

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN CUARTA**

**CONSEJERO PONENTE: MILTON CHAVES GARCÍA**

Bogotá D.C., doce (12) de julio de dos mil dieciocho (2018)

**Referencia:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**Radicación:** 25000-23-41-000-2015-00957-01 (23430)  
**Demandante:** RODRIGO DE JESÚS JARAMILLO CORREA  
**Demandado:** SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA

**AUTO** – Resuelve recurso de apelación del auto que declaró probada excepción de inepta demanda

---

Decide el despacho el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, contra la decisión de 19 de septiembre de 2016, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección "A", por medio de la cual declaró probada la excepción de "inepta demanda".

**ANTECEDENTES**

El 27 de febrero de 2015, el señor RODRIGO DE JESÚS JARAMILLO CORREA por medio de apoderado judicial solicitó a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, lo siguiente<sup>1</sup>:

1. "Que declare la nulidad de la Resolución N°. 0769 del 21 de mayo de 2014, por medio de la cual se resuelve el recurso de apelación presentado en contra de la Resolución 0204 del 7 de febrero de 2014, por medio de la cual se decidió confirmar la sanción impuesta al señor RODRIGO DE JESÚS JARAMILLO CORREA al pago de una multa de CUATROSCIENTOS MILLONES DE PESOS (\$400.000.000).
2. Ordénese a la **SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA**, al restablecimiento de los derechos afectados al señor RODRIGO DE JESÚS JARAMILLO CORREA, entre ellos el pago de costas y agencias en derecho<sup>2</sup>.

(Subrayado del texto original)

Mediante auto del 17 de septiembre de 2015, la Subsección A, Sección Primera, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca admitió la demanda presentada por RODRIGO DE JESÚS JARAMILLO CORREA y, dispuso notificar conforme al artículo 199 de la Ley 1437 de 2011<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Folios 1 a 11 c.1.

<sup>2</sup> Folio 6 c. 1.

<sup>3</sup> Folios 136 a 141 c.1.

La apoderada de la **SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA**, contestó la demanda<sup>4</sup> e interpuso las excepciones genéricas de conformidad con lo que resulte probado en el proceso y, todas aquellas que puedan reconocerse oficiosamente de conformidad con el numeral 6° del artículo 180 de la Ley 1437 de 2011.

La Magistrada Ponente, Dra. Claudia Elizabeth Lozzi Moreno, de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en audiencia inicial el 19 de septiembre de 2016 declaró probada de oficio<sup>5</sup> la excepción previa de "inepta demanda", contenida en el numeral 5° del artículo 100 del Código General del Proceso, aplicable por remisión del artículo 306 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Como consecuencia de la anterior decisión, el *a quo* dio por terminado el proceso, toda vez que el demandante no individualizó en debida forma las pretensiones, en razón a que no demandó la Resolución nro. 204 de 2014 por la cual la Superintendencia Financiera de Colombia le impuso una sanción al señor JARAMILLO CORREA, sino únicamente las Resolución nro. 769 de 2014, por medio de la cual se resolvió el recurso de apelación, de conformidad con el artículo 163 de la Ley 1437 de 2011.

Contra la anterior decisión, la parte actora presentó recurso de apelación en el que adujo que las formalidades procesales no pueden ir en contra de los derechos al buen nombre, en el entendido que prima el derecho sustancial.

Adicionó que, dentro del proceso se realizó una calificación de la demanda, sin haberse reparado ningún comentario sobre la individualización del acto administrativo y, en las pretensiones se entiende que ambos constituyen una sola decisión, además, por interpretación, la Magistrada puede deducir que la resolución que no fue estipulada, es la misma que da origen a la *litis*<sup>6</sup>.

Dentro de la misma audiencia inicial, la parte demandada solicitó se confirmara la decisión de declarar probada la excepción de inepta demanda, al exponer que el juez no se encuentra facultado para subsanar falencias de la demanda<sup>7</sup>.

