



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA - SUBSECCIÓN A
Consejero Ponente: JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

Bogotá D.C., quince (15) de marzo de dos mil veinticuatro (2024)

Radicación: 25000-23-41-000-2021-00779-04 (70.880)
Actor: Procuraduría General de la Nación
Demandado: Nación - Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y otros
Referencia: Protección de los derechos e intereses colectivos

Decide el Despacho¹ el recurso de queja interpuesto por la Procuraduría General de la Nación contra el auto del 25 de octubre de 2023, mediante el cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera - Subsección A, negó por improcedentes los recursos de apelación interpuestos contra la decisión que dio por terminado el proceso.

I. PROVIDENCIA IMPUGNADA

1. En auto del 28 de septiembre de 2023, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera - Subsección A, declaró la terminación del proceso, al considerar que como se habían promovido acciones contractuales² relacionadas con las presuntas irregularidades derivadas del Contrato 1043 de 2020³ -aspecto que también se debate en este asunto-, se tornó improcedente el medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos. Así, advirtió que no podía seguir conociendo el asunto de la referencia, en tanto es el juez contractual el competente para analizar lo concerniente a la supuesta vulneración de los derechos contractuales⁴.

2. El 25 de octubre de 2023, el Tribunal *a quo* negó por improcedentes los recursos de apelación presentados por la parte demandante⁵ y su coadyuvante -Henry Antonio Anaya Arango-. Indicó que de conformidad con lo previsto en el artículo 37 de la Ley 472 de 1998 y la providencia del 10 de febrero de 2021⁶, en el trámite del medio de control formulado sólo procede el recurso de apelación contra el auto que decreta medidas cautelares o contra la sentencia.

¹ De conformidad con el numeral 3 del artículo 125 del CPACA. Además, se observa que la impugnación se presentó de manera oportuna, dado que el auto cuestionado se notificó por estado el 2 de noviembre de 2023 y el recurso se formuló el 8 de ese mismo mes y año.

Igualmente, en virtud de la remisión normativa dispuesta en el artículo 44 de la Ley 472 de 1998, se acude a lo previsto en el CPACA en lo atinente al recurso de queja -artículo 245-, en cuanto este aspecto no está regulado en aquella ley.

² Advirtió que tales acciones se promovieron con posterioridad a la presentación y admisión del presente proceso.

³ Suscrito entre el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones - Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y la UT Centros Poblados de Colombia 2020.

⁴ Para fundamentar su determinación, el *a quo* hizo referencia a la sentencia proferida por la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado el 27 de julio de 2023, en el proceso con radicación 25000-23-41-000-2017-00083-02.

⁵ Parte que promovió recurso de reposición y, en subsidio, de apelación.

⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, exp. 08001-23-33-000-2019-00646-01.



Radicación:
Actor:
Demandado:
Referencia:

25000-23-41-000-2021-00779-04 (70.880)
Procuraduría General de la Nación
Nación - Ministerio de las Tecnologías de la
Información y las Comunicaciones
Protección de los derechos e intereses
colectivos

2.1. Adicionalmente, señaló que no era posible tramitar las apelaciones bajo las reglas del recurso de reposición -en aplicación del parágrafo del artículo 318 del CGP-, en cuanto esta impugnación no procede contra las decisiones de Sala.

3. La parte demandante interpuso recurso de reposición y en subsidio de queja, con el argumento de que la providencia a través de la cual se declaró la terminación del proceso no era un auto *sino una sentencia*, por cuanto el Tribunal definió “*la suerte de las pretensiones*”, acogió algunas de las excepciones propuestas por la parte demandada, y definió la “*suerte de los perjuicios solicitados en la demanda*”.

3.1. Sostuvo que la providencia que sirvió de fundamento para negar el recurso de apelación (del 10 de febrero de 2021, la cual, aduce, se fundó en el auto del 26 de junio de 2019 emitido por la Sala Plena de esa misma Corporación), no constituye un precedente judicial para el caso, por cuanto para la época en que se expidió no estaba vigente la Ley 2080 de 2021 -que reformó el artículo 243 del CPACA para disponer que es apelable el auto que, por cualquier causa, ponga fin al proceso⁷-, ni se analizó cuál era el régimen aplicable en materia de recursos -CPACA o Ley 472 de 1998-.

3.2. Indicó que en virtud de lo dispuesto en el artículo 44 de la Ley 472 de 1998, debía darse aplicación a lo dispuesto en el CPACA en relación con el trámite y procedencia de la apelación. En esa medida, como el artículo 243 de esta última norma dispone que son apelables los autos que por cualquier causa pongan fin al proceso, debía concederse la impugnación propuesta.

4. El recurso de reposición fue resuelto por el *a quo* el 24 de enero de 2024, en el sentido de no reponer su decisión. Por consiguiente, dispuso la remisión del expediente a esta Corporación para surtir el recurso de queja.

5. El 21 de febrero de 2024, la secretaría de la Sección Tercera del Consejo de Estado fijó en lista el recurso de queja por el término de 3 días, periodo durante el cual Seguros del Estado S.A., Seguros Confianza S.A., Banco BBVA Colombia S.A. y BBVA ASSET MANAGEMENT S.A., Sociedad Fiduciaria, manifestaron que no procede el recurso de apelación formulado contra la decisión que declaró la terminación del proceso⁸.

II. CONSIDERACIONES

6. En relación con la procedencia del recurso de apelación, los artículos 26⁹ y 37¹⁰ de la Ley 472 de 1998 determinan, respectivamente, que dicho medio de impugnación procede contra el auto que decreta medidas cautelares y contra la sentencia de primera instancia.

