



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA

Bogotá, D.C., diecinueve (19) de diciembre de dos mil dieciocho (2018)

CONSEJERO PONENTE: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS

RADICACIÓN: 250002341000 20170051801
ACTOR: RICARDO BONILLA GONZÁLEZ
DEMANDADO: CONTRALORÍA DISTRITAL DE
BOGOTÁ
Referencia: Recurso de apelación contra auto que
rechaza la demanda

La Sala decide el recurso de apelación oportunamente interpuesto por la parte actora en contra del auto de 8 de marzo de 2018, por medio del cual la Subsección “A” de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca¹, rechazó la demanda por no haber sido subsanada en debida forma.

I.- Antecedentes

Mediante escrito presentado el 3 de abril de 2017 ante la Secretaría de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca², el señor **Ricardo Bonilla González**, a través de apoderado judicial e invocando el ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, consagrado en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y

¹ Sala de Decisión integrada por los Magistrados Luis Manuel Lasso Lozano (ponente), Claudia Elizabeth Lozzi Moreno y Felipe Alirio Solarte Maya.

² Folios 1 a 66

de lo Contencioso Administrativo – CPACA, presentó demanda en contra de la **Contraloría Distrital de Bogotá**, en la que elevó las siguientes pretensiones:

*“[...] **Primero.** La nulidad del fallo de primera instancia No. 01 del 27 de junio de 2016, del acto administrativo del 27 de octubre de 2016, por medio del cual se niega el recurso de reposición y de la Resolución No. 4501 del 29 de noviembre de 2016 por medio (sic) cual se niega el recurso de apelación, proferidos dentro del proceso de responsabilidad fiscal 170000-0002/12 por la Contraloría Distrital de Bogotá.*

***Segundo.** Como consecuencia de la pretensión anterior, a título de restablecimiento del derecho, se solicita dejar sin efecto la condena impuesta a mi mandante de pagar, en forma solidaria, la suma de DOSCIENTOS DIECISIETE MIL DOSCIENTOS CUATRO MILLONES OCHOCIENTOS CUARENTA Y SIETE MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y NUEVE PESOS MONEDA CORRIENTE (\$217.204.847.989).*

***Tercero.** Se conceda a título de restablecimiento del derecho, y como consecuencia de la anterior, se deje sin efecto la inclusión del doctor Ricardo Bonilla González en el boletín de responsables fiscales de la Contraloría General de la República y en el registro de inhabilidades de la Procuraduría General de la Nación.*

***Cuarto.** Se condene al pago de costas y agencias en derecho a la Contraloría Distrital de Bogotá [...].”*

El proceso fue asignado por reparto al doctor Luis Manuel Lasso Lozano, Magistrado de la Subsección “A” de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, quien mediante auto de 22 de enero de 2018³ dispuso su inadmisión, señalando que la parte actora debía allegar al proceso la constancia del agotamiento del requisito de procedibilidad consagrado en el artículo 161 del CPACA.

Dado lo anterior, el apoderado judicial de la parte actora interpuso recurso de reposición⁴, en el que solicitó revocar la decisión y admitir la demanda, argumentando lo siguiente:

³ Folio 1000

⁴ Folios 1002-1007

“[...] En el presente proceso no existe una pretensión económica concreta conciliable, en tanto no se solicita el reconocimiento y pago de perjuicios materiales o morales, lo que se solicita en el mismo, es que, a título de restablecimiento del derecho, se deje sin efecto la condena impuesta en los actos demandados que se alegan, por cuanto están viciados de nulidad.

Adicionalmente, respecto de la medida cautelar solicitada no sólo se ajusta a lo establecido en el artículo 590 del Código General del Proceso C.G.P., sino también se ajusta al artículo 613 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo CPACA (sic), normas que eximen del agotamiento de la conciliación prejudicial [...] si bien no se reclama perjuicios materiales y morales, la solicitud de suspensión provisional si tiene un efecto patrimonial, pues la medida se sustentó, precisamente, en que se le está causando a mi mandante un grave e irremediable perjuicio económico, en tanto la declaratoria de responsabilidad fiscal, dado el monto de la condena como por su efectos inhabilitantes, le impiden al doctor Ricardo Bonilla González, quien hace más de veinte años está dedicado al servicio público, ejercer cargos públicos [...].

