

---

**Asunto: Aplaza reanudación de audiencia de conciliación**

Comoquiera que la Magistrada Sustanciadora no podrá presidir por temas médicos, la reanudación de la audiencia de conciliación fijada para el 7 de mayo de 2024, mediante auto del 22 de abril de 2024, se procederá al aplazamiento de la misma para el día martes cuatro (4) de junio de 2024 a las 10:00 am de la mañana ( 10:00 a. m.), la cual se llevará a cabo en los términos y con los propósitos previstos en el artículo 61 de la Ley 472 de 1998, a través de la plataforma *Lifesize*, previa citación a las partes, al Ministerio Público, a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, y a la Defensoría del Pueblo, mediante el envío por parte del Despacho del enlace de acceso a los correos electrónicos dispuestos para notificación.

Por lo tanto, **cítense** a las partes, al Ministerio Público, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, y al Defensor del Pueblo.

En consecuencia, el Despacho:

**DISPONE**

**PRIMERO. - APLÁCESE** la reanudación de la audiencia de conciliación programada para el día siete (7) de mayo de 2024, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

EXPEDIENTE No.: 25000-23-41-000-2019-00103-00  
DEMANDANTE: MAXIMILIANO SÁNCHEZ ALVARADO Y OTROS.  
DEMANDADO: NACIÓN- MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL- EJÉRCITO NACIONAL.  
MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO.  
ASUNTO APLAZA REANUDACIÓN AUDIENCIA DE CONCILIACIÓN

**SEGUNDO.** - **CÍTESE** a las partes, al Ministerio Público, a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y al apoderado de la Defensoría del Pueblo, a la reanudación de la audiencia de conciliación de que trata el artículo 61 de la Ley 472 de 1998, la cual se llevará a cabo el cuatro (4) de junio de 2024, a las 10:00 am de la mañana ( 10:00 a. m.), a través de la plataforma *Lifesize*, mediante enlace de acceso que será enviado por el Despacho a las partes a los correos electrónicos dispuestos para notificación.

Por secretaria, notifíquese esta decisión a las partes.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE<sup>1</sup>**

(Firmado electrónicamente)

**CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**

**Magistrada**

---

<sup>1</sup> **CONSTANCIA:** la presente providencia fue firmada electrónicamente por la Magistrada Claudia Elizabeth Lozzi Moreno de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en la plataforma electrónica SAMAI; en consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta de conformidad con el artículo 186 de la Ley 1437 de 2011.

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

Bogotá, D.C., tres (3) de mayo de dos mil veinticuatro (2024).

**MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**

**EXPEDIENTE No.:** 25000-23-41-000-2018-00237-00  
**DEMANDANTE:** PEDRO ANTONIO CHAUSTRE HERNÁNDEZ Y OTROS.  
**DEMANDADO:** NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL Y OTROS.  
**MEDIO DE CONTROL:** REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO.

---

**Asunto: Aplaza audiencia de conciliación**

Comoquiera que la Magistrada Sustanciadora no podrá presidir por temas médicos, la audiencia de conciliación fijada para el 21 de mayo de 2024, mediante auto del 22 de abril de 2024, se procederá al aplazamiento de la misma para el día martes veinticinco (25) de junio de 2024 a las 10:00 am de la mañana ( 10:00 a. m.), la cual se llevará a cabo en los términos y con los propósitos previstos en el artículo 61 de la Ley 472 de 1998, a través de la plataforma Lifesize<sup>1</sup>, previa citación a las partes, al Ministerio Público, a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, y a la Defensoría del Pueblo, mediante el envío por parte del Despacho del enlace de acceso a los correos electrónicos dispuestos para notificación.

Por lo tanto, **cítese** a las partes, al Ministerio Público, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, y al Defensor del Pueblo.

En consecuencia, el Despacho:

**DISPONE**

**PRIMERO. - APLÁCESE** la audiencia de conciliación programada para el día veintiuno (21) de mayo de 2024, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

---

<sup>1</sup> En todo caso, cuando sea enviado el link para el ingreso a la audiencia programada, se comunicará a las partes si se realizará por la plataforma lifesize o Teams, según lo disponga el Consejo Superior de la Judicatura.

