



## CONSEJO DE ESTADO

### SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

#### SECCIÓN TERCERA

#### SUBSECCIÓN A

**Consejera ponente: MARÍA ADRIANA MARÍN**

Bogotá, D.C., tres (3) de febrero de dos mil veintitrés (2023)

**Radicación número: 8100-1233-9000-2018-00021-01(69051)**

**Actor: CIRO ALFONSO PINTO RAMÍREZ Y OTROS**

**Demandado: NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA-EJÉRCITO NACIONAL**

**Medio de control: REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO**

El Despacho resuelve el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra el auto de 13 de diciembre de 2019, mediante el cual el Tribunal Administrativo de Arauca rechazó, por extemporánea, la reforma de la demanda.

#### **I. Antecedentes<sup>1</sup>**

1. El 8 de febrero de 2018, los señores Ciro Alfonso Pinto Ramírez y otros interpusieron demanda en ejercicio del medio de control de reparación de los perjuicios colectivos causados a un grupo, en contra de la Nación-Ministerio de Defensa-Ejército Nacional, con el fin de que se le condenara al pago de los perjuicios ocasionados a raíz del atentado terrorista perpetrado el 8 de febrero de 2016, en las instalaciones de la Décima Octava Brigada del Ejército Nacional, ubicada en el municipio de Arauca.

2. El Juzgado Segundo Administrativo de Arauca, en proveído de 12 de febrero de 2018, se declaró incompetente para conocer del asunto y ordenó remitir el proceso al Tribunal Administrativo de Arauca (fl. 59 índice 2, archivo 25).

3. Mediante auto de 9 de marzo de 2018, el Tribunal Administrativo de Arauca inadmitió la demanda, con el fin de que se precisara la cuantía y se estimara el

---

<sup>1</sup> El expediente obra en formato digital.



valor del perjuicio reclamado a título de alteración a las condiciones de existencia (fl. 65 índice 2, archivo 25).

4. Cumplido el requerimiento, en auto de 6 de abril de 2018, el Tribunal Administrativo de Arauca admitió la demanda. En esa providencia se advirtió a las partes que *“en los aspectos no regulados en la Ley 472 de 1998, al presente medio de control se aplicará el Código General del Proceso, conforme lo prevé el artículo 68 de la aludida ley”*. Las notificaciones se efectuaron en debida forma (fls. 85-89 índice 2, archivo 26).

5. Según constancia secretarial que obra en el proceso, el término de 25 días de que trata el artículo 612 del Código General del Proceso, previo al traslado del auto admisorio, corrió entre el 16 de abril y el 22 de mayo de 2018 (fl. 90 índice 2, archivo 26).

En constancia secretarial posterior, se corrió traslado de la demanda, por el término de 10 días, comprendidos entre el 23 de mayo y el 6 de junio de 2018 (fl. 119 índice 2, archivo 26).

El 12 de junio de 2018 se corrió traslado de las excepciones propuestas por la parte demandada (fl. 120 índice 2, archivo 26).

6. En proveído de 22 de junio de 2018 se citó a las partes a la audiencia de conciliación de que trata el artículo 61 de la Ley 472 de 1998. La decisión se notificó mediante estado de 25 de junio de 2018 y a través de mensaje de correo electrónico enviado ese mismo día (fl. 129 índice 2, archivo 26).

7. El 25 de junio de 2018, la parte actora interpuso recurso de reposición contra el auto de 22 de junio de 2018, por considerar que se obvió el trámite establecido en el artículo 101 del Código General del Proceso para resolver la excepción previa de caducidad propuesta por la entidad demandada, según el cual, se debía proferir pronunciamiento al respecto, previo a la fijación de fecha y hora para la audiencia inicial (fls. 134-136 índice 2, archivo 26).

8. El 26 de junio de 2018, la parte actora presentó reforma de la demanda, en la que incluyó nuevos demandantes y aportó pruebas adicionales (fls. 142-183 índice 2, archivo 27).



Radicación número: 81001-23-39-000-2018-00021-01(69051)  
Actor: *Ciro Alfonso Pinto Ramírez y otros*  
Demandado: *Nación-Ministerio de Defensa-Ejército Nacional*  
Medio de control: *reparación de los perjuicios causados a un grupo*

9. A través de auto de 6 de julio de 2018, se ordenó suspender la diligencia de conciliación hasta tanto se resolviera el recurso de reposición interpuesto por la parte actora contra el proveído de 22 de junio de 2018 (fl. 458 índice 2, archivo 27).

