

**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN A**  
**Consejero ponente: Rafael Francisco Suárez Vargas**

Bogotá, D. C., veintidós (22) de noviembre de dos mil dieciocho (2018).-

**Radicación: 080012333000201500845 01**  
**Número interno: 3906-2017**  
**Actor: Juan Carlos Muñoz Olmos**  
**Demandado: Municipio de Puerto Colombia, Atlántico.**  
**Sociedad de Gestión y Apoyo a la Autoridad de**  
**Tránsito de Puerto de Colombia S.A.S.**

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la decisión proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico, Sección B durante la audiencia inicial celebrada el día 24 de agosto de 2017, mediante la que declaró probada la excepción de inepta demandada respecto de la Sociedad de Gestión y Apoyo a la Autoridad de Tránsito de Puerto de Colombia S.A.S.

### **1. Antecedentes**

#### **1.1. Pretensiones<sup>1</sup>**

El señor Juan Carlos Muñoz Olmos en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho solicitó la nulidad del Oficio O.A.J. 2015-05-22-104 del 22 de mayo de 2015 expedido por la alcaldía municipal de Puerto

---

<sup>1</sup> Folios 71 y 72.

Colombia, Atlántico, a través del cual se negó la existencia de una relación laboral con el ente territorial enunciado y la Sociedad de Gestión y Apoyo a la Autoridad de Tránsito de Puerto de Colombia S.A.S. desde el año 2003 a la fecha.

A título de restablecimiento del derecho pidió: i) declarar la existencia de una relación laboral con el municipio enjuiciado, ii) ordenar al municipio de Puerto Colombia, Atlántico, pagar todos los salarios y prestaciones sociales a que tiene derecho a partir de la fecha de vinculación hasta que se produzca el pago y, la sanción moratoria por la no consignación de las cesantías de acuerdo con las Leyes 244 de 1995 y 344 de 1996.

## **1.2. Auto apelado**

El Tribunal Administrativo del Atlántico, Subsección B, en la audiencia inicial celebrada el día 24 de agosto de 2017<sup>2</sup> declaró probada la excepción de inepta demanda en relación con la Sociedad de Gestión y Apoyo a la Autoridad de Tránsito de Puerto de Colombia S.A.S.

En la providencia se señaló que el señor Muñoz Olmos únicamente reclamó mediante petición del 25 de abril de 2015 la existencia de contrato realidad ante el municipio de Puerto Colombia, Atlántico. De igual manera, indicó que en la demanda solo se enjuició el Oficio O.A.J. 2015-05-22-104 del 22 de mayo de 2015 emitido por el ente territorial en respuesta a la petición, empero ninguno proferido por la sociedad aludida.

---

<sup>2</sup> Folios 236 a 241.

Además, advirtió que no existe prueba que dé cuenta que la Sociedad de Gestión y Apoyo a la Autoridad de Tránsito de Puerto de Colombia S.A.S. hubiese participado en la expedición del acto demandado y tampoco que el señor Muñoz Olmos hubiese agotado la actuación administrativa ante tal entidad conforme con la exigencia del artículo 161 del CPACA.

Por estas razones, declaró probada la excepción de inepta demanda en relación con la sociedad en mención y dispuso continuar el proceso contra el municipio de de Puerto Colombia, Atlántico.

### **1.3. Recurso de apelación**

El apoderado del señor Muñoz Olmos presentó recurso de apelación contra la decisión aludida<sup>3</sup>.

En su intervención, manifestó que la excepción de inepta demanda declarada en relación con la Sociedad de Gestión y Apoyo a la Autoridad de Tránsito de Puerto de Colombia S.A.S. no puede prosperar por cuanto: i) a esta se le dio el debido traslado de la demanda, ii) se citó a la audiencia de conciliación prejudicial celebrada ante la Procuraduría 117 Judicial II para Asuntos Administrativos y no asistió, por lo que no puede alegar que desconocía la existencia de la reclamación y, iii) la sociedad asumió las funciones de operador de tránsito del municipio de Puerto Colombia, Atlántico y con ello, sus activos y obligaciones, lo que la convierte en la entidad que debe responder en el presente proceso.