EXPEDIENTE No.: 25000-23-41-000-2018-00237-00  
DEMANDANTE: PEDRO ANTONIO CHAUSTRE HERNÁNDEZ Y OTROS.  
DEMANDADO: NACIÓN- MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL Y OTROS.  
MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO.  
ASUNTO APLAZA AUDIENCIA DE CONCILIACIÓN

**SEGUNDO.** - CÍTESE a las partes, al Ministerio Público, a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y al apoderado de la Defensoría del Pueblo, a la audiencia de conciliación de que trata el artículo 61 de la Ley 472 de 1998, la cual se llevará a cabo veinticinco (25) de junio de 2024 a las 10:00 am de la mañana (10:00 a. m.), a través de la plataforma *Lifesize*, mediante enlace de acceso que será enviado por el Despacho a las partes a los correos electrónicos dispuestos para notificación.

Por secretaria, notifíquese esta decisión a las partes.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE<sup>2</sup>**

(Firmado electrónicamente)

**CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**

**Magistrada**

---

<sup>2</sup> **CONSTANCIA:** la presente providencia fue firmada electrónicamente por la Magistrada Claudia Elizabeth Lozzi Moreno de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en la plataforma electrónica SAMAI; en consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta de conformidad con el artículo 186 de la Ley 1437 de 2011.

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**  
**-SECCIÓN PRIMERA-**  
**-SUB SECCIÓN “A”-**

Bogotá, D.C., tres (3) de mayo de dos mil veinticuatro (2024)

***MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO***

**PROCESO No.:** 25000-23-41-000-2017-01061-00  
**DEMANDANTE:** SOCIEDAD PEÑALISA DE ENTRE RÍOS S.A. (EN LIQUIDACIÓN)  
**DEMANDADO:** CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA Y OTROS.  
**MEDIO DE CONTROL:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

---

**Asunto: Aplaza audiencias y reprograma.**

Comoquiera que la suscrita Magistrada el día 14 de mayo de 2024 debe atender asuntos de salud, se procede a aplazar las diligencias que se habían programado para dicho día y se reprograman, así:

**Primer dictamen pericial:** Rendido por el perito Boris Santamaría Correa, visible a folio 756 del Cuaderno Principal núm. 2, que tiene como objeto:

*"[...] 4.1- Solicito se decrete la práctica de la siguiente inspección judicial con exhibición de documentos e intervención de perito, en la sede de la ASOCIACIÓN DE AUSUARIOS DEL RÍO SUMAPAZ ASUMAPAZ, localizada en la Calle 70<sup>a</sup> No. 6 -24 de la ciudad de Bogotá sobre sus libros de actas de asamblea, juntas de socios, o junta directiva, correspondencia enviada y recibida que se relacione con la adquisición del inmueble objeto de este litigio y con los trabajos constructivos adelantados en el mismo, sobre los informes de gerencia y del revisor fiscal. Asimismo, solicito que la inspección judicial verse sobre los libros de contabilidad de la citada empresa, con todas sus notas y anexos y comprobantes de contabilidad [...]."*

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2017-01061-00  
MEDIO DE CONTROL NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: SOCIEDAD PEÑALISA DE ENTRE RÍOS S.A. (EN LIQUIDACIÓN)  
DEMANDADO: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA  
Y OTROS  
ASUNTO: APLAZA AUDIENCIAS Y REPROGRAMA

**Fecha y hora:** Martes dieciocho (18) de junio de 2024 a las 9:00 a. m., a través de la plataforma *Teams*.

**Segundo dictamen pericial:** Rendido por los peritos Alfredo Malagón Bolaños y Gloria Constanza Velásquez Castaño, contenido en el CD visible a folio 776 del Cuaderno Principal núm. 2, con el siguiente objeto:

*[...] 4.2- Intervención de perito ambiental en el lugar desde donde se origina la concesión de aguas otorgada a ASOCIACIÓN DE USUARIOS DEL RÍO SUMAPAZ ASUMAPAZ y los lugares aledaños donde sirve; desde su captación hasta su disposición final [...]”<sup>1</sup>*

**Fecha y hora:** Martes dieciocho (18) de junio de 2024 a las 2:15 p. m., a través de la plataforma *Teams*.

En consecuencia, el Despacho:

## RESUELVE

**PRIMERO: APLAZASE** las audiencias programadas para el día catorce (14) de mayo de 2024, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO.- FÍJASE** fecha para llevar a cabo audiencias de pruebas para la exposición de dictámenes periciales para el **día dieciocho (18) de junio de 2024**, las cuales se llevarán a cabo en la plataforma *Teams*, así:

- Primer dictamen pericial rendido por el perito Boris Santamaría Correa a las nueve de la mañana (9:00 a. m.).

