



**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN B**

**Consejera Ponente: SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ**

Bogotá D.C., veintisiete (27) de junio de dos mil dieciséis (2016)

**Radicado No.:** 110010325000201600469 00  
**No. Interno:** 2155-2016  
**Actor:** Elías Alirio Cohen Prado  
**Demandados:** Nación – Ministerio del Trabajo – Superintendencia de Puertos y Transporte  
**Asunto:** Auto que inadmite demanda de Nulidad Simple

Ha venido el proceso de la referencia con el informe de la Secretaría de la Sección Segunda de la Corporación de 25 de mayo de 2016,<sup>1</sup> para proveer sobre la admisión de la demanda de la referencia.

## **I.- LA DEMANDA**

En ejercicio del medio de control de Nulidad Simple, consagrado en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011,<sup>2</sup> el ciudadano Elías Alirio Cohen Prado<sup>3</sup> acudió ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo con el objeto de demandar la nulidad de los siguientes actos administrativos:

---

<sup>1</sup> Folios 37-38 del expediente.

<sup>2</sup> Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

<sup>3</sup> Identificado con la cédula de ciudadanía 12.550.735 y actuando en causa propia.



i). Resolución 1125 de 7 de octubre de 1993, por medio de la cual la Superintendencia General de Puertos, hoy Superintendencia de Puertos y Transportes, ordenó registrar como “operador portuario” a la empresa CARBONES DE LOS ANDES – CARBOANDES- S.A.; y

ii). Resolución 002171 de 21 de junio de 1994, en virtud de la cual el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, hoy Ministerio de Trabajo, declaró ilegal la huelga adelantada en junio de 1994 por los trabajadores de la empresa CARBOANDES S.A., pero únicamente en lo que tiene que ver con las actividades relacionadas con la operación portuaria.

### **1.1.- Cargos de la demanda**

**Primer cargo.- Ilegalidad de la Resolución 1125 de 7 de octubre de 1993 por desconocimiento de los artículos 5, 15, 26, 27, 30 y 32 de la Ley 1ª de 1991<sup>4</sup>**

Las normas señaladas aluden a lo siguiente: i) el artículo 5 establece, entre otras, las definiciones de actividad portuaria, concesión portuaria, operador portuario, puerto, sociedad portuaria de capital privado y usuario del puerto; ii) el artículo 15 señala que uno de los efectos del contrato de concesión portuaria es que el concesionario no requerirá de permisos adicionales para usar las instalaciones portuarias, salvo en lo que tiene que ver con el

---

<sup>4</sup> Por la cual se expide el Estatuto de Puertos Marítimos y se dictan otras disposiciones.



adelantamiento de construcciones portuarias; **iii)** los artículos 26 y 27 disponen que la Superintendencia General de Puertos, hoy Superintendencia de Puertos y Transportes, tiene competencia otorgar las concesiones portuarias, pero no para resolver conflictos entre particulares relacionados con la actividad portuaria; **iv)** el artículo 30 prescribe que las sociedades portuarias pueden contratar a terceros y permitirles a estos la realización de actividades comerciales de tipo portuario; y **v)** el artículo 32 regula que las empresas de operación portuaria no requieren licencia o permiso especial de las autoridades portuarias para constituirse.

En criterio del actor, la decisión adoptada por la Superintendencia en la Resolución 1125 de 7 de octubre de 1993, consistente en registrar como **operador portuario** a la empresa CARBOANDES S.A., desconoce las citadas previsiones normativas de la Ley 1ª de 1991,<sup>5</sup> pues, en realidad dicha firma es un mero **usuario del puerto** marítimo de Santa Marta. En apoyo de su aseveración señala, que la operación del mencionado puerto le fue concesionada por la Superintendencia a la Sociedad Portuaria de Santa Marta S.A., y esta a su vez, le arrendó a la empresa CARBOANDES S.A., los patios 4 y 5 del puerto para el acopio, almacenamiento y posterior transporte de carbón para su exportación. En ese sentido, aduce que quien tiene la calidad de operador portuario es la Sociedad Portuaria de Santa Marta S.A., mientras que la empresa CARBOANDES S.A., es un usuario del puerto, pues, no tiene la facultad de administrar o disponer de este.

---

<sup>5</sup> Ib.



### **Segundo cargo.- Ilegalidad de la Resolución 002171 de 21 de junio de 1994 por vulneración de los artículos 430 del Código Sustantivo del Trabajo**

Para explicar el cargo, precisa el demandante, que una de las motivaciones esgrimidas por el Ministerio de Trabajo para declarar la ilegalidad de la huelga realizada en junio de 1994 por los trabajadores de la empresa CARBOANDES S.A., consistió en señalar que de acuerdo con el artículo 1º de la Ley 1ª de 1991,<sup>6</sup> las actividades realizadas por los operadores portuarios son de **utilidad pública o interés social**, concepto que a juicio del Ministerio, coincide con el de **servicio público** del que habla el artículo 430 del Código Sustantivo del Trabajo; por lo que dicha cartera ministerial concluyó que la huelga era ilegal dada la prohibición anteriormente descrita. En ese sentido, el actor señala que el hecho que una actividad sea considerada como de utilidad pública o interés social, no convierte a la empresa que la desarrolla en prestadora de servicios públicos, pues, desde el punto de vista legal se trata de conceptos diferentes.

