



**JUZGADO TREINTA Y OCHO ADMINISTRATIVO ORAL  
CIRCUITO JUDICIAL BOGOTÁ D.C.  
SECCIÓN TERCERA**

**Juez:** *ASDRÚBAL CORREDOR VILLATE*

**Bogotá D.C.**, dos (2) de agosto de dos mil veintiuno (2021)

**Medio de Control:** Reparación Directa  
**Expediente:** 110013336038201900392-00  
**Demandante:** Sandra Milena Bello Benítez y otros  
**Demandado:** Manuel Fernando Hernández Beltrán y otros  
**Asunto:** Resuelve recurso de reposición

El Despacho procede a decidir el recurso de reposición y en subsidio el otorgamiento del de apelación interpuesto por el apoderado de la parte actora contra el auto del 1° de julio de 2020.

**ANTECEDENTES**

El mandatario judicial en mención, mediante correo electrónico el 3 de julio de 2020<sup>1</sup>, en oportunidad, impugnó el auto del 1° de julio de 2020<sup>2</sup>, mediante el cual este Despacho declaró la falta de jurisdicción para conocer del asunto de la referencia y ordenó su remisión a los Juzgados Civiles Municipales de esta ciudad.

El apoderado de la accionante, argumenta que la entidad demandada Concesionario Vial de los Andes S.A.S., es una sociedad de derecho público que cumple funciones administrativas relativas a la construcción, mantenimiento y conservación de carreteras, por lo cual ejerce funciones de carácter administrativo.

Por lo tanto, solicita se revoque el proveído recurrido y en su lugar, se asuma el conocimiento del medio de control de reparación directa por ser de competencia de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

El recurso se fijó en lista el 19 de marzo de 2021<sup>3</sup> por el término de 1 día y corrió el traslado por el término de 3 días, lapso de tiempo que transcurrió en silencio.

**CONSIDERACIONES**

Frente a la procedencia del recurso de reposición el artículo 242 del CPACA estableció lo siguiente: “*El recurso de reposición procede contra todos los autos, salvo norma legal en contrario. En cuanto a su oportunidad y trámite, se aplicará lo dispuesto en el Código General del Proceso.*”. Por tanto, es claro que el auto en cuestión es pasible del recurso de reposición, cuyo análisis se desarrolla enseguida.

Ahora, conforme lo dispuesto en el artículo 104 del CPACA, la jurisdicción contencioso administrativa está instituida para conocer de las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas o particulares cuando ejerzan función administrativa, y por lo mismo conoce de los

<sup>1</sup> Folios 95 a 98 C. 1.

<sup>2</sup> Folios 91 y 92 C. 1.

<sup>3</sup> Documento digital “02.- 23-02-2021 FIJACION EN LISTA”

siguientes procesos a través de los medios de control consagrados en dicha codificación:

- “1. Los relativos a la responsabilidad extracontractual de cualquier entidad pública, cualquiera que sea el régimen aplicable.
2. Los relativos a los contratos, cualquiera que sea su régimen, en los que sea parte una entidad pública o un particular en ejercicio de funciones propias del Estado.
3. Los relativos a contratos celebrados por cualquier entidad prestadora de servicios públicos domiciliarios en los cuales se incluyan o hayan debido incluirse cláusulas exorbitantes.
4. Los relativos a la relación legal y reglamentaria entre los servidores públicos y el Estado, y la seguridad social de los mismos, cuando dicho régimen esté administrado por una persona de derecho público.
5. Los que se originen en actos políticos o de gobierno.
6. Los ejecutivos derivados de las condenas impuestas y las conciliaciones aprobadas por esta jurisdicción, así como los provenientes de laudos arbitrales en que hubiere sido parte una entidad pública; e, igualmente los originados en los contratos celebrados por esas entidades.
7. Los recursos extraordinarios contra laudos arbitrales que definen conflictos relativos a contratos celebrados por entidades públicas o por particulares en ejercicio de funciones propias del Estado.”

El abogado que representa los intereses de la parte actora afirma que este juzgado debe asumir el conocimiento del presente medio de control porque el demandado COVIANDES S.A.S., es *“una sociedad de derecho público... [y porque] cumple funciones administrativas relativas a la construcción, mantenimiento y conservación de carreteras...”*.

En cuanto a que COVIANDES S.A.S., sea una persona jurídica de derecho público dirá el juzgado que es un error de apreciación en el que incurre el apoderado de la parte actora, pues basta con examinar el certificado expedido por la Cámara de Comercio de Bogotá – Sede Centro<sup>4</sup>, anexado con la demanda, para verificar que eso no es cierto y que, en cambio, se trata de una sociedad anónima simplificada de derecho privado, regida por la Ley 1258 de 5 de diciembre de 2008, carácter privado que se ratifica con lo dispuesto en su artículo 5º al señalar que la misma *“...se creará mediante contrato o acto unilateral que conste en documento privado, inscrito en el Registro Mercantil de la Cámara de Comercio del lugar en que la sociedad establezca su domicilio principal, en el cual se expresará cuando menos lo siguiente...”*. Es decir, que no existe la menor duda sobre que la mencionada sociedad es una persona jurídica de derecho privado, con lo que se cierra esta parte de la discusión.

