

REPÚBLICA DE COLOMBIA



JUZGADO VEINTE ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE CALI

Auto Interlocutorio No. 02-136

Santiago de Cali, veintinueve (29) de julio de dos mil veinticinco (2025)

Radicación: 76-001-33-33-020-2024-00178-00
Medio de Control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Demandante: ALLIANZ SEGUROS S.A.
Demandado: PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN Y OTRO

I. Antecedentes

A través del Auto Interlocutorio 02-165 del 08 de octubre de 2024, el Despacho resolvió rechazar la demanda teniendo en cuenta, que los actos administrativos demandados en el presente proceso no son susceptibles de control judicial ante esta jurisdicción y ordenó el archivo del proceso. Posteriormente, la parte demandante interpuso recurso de reposición en subsidio apelación contra dicha actuación.

II. Fundamentos del Recurso

El Despacho procede a realizar el estudio del recurso de reposición interpuesto por la parte accionante contra la referida providencia proferida por el Juzgado en relación con la decisión de rechazar la demanda, para el efecto indica que:

"III. REPAROS CONCRETOS FRENTE AL AUTO INTERLOCUTORIO No. 02-165 DEL 8 DE OCTUBRE DE 2024"

Según el Juzgado, los actos administrativos contenidos en: i) el Auto del 11 de junio de 2024, mediante el cual el Ministerio Público inadmitió la solicitud de conciliación presentada por Allianz Seguros S.A. por presuntamente no reunir los requisitos exigidos por el artículo 101 numeral 13 de la Ley 2220 de 2022, ii) el Auto del 24 de junio de 2024 por medio del cual se declaró desistida y se tuvo por no presentada la solicitud de conciliación extrajudicial presentada por Allianz Seguros S.A en contra de la Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca de la Contraloría General de la República, y iii) el Auto del 5 de julio de 2024 por medio del cual se resolvió el recurso de reposición interpuesto en contra del Auto de fecha 24 de junio de 2024, confirmándolo en su totalidad, son actos de trámite no sujetos a control judicial. Lo anterior, considerando que los mismos en nada modifican la situación particular de la sociedad demandante frente a la expedición de los actos emitidos por la Contraloría General de la República dentro del proceso de responsabilidad fiscal 2018-01178 que declaró como tercero civilmente responsable a la sociedad Allianz Seguros S.A.

Sin embargo, se evidencia que el despacho interpretó erróneamente la naturaleza de los actos administrativos impugnados, clasificándolos incorrectamente como meros actos de trámite, omitiendo que estos actos poseen características que los convierten en actos con efectos definitivos y, por tanto, sujetos a control jurisdiccional.

Al respecto el Consejo de Estado, ha establecido que:

*"La norma hace una distinción entre actos administrativos definitivos y los actos de trámite. Los primeros son aquellos que concluyen la actuación administrativa, en tanto que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto y producen efectos jurídicos definitivos, mientras que los de trámite contienen decisiones administrativas necesarias para la formación del acto definitivo, pero por sí mismos no concluyen la actuación administrativa, **salvo***

que, como lo prevé la norma, la decisión que se adopte impida que continúe tal actuación, caso en el cual se convierte en un acto administrativo definitivo porque le pone fin al proceso administrativo." 1 (Énfasis propio)

Además, la misma Corporación ha reiterado las características para que un acto de trámite se torne en definitivo, así:

"Por el contrario, los actos definitivos o principales son los que contienen la decisión propiamente dicha, o como lo establece el inciso final del artículo 50 del C.C.A., "son actos definitivos que ponen fin a la actuación administrativa, los que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto; los actos de trámite pondrán fin a una actuación cuando hagan imposible continuarla". **En otras palabras, y tal como lo advierte la norma citada, un "acto de trámite puede tornarse definitivo, cuando de alguna manera, decida sobre la cuestión de fondo, o ponga fin a la actuación administrativa, de suerte que se haga imposible la continuación de ésta". Sólo en este caso tales actos serían enjuiciables**" 2 . (Énfasis propio)

En efecto, los actos administrativos definitivos contienen la manifestación unilateral de la voluntad de la administración, mediante los cuales se culminan los procedimientos o actuaciones administrativas que han sido iniciadas en virtud de una petición, en cumplimiento de un deber legal o de oficio por la administración y que resuelven de fondo la cuestión, en forma favorable o desfavorable a los intereses de los administrados.