⁷ Teniendo en cuenta que dicha Ley reformó el artículo 243 de la Ley 1437 de 2011.

⁸ El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones descorrió traslado del recurso de queja extemporáneamente.

⁹ “*OPOSICION A LAS MEDIDAS CAUTELARES. El auto que decreta las medidas previas será notificado al demandado simultáneamente con la admisión de la demanda y podrá ser objeto de los recursos de reposición y de apelación...*”.

¹⁰ “*RECURSO DE APELACION. El recurso de apelación procederá contra la sentencia que se dicte en primera instancia, en la forma y oportunidad señalada en el Código de Procedimiento Civil...*”.



Radicación:
Actor:
Demandado:
Referencia:

25000-23-41-000-2021-00779-04 (70.880)
Procuraduría General de la Nación
Nación - Ministerio de las Tecnologías de la
Información y las Comunicaciones
Protección de los derechos e intereses
colectivos

7. Por su parte, el artículo 36 *ibidem* prevé que los autos proferidos durante el trámite de la acción popular son objeto del recurso de reposición, el cual debe ser interpuesto en lo términos del CPC -ahora CGP-.

8. Conforme a las mencionadas normas, contra los autos proferidos durante el trámite del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos, por regla general, sólo procede el recurso de reposición, salvo en el evento en que la decisión judicial decreta una medida cautelar¹¹.

9. Sobre este punto, la Corte Constitucional en la sentencia C-377 de 2002¹² indicó que la enunciación taxativa de las decisiones apelables y la consagración de la procedencia del recurso de reposición para cuestionar los autos proferidos en el trámite de la acción popular no se opone a la Constitución Política, dado que *“consulta la naturaleza expedita de las acciones populares, en la medida en que al imprimirle celeridad a su trámite judicial propende por la efectividad de los derechos e intereses colectivos amparados por dichas acciones, que según se analizó se caracterizan por demandar del Estado una labor anticipada de protección”*¹³.

10. En esa medida, no es posible acudir a la remisión normativa prevista en el artículo 44 de la Ley 472 de 1998 para admitir el recurso de apelación consagrado en el CPACA, dado que este tema está debidamente regulado en la mencionada ley.

11. La providencia a través de la cual se declaró la terminación del proceso no es una sentencia, en la medida en que en aquella no se decidió de fondo sobre las pretensiones de la demanda, previo análisis razonable de las pruebas, ni sobre las excepciones de mérito propuestas (artículos 187 del CPACA y 278 del CGP).

12. La Ley 2080 de 2021 reformó el artículo 243 de la Ley 1437 de 2011 en el sentido de disponer que es apelable el auto que, por cualquier causa, ponga fin al proceso. Pero esta norma no es aplicable, no solo por lo que se ha indicado, sino en tanto esta misma ley dispuso que en los procesos e incidentes regulados por otros estatutos procesales, la apelación procederá y se tramitará conforme a las normas especiales que lo regulan. En este caso, la Ley 472 de 1998, es la que lo regula.

12. Se estima bien denegado el recurso de apelación interpuesto por la Procuraduría General de la Nación contra la decisión a través de la cual el Tribunal declaró terminado el proceso.

¹¹ Dicha consideración fue adoptada por la Sala Plena del Consejo de Estado, en la providencia del 26 de junio de 2019 (referencia: importancia jurídica – acción popular, radicado: 25000-23-27-000-2010-02540-01), en la cual se expuso que las únicas decisiones apelables en las acciones populares son el auto que decreta una medida cautelar y la sentencia de primera instancia, por lo que las demás decisiones que se adopten en el trámite de estos procesos son pasibles del recurso de reposición.

¹² Por medio de la cual se declaró la exequibilidad del artículo 36 de la Ley 472 de 1998.

¹³ Además, se expuso que *“En suma, entendida la norma en el sentido de que se aplica a todos los autos dictados durante el trámite de las acciones populares, no se desconoce la Carta Política pues el legislador en ejercicio de su libertad de configuración puede señalar en qué casos es o no es procedente el recurso de apelación, decisión que, según se advirtió, no conculca el principio de la doble instancia, ni los derechos de defensa, de acceso a la justicia y además la igualdad, porque con tal determinación se persigue una finalidad constitucionalmente admisible como es la de obtener la pronta y efectiva protección de los derechos e intereses colectivos amparados con la acciones populares, imprimiéndole celeridad al proceso judicial correspondiente”*.



Radicación:
Actor:
Demandado:
Referencia:

25000-23-41-000-2021-00779-04 (70.880)
Procuraduría General de la Nación
Nación - Ministerio de las Tecnologías de la
Información y las Comunicaciones
Protección de los derechos e intereses
colectivos

13. En mérito de lo expuesto,

III. RESUELVE:

PRIMERO: ESTIMAR bien denegado el recurso de apelación presentado por la Procuraduría General de la Nación contra el auto del 28 de septiembre de 2023, proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera - Subsección A.

SEGUNDO: Ejecutoriada esta providencia, incorporarla al expediente digital y remitirla al Tribunal de origen.

TERCERO: Para efectos de notificaciones, téngase en cuenta la información que se encuentre registrada en la secretaría de la Sección Tercera de esta Corporación.

NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE,

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

Nota: se deja constancia de que esta providencia fue aprobada por la Sala en la fecha de su encabezado y que se suscribe en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI del Consejo de Estado, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar su integridad y autenticidad en el link <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/documentos/validador>. Igualmente puede acceder al aplicativo de validación escaneando con su teléfono celular el código QR que aparece a la derecha. Se recuerda que, con la finalidad de tener acceso al expediente, los abogados tienen la responsabilidad de registrarse en el sistema Samai.



VF