Ahora, frente a que COVIANDES S.A.S., cumple funciones administrativas porque a través de un contrato de concesión desarrolla actividades relativas a la construcción, mantenimiento y conservación de carreteras, resulta necesario dar una mirada a la Ley 489 de 1998, que en su artículo 110 fija las condiciones para el ejercicio de funciones administrativas por particulares así:

*“(...) Las personas naturales y jurídicas privadas podrán ejercer funciones administrativas, salvo disposición legal en contrario, bajo las siguientes condiciones:*

*La regulación, el control, la vigilancia y la orientación de la función administrativa corresponderán en todo momento, dentro del marco legal a la autoridad o entidad pública titular de la función la que, en consecuencia, deberá impartir las instrucciones y directrices necesarias para su ejercicio.*

---

<sup>4</sup> Folios 97 a 101 cuaderno único.

Sin perjuicio de los controles pertinentes por razón de la naturaleza de la actividad, la entidad pública que **confiera la atribución de las funciones** ejercerá directamente un control sobre el cumplimiento de las finalidades, objetivos, políticas y programas que deban ser observados por el particular.

Por motivos de interés público o social y en cualquier tiempo, **la entidad o autoridad que ha atribuido a los particulares el ejercicio de las funciones administrativas** puede dar por terminada la autorización.

**La atribución de las funciones administrativas deberá estar precedida de acto administrativo** y acompañada de convenios, si fuere el caso." (Texto subrayado declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-866 de 1999.)

Lo anterior lleva a aseverar que la autoridad o entidad pública titular de la función debe conferir la atribución de funciones administrativas a un particular mediante un acto administrativo el cual debe cumplir los requisitos establecidos para ello, como lo dispone el artículo 111 de la misma norma:

“Las entidades o autoridades administrativas podrán conferir el ejercicio de funciones administrativas a particulares, bajo las condiciones de qué trata el artículo anterior, cumpliendo los requisitos y observando el procedimiento que se describe a continuación:

Expedición de acto administrativo, decreto ejecutivo, en el caso de ministerios o departamentos administrativos o de acto de la junta o consejo directivo, en el caso de las entidades descentralizadas, que será sometido a la aprobación del Presidente de la República, o por delegación del mismo, de los ministros o directores de departamento administrativo, de los gobernadores y de los alcaldes, según el orden a que pertenezca la entidad u organismo, mediante el cual determine: (Texto subrayado declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-866 de 1999.)

a.- Las funciones específicas que encomendará a los particulares; (El literal a) fue declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-866 de 1999, de conformidad con la consideración 7.5 de la parte motiva de la misma.)

b.- Las calidades y requisitos que deben reunir las entidades o personas privadas;

c.- Las condiciones del ejercicio de las funciones;

d.- La forma de remuneración, si fuera el caso;

La duración del encargo y las garantías que deben prestar los particulares con el fin de asegurar la observancia y la aplicación de los principios que conforme a la Constitución Política y a la ley gobiernan el ejercicio de las funciones administrativas. (...).”

En ese sentido, para conferir funciones administrativas a personas privadas mediante acto administrativo de carácter particular, no basta con la expedición de dicho acto conforme a lo prescrito por la ley bajo examen, sino que es necesario, adicionalmente, que en todos los casos se suscriba con ellos un convenio mediante el cual expresamente se acepte la asignación de dicho ejercicio de funciones, lo que para el caso bajo estudio no se evidencia, ni el acto administrativo por medio del cual se transfieren funciones administrativas a COVIANDES S.A.S., ni tampoco un convenio en donde se exprese la aceptación de las mismas.

Ahora bien, es cierto que COVIANDES S.A.S., suscribió con el INSTITUTO NACIONAL DE CONCESIONES – INCO, hoy AGENCIA NACIONAL DE

INFRAESTRUCTURA - ANI el contrato de concesión No. 444 de 1994, cuyo objeto es “REALIZAR POR EL SISTEMA DE CONCESION LOS ESTUDIOS, DISEÑOS DEFINITIVOS, LAS OBRAS DE REHABILITACION, DE CONSTRUCCION, LA OPERACION Y EL MANTENIMIENTO DEL SECTOR SANTA FE DE BOGOTA-CAQUEZA-K55+000 Y EL MANTENIMIENTO Y OPERACION DEL SECTOR KM 55+000-VILLAVICENCIO”. Este contrato se rige por la Ley 80 de 1993, la que en su artículo 34 numeral 4 lo define así:

“Son contratos de concesión los que celebran las entidades estatales con el objeto de otorgar a una persona llamada concesionario la prestación, operación, explotación, organización o gestión, total o parcial, de un servicio público, o la construcción, explotación o conservación total o parcial, de una obra o bien destinados al servicio o uso público, así como todas aquellas actividades necesarias para la adecuada prestación o funcionamiento de la obra o servicio por cuenta y riesgo del concesionario y bajo la vigilancia y control de la entidad concedente, a cambio de una remuneración que puede consistir en derechos, tarifas, tasas, valorización, o en la participación que se le otorgue en la explotación del bien, o en una suma periódica, única o porcentual y, en general, en cualquier otra modalidad de contraprestación que las partes acuerden.”.

