



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA

SALA SEGUNDA DE DECISIÓN

Santiago de Cali, diecinueve (19) de junio de dos mil veinticuatro (2024)

AUTO INTERLOCUTORIO No. 189

MAGISTRADO PONENTE: RONALD OTTO CEDEÑO BLUME

MEDIO CONTROL:	DE	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:		NURELBA GUERRERO BETANCOURT representante legal del FONDO COMÚN DE FIRMAS INTERVENIDAS nurelvaguerrero@hotmail.com
DEMANDADA :		DISTRITO ESPECIAL DE SANTIAGO DE CALI notificacionesjudiciales@cali.gov.co
LLAMADAS GARANTÍA:	EN	ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA ENTIDAD COOPERATIVA notificaciones@solidaria.com.co LA PREVISORA S.A. COMPAÑÍA DE SEGUROS notificacionesjudiciales@previsora.gov.co CHUBB SEGUROS DE COLOMBIA monica.salazar@chubb.com notificacioneslegales.co@chubb.com AXA COLPATRIA SEGUROS S.A. notificacionesjudiciales@axacolpatria.co ALLIANZ SEGUROS S.A. notificacionesjudiciales@allianz.co
RADICACIÓN:		76001-33-33-016-2020-00197-01
TEMA:		APELACIÓN EN CONTRA DEL AUTO QUE DECLARÓ PROBADA LA EXCEPCIÓN DE INEPTA DEMANDA
DECISIÓN:		REVOCA DECISIÓN

I. Asunto

1. Procede el Tribunal, en segunda instancia y a través de la Sala Segunda de Decisión, a resolver el recurso de apelación presentado por la parte demandante contra el auto No. 399 del 20 de marzo de 2024¹, proferido por el Juzgado Dieciséis Administrativo Oral del Circuito Judicial de Cali, a través del cual se declaró probada la excepción previa de inepta demanda.

II. Auto apelado

¹ SAMAI, índice 3 documento 1.

Medio de control	: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Demandante	: NURELBA GUERRERO BETANCOURT representante legal del FONDO COMÚN DE FIRMAS INTERVENIDAS
Demandada	: DISTRITO ESPECIAL DE SANTIAGO DE CALI
Llamadas en garantía	: ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA ENTIDAD COOPERATIVA
Radicación	: 76001-33-33-016-2020-00197-01

2. Mediante auto interlocutorio No. 399 del 20 de marzo de 2024, el juez de primera instancia declaró la excepción de inepta demanda por cuanto el acto administrativo demandado, contenido en la Resolución TRD-4147.050.2.9.289.00360 del 29 de abril de 2020, no es pasible de control judicial.

3. Lo anterior argumentando que en el acto demandado no se resuelve una situación de fondo por parte de la administración, pues en la misma lo que se solicita a la demandante es allegar documentación adicional al cobro de los honorarios que realizó a través del derecho de petición del 11 de febrero de 2020.

4. Así las cosas, advirtió que posterior al acto administrativo demandado surgió un acto ficto respecto a la *"petición del oficio No. 1326 del 27 de mayo de 2020 radicado bajo el No. 202041730100607432 del 04/06/2020, dirigido a la Subsecretaria de Gestión de Suelo y oferta de vivienda del municipio"*, realizada por la demandante; teniéndose entonces que el acto ficto fue el que resolvió de fondo la solicitud elevada por la demandante².

III. Fundamentos de la apelación

5. Inconforme con la anterior decisión, la apoderada judicial de la parte demandante presentó escrito de apelación señalando que la solicitud del pago de los honorarios como agente liquidadora de firmas intervenidas, nombrada por el **CONCEJO DISTRITAL DE SANTIAGO DE CALI**, se ha hecho de manera reiterada y allegando los documentos requeridos por la administración.

6. Pese a lo anterior, advierte la recurrente que, si bien en el acto demandado se solicitan documentos adicionales a los ya entregados, lo cierto es que la administración Distrital en reiteradas ocasiones ha venido usando como maniobra dilatoria para no pagar lo reclamado, dejando de manera indeterminada el reconocimiento de los honorarios.

7. Manifestó que, si bien la administración solicitó subsanar algunos documentos en el acto demandado, los mismos fueron aportados cumpliéndose la exigencia; sin embargo, no se continuó con el trámite de la actuación administrativa y señaló que el acto demandado fue el que puso fin a la actuación, máxime cuando en dicho acto se reseñó que el reconocimiento de los honorarios se condicionó a la fuente de los recursos, dejando en el limbo jurídico la decisión³.