10. Mediante providencia de 22 de octubre de 2019, al resolver el aludido recurso de reposición presentado por la parte actora, se confirmó lo resuelto en el auto de 22 de junio de 2018. En la misma decisión se rechazó, por extemporánea, la reforma de la demanda presentada por la parte actora, y se fijó nueva fecha y hora para celebrar audiencia de conciliación (fls. 468-469 índice 2, archivo 27). El auto se notificó por estado de 23 de octubre de 2019 y mediante mensaje de correo electrónico enviado en la misma fecha.

11. El 28 de octubre de 2019, la parte actora interpuso recurso de apelación contra el auto de 22 de octubre de 2019, respecto al rechazo de la reforma de la demanda (fls. 471-473 índice 2, archivo 27).

12. Mediante auto de 13 de diciembre de 2019 se dejó sin efecto el proveído de 22 de octubre de 2019, únicamente en lo referente al rechazo de la reforma de la demanda, por cuanto la decisión no fue proferida en Sala; en lo demás, se mantuvo incólume la decisión. En la misma providencia, se rechazó por extemporánea la reforma de la demanda, bajo el siguiente razonamiento (fls. 476-477 índice 2, archivo 27):

*[E]n lo que atañe a las “acciones de grupo” o procesos con pretensión de “reparación de los perjuicios colectivos causados a un grupo”, la oportunidad para formular la reforma de la demanda va desde la presentación de la demanda hasta antes de que se fije hora y fecha de la diligencia de conciliación de que trata el artículo 61 de la Ley 472 de 1998.*

*De acuerdo con lo anterior, en el caso concreto, el demandante podía reformar la demanda desde el 8 de febrero de 2018 (fecha de presentación de la demanda fls. 12 y 23), hasta el 21 de junio del 2018 (día antes al que se citó a diligencia de conciliación fl. 129), pero lo hizo en forma extemporánea, el 26 de junio de 2018 (fls. 142-455) pues ya se había proferido el auto del 22 de junio de 2018, el cual como ya se expuso, quedó en firme al ser confirmado en la providencia del 22 de octubre de 2019 y no es objeto de pronunciamiento en este momento procesal.*

La decisión se notificó en estado de 14 de enero de 2020 y mensaje de correo electrónico enviado en esa misma fecha.

13. El 17 de enero de 2020, la parte actora interpuso recurso de apelación contra el auto de 13 de diciembre de 2019, mediante el cual se rechazó la reforma de la demanda. Adujo que la caducidad del medio de control ejercido se rige por lo



dispuesto en la Ley 1437 de 2011; además, el auto que citó a audiencia de conciliación no se encontraba en firme cuando se reformó la demanda, pues había sido impugnado mediante reposición. Por lo anterior, solicitó emitir pronunciamiento “sobre la excepción previa de caducidad propuesta por la demandada y, si es del caso, se admita la reforma de la demanda presentada dentro del medio de control referido y se ordene continuar con el proceso” (fls. 491-493 índice 2, archivo 27).

14. El recurso de apelación fue concedido en proveído de 25 de noviembre de 2020; sin embargo, el expediente fue remitido a esta Corporación sólo hasta el 26 de septiembre de 2022, una vez fue digitalizado en su totalidad.

15. El proceso ingresó al Despacho para decidir el recurso interpuesto, el 25 de octubre de 2022.

## II. Consideraciones

### 1. Competencia de la Sala y recurso procedente

Corresponde a la Sala adoptar la presente decisión, en consideración a lo dispuesto en el artículo 125<sup>2</sup>, 150<sup>3</sup> y 243<sup>4</sup>, numeral 1º del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -CPACA-, antes de la reforma introducida por la Ley 2080 de 2021<sup>5</sup>, por tratarse de decisión adoptada por Tribunal Administrativo, mediante la cual se rechazó la reforma de la demanda.

El recurso de apelación es procedente, en atención a lo establecido en el artículo 321, numeral 1<sup>o6</sup> del Código General del Proceso -CGP-.

---

<sup>2</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>3</sup> Artículo 150. “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 o de unificación de jurisprudencia”.

<sup>4</sup> Artículo 243. “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. (...)”.

<sup>5</sup> No son aplicables las modificaciones introducidas por la Ley 2080 de 2021 porque para el momento en el que se profirió la decisión impugnada y se interpuso el recurso dicha normativa aún no se encontraba vigente. Por la misma razón, tampoco resultan aplicables las disposiciones del Decreto 806 de 4 de junio de 2020.