Por medio de los actos definitivos, la administración crea, modifica o extingue una situación jurídica de carácter particular y concreto, reconociendo derechos, imponiendo cargas, etc., a través de decisiones ejecutivas y ejecutorias, es decir, obligatorias por sí mismas y ejecutables directamente por la misma administración, decisiones que una vez expedidas por la correspondiente autoridad, pueden ser objeto de impugnación en sede administrativa, a través de la interposición de los recursos ordinarios que procedan en su contra: reposición, apelación o queja.

En ese sentido, es esencial reconocer la distinción que hace la norma entre actos administrativos definitivos y actos de trámite. Los actos definitivos son aquellos que concluyen la actuación administrativa, decidiendo directa o indirectamente el fondo del asunto y produciendo efectos jurídicos definitivos. Por otro lado, los actos de trámite contienen decisiones administrativas necesarias para la formación del acto definitivo, pero por sí mismos no concluyen la actuación administrativa. **Sin embargo, se prevé una excepción, cuando la decisión adoptada en un acto de trámite impide la continuación de la actuación administrativa, este se convierte en un acto administrativo definitivo, pues efectivamente pone fin al proceso.**

En el caso específico, los actos administrativos contenidos en los Autos del 11 de junio, 24 de junio y 5 de julio de 2024, emitidos por la Procuraduría 19 Judicial II para Asuntos Administrativos en relación con la solicitud de conciliación presentada por Allianz Seguros S.A., aunque inicialmente considerados como actos de trámite por el Juzgado, en realidad poseen características que los convierten en actos administrativos con efectos definitivos y, por tanto, sujetos a control judicial.

Los autos emitidos por la Procuraduría, especialmente aquel que declara desistida y tiene por no presentada la solicitud de conciliación, así como el que confirma esta decisión, cumplen con los criterios para ser considerados actos con efectos definitivos. Estos actos no solo impiden la continuación del procedimiento de conciliación, sino que también afectan directamente la capacidad de la compañía para cumplir con el requisito de procedibilidad necesario para acceder a la jurisdicción contencioso-administrativa.

En efecto, estos actos resuelven de manera indirecta el fondo del asunto al hacer imposible la continuación del trámite de conciliación, impidiendo así el acceso a la justicia por falta del requisito de procedibilidad para el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho. Este hecho no solo modifica la situación jurídica de Allianz Seguros S.A., sino que también impacta significativamente en su derecho fundamental de acceso a la justicia.

Más aún, considerando el hecho de que la decisión de la Procuraduría 19 Judicial II para Asuntos Administrativos se basó en una apreciación errónea de los hechos. Contrario a lo afirmado por la entidad, Allianz Seguros S.A. sí cumplió con el requisito de trasladar la solicitud de conciliación a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado el mismo día de su radicación. Este error fáctico refuerza el argumento de que los actos en cuestión deben ser susceptibles de control judicial, pues se fundamentan en una premisa incorrecta que afecta sustancialmente los derechos de la compañía.

Como se mencionó anteriormente, la jurisprudencia ha establecido que un acto de trámite puede tornarse definitivo cuando, de alguna manera, decide sobre la cuestión de fondo o pone fin a la actuación administrativa, haciendo imposible su continuación. En este caso, los actos demandados cumplen claramente con este criterio, pues resuelven el asunto de fondo requerido por la actora: el agotamiento del requisito de procedibilidad de conciliación extrajudicial.

El requisito de procedibilidad de conciliación extrajudicial no es un mero formalismo procesal, es una condición sine qua non para el ejercicio del derecho de acción en determinados medios de control, como el de nulidad y restablecimiento del derecho que Allianz Seguros S.A. pretende interponer contra la Contraloría General de la Republica. **Al impedir el cumplimiento de este requisito, los actos administrativos en cuestión están efectivamente decidiendo sobre el fondo del asunto, ya que imposibilitan a la compañía ejercer su derecho fundamental de acceso a la justicia.**

Además, estos actos no solo afectan el procedimiento administrativo de conciliación, sino que tienen repercusiones directas y sustanciales en la situación jurídica de Allianz Seguros S.A. frente al proceso de responsabilidad fiscal en el que ha sido declarada como tercero civilmente responsable. Al no poder agotar el requisito de procedibilidad, la compañía se ve privada de la oportunidad de cuestionar judicialmente esta declaración de responsabilidad. En conclusión, los actos administrativos en cuestión, aunque formalmente clasificados como de trámite, poseen características y efectos que los elevan a la categoría de actos con efectos definitivos. Estos actos crean una situación jurídica concreta que afecta los derechos de Allianz Seguros S.A., impidiendo el acceso a la justicia y modificando su situación frente al proceso de nulidad y restablecimiento del derecho contra el fallo con responsabilidad fiscal. La decisión del juzgado de rechazar la demanda contradice principios fundamentales del derecho administrativo y la jurisprudencia establecida, que reconocen que los actos de trámite pueden adquirir carácter definitivo cuando impiden la continuación de un procedimiento o afectan de manera sustancial los derechos de las partes.