---

<sup>1</sup> Cfr. Folio 776 del cdno. 2 Ver CD

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2017-01061-00  
 MEDIO DE CONTROL NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
 DEMANDANTE: SOCIEDAD PEÑALISA DE ENTRE RÍOS S.A. (EN LIQUIDACIÓN)  
 DEMANDADO: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA  
                   Y OTROS  
 ASUNTO: APLAZA AUDIENCIAS Y REPROGRAMA

- Segundo dictamen pericial rendido por los peritos Alfredo Malagón Bolaños y Gloria Constanza Velásquez Castaño a las dos y cuarto de la tarde (2:15 p. m.).

Para tal efecto, el día antes de la audiencia se remitirá al correo dispuesto por cada una de las partes el link de acceso a la plataforma *Teams*<sup>2</sup>. Se solicita a las partes y peritos ingresar 15 minutos antes de la hora fijada.

**TERCERO:** Por Secretaría de la Sección, CÍTESE en las direcciones de notificación aportadas por el apoderado de la parte demandante<sup>3</sup>:

- Contador Público Boris Santa María Correa recibirá notificaciones en el correo electrónico [sancor.b@hotmail.com](mailto:sancor.b@hotmail.com), dirección Carrera 9 No 13 – 96 Casa 2 – Municipio de Cota, celular 3183558616.
- Ingeniero Alfredo Malagón Bolaños en el correo electrónico [alfredomalagon@gmail.com](mailto:alfredomalagon@gmail.com), dirección carrera 1 # 77 – 21 apto 502 de la ciudad de Bogotá, teléfono 3102377477.
- Ingeniera Gloria Constanza Velásquez recibirá notificaciones en el correo electrónico [gcvvelasquezc@gmail.com](mailto:gcvvelasquezc@gmail.com), dirección carrera 56B No. 127 – 27 Apto 110, teléfono 3102377477.

**CUARTO:** Ejecutoriada y cumplida esta providencia, por Secretaría de la Sección, INGRÉSESE el expediente al Despacho con el fin de preparar la audiencia.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE<sup>4</sup>.**

(Firmado electrónicamente)  
**CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**  
 Magistrada

<sup>2</sup> En dado caso que por disposición del Consejo Superior de la Judicatura cambie la plataforma de *Teams* por *LifeSize*, se informará a las partes en el momento de remitirles el link de acceso a las audiencias.

<sup>3</sup> Cfr. Documento "[...] 29\_RECIBEMEMORIALES\_INFORMA [...] " visible en la plataforma SAMAI.

<sup>4</sup> CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por la Magistrada Claudia Elizabeth Lozzi Moreno del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, en la plataforma electrónica SAMAI del Consejo de Estado; en consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 de la Ley 1437 de 2011.

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



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

Bogotá DC, veinticinco (25) de abril de dos mil veinticuatro (2024)

**Magistrado Ponente:** CÉSAR GIOVANNI CHAPARRO RINCÓN  
**Radicación:** 11001-33-34-004-2021-00362-01  
**Demandante:** FABIO EDMUNDO ENRÍQUE MIRANDA  
**Demandado:** MINISTERIO DEL INTERIOR – DIRECCIÓN DE ASUNTOS INDÍGENAS, MINORÍAS Y ROM  
**Medio de control:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – APELACIÓN AUTO  
**Asunto:** RECURSO DE APELACIÓN CONTRA AUTO QUE NEGÓ SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR – INCOMPETENCIA DE LA SECCIÓN PRIMERA PARA PRONUNCIARSE SOBRE EL ASUNTO