8. Finalmente, refirió que el juez *a quo* al notar la existencia de un acto ficto debió integrarlo a la actuación.

IV. Problema jurídico

² SAMAI, índice 3 documento 1.
³ SAMAI, primera instancia índice 45 documento 1.

Medio de control	: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Demandante	: NURELBA GUERRERO BETANCOURT representante legal del FONDO COMÚN DE FIRMAS INTERVENIDAS
Demandada	: DISTRITO ESPECIAL DE SANTIAGO DE CALI
Llamadas en garantía	: ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA ENTIDAD COOPERATIVA
Radicación	: 76001-33-33-016-2020-00197-01

9. Corresponde a la Sala determinar, si le asistió razón o no al juez *a quo* por haber decretado la excepción previa de inepta demanda al no ser el acto administrativo demandado susceptible de control jurisdiccional.

V. Tesis de la sala

10. La Sala revocará la decisión de primera instancia, toda vez que el acto administrativo demandado dejó en suspenso una situación jurídica que la demandante en sendas solicitudes le pidió resolver, máxime cuando se avizoró la existencia de un acto ficto que concluyó la actuación administrativa del 27 de mayo de 2020.

VI. Consideraciones y resolución del caso

11. En sentencia del Consejo de Estado se precisaron las características de los actos administrativos, así:

"2.4.1. Según sus destinatarios: los actos administrativos pueden ser singulares, individuales o concretos los cuales tienen efectos respecto de una o varias personas determinadas y generales, cuando los destinatarios son indeterminados y su contenido es abstracto.

2.4.2. Según el procedimiento administrativo para su expedición: se clasifican en actos de trámite, que son aquellos que se profieren en el curso de la actuación administrativa, le dan impulso y agotan cada una de sus etapas, y que resultan necesarios para llegar a una decisión, pero no le ponen fin a la respectiva actuación; y resolutorios o definitivos que resuelven de fondo la cuestión, y con los cuales se concluye o finaliza el trámite o procedimiento administrativo.

También pueden ser de ejecución cuando le dan eficacia al acto definitivo, permitiendo que este se materialice y cumpla sus fines. Es decir, no deciden una actuación, pues solo son expedidos para materializar o ejecutar esas decisiones previas.⁴

2.4.3. Según el número de órganos que participan en su elaboración, los actos administrativos se clasifican también en actos simples, complejos y colectivos. Los primeros son dictados por un solo órgano, sea individual o colegiado, que funge como unidad estructural. A su turno, los actos complejos, que se configuran por los siguientes elementos: i) concurrencia de dos o más órganos o autoridades en la formación del acto; ii) pluralidad de voluntades manifestadas en distintos momentos y de manera sucesiva; iii) unidad o igualdad de finalidad y contenido en cada acto administrativo; y iv) interdependencia entre las distintas manifestaciones de voluntad para poder existir⁵. En el acto colectivo también intervienen distintos órganos, pero las voluntades se unen solamente en una única declaración permaneciendo jurídicamente autónomas⁶."

⁴ Consejo de Estado, Sección Primera, Auto de 17 de marzo de 2011, Exp. 25000-23-24-000-2010-00261- 01, C.P. **RAFAEL E. OSTAU DE LA FONT PIANETA**.

⁵ Consejo de Estado, Sección Quinta, Auto de 18 de abril de 2013, Exp. 11001-03-28-000-2013-00008-00, C.P. **ALBERTO YEPES BARREIRO**

⁶ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, Sentencia de 7 de junio de 2012, Exp. 15001-23-31- 000-2002-01595-02(1717-09), C.P. **VÍCTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA**."

Medio de control	: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Demandante	: NURELBA GUERRERO BETANCOURT representante legal del FONDO COMÚN DE FIRMAS INTERVENIDAS
Demandada	: DISTRITO ESPECIAL DE SANTIAGO DE CALI
Llamadas en garantía	: ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA ENTIDAD COOPERATIVA
Radicación	: 76001-33-33-016-2020-00197-01

12. Se tiene entonces, que el acto administrativo es toda manifestación de la voluntad de la administración capaz de producir efectos jurídicos, caracterizado por: *“i) Constituye una declaración unilateral de voluntad; ii) Se expide en ejercicio de la función administrativa, por parte de una autoridad estatal o de particulares; iii) Se encamina a producir efectos jurídicos «por sí misma, de manera directa sobre el asunto o la situación jurídica de que se trate y, por ende, vinculante» y iv) Los efectos del acto administrativo consisten en la creación, modificación o extinción de una situación jurídica general o particular, que impacta los derechos u obligaciones de los asociados, «sean subjetivos, personales, reales o de crédito».”*⁷

13. Ahora bien, El artículo 43 de la Ley 1437 de 2011, establece que *“son actos definitivos los que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación”*.