Lo anterior lleva a sostener que el contratista se constituye en un colaborador de la entidad estatal para la realización de actividades o la prestación de servicios con fines públicos, pero no por ello puede afirmarse que necesariamente es un delegatario o depositario de las funciones administrativas que desarrolla la entidad concedente, pues como se sustentó arriba para ello se requiere que la respectiva entidad expresamente revista de esas atribuciones al contratista.

En el contrato de concesión No. 444 de 1994, cuya consulta puede hacerse en la página web de la ANI, la entidad concedente no le atribuyó funciones administrativas al concesionario, solo que el cumplimiento del objeto contractual fuera llevado a cabo por su cuenta y riesgo, bajo la vigilancia y control por parte de la entidad.

Sí se observa que para desarrollar el objeto contractual la demandada COVIANDES S.A.S., debe hacer las obras de infraestructura necesarias y recaudar los peajes que se hayan acordado; sin embargo, no le fue dada ni siquiera la prerrogativa de fijar la tarifa de los peajes instalados, ya que para ello se determinó una fórmula de actualización sujeta al índice de precios al consumidor, así como la intervención de otras autoridades públicas, cuyas facultades no le fueron asignados al concesionario.

Es decir, que la tesis sostenida por el apoderado judicial de la parte demandante, consistente en que la competencia para conocer del presente asunto recae en los Juzgados Administrativos porque una de las entidades demandadas ejerce funciones administrativas, no es de recibo. Según se vio, mediante la suscripción del contrato de concesión No. 444 de 1994 no se atribuyeron funciones administrativas al concesionario, puesto que ninguna prerrogativa propia de la administración le fue asignada o al menos la parte actora no probó nada al respecto, lo que significa que muy a pesar de su calidad de concesionario que le asiste a COVIANDES S.A.S., no puede considerársele como un particular en ejercicio de funciones administrativas.

Lo que permite afirmar que esta jurisdicción no está llamada a conocer la demanda presentada por la señora SANDRA MILENA BELLO BENÍTEZ en nombre propio y en representación de los menores BRAYAN JOEL y ERICK ALEXANDER CERVANTES BELO en contra de la FIDUCIARIA DE OCCIDENTE S.A.- FIDUOCCIDENTE S.A., CONCESIONARIA VIAL DE LOS ANDES-COVIANDES S.A.S., LIBERTY SEGUROS S.A. y MANUEL FERNANDO

HERNÁNDEZ BELTRÁN, toda vez que dentro de las personas que integran en el extremo pasivo de la relación jurídico-procesal no se cuenta con una entidad pública o un particular que para el caso específico ejerza funciones administrativas.

Por último, teniendo en cuenta que el auto que declara la falta de jurisdicción no es susceptible de apelación, comoquiera que no se encuentra enlistado dentro de los mencionados en el artículo 243 del CPACA, modificado por la Ley 2080 de 2021, no se concederá la alzada deprecada subsidiariamente por el apoderado de la parte actora.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Treinta y Ocho Administrativo de Oral – Sección Tercera del Circuito Judicial de Bogotá D.C.,

**RESUELVE:**

**PRIMERO: NO REPONER** el auto de 1° de julio de 2020, por medio del cual se declaró la falta de jurisdicción para conocer del asunto de la referencia.

**SEGUNDO: NO CONCEDER** el recurso de apelación interpuesto contra el auto de 1° de julio de 2020, por improcedente.

**TERCERO:** Por Secretaría **CÚMPLASE** lo ordenado en el citado auto.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

**ASDRÚBAL CORREDOR VILLATE**  
**Juez 38 Administrativo Bogotá D.C.**

MAVV

Correos electrónicos
Parte demandante: <a href="mailto:urbanotavo@outlook.com">urbanotavo@outlook.com</a> ;
Ministerio Público: <a href="mailto:mferreira@procuraduria.gov.co">mferreira@procuraduria.gov.co</a>

Firmado Por:

Henry Asdrubal Corredor Villate  
 Juez Circuito  
 038  
 Juzgado Administrativo  
 Bogotá D.C., - Bogotá, D.C.

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

Código de verificación: **913619cfbdb29c6b0fffb74025360ffcd72d0a583e923bdab5a5e69df7c4fdf5**  
 Documento generado en 02/08/2021 11:04:31 AM

Valide éste documento electrónico en la siguiente URL: <https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>