---

<sup>3</sup> Folio 241 reverso. La intervención del recurrente se encuentra consignada en el cede visible en el folio 235 que contiene la audiencia inicial. Ver minuto 30:00" a 33:08".

## 2. Consideraciones

### 2.1. Asunto preliminar.

**2.1.1.** Previo a resolver el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte actora, se deben hacer las siguientes precisiones:

El artículo 125 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo<sup>4</sup> determinó que es competencia del magistrado ponente dictar los autos interlocutorios y de trámite, excepto en los que se emitan las decisiones contempladas en los ordinales 1.º, 2.º, 3.º y 4.º el artículo 243 *ibidem*<sup>5</sup>.

Como en el presente caso dio por terminado el proceso respecto de la Sociedad de Gestión y Apoyo a la Autoridad de Tránsito de Puerto de Colombia S.A.S., la decisión está contemplada en el numeral 3.º enunciado, por ende, el conocimiento del caso es competencia de la Sala de la Subsección.

**2.1.2.** De igual manera, la Sala precisa que, de conformidad con el ordinal 5.º del artículo 100 del CGP, solo puede declararse probada la excepción previa de «inepta demanda», cuando esta no cumple cualquiera de los requisitos

---

<sup>4</sup> «Artículo 125. De la expedición de providencias. Será competencia del juez o Magistrado Ponente dictar los autos interlocutorios y de trámite; sin embargo, en el caso de los jueces colegiados, las decisiones a que se refieren los numerales 1, 2, 3 y 4 del artículo 243 de este Código serán de la sala, excepto en los procesos de única instancia. Corresponderá a los jueces, las salas, secciones y subsecciones de decisión dictar las sentencias. Los autos que resuelvan los recursos de súplica serán dictados por las salas, secciones y subsecciones de decisión con exclusión del Magistrado que hubiere proferido el auto objeto de la súplica».

<sup>5</sup> Lo autos a los que alude el artículo son «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».

formales consagrados en los artículo 162 y 166 del CPACA, o en el evento en que exista indebida acumulación de pretensiones.

De esta manera, el juez de lo Contencioso Administrativo únicamente puede estudiar y declarar probada esta excepción cuando se configure alguno de estos supuestos. Las demás situaciones que se presenten deben ser examinadas de acuerdo con las otras excepciones previstas en el artículo 100 del CGP<sup>6</sup>.

En el presente caso, el *a quo* declaró probada la excepción de inepta demanda respecto de la Sociedad de Gestión y Apoyo a la Autoridad de Tránsito de Puerto de Colombia S.A.S. al encontrar que el señor Muñoz Olmos únicamente reclamó la existencia de la relación laboral ante el municipio de Puerto Colombia, Atlántico y no frente a la sociedad aludida.

Además, señaló que en la demanda solo se enjuició el Oficio O.A.J. 2015-05-22-104 del 22 de mayo de 2015 emitido por el ente territorial en respuesta a la petición. Dicho esto, concluyó que no se cumplió con el agotamiento de la actuación administrativa de que trata el artículo 161 del CPACA.

La Sala concluye de lo anterior, que la razón esbozada por el Tribunal para declarar probada la excepción de inepta demanda no encaja dentro de los supuestos que esta exige para su configuración, en tanto que no hizo alusión alguna a los requisitos formales de la demanda o a la acumulación indebida de pretensiones. Por ende, no era técnicamente correcto aducir en la providencia apelada que esta se probó.

---

<sup>6</sup> Esta ha sido la posición de la Sala en casos similares. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Segunda, Subsección A. Radicación: 250002342000201403722 01. Número interno: 2036-2016. Actor: Luis Eduardo Delgado Lozano. Demandado: Unida Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de Protección Social – UGPP-. Consejero ponente: Rafael Francisco Suárez Vargas. Bogotá, D. C. 26 de 2018.

