



**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN TERCERA – SUBSECCIÓN “B”**

**Consejero Ponente: Ramiro Pazos Guerrero**

Bogotá D. C., veinticinco (25) de septiembre de dos mil dieciocho (2018)

Radicación: 25000-23-36-000-2014-00237-01 (57017)  
Actor: BBVA COLOMBIA S.A.  
Demandado: Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público y otros  
Naturaleza: Controversias contractuales (Ley 1437 de 2011)

Recurso de queja

Procede el despacho a resolver el recurso de queja interpuesto por la parte demandante contra la decisión proferida en Sala Unitaria por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante la cual se rechazó por improcedente el recurso de apelación formulado por la parte actora, contra la decisión del magistrado conductor del proceso de denegar la práctica de unas pruebas.

## I. ANTECEDENTES

1. Por conducto de apoderado y en ejercicio del medio de control previsto en el artículo de la Ley 1437 de 2011, el Banco BBVA elevó las siguientes pretensiones:

1.1. La inaplicación con efectos *inter partes* del artículo 2º de la Resolución N°. 02 de 20 de junio de 2008, proferida por el Comité de Estabilidad Jurídica, por la cual se modifica la Resolución número 01 de 16 de diciembre de 2005 expedida por el Comité de Estabilidad Jurídica<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> “Artículo 2º. Modifícase el artículo 5º de la Resolución número 01 de 2005, expedida por el Comité de Estabilidad Jurídica, el cual quedará así:

1.2. La nulidad de la decisión adoptada en el acta N°. 7 del 9 de agosto de 2011 y confirmada mediante Resolución N°. 012 de 17 de mayo de 2012, decisiones a través de las cuales dispuso improbar el contrato de estabilidad jurídica propuesto por el BBVA Colombia.

1.3. El pago de los perjuicios de orden material, derivados de la expedición de los anteriores actos jurídicos.

La demanda invoca como causales de nulidad de los actos acusados falsa motivación y desviación de poder, al igual que la violación de la Ley 963 de 2005, y la vulneración del debido proceso y el principio de buena fe.

2. En la audiencia inicial de que trata el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011, se procedió a la resolución de las excepciones previas propuestas por las entidades demandadas, fijó la materia del litigio y procedió a resolver las solicitudes probatorias. En ese estado de la diligencia, el magistrado conductor negó la incorporación de los contratos y actas que obrantes en los archivos de la Secretaría Técnica del Comité de Estabilidad Jurídica, en tanto no especificó el objeto de la prueba y los documentos requeridos no guardan relación con la solicitud de contrato presentada por BBVA Colombia. También negó oficiar a la misma dependencia para que allegara un Informe Técnico al considerar que la petición de la prueba era amplia y general, sin que se pudiera analizar su conducencia, pertinencia y necesidad.

---

*"Artículo 5°. Quórum y decisiones. En las reuniones ordinarias, el Comité de Estabilidad Jurídica podrá deliberar con dos (2) de los siguientes miembros: Ministro de Comercio, Industria y Turismo, Ministro de Hacienda y Crédito Público y el Director del Departamento Nacional de Planeación o sus delegados. Cuando sea del caso, el quórum deliberatorio se adicionará con el Ministro del ramo en el que se efectúe la inversión o su delegado y con el Director de la entidad autónoma o su delegado cuando se trate de normas expedidas por dichas entidades. Las decisiones se adoptarán con la mayoría absoluta de los miembros asistentes a las mismas".*

*Las deliberaciones en las reuniones extraordinarias deberán contar con la presencia de la totalidad de los miembros del Comité de Estabilidad Jurídica establecidos en el literal b) del artículo 4° de la Ley 963 de 2005. Las decisiones se adoptarán por mayoría absoluta.*

*Las reuniones ordinarias deberán ser programadas para todo el año de acuerdo con las agendas de sus miembros y su cancelación deberá efectuarse con al menos cinco (5) días de anticipación. Las demás reuniones se considerarán extraordinarias.*

*Las reuniones del Comité de Estabilidad Jurídica serán presididas por el Ministro de Comercio, Industria y Turismo o su delegado".*

3. Inconforme con la decisión adoptada, el apoderado interpuso recurso de apelación señalando la relevancia de las pruebas solicitadas para la resolución del litigio, recurso que fue rechazado por improcedente por el conductor del proceso al señalar que los artículos 125 y 243 de la Ley 1437 de 2011, no confieren la posibilidad de impugnar las decisiones de los Tribunales cuando niegan el decreto de pruebas.

4. Desestimado el recurso de reposición interpuesto, el apoderado procedió a interponer la queja que fue concedido al tenor de lo dispuesto en el artículo 353 del Código General del Proceso.

## II. COMPETENCIA

Comoquiera que en el caso *sub examine* el recurso de queja fue interpuesto con posterioridad al 1º de enero de 2014, debe entenderse que las normas de remisión del artículo 245 del C.P.A.C.A. son las contenidas en el C.G.P., vigentes para el momento de formulación del recurso<sup>2</sup>.