El Ministerio Público manifestó encontrarse de acuerdo con la decisión adoptada por la Magistrada del Tribunal en la audiencia inicial, por ende, no comparte los motivos del apelante, dado que, no existe ninguna razón por la cual no deban demandarse los dos actos<sup>8</sup>.

---

<sup>4</sup> Folios 1 a 46 c. 2.

<sup>5</sup> Con fundamento en el numeral 6° del artículo 180 del Código Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

<sup>6</sup> Folio 200 c. 1.

<sup>7</sup> Folio 200 c. 1.

<sup>8</sup> Folio 201 c. 1.

## CONSIDERACIONES

De conformidad con lo previsto en el artículo 125 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, es competencia de la Sala resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la decisión adoptada en la audiencia inicial del 19 de septiembre de 2016 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante la cual declaró probada de oficio la excepción previa de inepta demanda.

### Problema jurídico

La Sala debe establecer si la demanda es inepta, por no estipular la Resolución 0204 del 7 de febrero de 2014 en numeral separado de las pretensiones, conforme lo manifestó el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B, en audiencia inicial.

La Magistrada declaró probada la excepción de oficio de inepta demanda y dar por terminado el proceso, dado que el demandante interpuso dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho únicamente la Resolución 769 de 2014, por medio de la cual fue resuelto el recurso de apelación interpuesto contra de la Resolución 0204 de 2014, errando en la individualización de los actos administrativos, toda vez que omitió incluir como demandada la Resolución Sanción nro. 0204 de 2014<sup>9</sup>.

Luego de analizar la demanda, esta Sala Unitaria pudo constatar que: (i) el escrito sigue un hilo conductor en lo que la hace comprensible, por inferir desde un principio los motivos discordes entre las partes en cada actuación administrativa; ii) recae sobre una proposición jurídica real y existente, pues, en efecto, las Resoluciones 0204 de 2014 y 0769 de 2014 que trabaron la *litis*, son mencionadas en todo el documento (hechos 4, 5, 6, 10 y 16, página 8°. Así mismo las copias de ambas resoluciones mencionadas se encuentran plenamente adheridas a la demanda y citadas en las pruebas para ser tenidas en cuenta; iii) las pretensiones muestran que dentro de las resoluciones demandadas descritas y numeradas, se encuentra tanto la Resolución Sanción nro. 0204 de 2014 y la Resolución que resolvió el recurso de apelación nro. 0769 de 2014, sin importar su orden o separación.

El artículo 162 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo cita:

**"Contenido de la demanda.** Toda demanda deberá dirigirse a quien sea competente y contendrá:

(...)

2. Lo que se pretenda, expresado con precisión y claridad. Las varias pretensiones se formularán por separado, con observancia de lo dispuesto en este mismo Código para la acumulación de pretensiones".

---

<sup>9</sup> Folio 198 c. 1.

El artículo 163 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, contempla un requisito específico de la demanda cuando se trata de la solicitud de nulidad de actos administrativos, relativo a la perfecta identificación del acto acusado y de las pretensiones a formular, así:

*"Individualización de las pretensiones. Cuando se demande la nulidad del acto se le debe individualizar con toda precisión.*

*Cuando se pretendan declaraciones o condenas diferentes de la declaración de nulidad de un acto, deberán enunciarse clara y separadamente en la demanda".*

Atendiendo las anteriores precisiones, esta Sala Unitaria manifiesta que a pesar de no estar separadas o enumeradas, la resolución que se pretende demandar sí se encuentra inmersa a lo largo de la demanda en múltiples ocasiones.