<sup>6</sup> Artículo 321. “Son apelables las sentencias de primera instancia, salvo las que se dicten en equidad. También son apelables los siguientes autos proferidos en primera instancia:  
1. El que rechace la demanda, su reforma o la contestación a cualquiera de ellas. (...)”.



## 2. Oportunidad

El artículo 322 del CGP señala que *“la apelación contra la providencia que se dicte fuera de audiencia deberá interponerse ante el juez que la dictó, en el acto de su notificación personal o por escrito dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación por estado”*.

En el presente asunto, el auto de 13 de diciembre de 2019, mediante el cual se rechazó la reforma de la demanda, fue notificado por estado de 14 de enero de 2020; por ende, el plazo para recurrirlo vencía el 17 de enero de 2020, día en el que fue radicado.

## 3. Caso concreto

Corresponde a la Sala determinar si la reforma de la demanda se presentó en tiempo.

En criterio de la parte actora, la caducidad se encuentra regulada por el CPACA y, en todo caso, el auto de 22 de junio de 2018, por el cual se citó a audiencia de conciliación, no se encontraba en firme cuando se presentó la modificación, por lo que debió admitirse la reforma de la demanda.

La Sala advierte, como primera medida, que el medio de control de reparación de los perjuicios causados a un grupo se encuentra regulado por norma especial, contenida en la Ley 472 de 1998. No obstante, con la entrada en vigencia del CPACA, se establecieron reglas específicas en cuanto a la competencia, la caducidad y las pretensiones, aplicables a este tipo de procesos. En lo demás, el procedimiento debe seguir las reglas de la Ley 472 de 1998, por ser especial para estos asuntos y, en lo no contemplado, es aplicable el ordenamiento de procedimiento civil, por remisión expresa del artículo 68<sup>7</sup> de dicha ley especial.

En ese entendido, si bien el término de caducidad se rige por las normas del CPACA, como mencionó el apelante, dicho plazo es aplicable únicamente para determinar la oportunidad de la demanda, pero no se extiende a su reforma, pues una vez trabada la litis, el proceso debe consultar las normas de procedimiento que le resulten aplicables. Cabe mencionar, además, que de acuerdo con el entendimiento de la Corte Constitucional y de esta Corporación, el término de

---

<sup>7</sup> Artículo 68. *“En lo que no contraríe lo dispuesto en las normas del presente título, se aplicarán a las Acciones de Grupo las normas del Código de Procedimiento Civil”*.



caducidad en las acciones de grupo opera respecto del grupo y no respecto de cada uno de sus integrantes<sup>8</sup>.

Una situación diferente sería si el apoderado de los nuevos demandantes hubiera interpuesto acciones individuales de reparación directa por los hechos que se debaten en este proceso, caso en el cual cada juez habría determinado la oportunidad de la demanda, en atención a lo dispuesto en el artículo 164 del CPACA, sin perjuicio de que, con posterioridad, dichos asuntos hubieran podido ser acumulados a esta causa.

Ahora bien, se observa que la ley 472 de 1998 no contempla una etapa especial para la reforma de la demanda; sin embargo, en el artículo 55 establece las siguientes oportunidades para integrar el grupo:

*Artículo 55. Integración al grupo. Cuando la demanda se haya originado en daños ocasionados a un número plural de personas por una misma acción u omisión, o por varias acciones u omisiones, derivadas de la vulneración de derechos o intereses colectivos, **quienes hubieren sufrido un perjuicio podrán hacerse parte dentro del proceso, antes de la apertura a pruebas**, mediante la presentación de un escrito en el cual se indique su nombre, el daño sufrido, el origen del mismo y el deseo de acogerse al fallo y de pertenecer al conjunto de individuos que interpuso la demanda como un mismo grupo. Quien no concorra al proceso<sup>9</sup>, podrá acogerse posteriormente, dentro de los veinte (20) días siguientes a la publicación de la sentencia, suministrando la información anterior, pero no podrá invocar daños extraordinarios o excepcionales para obtener una indemnización mayor y tampoco se beneficiará de la condena en costas.*

*La integración de nuevos miembros al grupo, con posterioridad a la sentencia, no incrementará el monto de la indemnización contenida en ella.*

*Las acciones individuales relativas a los mismos hechos podrán acumularse a la acción de grupo, a solicitud del interesado. En este evento, el interesado ingresará al grupo, terminará la tramitación de la acción individual y se acogerá a los resultados de la acción de grupo.*

---

<sup>8</sup> En sentencia T-191 de 2009, la Corte explicó, por ejemplo, que “el término extintivo para promover la acción de grupo debe distinguirse del término de caducidad de la acción que corresponde a cada persona del grupo de manera individual, cuyo término extintivo puede o no coincidir con el derecho de accionar del grupo considerado como tal. De esta forma, puede presentarse una situación en la cual caduca el derecho de accionar en grupo, pero ello no implica la extinción del derecho para demandar la pretensión de que es titular cada persona por separado”.