Visto el informe secretarial que antecede, sería del caso resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra el auto de fecha 23 de marzo de 2023, que negó la solicitud de medida cautelar, empero, advierte la Sala que carece de competencia para conocer del presente asunto, por las siguientes razones:

**I. ANTECEDENTES**

1) El 4 de noviembre de 2021, el señor Fabio Edmundo Enríquez Miranda, a través de apoderado judicial, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, presentó demanda contra la Nación – Ministerio del Interior – Dirección de Asuntos Indígenas, Minorías y ROM y la Entidad Promotora de Salud Mallamas EPS-I, con el fin de obtener la declaración de nulidad de los actos administrativos contenidos en la Resolución N.º 061 del 15 de abril de 2021, por medio de la cual la dirección de Asuntos Indígenas, Minorías y ROM resolvió el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución N.º 042 del 11 de marzo de 2021 a través de la cual se inscribió el gerente general y/o representante legal de la Entidad Promotora de Salud Mallamas en el Registro de Asociaciones de Cabildos y/o Autoridades Tradicionales Indígenas.

2) Efectuado el respectivo reparto, correspondió el conocimiento del asunto al Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá<sup>1</sup>. El 20 de octubre de 2022, se inadmitió la demanda<sup>2</sup>.

3) El 16 de febrero de 2023, el juzgado admitió la demanda y corrió traslado a las partes de la solicitud de medida cautelar<sup>3</sup>.

4) El 23 de marzo de la pasada anualidad, se negó la solicitud de medida cautelar. Contra esta decisión la parte demandante presentó recurso de apelación<sup>4</sup>.

5) El 18 de mayo de 2023, se concedió el recurso de alzada interpuesto por el actor<sup>5</sup>.

## II. CONSIDERACIONES

Para el examen y decisión que debe adoptarse en el asunto de la referencia, es necesario advertir y precisar lo siguiente:

Conforme lo dispuesto en el artículo 2º del Decreto 1088 de 1993<sup>6</sup>, la naturaleza jurídica de las Asociaciones Tradicionales de Autoridades Indígenas son entidades de Derecho Público de carácter especial, las cuales cuentan con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa.

En lo concerniente a la prestación del servicio de salud por parte de las Asociaciones Tradicionales de Autoridades Indígenas, el artículo 4º de la Ley 691 de 2001<sup>7</sup>, prevé lo siguiente: “[a]demás de las autoridades competentes, del Sistema General de Seguridad Social en Salud, serán para la presente ley, instancias, organismos e instituciones, las autoridades tradicionales de los diversos Pueblos Indígenas en sus territorios, para lo cual siempre se tendrá en cuenta su especial naturaleza jurídica y organizativa (...).”.

La entidad promotora de salud Mallamas EPS-INDIGENA es una entidad de derecho público de carácter especial con patrimonio y personería jurídica propios y autonomía administrativa, mediante la Resolución N.º 0017 del 9 de marzo de 2001, proferida por la Dirección General de Asuntos Indígenas, hoy Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías del Ministerio del Interior, se registró la actuación del Cabildo Indígena de

<sup>1</sup> Archivo No. 04 cuaderno principal cautelar del expediente digital

<sup>2</sup> Archivo No. 19 ibidem.

<sup>3</sup> Archivo No. 09 cuaderno principal cautelar del expediente digital.

<sup>4</sup> Archivo No. 11 ibidem.

<sup>5</sup> Archivo No. 13 cuaderno principal cautelar del expediente digital.

<sup>6</sup> “Por medio del cual se regula la creación de las asociaciones de Cabildos y/o Autoridades Tradicionales Indígenas”.

<sup>7</sup> “Mediante la cual se reglamenta la participación de los Grupos Étnicos en el Sistema General de Seguridad Social en Colombia”.

Muellamues sobre la transformación de la Empresa Solidaria de Salud Mallamas ESS por la entidad promotora de salud Mallamas EPS-I<sup>8</sup>.