Por lo tanto, la decisión del Juzgado Veinte Administrativo del Circuito de Cali de rechazar la demanda fue errónea y debe ser revocada, permitiendo así que la demanda sea admitida y se examinen sus argumentos, garantizando el debido proceso y el acceso efectivo a la justicia de Allianz Seguros S.A.”.

III. Consideraciones

Debe precisarse que el CPACA en su artículo 242 establece que el recurso de reposición procede contra todos los autos, salvo norma legal en contrario.

Adicionalmente el Código General del Proceso, ha señalado respecto del recurso de reposición, en su artículo 318, que el mismo deberá interponerse por escrito dentro de los tres (3) días siguientes al de la notificación del auto.

En el presente asunto los recursos se interpusieron en tiempo dado que la providencia recurrida se notificó el 09 de octubre de 2024, el plazo para interponerlo vencía el 17 de mayo y la impugnación se radicó el 15 de octubre del mismo año. En cuanto a la apelación es procedente de conformidad con el numeral 2º del artículo 243 del CPACA.

Arribando al caso concreto, debe precisarse que, tratándose del recurso de reposición, la carga argumentativa de la parte que cuenta con el interés para recurrir la providencia debe enfocarse en presentar y demostrar al Operador Judicial cuáles fueron los presuntos yerros jurídicos en los que se incurrió al adoptar una decisión en determinado sentido.

En el presente asunto, los argumentos esgrimidos en el escrito del recurso de reposición, no presentan hechos sobrevinientes que cuestionen la decisión recurrida, pues la recurrente indica que los actos administrativos emitidos por la Procuraduría relacionados con la solicitud de conciliación poseen características de actos definitivos porque ponen fin al procedimiento de conciliación y afectan directamente la situación jurídica y el derecho de acceso a la justicia de la compañía Alianz Seguros S.A. Por lo tanto, estos actos impiden el cumplimiento del requisito de procedibilidad necesario para acceder a la jurisdicción contencioso-administrativa, por lo que deben ser considerados susceptibles de control judicial.

De lo anterior, se puede indicar que los argumentos esgrimidos por la parte demandante ya fueron abordados en la providencia recurrida y en consecuencia no resultan suficientes para considerar imperativo la modificación de la decisión adoptada por este Despacho.

En consonancia con lo expuesto, el Juzgado Veinte Administrativo del Circuito Judicial de Cali,

RESUELVE:

PRIMERO: NO REPONER para revocar el Auto Interlocutorio 02-165 del 08 de octubre de 2024, el cual rechazo la demanda teniendo en cuenta, que los actos administrativos demandados en el presente proceso no son susceptibles de control judicial, de conformidad con las razones expuestas en el presente proveído.

SEGUNDO: En consecuencia, **CONCEDER** ante el Honorable Tribunal Administrativo del Valle del Cauca en el efecto suspensivo, el recurso de apelación interpuesto por el apoderado judicial de la parte demandante, en contra del Auto Interlocutorio 02-165 del 08 de octubre de 2024, proferido por este Despacho Judicial en el asunto de la referencia.

TERCERO: REMITIR el presente proceso al honorable Tribunal Administrativo del Valle del Cauca para que se surta el recurso de alzada.

CUARTO: RECONOCER PERSONERÍA al abogado Gustavo Alberto Herrera Ávila, identificada con la C.C. 19.395.114, portador de la T.P. No. 39.116 del C.S. de la J., para que actúe como apoderado judicial de la parte demandante, conforme al poder obrante en el expediente digital.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado electrónicamente
JAIRO GUAGUA CASTILLO
Juez

Se deja constancia que esta providencia se firma en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI, de manera que el certificado digital que arroja el sistema valida la integridad y autenticidad del presente documento en el link <http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081/Vistas/documentos/validador>