Así las cosas, es claro que la suspensión provisional solicitada tiene un efecto patrimonial, pues busca evitar y/o suspender el proceso de jurisdicción coactiva, con las consecuentes medidas de embargo y secuestro de bienes del doctor Ricardo Bonilla González, así como también dejar sin efecto la anotación en el boletín de responsables fiscales para poder acceder a un cargo público, contratar con entidades públicas de cualquier orden a través de la celebración de un contrato de prestación de servicios profesionales y, en general, impedir los perjuicios económicos que la condena fiscal le representa [...].”

Así las cosas, el Magistrado Sustanciador del proceso mediante auto de 20 de febrero de 2018, rechazó el citado recurso, manifestando, para el efecto, lo siguiente: *“[...] el recurso fue presentado de manera extemporánea [...] Por lo anterior, el Despacho considera que no hay lugar a analizar los motivos de inconformidad del recurrente [...] en atención a que el recurso de reposición fue interpuesto el 6 de febrero de 2018, esto es, el último día que la parte actora tenía para corregir los defectos de la demanda [...] el término se reanudará a partir del día siguiente al de la notificación de este auto, por el término de un (1) día [...].”*

II.- La providencia apelada

La Subsección “A” de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante auto de 8 de marzo de 2018⁵, rechazó la demanda por no haber sido subsanada en debida forma. Dicha Corporación sustentó su decisión con los siguientes argumentos:

“[...] La parte actora interpuso recurso de reposición contra el auto inadmisorio, de manera extemporánea, el último día para subsanar, por lo que, mediante auto del 20 de febrero de 2018 en aplicación al artículo 118 del Código General del Proceso, se reanudó por un día el término para subsanar la demanda, esto es, el 26 de febrero de la presente anualidad [...] vencido dicho plazo, la parte demandante, guardó silencio por lo que la consecuencia de tal omisión es el rechazo de la demanda [...]”.

III.- Fundamentos del recurso de apelación

El apoderado judicial de la parte actora, presentó oportunamente recurso de reposición y, en subsidio, de apelación, en contra del auto que rechazó la demanda, manifestando que la Subsección “A” de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, se equivocó al considerar que no se subsanó en debida forma el agotamiento del requisito de procedibilidad, señalando, para el efecto, lo siguiente:

“[...] La acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho tiene su génesis en los fallos de primera y segunda instancia proferidos dentro del proceso de responsabilidad fiscal identificado con el No. 170000-0002/12 de la Contraloría Distrital de Bogotá, en los cuales se condenó a mi poderdante a PAGAR EN FORMA SOLIDARIA, LA SUMA DE DOSCIENTOS DIECISIETE MIL DOSCIENTOS CUATRO MILLONES OCHOCIENTOS CUARENTA Y SIETE MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y NUEVE PESOS MONEDA CORRIENTE (\$217.204.847.989.00).

[...]

Como se puede observar, la demanda tiene una inminente connotación económica y por lo tanto la solicitud de SUSPENSIÓN PROVISIONAL presentada con la demanda, tiene un carácter patrimonial pues lo que se busca con la misma es evitar o suspender el proceso de jurisdicción coactiva en el cual se pueden presentar medidas de embargo y secuestro de bienes y de las cuentas bancarias en cabeza de mi poderdante [...].

⁵ Folios 1013-1014

Sobre el carácter patrimonial de la solicitud de medida provisional de demandas de Nulidad y Restablecimiento del Derecho contra fallos de responsabilidad fiscal, el Honorable Consejo de Estado en múltiples pronunciamientos ha determinado:

'En el caso bajo estudio, es claro que la medida cautelar solicitada por la actora, tiene una incidencia de carácter patrimonial, pues si eventualmente el Juez competente considera que se cumplen los presupuestos para decretar la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo que ordenó el cierre definitivo de la zona de la terraza del Hotel, éste podría reanudar la operación del establecimiento de comercio objeto de la sanción en condiciones normales y evitar que se le causen más perjuicios económicos, de los que, a su juicio, ya se han producido'⁶.

[...]

En todo caso y a pesar de estar seguros de que en el presente caso no se puede exigir el prerequisite de conciliación extrajudicial por haberse interpuesto una solicitud de suspensión provisional de carácter patrimonial al momento de presentar la demanda, de conformidad con los artículos 590 y 613 del Código General del Proceso; se solicitó audiencia de conciliación ante la Procuraduría General de la Nación la cual fijó el día 20 de marzo de los corrientes para llevarla a cabo y de esta forma cumplir con la exigencia de su despacho [...].

Por lo expuesto se solicita a su honorable despacho, se revoque la decisión contenida en el auto del 8 de marzo de 2018 y se proceda a admitir la presente demanda con el fin de garantizar entre otras cosas el Derecho Fundamental al Acceso a la Administración de Justicia [...]."