14. Respecto a lo anterior, en sentencia del 14 de mayo de 2020⁸, el Consejo de Estado señaló que esta jurisdicción se ocupa exclusivamente de estudiar aquellos actos administrativos de carácter *“definitivo, expresos o fictos, que culminen un proceso administrativo, en la medida en que se presumen legales, gozan de los atributos de ejecutividad y ejecutoriedad e impactan en las relaciones de las personas naturales y jurídicas, sus derechos y obligaciones”*.

15. Ahora bien, de conformidad con el artículo 4 de la Ley 1437 de 2011, se tiene que el procedimiento administrativo inicia cuando se ejercita el derecho de petición bien sea por interés general o particular, quienes obran en cumplimiento de una obligación o deber legal y por las autoridades de oficio; siendo deber de las autoridades dar respuesta oportuna y eficaz a tales peticiones.

16. Por otro lado, ha de tenerse en cuenta también lo establecido en el artículo 83 ibidem, donde se establece el silencio administrativo negativo, con el cual se limita a la administración a que una vez transcurridos tres meses de la presentación de la solicitud y no haya habido respuesta por parte de la administración, se entenderá que la misma es negativa.

17. Dicho lo anterior, se tiene que la recurrente manifiesta que el acto administrativo demandado contenido en el Oficio TRD 4147 050 2.9.2189.000360 del 29 de abril de 2020 si bien no resuelve de fondo lo pedido, lo cierto es que deja en suspenso la resolución de su petición, pues en repetidas ocasiones se dirigió a la administración para pedir el reconocimiento y pago de los honorarios derivados de su designación como agente especial liquidador de firmas intervenidas, sin obtener respuesta definitiva.

⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, Consejero ponente: **RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS**, 14 de mayo 2020, Radicación número: 25000-23-42-000-2017-06031-01(5554-18)

⁸ Ibidem.

Medio de control	: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Demandante	: NURELBA GUERRERO BETANCOURT representante legal del FONDO COMÚN DE FIRMAS INTERVENIDAS
Demandada	: DISTRITO ESPECIAL DE SANTIAGO DE CALI
Llamadas en garantía	: ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA ENTIDAD COOPERATIVA
Radicación	: 76001-33-33-016-2020-00197-01

18. Ahora bien, en el escrito de demanda⁹ refiere la demandante haber elevado la cuenta de cobro ante la administración junto con sus anexos, el 11 de febrero de 2020 bajo el numero de radicado 202041470100001472, de lo cual, la entidad en respuesta le pidió complementar la información.

19. En hilo con lo anterior, el 11 de marzo de 2020, presentó nuevamente la cuenta de cobro en conjunto con las gestiones realizadas el mes de febrero de ese mismo año, bajo el radicado 202041470100004142, a lo cual no obtuvo respuesta y nuevamente se dirigió solicitando el reconocimiento y pago de los honorarios de los meses de enero y febrero de 2020, el día 18 de marzo de 2020.

20. Refirió la recurrente que a través de Oficio TRD 4147 050 2.9.2189.000360 del 29 de abril de 2020 la administración le negó el reconocimiento y pago de los honorarios, entendiendo esta como acto definitivo el referido oficio; sin embargo, se tiene que a la postre se derivaron dos pronunciamientos más de la administración del 4 de mayo del 2020 contenidos en los oficios 202041470500003611 y 202041470500003291, el primero respecto de la petición de febrero y el segundo de la petición del 19 de marzo de 2020.

21. Finalmente señaló que en la respuesta No. 202041470500003291 la administración refirió no contar con los recursos para el pago de los honorarios como agente especial liquidadora.

22. Así las cosas, revisando el contenido del Oficio TRD 4147 050 2.9.2189.000360 del 29 de abril de 2020¹⁰, se tiene que en el mismo se le refiere a la solicitante que se da respuesta de las solicitudes bajo radicado 202041470100001472 y 202041470100004142, señalando que una vez finalizada la emergencia sanitaria y obtenidos los recursos financieros, así como el ajuste a la ficha de inversión del proyecto y con la entrega de documentación referida se adelantaría la gestión.

23. A folio 2 de los anexos allegados con el escrito de la demanda¹¹, se encuentra respuesta al oficio TRD 4147 050 2.9.2189.000360 del 29 de abril de 2020, donde la demandante remite la información solicitada; sin embargo posterior a dicha respuesta por parte de la demandante no se evidencia acto administrativo de cierre, teniéndose en cuenta lo dicho por la recurrente en la apelación, quien arguye que la administración no dio respuesta y que el juez *a quo*, al evidenciar dicha situación debió integrar el acto ficto.