En el caso *sub examine*, se tiene que, el señor Fabio Edmundo Enríquez Miranda, quien fungió como gerente general y/o representante legal de la Entidad Promotora de Salud Mallamas para el periodo comprendido entre el 1º de octubre de 1997 a 15 de abril de 2021, solicitó la nulidad del acto administrativo contenido en la Resolución N.º 061 del 15 de abril de 2021 a través de la cual se resolvió el recurso de reposición interpuesto por los Gobernadores de los Cabildos Indígenas de los Resguardos Indígenas Cumbal, Muellamués e Inga de Aponte, en contra de la Resolución N.º 042 del 11 de marzo de 2021, que dispuso lo siguiente:

**“ARTÍCULO PRIMERO.** - *Inscribir en el registro de Asociaciones de Cabildos y/o Autoridades Tradicionales Indígenas al doctor FABIO EDMUNDO ENRIQUEZ MIRANDA, identificado con la cédula de ciudadanía No.13.006.809 de Ipiales como Gerente General y/o Representante Legal de la Entidad Promotora de Salud MALLAMAS E.P.S.I, para un periodo de cuatro (4) años comprendido del 01 de abril de 2021 hasta el 31 de marzo de 2025 (...)"*<sup>9</sup>. (mayúscula del texto).

A título de restablecimiento del derecho requirió, entre otras pretensiones, condonar solidariamente a la Nación – Ministerio del Interior – Dirección de Asuntos Indígenas, Minorías y ROM y a la EPS Mallamas a pagar la totalidad de los salarios, prestaciones y aportes parafiscales con sus correspondientes incrementos dejados de percibir y hasta que se produzca el reintegro efectivo al ejercicio del cargo como gerente y/o representante legal de la Entidad Promotora de Salud Mallamas.

Bajo ese contexto, la Sala encuentra que el fondo del asunto está relacionado con una controversia de carácter laboral que deviene de la decisión contenida en la Resolución N.º 061 del 15 de abril de 2021 a través del cual al resolver el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución N.º 042 del 11 de marzo de 2021 se revocó el nombramiento del señor Fabio Edmundo Enríquez Miranda, como gerente general y/o representante legal de la Entidad Promotora de Salud Mallamas.

En esa perspectiva, se tiene que las súplicas incoadas por la parte accionante tienen por contenido y alcance, clara e indiscutiblemente un asunto de competencia de la Sección Segunda, de acuerdo con lo establecido en el artículo 18 del Decreto 2288 de 1989 que dispone lo siguiente:

---

<sup>8</sup> La Corte Constitucional mediante Auto No. 738 de 2022, estableció la competencia de la jurisdicción de los contenciosos administrativa en las controversias suscitadas en el marco de relaciones laborales encubiertas en contratos estatales de prestación de servicios y analizó la naturaleza jurídica de la EPS-I Mallamas.

<sup>9</sup> Folios 77 a 85 del archivo No. 01 del cuaderno de medida cautelar expediente digital.

**“ARTICULO 18. ATRIBUCIONES DE LAS SECCIONES.** Las Secciones tendrán las siguientes funciones:

(...)

**SECCION SEGUNDA.** *Le corresponde el conocimiento de los procesos de nulidad y de restablecimiento del derecho de carácter laboral, de competencia del Tribunal.*” (se resalta).

En ese orden de ideas, de la normatividad transcrita se colige que es inequívoco que es la Sección Segunda de esta corporación a quien corresponde la competencia funcional para conocer del presente asunto, por lo tanto, se concluye que esta Sección carece de competencia y, en consecuencia, se remitirá el expediente a la Sección Segunda de esta Corporación para su respectivo reparto.

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

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

**1.º) Declárase** que la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca carece de competencia para conocer de la acción de la referencia.

**2.º)** Por secretaría **envíese** el expediente a la Secretaría de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca para que realice el respectivo reparto, previas las constancias de rigor.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Discutido y aprobado en sesión de Sala realizada en la fecha. Acta No. 010.

**CÉSAR GIOVANNI CHAPARRO RINCÓN**  
**Magistrado**  
**(firmado electrónicamente)**

**MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN**  
**Magistrado**  
**(firmado electrónicamente)**

**ÓSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS**  
**Magistrado**  
**(firmado electrónicamente)**

*CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por los Magistrados integrantes de la Sala de Decisión de la Subsección B de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la plataforma electrónica SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta de conformidad con el artículo 186 del CPACA.*