La Contraloría Distrital de Bogotá, al descorrer el traslado del recurso de reposición, manifestó:

"[...] Si bien es cierto la solicitud de suspensión provisional de los actos administrativos demandados, tienen un carácter patrimonial ya que todo fallo de responsabilidad fiscal tiene un contenido resarcitorio, esto no implica que la medida cautelar solicitada posea dicho carácter, como quiera que al analizar los efectos de decretarla no se evidencia una consecuencia económica inmediata para la parte actora, puesto que solo al momento de proferir sentencia el juez determinará si efectivamente le toca resarcir al Distrito Capital el valor de la responsabilidad fiscal contenida en los actos administrativos demandados y las consecuencias de ser responsable fiscalmente [...] por lo anterior, afirmamos que las medidas cautelares de carácter urgente solicitadas por el demandante no tienen un contenido patrimonial, por lo que en el presente asunto era necesario agotar el requisito de procedibilidad de conciliación extrajudicial [...] le solicito a su Señoría confirmar en su integridad la decisión contenida en el Auto del 8 de marzo de 2018 [...]."

⁶ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejera Ponente: María Elizabeth García González, Expediente 76001-23-33-000-2014-00550-01, 27 de noviembre de 2014.

El apoderado judicial de la parte actora, el 10 de abril de 2018, radicó ante la Secretaría de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, constancia de agotamiento del requisito de procedibilidad, calendada el 6 de abril de 2018 y suscrita por el Procurador 138 Judicial II para Asuntos Administrativos con sede en Bogotá.

Así las cosas, el Magistrado Sustanciador del proceso, mediante auto de 11 de abril de 2018, dispuso rechazar por improcedente el recurso de reposición, conceder el de apelación y remitir el expediente a esta Corporación.

IV.- Consideraciones de Sala

El ciudadano **Ricardo Bonilla González**, a través de apoderado judicial, presentó demanda en contra de la **Contraloría Distrital de Bogotá**, con miras a obtener la nulidad del “[...] fallo de primera instancia No. 01 del 27 de junio de 2016, contra el acto administrativo del 27 de octubre de 2016 y contra la Resolución No. 4501 del 29 de noviembre de 2016 por medio del cual se confirma el fallo de responsabilidad fiscal, proferidos dentro del proceso de responsabilidad fiscal 170000-0002/12 [...]” y deprecó el consecuente restablecimiento del derecho.

El mismo apoderado judicial de la parte actora, en escrito separado, solicitó el decreto de una medida precautelativa en los siguientes términos: “[...] **MEDIDA CAUTELAR DE URGENCIA DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL** de los efectos del ACTO ADMINISTRATIVO EXPEDIDO POR LA DIRECCIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL DE LA CONTRALORÍA DE BOGOTÁ POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE FALLO DE PRIMERA INSTANCIA No. 01 DEL 27 DE JUNIO DE 2016, CONFIRMADO MEDIANTE ACTO ADMINISTRATIVO DEL 27 DE OCTUBRE DE 2016, POR MEDIO DEL CUAL SE NIEGA EL RECURSO DE REPOSICIÓN Y RESOLUCIÓN No. 4501 DEL 29 DE NOVIEMBRE DE 2016 POR

MEDIO (sic) CUAL SE NIEGA EL RECURSO DE APELACIÓN DENTRO DEL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL 170000-0002/12 [...]”.

Dentro del líbello de demanda, dicho apoderado, en relación con el agotamiento de la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad, manifestó: *“[...] De conformidad con el inciso segundo del artículo 613 del Código General del Proceso, en razón a que en este proceso se solicitó medida cautelar de urgencia no es necesario agotar el requisito de procedibilidad [...]”.*

El conocimiento del asunto le correspondió al doctor Luis Manuel Lasso Lozano, Magistrado de la Subsección “A” de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, quien mediante auto de 22 de enero de 2018, luego de precisar que *“[...] de la lectura del escrito de medidas, se tiene que la misma consiste en la suspensión provisional de los actos administrativos demandados, lo cual no es una medida cautelar de carácter patrimonial, que es la excepción prevista en el artículo 613 del C.G.P. [...]”*, dispuso la inadmisión de la demanda con miras a que la parte actora allegara al expediente la constancia de agotamiento del requisito de procedibilidad, consagrado en el artículo 161 del CPACA, consistente en la conciliación extrajudicial.