24. Ahora bien, analiza la Sala que el procedimiento administrativo puede iniciarse por ejercer el derecho de petición en interés particular, siendo deber de la administración expedir un acto administrativo definitivo que dé una respuesta oportuna y eficaz a dicha petición, generando en el asociado una situación certera y clara sobre lo solicitado; situación que no

⁹ SAMAI, primera instancia índice 29, Archivo Zip. 02Demanda folio 2 a 4.

¹⁰ SAMAI, primera instancia índice 29, Archivo Zip. 06Anexos1DE4Demanda folios digitales 743 a 744.

¹¹ SAMAI, primera instancia índice 29, Archivo Zip. 08Anexos3DE4Demanda folio digital 2.

Medio de control	:NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Demandante	: NURELBA GUERRERO BETANCOURT representante legal del FONDO COMÚN DE FIRMAS INTERVENIDAS
Demandada	: DISTRITO ESPECIAL DE SANTIAGO DE CALI
Llamadas en garantía	: ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA ENTIDAD COOPERATIVA
Radicación	: 76001-33-33-016-2020-00197-01

ocurre en el presente escenario, pues se tiene que posterior al acto demandado, el cual la actora entendía por el definitivo se derivó la respuesta al acto demandado y un acto ficto en torno a dicha respuesta del 27 de mayo de 2020.

25. Sobre el particular considera la Sala que la decisión proferida en el auto 399 del 20 de marzo de 2024, no fue acertada, pues en la proposición jurídica completa consiste en la integración del acto administrativo ficto surgido por el silencio administrativo negativo ante la solicitud del 27 de mayo de 2020, la cual fue aportada por la demandante en los anexos de la demanda, y que conforme a lo establecido en el artículo 163 de la Ley 1437 de 2011, debe tenerse como el acto que resolvió dicha petición, teniéndose pues que el mismo concluyó la actuación y produjo los efectos jurídicos en torno al derecho pedido.

26. Colofón de lo hasta aquí expuesto, como quiera que esta Sala encuentra razón a los argumentos de la demandante se procederá a revocar el auto recurrido, toda vez que la solicitud presentada el 27 de mayo de 2020 generó la existencia del acto ficto proferido por la administración distrital al negar el reconocimiento y pago de los honorarios pedidos por la demandante.

27. Por lo expuesto, la Sala Segunda de Decisión del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca,

RESUELVE

PRIMERO: **REVOCARÁ** el auto No. 399 del 20 de marzo de 2024, proferido por el Juzgado Dieciséis Administrativo Oral del Circuito de Cali, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: En firme la presente decisión, remítase el expediente al Juzgado de origen, para lo de su cargo.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Los Magistrados,

(Firma electrónica en SAMAI)
RONALD OTTO CEDEÑO BLUME

(Firma electrónica en SAMAI)
JHON ERICK CHAVES BRAVO
SALVO VOTO.

(Firma electrónica en SAMAI)
FERNANDO AUGUSTO GARCIA MUÑOZ

Medio de control

Demandante

Demandada

Llamadas en garantía

Radicación

:NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

: NURELBA GUERRERO BETANCOURT representante legal del FONDO COMÚN DE FIRMAS INTERVENIDAS

: DISTRITO ESPECIAL DE SANTIAGO DE CALI

: ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA ENTIDAD COOPERATIVA

: 76001-33-33-016-2020-00197-01



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA

SALVAMENTO DE VOTO

MEDIO CONTROL:	DE	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:		NURELBA GUERRERO BETANCOURT representante legal del FONDO COMÚN DE FIRMAS INTERVENIDAS
DEMANDADA :		DISTRITO ESPECIAL DE SANTIAGO DE CALI
LLAMADAS GARANTÍA:	EN	ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA ENTIDAD COOPERATIVA LA PREVISORA S.A. COMPAÑÍA DE SEGUROS CHUBB SEGUROS DE COLOMBIA AXA COLPATRIA SEGUROS S.A. ALLIANZ SEGUROS S.A.
RADICACIÓN:		76001-33-33-016-2020-00197-01

Con el debido respeto por las decisiones de la Sala, debo apartarme de la decisión, por cuanto la interpretación de la Juez con relacion al acto que inequívocamente se demanda, se infiere que no resolvió el fondo del asunto, configurando la negativa de ser una decisión susceptible de ser enjuiciada, por ende, la concreción de la excepción señalada, aspecto que no supera la interpretación de la demanda.

Asi dejo presentado mi disenso,

JHON ERICK CHAVES BRAVO.
Magistrado.