Ahora, pese a lo expuesto, y en aras de garantizar el derecho a acceder a la administración de justicia, la Sala analizará el presente caso, empero con un enfoque dirigido a estudiar si el señor Muñoz Olmos debía agotar ante la Sociedad la Sociedad de Gestión y Apoyo a la Autoridad de Tránsito de Puerto de Colombia S.A.S. el requisito de procedibilidad de que trata el ordinal 2.º del artículo 161 del CPACA.

### **3. Problema jurídico**

Corresponde a la Sala establecer si correspondía al demandante agotar ante la Sociedad de Gestión y Apoyo a la Autoridad de Tránsito de Puerto de Colombia S.A.S. el requisito de procedibilidad de que trata el ordinal 2.º del artículo 161 del CPACA.

#### **3.1. Agotamiento de la actuación administrativa como requisito de procedibilidad para interponer el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho**

El artículo 161 del CPACA estableció los requisitos que deben cumplirse para la presentación de la demanda ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. De manera específica, sobre el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, preceptuó:

Artículo 161. Requisitos previos para demandar. La presentación de la demanda se someterá al cumplimiento de requisitos previos en los siguientes casos:

(...)

2. Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo particular **deberán haberse ejercido y decidido los recursos que de acuerdo con la ley fueren obligatorios**. El silencio negativo en relación con la primera petición permitirá demandar directamente el acto presunto. Si las autoridades administrativas no hubieran dado oportunidad de interponer los recursos procedentes, no será exigible el requisito al que se refiere este numeral (...) (Negrilla fuera de texto).

La normativa citada consagró la denominada actuación administrativa como un presupuesto procesal de carácter obligatorio para quien pretenda demandar la legalidad de un acto administrativo de contenido particular y concreto ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

En virtud de ella, el ciudadano debe, antes de instaurar el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, solicitar su reconocimiento ante la administración si esta no se ha pronunciado oficiosamente<sup>7</sup> y, de haberlo hecho, debatir la validez del acto ante esta; lo que puede hacer a través de la interposición de los recursos que la ley establece como obligatorios. De esta manera, se logra que esta revise los argumentos fácticos y jurídicos de la decisión y si es del caso, la revoque, modifique o aclare<sup>8</sup>.

Bajo tales supuestos, el agotamiento de la actuación administrativa constituye: i) una garantía de los derechos al debido proceso y defensa de los ciudadanos frente al actuar de la administración, porque permite debatir sus decisiones, ii) una oportunidad para que la administración reevalúe sus actos administrativos y corrija las equivocaciones contenidas en estos y, iii) un presupuesto procesal para presentar la demanda a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> De acuerdo con el artículo 4.º del CPACA la actuación administrativa puede iniciarse «1. Por quienes ejerciten el derecho de petición, en interés general. 2. **Por quienes ejerciten el derecho de petición, en interés particular.** 3. Por quienes obren en cumplimiento de una obligación o deber legal. 4. **Por las autoridades, oficiosamente**» (Resalta la Sala).

<sup>8</sup> Por su parte, la doctrina ha entendido el procedimiento administrativo como «una garantía de la adecuación de la actividad administrativo a criterios de objetividad y eficacia y, también, como una garantía del pleno respeto de los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la administración pública.» Luciano Parejo Alfonso. *Eficacia y administración*. Madrid, 1995, Once – Gavitas, 2002, pp.793 y ss. Jaime Orlado Santofimio Gamboa. *Compendio de Derecho Administrativo*. Cit. Pp. 421.