Dado lo anterior, el apoderado judicial de la parte actora interpuso recurso de reposición manifestando que respecto al requisito de procedibilidad, éste no debía acreditarse, en tanto había solicitado medidas cautelares de urgencia, y que conforme a lo dispuesto en los artículos 590 y 613 del Código General del Proceso no era necesario agotar dicho requisito.

El Magistrado sustanciador del proceso, mediante auto de 20 de febrero de 2018, rechazó dicho recurso por extemporáneo y, consideró que en tanto el mismo había sido presentado faltando un (1) día para el vencimiento del

termino de subsanación, lo procedente era conceder dicho término, un (1) día, para que la parte actora corrigiera la demanda conforme a lo ordenado en el auto inadmisorio de la misma.

Ahora bien, comoquiera que dentro de dicho término la parte actora guardó silencio, la Subsección “A” de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, conforme con lo dispuesto en el artículo 169 *ibídem*, mediante auto de 8 de marzo de 2018, rechazó la demanda, al considerar que la misma, dentro del plazo conferido para ello, no había sido subsanada. Tal providencia fue recurrida por el apoderado judicial de la parte actora y es objeto del presente pronunciamiento.

Así las cosas, cabe resaltar que el auto de 22 de enero de 2018, inadmisorio de la demanda, fue notificado por estado⁷ y por correo electrónico⁸ al apoderado judicial de la parte actora el 23 del mismo mes y año, por lo que, los diez (10) días concedidos para corregir la demanda vencían el 6 de febrero de 2018.

Frente a tal providencia, dicho apoderado el 6 de febrero de 2018 interpuso recurso de reposición⁹, el cual fue rechazado por extemporáneo mediante auto de 20 de febrero por el Magistrado de instancia¹⁰, con fundamento en las siguientes razones:

“[...] la oportunidad procesal para impugnarlo es dentro de los tres días siguientes a la notificación de la providencia [...] el recurso fue presentado de manera extemporánea, dado que el auto inadmisorio fue notificado por estado del 23 de enero de 2018, es decir, que los tres días que dispone la norma vencían el 26 de enero de la presente anualidad y solo el 6 de febrero de 2018, la parte actora presentó el recurso de reposición, [...] el Despacho considera que no hay lugar a analizar los

⁷ Folio 1000 vto.

⁸ Folio 1001

⁹ Folios 1002-1007

¹⁰ Folios 1009-1010

motivos de inconformidad del recurrente y, en consecuencia, se rechazara por extemporáneo el recurso de reposición interpuesto contra el auto de 22 de enero de 2018 [...]”.

El *a quo*, en la misma providencia, concedió un (1) día para que la parte actora subsanara la demanda, término durante el cual el demandante guardó silencio, por tal razón, la consecuencia de tal omisión era el rechazo de la demanda, como acertadamente lo dispuso la Subsección “A” de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante auto de 8 de marzo de 2018.

Ahora bien, en relación con el escrito presentado por la parte actora ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el 10 de abril de 2018, por medio del cual allega el expediente la constancia de agotamiento del requisito de procedibilidad de fecha 6 de abril de 2018, solicitud radicada ante la Procuraduría General de la Nación el 9 de febrero de 2018, **la Sala pone de relieve que, en tanto el rechazo de la demanda se fundamentó en la falta de subsanación de la misma dentro del término conferido para el efecto, omisión que quedó plenamente demostrada, y no por la falta de agotamiento del requisito de procedibilidad, resulta procedente confirmar la providencia apelada.**

Por todo lo anterior, el auto de 8 de marzo de 2018, por medio del cual la Subsección “A” de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca rechazó la demanda, será confirmado; en tanto, como se advirtió, la parte actora no subsanó la misma dentro del término conferido en el auto de 22 de enero del mismo año.

Finalmente, la Sala no tendrá en cuenta el escrito presentado por el apoderado judicial de la Contraloría Distrital de Bogotá, en tanto que, como la demanda

no ha sido admitida, aún no se ha trabado la *litis*; significa lo anterior que se han dado los supuestos para que dicha entidad intervenga en el proceso.

Por lo expuesto, el Consejo de Estado en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera,

R E S U E L V E

PRIMERO.- CONFIRMAR el auto de 8 de marzo de 2018, proferido por la Subsección “A” de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por medio del cual rechazó la demanda, conforme a las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: En firme esta decisión devuélvase al Tribunal de origen, previas las anotaciones de rigor.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

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

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ
Consejero de Estado
Presidente

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ
Consejero de Estado

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS
Consejero de Estado