De otro lado, respecto a la competencia de esta Corporación para conocer de los recursos de queja contra las decisiones adoptadas por los Tribunales Administrativos, el artículo 150 de la Ley 1437 de 2011 consagró lo siguiente:

*Artículo 150. Competencia del Consejo de Estado en segunda instancia y cambio de radicación. El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, **así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación por parte de los tribunales, o se conceda en un efecto distinto del que corresponda, o no se concedan los extraordinarios de revisión de unificación de jurisprudencia (...).** (Negrillas fuera del texto)*

De acuerdo con la norma antes citada y con lo dispuesto en el artículo 245 ibídem, corresponde al Consejo de Estado conocer el recurso de queja que se interponga contra las decisiones adoptadas por los Tribunales Administrativos en las cuales: i) se niegue la apelación; ii) se conceda la apelación en un efecto

---

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, auto del 25 de junio de 2014, exp. 49299, M.P. Enrique Gil Botero.

diferente o; iii) no se concedan los recursos extraordinarios de revisión y unificación de jurisprudencia.

Así las cosas, debido a que la decisión recurrida se refiere a un auto proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca que no concedió el recurso de apelación, esta Corporación tiene competencia para conocer del presente asunto.

Finalmente, la decisión respectiva debe ser adoptada por el magistrado ponente de acuerdo con lo señalado en el artículo 125 de la Ley 1437 de 2011.

#### - **Procedencia**

Ahora, comoquiera que el artículo 245 del C.P.A.C.A.<sup>3</sup> señala que en materia del recurso de queja se aplicarán las disposiciones del Código de Procedimiento Civil -hoy Código General del Proceso-, corresponde observar las reglas de interposición y trámite previstas en el artículo 353 de dicha normatividad<sup>4</sup>.

En primer lugar, el despacho pone de presente que de acuerdo con el artículo 353 del Código General del Proceso, el recurso de queja debe interponerse en subsidio del de reposición contra el auto que denegó la apelación, requisito que fue cumplido por el apoderado de la parte actora.

---

<sup>3</sup> El artículo en mención dispone: “**Artículo 245. Queja.** Este recurso procederá ante el superior cuando se niegue la apelación o se conceda en un efecto diferente, para que lo conceda si fuera procedente o corrija tal equivocación, según el caso. Igualmente, cuando no se concedan los recursos extraordinarios de revisión y unificación de jurisprudencia previstos en este Código. Para su trámite e interposición se aplicará lo establecido en el artículo 378 del Código de Procedimiento Civil.”

<sup>4</sup> Al respecto, la disposición prescribe lo siguiente: “**Artículo 353. Interposición y trámite.** El recurso de queja deberá interponerse en subsidio del de reposición contra el auto que denegó la apelación o la casación, salvo cuando este sea consecuencia de la reposición interpuesta por la parte contraria, caso en el cual deberá interponerse directamente dentro de la ejecutoria. // Denegada la reposición, o interpuesta la queja, según el caso, el juez ordenará la reproducción de las piezas procesales necesarias, para lo cual se procederá en la forma prevista para el trámite de la apelación. Expedidas las copias se remitirán al superior, quien podrá ordenar al inferior que remita copias de otras piezas del expediente. // El escrito se mantendrá en la secretaría por tres (3) días a disposición de la otra parte para que manifieste lo que estime oportuno, y surtido el traslado se decidirá el recurso. // Si el superior estima indebida la denegación de la apelación o de la casación, la admitirá y comunicará su decisión al inferior, con indicación del efecto en que corresponda en el primer caso.”

Respecto al término concedido para la remisión de las copias, el artículo 353 del Código General del Proceso<sup>5</sup> establece que se procederá en la forma prevista para el trámite de la apelación, el cual prescribe en el artículo 324 *ibídem* que la reproducción de las piezas que el juez señale será a costa del recurrente y estará sometida a los siguientes términos: i) cinco (5) días para el pago de las expensas necesarias –la expedición de las copias estará a cargo de la parte recurrente-, so pena de ser declarado desierto el recurso, ii) una vez suministradas las expensas, el secretario deberá expedir las copias necesarias para tramitar el recurso dentro de los tres (3) días siguientes al pago de las mismas y, finalmente, iii) el secretario deberá remitir las copias al superior dentro del término máximo de cinco (5) días.

Conforme a lo anterior, el despacho considera que aunque no obran dentro del expediente los documentos que certifican que la parte recurrente canceló el valor de las copias solicitadas dentro del término legal, puede inferirse que este requisito fue cumplido oportunamente por cuando el recurso de queja fue presentado ante esta Corporación dentro de los cinco (5) días siguientes a la entrega de las copias<sup>6</sup>.

### III. PROBLEMA JURÍDICO

Corresponde al despacho determinar si la decisión que rechazó por improcedente el recurso de apelación formulado por la parte actora, contra la

---

<sup>5</sup> “Artículo 353. Interposición y trámite del recurso de queja.