<sup>9</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda Subsección B. Consejero ponente: César Palomino Cortés. Radicación: 05001-23-33-000-2014-01730-01(3176-17). Actor: Ana María Vélez Tobón. Demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social- U.G.P.P. Bogotá D.C., 28 de febrero de 2018. «Esta exigencia legal implica entonces, salvo contadas excepciones, el ejercicio de los recursos de Ley frente a los actos administrativos de carácter particular y concreto, **fundamentalmente del recurso de apelación cuando éste resulta procedente, en tanto las normas de procedimiento administrativo han establecido su obligatoriedad a diferencia de los recursos de reposición y de queja cuyo ejercicio es meramente**

Ahora, el artículo 74 del CPACA establece los recursos que proceden contra los actos administrativos, entre los que incluyó el de reposición, apelación y el de queja, cuando se rechace este último.

De igual manera, el artículo 76 *ibidem* fijó el procedimiento que debe seguirse para la presentación de los medios de impugnación aludidos y además, en los incisos 4.º y 5.º señaló que el recurso de apelación «será obligatorio para acceder a la jurisdicción» mientras que «Los recursos de reposición y de queja no serán obligatorios».

Así las cosas, únicamente el recurso de apelación se torna en ineludible, luego cuando la administración otorgue la oportunidad para presentarlo, su interposición es forzosa antes de radicar la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, so pena de que esta no sea estudiada<sup>10</sup>.

Por el contrario, si la administración no ofrece la posibilidad de interponer el recurso aludido, quien pretenda demandar la nulidad de un acto administrativo puede acudir directamente a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, ello de conformidad con el inciso 2.º del ordinal 2.º del artículo 161 del CPACA según el cual «Si las autoridades administrativas no hubieran dado oportunidad de interponer los recursos procedentes, no será exigible el requisito al que se refiere este numeral».

### **3.2. Sobre las sociedades de economía mixta.**

---

**facultativo, so pena de tornarse improcedente el acceso a la vía judicial en aplicación de los preceptos legales anteriormente mencionados.»**. (Negrilla fuera de texto).

<sup>10</sup> Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda Subsección A. Consejero ponente: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren Bogotá, D.C., diecisiete (17) de agosto de dos mil once (2011). Radicación número: 76001-23-31-000-2008-00342-01(2203-10) Actor: Daniel Guillermo Calvache Mesías Demandado: Caja Nacional de Previsión Social - CAJANAL

La descentralización administrativa ha sido entendida como una forma de organización de los Estados unitarios que atenúa la centralización<sup>11</sup>. En virtud de ella, se transfieren competencias a entidades y organismos distintos del poder central, las cuales son autónomas en la gestión de las respectivas funciones<sup>12</sup>.

Una de las formas existentes de descentralización en el ordenamiento jurídico colombiano es la denominada por servicios, que consiste en otorgar a otras entidades públicas diferentes a las territoriales, una actividad especializada para que la ejerza de manera autónoma<sup>13</sup>.

Dentro de estas entidades se encuentran, conforme con el artículo 38 y 68 de la Ley 489 de 1998, entre otras, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta etc. La creación de estas debe venir precedida de la autorización de una ley, una ordenanza o un acuerdo, dependiendo si es nacional, departamental o municipal, tal como lo disponen los artículos 150 ordinal 7.º, 300 ordinal 7.º y 313 ordinal 6.º de la Constitución Política de 1991.

En lo que respecta a las sociedades de economía mixta el artículo 97 de la Ley 489 de 1998 las definió como «organismos autorizados por la ley, constituidos bajo la forma de sociedades comerciales con aportes estatales y

---

<sup>11</sup> Artículo 1.º de la Constitución Política de 1991. «El Estado unitario supone el principio de la centralización política, que se traduce en unidad de mando supremo, unidad en todos los ramos de la legislación, unidad en la administración de justicia y, en general, unidad en las decisiones de carácter político que tienen vigencia para todo el espacio geográfico nacional», Sentencia C-216 de 1994.

<sup>12</sup> Sentencia C-727 de 2000, magistrado ponente Vladimiro Naranjo Mesa. También ha sido definida como «la facultad que se le atribuye a determinadas entidades públicas para gobernarse por sí mismas, mediante el otorgamiento de funciones específicas que son ejercidas autónomamente», sentencia C-216 de 1994.