Al respecto, el Despacho pone de presente pronunciamientos en casos similares donde el principio *pro actione* juega un papel preponderante al momento de tomar una decisión:

*"Adicionalmente, «en atención a los derechos fundamentales a la defensa, al debido proceso, a la efectividad de la justicia material y a la realización del principio pro actione, corresponde dar aplicación a la interpretación más favorable tendiente a garantizar el acceso real y efectivo a la administración de justicia»<sup>10</sup>. De igual forma, la Corte Constitucional ha señalado que en razón al principio pro personae los interpretes jurídicos deben dar prevalencia a las interpretaciones «que propenda por el respeto de la dignidad humana y consecuentemente por la protección, garantía y promoción de los derechos humanos y de los derechos fundamentales consagrados a nivel constitucional»<sup>11,12</sup>"*

Por otra parte, la Sección Tercera de esta Corporación señaló siguiente:

*"(...) ello no es óbice para que esta Corporación dando aplicación al principio pro actione y en aras de garantizar el acceso a la administración de justicia, interprete la demanda y por vía de esta acción pueda adentrarse en un estudio de fondo del asunto y así establecer lo que es la operación administrativa y si se configuró en este caso, o si, al analizar los hechos encuentra demostrado que el actuar de la administración causó un daño antijurídico susceptible de ser reparado"<sup>13</sup>.*

<sup>10</sup> CONSEJO DE ESTADO, SECCIÓN CUARTA, Sentencia nro. 11001-03-15-000-2015-02080-01 de 30 de marzo de 2016.

<sup>11</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-438 de 2013.

<sup>12</sup> CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN CUARTA. Consejero Ponente: JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ. Bogotá, D.C., quince (15) de marzo de dos mil dieciocho (2018). Radicación número: 11001-03-15-000-2018-00059-00(AC). Actor: NELSON ENRIQUE CHAGUENDO MOMPOTES.

<sup>13</sup> CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA SUBSECCIÓN C. Consejero Ponente: JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS. Bogotá D. C., veinte (20) de noviembre de dos mil diecisiete (2017). Radicación número: 25000-23-26-000-2003-02283-01(36613). Actor: GABRIEL RAMÓN DÍAZ ORTIZ. Demandado: NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA - EJÉRCITO NACIONAL.

También en el presente caso resulta pertinente aplicar el principio de prevalencia del derecho sustancial sobre el formal, para concluir que en la demanda sí se pretendió la nulidad tanto del acto administrativo que impuso la sanción de multa nro. 0204 de 2014, como de la resolución que resolvió el recurso de apelación nro. 0769 de 2014 contra la resolución sanción, acto que en todo caso, fue citado como hecho relevante en el concepto de violación, además también de encontrarse descrito en las pretensiones, entre otros.

Sobre el particular, esta Corporación ha manifestado<sup>14</sup>:

*"En reiteradas oportunidades la jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>15</sup>, ha señalado que en los casos en los que no se expone en la demanda de forma clara el concepto de la violación, no se citan las normas violadas o se hace erradamente, el juez está en la obligación de interpretar las demandas que no ofrezcan la claridad suficiente para poner en marcha el proceso, lo cual es consecuente con el deber de administrar justicia consagrado en la Constitución Política, con el principio de prevalencia del derecho sustancial sobre el procedimental y con el derecho de los particulares de acceder a la administración de justicia, siempre que los elementos formalmente omitidos estén implícitos o pueden deducirse de su texto.*

*Además de lo anterior, es obligación de los jueces interpretar la demanda de modo que resulte útil y eficaz para los fines del proceso y para decidir de fondo los asuntos puestos en su conocimiento".*

(Subrayado fuera del texto original)

Ahora bien, en cuanto a la interpretación de la demanda, esta Sala Unitaria acoge los planteamientos expuestos por la recurrente, debido a que el Juez bajo determinadas circunstancias debe analizar: la demanda en su totalidad, la acción que fue incoada, junto con las pretensiones estipuladas y las pruebas aportadas; pues de no hacerlo incurriría en un error de hecho, que llevaría a proferir una sentencia arbitraria, por cuanto no deduce la solución adoptada en las reglas del derecho y los hechos del proceso, chocando con los postulados del sentido común.