“El recurso de queja deberá interponerse en subsidio del de reposición contra el auto que denegó la apelación o la casación, salvo cuando este sea consecuencia de la reposición interpuesta por la parte contraria, caso en el cual deberá interponerse directamente dentro de la ejecutoria.

“Denegada la reposición, o interpuesta la queja, según el caso, el juez ordenará la reproducción de las piezas procesales necesarias, para lo cual se procederá en la forma prevista para el trámite de la apelación. Expedidas las copias se remitirán al superior, quien podrá ordenar al inferior que remita copias de otras piezas del expediente. (Subrayado fuera de texto)

“El escrito se mantendrá en la secretaría por tres (3) días a disposición de la otra parte para que manifieste lo que estime oportuno, y surtido el traslado se decidirá el recurso.

“Si el superior estima indebida la denegación de la apelación o de la casación, la admitirá y comunicará su decisión al inferior, con indicación del efecto en que corresponda en el primer caso.”

<sup>6</sup> Las copias se expidieron por la Secretaría de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 18 de abril de 2016 y fueron remitidas el día 20 del mismo mes y año a esta Corporación mediante Oficio n° 2016-ASC-175 (fl. 7 cuaderno único)

providencia que denegó la práctica de pruebas dentro del proceso de la referencia, se encuentra ajustado a las previsiones de la Ley 1437 de 2011, en particular a lo previsto en el artículo 243 de esa codificación.

#### IV. CONSIDERACIONES

La Sala considera que le asistió razón al tribunal cuando rechazó el recurso de apelación interpuesto contra la decisión proferida por el *a quo*, pues conforme al artículo 243 del CPACA las providencias contra las que procede ese medio de impugnación, son las siguientes:

*“Son apelables las sentencias de primera instancia de los Tribunales y de los Jueces. También serán apelables los siguientes autos proferidos en la misma instancia por los jueces administrativos:*

- “1. El que rechace la demanda.*
- 2. El que decrete una medida cautelar y el que resuelva los incidentes de responsabilidad y desacato en ese mismo trámite.*
- 3. El que ponga fin al proceso.*
- 4. El que apruebe conciliaciones extrajudiciales o judiciales, recurso que solo podrá ser interpuesto por el Ministerio Público.*
- 5. El que resuelva la liquidación de la condena o de los perjuicios.*
- 6. El que decreta las nulidades procesales.*
- 7. El que niega la intervención de terceros.*
- 8. El que prescinda de la audiencia de pruebas.*
- 9. El que deniegue el decreto o práctica de alguna prueba pedida oportunamente.*

*Los autos a que se refieren los numerales 1, 2, 3 y 4 relacionados anteriormente, serán apelables cuando sean proferidos por los tribunales administrativos en primera instancia.*

*El recurso de apelación se concederá en el efecto suspensivo, salvo en los casos a que se refieren los numerales 2, 6, 7 y 9 de este artículo, que se concederán en el efecto devolutivo.*

*“PARAGRAFO. La apelación solo procederá de conformidad con las normas del presente Código, incluso en aquellos trámites e incidentes que se rijan por el procedimiento civil.”* (Negrillas fuera del texto).

En ese orden de ideas, solamente son apelables ante el Consejo de Estado, los siguientes autos dictados por los Tribunales Administrativos: (i) el que rechace la demanda, (ii) el que decrete una medida cautelar y el que resuelva los incidentes de responsabilidad y desacato

en ese mismo trámite, (iii) el que ponga fin al proceso y (iv) el que apruebe conciliaciones extrajudiciales o judiciales. Por tanto, el auto que deniega el decreto o práctica de alguna prueba no es una de las providencias apelables ante el Consejo de Estado<sup>7</sup>.

En efecto, la Ley 1437 de 2011 modificó las reglas aplicables a la apelación de autos proferidos por los tribunales administrativos y, en el caso específico del auto que deniega el decreto de pruebas o prescinde de su práctica, solo contempló que fuera apelable cuando la decisión fuera proferida por los juzgados administrativos.

En consecuencia, el recurso de apelación contra la decisión que denegó la práctica de unas pruebas pedidas por la demandante es improcedente. Por lo tanto, el despacho declarará bien denegado el recurso de apelación.

Por lo expuesto, el despacho,

En mérito de lo expuesto, se

## **RESUELVE**

**PRIMERO: ESTIMAR BIEN DENEGADO** el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra el auto de 12 de abril de 2016, proferido por la Subsección “A” del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** Ejecutoriada esta providencia, por secretaría, devuélvase el expediente al tribunal de origen.

## **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

---

<sup>7</sup> Auto del 25 de junio de 2014. Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. C.P: Enrique Gil Botero. Exp: 49.299. Auto del 7 de febrero de 2014, expediente 20738 MP Jorge Octavio Ramirez Ramirez.

**RAMIRO PAZOS GUERRERO**  
**Magistrado**