<sup>13</sup> Sentencia C-736 de 2007, magistrado ponente Marco Gerardo Monroy Cabra.

de capital privado, que desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial conforme a las reglas de Derecho Privado, salvo las excepciones que consagra la ley». En cuanto a sus características la jurisprudencia ha señalado las siguientes<sup>14</sup>:

g. Resumen. Con fundamento en las disposiciones constitucionales y legales citadas, la jurisprudencia y la doctrina han identificado las características más importantes de las sociedades de economía mixta, que se sintetizan así:

(i) Su creación debe ser ordenada o autorizada por la ley, cuando se trate de sociedades del orden nacional, o por las ordenanzas departamentales o los acuerdos municipales o distritales, en los casos de sociedades de estos niveles de la administración. (ii) Su objeto consiste en la realización de actividades industriales o comerciales (...) (iii) Su capital está conformado por aportes de particulares y de la Nación o de otras entidades públicas de cualquier clase, siempre que no se trate de meras inversiones financieras de carácter transitorio (o de tesorería) (iv) **Son entidades descentralizadas por servicios, vinculadas a la Rama Ejecutiva del poder público en los órdenes nacional, departamental, distrital o municipal, motivo por el cual forman parte de la administración pública.** (v) **Están dotadas de personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa y financiera, por lo cual sus activos y rentas no forman parte del presupuesto general de la Nación.** Sin perjuicio de lo anterior, sus excedentes o utilidades constituyen “recursos de capital” para la Nación, en la proporción que corresponda a esta dentro del capital de dichas compañías. (vi) **Deben estar vinculadas a un ministerio o departamento administrativo (en el orden nacional).** (vii) En su organización, funcionamiento y actividad están sometidas al derecho privado, con excepción de aquellos aspectos a los cuales se apliquen principios y reglas de derecho público, por disponerlo así expresamente la Constitución o la ley. Adicionalmente, aquellas sociedades que tengan una participación estatal igual o superior al 90% están sometidas al mismo régimen de las empresas industriales y comerciales del Estado. (Resalta la Sala).

Conforme con lo expuesto, la sociedades de economía mixta por su naturaleza jurídica y de acuerdo con el artículo 38 y el párrafo primero del artículo 68 de la Ley 489 de 1998<sup>15</sup> están vinculadas a la rama ejecutiva como

---

<sup>14</sup> Consejo de Estado Sala de Consulta y Servicio Civil. Radicado: 11001-03-06-000-2014-00073-00(2206) Actor: Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Consejero ponente: Augusto Hernández Becerra. Bogotá, D.C. 4 de septiembre de 2014. Referencia: Democratización de la propiedad accionaria del Estado. Enajenación de la participación de sociedades de economía mixta en el capital de otras empresas. Inversión del producto obtenido con la venta.

<sup>15</sup> «Artículo 68. Entidades Descentralizadas. Son entidades descentralizadas del orden nacional, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado,

ente descentralizado por servicios, por lo que conservan su calidad de entidad estatal pese a que tiene capital privado<sup>16</sup>, además gozan de personería jurídica y autonomía administrativa.

En lo que se refiere a esta última, toda vez que se trata de una entidad descentralizada por servicios, esta no es absoluta por virtud de su vinculación con la rama ejecutiva. Así, se encuentran sometidas al denominado «control de tutela» que presupone la supervisión y orientación ejercida por otra autoridad en procura de que se cumplan las funciones asignadas de acuerdo con las políticas trazadas<sup>17</sup>.

El control de tutela aludido no implica que se tenga dominio sobre las decisiones propias de la entidad descentralizada en el cumplimiento de sus funciones, tal como lo dispone el artículo 105 de la Ley 489 de 1998 que preceptúa que « El control administrativo sobre las entidades descentralizadas no comprenderá la autorización o aprobación de los actos específicos que conforme a la ley compete expedir a los órganos internos de esos organismos y entidades».