El Consejo de Estado ha dicho; además, que para la contabilización del término de caducidad en la acción de grupo es menester diferenciar entre la ocurrencia de un daño que se ejecuta y perfecciona mediante una sola acción u omisión y es determinable de manera objetiva en el tiempo; y la ocurrencia de un daño continuo o de tracto sucesivo cuya acción vulnerante causante del daño no ha cesado, caso último en el cual el término de la caducidad no empieza a correr en tanto los daños se sigan produciendo, por mucho que sea el tiempo transcurrido desde que tuvo lugar el hecho que los desencadenó.

Al respecto, consultar Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 2 de junio de 2005, rad. 2000-0008, M.P. Alier Hernández y Sección Primera, auto de 8 de mayo de 2003, rad.2002-00995-01, M.P. Camilo Arciniegas Andrade.

<sup>9</sup> La redacción inicial de la disposición señalaba que la integración ocurrida con posterioridad a la publicación de la sentencia era viable, “siempre y cuando su acción no haya prescrito y/o caducado de conformidad con las disposiciones vigentes”; sin embargo, dicha expresión fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional, en sentencia C-241 de 1º de abril de 2009, M.P. Nilson Pinilla Pinilla.



En el caso que se analiza, la intención de la parte actora con la presentación del escrito modificatorio de la demanda fue incluir nuevos demandantes y adjuntar pruebas adicionales. Como la solicitud se presentó con anterioridad a la apertura del período probatorio debió ser admitida, en lo que concierne a la integración del grupo, sin que fuera necesario remitirse al procedimiento establecido en el Código General del Proceso, toda vez que dicho ordenamiento se aplica sólo de manera residual.

No ocurre lo mismo con la solicitud dirigida a aportar nuevas pruebas, la cual sí debía estudiarse a la luz de las disposiciones del ordenamiento procesal civil, según se explica a continuación.

De conformidad con lo dispuesto en la Ley 472 de 1998, el proceso iniciado en ejercicio de la acción de grupo consta de cuatro etapas: i) la primera comprende la interposición de la demanda, su admisión, contestación y proposición de excepciones; ii) la segunda, incluye la petición, decreto y cumplimiento de medidas cautelares, y el agotamiento de la diligencia de conciliación; iii) la tercera etapa corresponde al período probatorio, y iv) en la última fase del proceso, tienen lugar la presentación de los alegatos de conclusión, la adopción de la sentencia y la interposición de los recursos procedentes.

Como la normativa especial no estableció una oportunidad específica para presentar la reforma de la demanda, corresponde remitirse al Código General del Proceso, por ser el ordenamiento de procedimiento civil aplicable al caso, en consideración al momento en el que fue presentada la demanda.

El artículo 93 del citado Código General del Proceso dispone que *“el demandante podrá corregir, aclarar o reformar la demanda en cualquier momento, desde su presentación y hasta antes del señalamiento de la audiencia inicial”*.

Si bien en el proceso de acción de grupo no se celebra la audiencia inicial, puede entenderse válidamente -tal como lo hizo el tribunal de primera instancia- que el plazo para modificar el escrito introductorio se extendió hasta antes del señalamiento de la primera audiencia que se celebra en dicho procedimiento, es decir, la de conciliación de que trata el artículo 61 de la Ley 472 de 1998, por cuanto es la diligencia posterior a la primera etapa del proceso, que corresponde a la formulación de la demanda, la contestación a la misma y la decisión de



Radicación número: 81001-23-39-000-2018-00021-01(69051)  
Actor: *Ciro Alfonso Pinto Ramírez y otros*  
Demandado: *Nación-Ministerio de Defensa-Ejército Nacional*  
Medio de control: *reparación de los perjuicios causados a un grupo*

excepciones previas; además, su celebración es inmediatamente previa al período probatorio, al igual que ocurre en el procedimiento civil.