En consecuencia, el papel del juez como aplicador y garante de la aplicación de la ley, no puede llegar a ser tan tajante en ciertos casos, pues dentro su libertad y ejecución tiene que interpretar jurídicamente, para un buen desempeño de su labor. Aunado a que con ello se protege el acceso a la administración de justicia sin formalismos innecesarios.

De lo anteriormente planteado, la Sección Tercera de esta Corporación ha expuesto:

*"Asumir una posición contraria por parte de la Sala, sería rendirle un culto injustificado a la forma por la simple forma, con desconocimiento del principio constitucional de prevalencia del derecho sustancial consagrado en el artículo*

<sup>14</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN A. Magistrado Ponente ALFONSO VARGAS RINCON, Bogotá D.C., diez (10) de octubre de dos mil trece (2013). Radicado número: 68001-23-31-000-2005-02297-01 Interno: 0185-12.

<sup>15</sup> CONSEJO DE ESTADO. SECCION QUINTA. Bogotá D.C. del 20 de enero de 2006. Radicado número 2004-00453-01, Sentencia nro. 2003-01292-01 (3678) del 27 de octubre de 2005.

*288 superior, en virtud del cual el juzgador está en el deber de interpretar la demanda, establecer la materia del litigio, con prescindencia de la forma...<sup>16</sup>.*

Como se pudo constatar, en el escrito de demanda el accionante omitió solicitar la nulidad de la Resolución nro. 0204 del 7 de febrero de 2014 por medio del cual se impone una sanción con multa de \$400.000.000 en numeral aparte, pero sí requirió la nulidad de la Resolución 769 de 2014 que resolvió el recurso de apelación y que dio fin a la discusión en sede administrativa. Razón por la cual, al no encontrarse la Resolución Sanción debidamente separada en las pretensiones, pero si en apartes del numeral primero del mismo inciso, no puede negarse el Tribunal a tramitar el medio de control instaurado por el demandante, por el solo hecho de no apartar las resolución, pues, por demás, en múltiples ocasiones se encontró inmersa la Resolución 0204 de 2014 en la demanda.

En ese orden, esta Sala Unitaria revocará la disposición jurídica acusada, pues, aun cuando el demandante se haya equivocado formalmente en la individualización de las pretensiones, la regla base de su reproche fue reproducida en otro acto administrativo que también fue demandado y, en consecuencia, debe primar el principio *pro actione* como expresión del derecho fundamental de acceso a la administración de justicia y de primacía de la realidad sobre las formalidades, desde los cuales ha de entenderse que el juez sin desbordar el marco positivo debe llevar por el cauce adecuado el proceso con el único propósito de impartir justicia.

Por lo tanto, esta Sala Unitaria observa que no prospera la excepción de inepta demanda propuesta de oficio por la Magistrada del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y, en consecuencia, se revocará la providencia apelada, por los motivos antes citados.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

### **RESUELVE:**

**PRIMERO: REVOCAR** la decisión que declaró la "*excepción de inepta demanda por indebida individualización de las pretensiones*", adoptada en el trámite de la audiencia inicial, llevada a cabo el 19 de septiembre de 2016, por la Subsección A, Sección Primera, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, y en su lugar:

**CONTINUAR** con el trámite del proceso.

**SEGUNDO:** Reconocer personería para actuar a la doctora MYRIAM MARLENY BERNAL MUNERA como apoderada de la Superintendencia Financiera, de acuerdo al poder obrante a folios 41 a 44 del cuaderno 3.

<sup>16</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA, SUBSECCIÓN C., M.P. OLGA MÉLIDA VALLE DE LA HOZ. Bogotá D.C. del 28 de febrero de 2011. Exp. 36713.

**TERCERO: DEVOLVER** al Tribunal de origen para lo de su cargo.

Cópiese, notifíquese y devuélvase el expediente al Tribunal de origen.  
Cúmplase.



**MILTON CHAVES GARCÍA**