En ese sentido, la jurisprudencia ha sido clara en señalar que el control ejercido no es jerárquico ni debe obligar a la toma de las decisiones que operen dentro de las competencias legales de la entidad descentralizada, y

---

las sociedades públicas **y las sociedades de economía mixta** (...) Parágrafo 1. De conformidad con el inciso segundo del artículo 210 de la Constitución Política, el régimen jurídico aquí previsto para las entidades descentralizadas **es aplicable a las de las entidades territoriales** sin perjuicio de las competencias asignadas por la Constitución y la ley a las autoridades del orden territorial» (Resalta la Sala).

<sup>16</sup> «No obstante estar constituidas bajo la forma de sociedades comerciales, no son particulares. Son organismos que hacen parte de la estructura de la Administración Pública, pertenecen al nivel descentralizado y son organismos vinculados». Sentencia C-316 de 2003 magistrado ponente Jaime Córdoba Triviño y C-629 de 2003.

<sup>17</sup> Sentencia C-727 de 200, magistrado ponente Vladimiro Naranjo Mesa.

ha considerado que «una interpretación contraria desvirtuaría el mecanismo de la descentralización. Hace referencia, más bien y sobre todo, a la armonización y coordinación de políticas administrativas, como lo ordena la Constitución»<sup>18</sup>.

Así las cosas, las entidades descentralizadas por servicios, entre ellas las sociedades de economía mixta, gozan de personería jurídica y autonomía administrativa, que aunque no es absoluta por estar sometidas al denominado control de tutela, ello no implica que su actuar dependa de la entidad a la cual está vinculada, a quien solo le corresponde supervisar el cumplimiento de sus funciones.

#### **4. Caso concreto.**

En el presente caso, el Tribunal en primera instancia declaró probada la excepción de inepta de la demanda respecto de la Sociedad de Gestión y Apoyo a la Autoridad de Tránsito de Puerto de Colombia S.A.S. al encontrar que el señor Muñoz Olmos únicamente reclamó la existencia de la relación laboral ante el municipio de Puerto Colombia, Atlántico y solo se enjuició el Oficio O.A.J. 2015-05-22-104 del 22 de mayo de 2015 emitido por el ente territorial. Dicho esto, concluyó que no se cumplió con el agotamiento de la actuación administrativa de que trata el artículo 161 del CPACA.

Por su parte, el señor Muñoz Olmos recurrió la decisión argumentando que la excepción no puede prosperar porque a la Sociedad de Gestión y Apoyo a la Autoridad de Tránsito de Puerto de Colombia S.A.S. se le dio el debido traslado de la demanda, se citó a la audiencia de conciliación prejudicial y esta asumió

---

<sup>18</sup> *Ibídem.*

las funciones de operador de tránsito que correspondía al municipio de Puerto Colombia y con ello, sus activos y obligaciones, lo que la convierte en la entidad que debe responder en el presente proceso.

Pues bien, en el presente caso se encuentra probado lo siguiente:

- El demandante radicó el día 30 de abril de 2015 ante la alcaldía del municipio de Puerto Colombia, derecho de petición en el que solicitó al alcalde municipal declarar la existencia de una relación laboral con el ente territorial por desempeñarse como agente regulador de tránsito desde el año 2007 en adelante<sup>19</sup>.

- El municipio negó lo pedido mediante Oficio O.A.J. 2015-22-104 del 22 de mayo de 2015 el cual no consagró la oportunidad de ser recurrido<sup>20</sup>.

- El oficio en mención fue el único demandado en el presente proceso y como consecuencia de su nulidad el demandante solicitó declarar la existencia de la relación laboral con el municipio de Puerto Colombia, Atlántico, y el pago de los salarios y prestaciones sociales dejadas de percibir<sup>21</sup>.

- La Sociedad de Gestión y Apoyo a la Autoridad de Tránsito de Puerto de Colombia S.A.S demandada, es una sociedad de economía mixta del orden municipal, creada con autorización del Concejo Municipal de Puerto Colombia a través del Acuerdo 014 del 10 de julio de 2008<sup>22</sup>, tal como se desprende de

---

<sup>19</sup> Folios 36 y 37.