En esa medida, se tiene que en auto de 22 de junio de 2018 se fijó fecha para llevar a cabo la audiencia de conciliación; sin embargo, esa decisión fue impugnada mediante reposición, recurso que fue resuelto a través de proveído de 22 de octubre de 2019. A diferencia de lo que ocurre con el auto que cita a la audiencia inicial, el cual no es susceptible de ser impugnado<sup>10</sup>, el proveído que fija la audiencia de conciliación en la acción de grupo sí puede ser recurrido.

El Tribunal de primera instancia indicó que, el señalamiento de la audiencia de conciliación se había producido con el auto de 22 de junio de 2018, sin tener en cuenta el recurso de reposición que cursó contra esa decisión. Para esta Sala es claro que la convocatoria a la audiencia de conciliación quedó en firme una vez se resolvió el recurso de reposición, por medio del auto de 22 de octubre de 2019, y se notificó esa providencia, pues antes de ese momento la decisión no había cobrado ningún efecto jurídico<sup>11</sup>; luego no resultaba de obligatorio cumplimiento para los sujetos procesales.

El entendimiento del tribunal de primera instancia impone una distinción, sin justificación, en cuanto a la efectividad del auto de 22 de junio de 2018, sujeto al resultado del recurso de reposición que se interpuso contra esa decisión; así, si la impugnación hubiera prosperado, la fijación de la fecha y hora establecida en la providencia inicial se hubiera reputado inexistente; empero, ante la negativa del recurso, como ocurrió, se otorgó efectos inmediatos a lo decidido en el auto confirmado, como si no hubiera sido refutado.

De acuerdo con lo anterior, la oportunidad para presentar la reforma de la demanda se extendió hasta antes de la notificación del auto de 22 de octubre de 2019, la cual se realizó por estado fijado el siguiente día. Como el escrito de reforma de la demanda se radicó el 26 de junio de 2018, se considera oportuno.

En consideración a lo expuesto, se revocará el proveído de 16 de septiembre de 2021. Corresponde al Tribunal Administrativo de Arauca pronunciarse sobre la

---

<sup>10</sup> De conformidad con lo dispuesto en el artículo 372 del Código General del Proceso, el auto que señala fecha y hora para la audiencia inicial se notifica por estado y no tiene recursos.

<sup>11</sup> Uno de los efectos de la providencia que convoca a la audiencia de conciliación, en la acción de grupo, es poner fin a la oportunidad para corregir, aclarar o reformar la demanda, por lo que es menester que dicha decisión se encuentre en firme.

En atención a lo dispuesto en el artículo 302 del Código General del Proceso, las providencias proferidas por fuera de audiencia “*quedan ejecutoriadas tres (3) días después de notificadas, cuando carecen de recursos o han vencido los términos sin haberse interpuesto los recursos que fueren procedentes, o cuando queda ejecutoriada la providencia que resuelva los interpuestos*”.



Radicación número: 81001-23-39-000-2018-00021-01(69051)  
Actor: *Ciro Alfonso Pinto Ramírez y otros*  
Demandado: *Nación-Ministerio de Defensa-Ejército Nacional*  
Medio de control: *reparación de los perjuicios causados a un grupo*

admisión de la reforma de la demanda, para lo cual deberá tener en cuenta que fue presentada de manera oportuna.

Finalmente, se exhorta al tribunal de primera instancia a que estudie la excepción de caducidad, tal como le fue solicitado por ambas partes y, de encontrarla configurada, dicte sentencia anticipada, según lo dispuesto en el artículo 278 del Código General del Proceso.

Como consecuencia, se

### **RESUELVE:**

**PRIMERO. REVOCAR** el auto de 13 de diciembre de 2019, proferido por el Tribunal Administrativo de Arauca, por las razones expuestas en esta providencia.

**SEGUNDO. EXHORTAR** al Tribunal Administrativo de Arauca para que estudie la excepción de caducidad, tal como le fue solicitado por ambas partes.

**TERCERO.** Ejecutoriada esta providencia, **DEVOLVER** el expediente al tribunal de origen, para lo de su cargo.

Se deja constancia de que esta providencia se firma en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar la integridad y autenticidad del presente documento en el link <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/documentos/evalidador.aspx>

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

*Firmado electrónicamente*

**MARÍA ADRIANA MARÍN**

*Firmado electrónicamente*

**JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ**

*Firmado electrónicamente*

**MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO**

VF