<sup>20</sup> Folio 38.

<sup>21</sup> Folios 86 y 87.

<sup>22</sup> Folios 39 a 41.

la copia de este acto administrativo y del certificado de existencia y representación allegado al proceso<sup>23</sup>.

- Dentro del expediente no existe copia del derecho de petición presentado ante la sociedad aludida reclamando la existencia del contrato realidad.

Se desprende de lo expuesto, que la actuación administrativa fue agotada solamente ante el ente territorial, empero no así frente a la sociedad mencionada, razón por la que debe concluirse que el demandante no cumplió, respecto de esta, con el requisito de procedibilidad consagrado en el ordinal 2.º del artículo 161 del CPACA, luego no se le otorgó la posibilidad de pronunciarse sobre lo que es objeto de demanda.

Ahora, el demandante alegó que la sociedad demandada hace parte del municipio de Puerto Colombia, Atlántico, y que por lo tanto, no era necesario agotar la actuación administrativa ante ella, bastando solo acudir al ente territorial.

Pues bien, sobre el particular debe precisarse que la sociedad referida es una sociedad de economía mixta del orden municipal, creada con autorización del Concejo Municipal de Puerto Colombia a través del Acuerdo 014 del 10 de julio de 2008 y cuya función, de acuerdo con el certificado de existencia y representación<sup>24</sup> allegado al proceso es «servir como organismo de apoyo a la autoridad de tránsito del municipio de Puerto Colombia en la tramitación de las especies reglamentarias, el recaudo de las multas, el aporte de pruebas de infracciones de tránsito y derechos de tránsito (...)».

---

<sup>23</sup> Folios 42 a 45.

<sup>24</sup> Folios 42 a 44.

Por su naturaleza jurídica y de acuerdo con lo explicado en esta providencia, la entidad hace parte de la rama ejecutiva del orden territorial como ente descentralizado por servicios, por lo que es una entidad estatal y goza de personería jurídica y autonomía administrativa.

Por ende, sí correspondía al señor Muñoz Olmos agotar la actuación administrativa ante dicha sociedad puesto que, aunque sobre esta recae el control de tutela, ello no significa que el municipio de Puerto Colombia, Atlántico, a la cual está vinculada, puede reemplazarla en el ejercicio de sus funciones administrativas.

En virtud de lo expuesto, la Sala concluye que en el *sub examine* contrario a lo que dispuso el *a quo*, no se configuró la excepción de «ineptitud de la demanda» sino la de falta de agotamiento de la actuación administrativa por parte del señor Juan Carlos Muñoz Olmos respecto de la Sociedad de Gestión y Apoyo a la Autoridad de Tránsito de Puerto de Colombia S.A.S, de acuerdo con lo expuesto en el acápite 2.1.2. de esta providencia.

Por esta razón, se confirmará la decisión proferida por el Tribunal Administrativo de Atlántico, Subsección B en la audiencia inicial celebrada el día 24 de agosto de 2017, en cuanto declaró terminado el proceso en relación con la sociedad enunciada y se dispuso su continuación contra el municipio de Puerto Colombia, Atlántico, empero por las razones expuestas.

En mérito de lo expuesto, la Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Segunda – Subsección A del Consejo de Estado,

## **Resuelve**

**Confirmar** la decisión proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico, Subsección B en la audiencia inicial celebrada el día 24 de agosto de 2017, en cuanto declaró terminado el proceso en relación con la Sociedad de Gestión y Apoyo a la Autoridad de Tránsito de Puerto de Colombia S.A.S y se dispuso su continuación contra el municipio de Puerto Colombia, Atlántico, empero por las razones expuestas.

Ejecutoriado este auto, devuélvase el expediente al tribunal de origen para lo de su cargo.

**Cópiese, notifíquese, cúmplase**

**WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ  
HERNÁNDEZ**

**GABRIEL VALBUENA**

**RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS**

YSB/GRA