### **Tercer cargo.- Falsa motivación de la Resolución 002171 de 21 de junio de 1994**

Para sustentar esta censura, el actor señala que tanto la Personería Distrital de Santa Marta, como la Defensoría del Pueblo, visitaron las instalaciones del puerto marítimo de dicha ciudad durante el desarrollo de la huelga

---

<sup>6</sup> Por la cual se expide el Estatuto de Puertos Marítimos y se dictan otras disposiciones.



adelantada en junio de 1994 por los trabajadores de la empresa CARBOANDES S.A., encontrando que en los patios 4 y 5 del puerto, que en ese momento estaban arrendados a dicha empresa, las actividades marítimas y portuarias se estaban realizando con normalidad.

En tal virtud asegura, que la Resolución 002171 de 21 de junio de 1994, por la cual el Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, hoy Ministerio de Trabajo, declaró ilegal la huelga adelantada en junio de 1994 por los trabajadores de la empresa CARBOANDES S.A., está falsamente motivada, puesto que durante el desarrollo de la huelga, tanto la Personería Distrital de Santa Marta como la Defensoría del Pueblo, visitaron las instalaciones del puerto marítimo de dicha ciudad y encontraron que la actividad marítima y portuaria estaba desarrollándose con normalidad.

**Cuarto cargo.- Extralimitación de competencias por parte del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social al autorizar el despido de los trabajadores que hubieren seguido en huelga luego de la declaratoria de ilegalidad de la misma**

Por último, señala el actor que en la Resolución 002171 de 21 de junio de 1994, por la cual el Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, hoy Ministerio de Trabajo, declaró ilegal la huelga adelantada por los trabajadores de la empresa CARBOANDES S.A., dicha cartera ministerial autorizó el despido de los trabajadores que siguieron en cese de actividades; decisión que a su juicio, constituyó una extralimitación de funciones, pues, implica una *“usurpación de la función jurisdiccional”*, en la medida que sólo la jurisdicción



laboral ordinaria puede autorizar el despido de un trabajador sindicalizado, previo levantamiento del fuero.

## **1.2.- Documentos aportados con la demanda**

El señor Elías Alirio Cohen Prado anexa con su demanda copia simple de los siguientes documentos:

- De la Resolución 002171 de 21 de junio de 1994, en virtud de la cual el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, hoy Ministerio de Trabajo, declaró ilegal la huelga adelantada en junio de 1994 por los trabajadores de la empresa CARBOANDES S.A.
- Del acta de la visita realizada por la Defensoría del Pueblo a las instalaciones del Puerto de Santa Marta el 22 de junio de 1994.
- Del Oficio de 14 de junio de 1994, dirigido al entonces Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, por la Personera Distrital de Santa Marta.
- De su cédula de ciudadanía.

El actor no aporta copia de la Resolución 1125 de 7 de octubre de 1993, por medio de la cual la Superintendencia General de Puertos, hoy Superintendencia de Puertos y Transportes, ordenó registrar como “operador portuario” a la empresa CARBOANDES S.A. Pero asegura, *“bajo la gravedad del juramento, que al momento de presentar la demanda la entidad (...) denegó la constancia de la publicación y manifestó no poder conseguirla”*,



por lo que solicita que se requiera a la mencionada Superintendencia para que remita con destino a este expediente copia del citado acto administrativo.

## II.- CONSIDERACIONES

Al entrar a decidir sobre la admisibilidad del medio de control de Nulidad Simple presentado por el señor Ruíz, observa el Despacho que la demanda carece de varios de los requisitos de ley, como a continuación se detalla:

**1.- El actor no aportó copias de uno de los actos administrativos que demanda, ni de la solicitud que dice haber presentado a la entidad pidiendo que se le entregara copia o certificación de su publicación**

Los requisitos de la demanda están contemplados en los artículos 162 a 167 de la citada ley, señalando el 166, que “*a la demanda debe acompañarse*” como anexos:

“1. Copia del acto acusado, con las constancias de su publicación, comunicación, notificación o ejecución, según el caso. Si se alega el silencio administrativo, las pruebas que lo demuestren, y si la pretensión es de repetición, la prueba del pago total de la obligación. Cuando el acto no ha sido publicado o se deniega la copia o la certificación sobre su publicación, se expresará así en la demanda bajo juramento que se considerará prestado por la presentación de la misma, con la indicación de la oficina donde se encuentre el original o el periódico, gaceta o boletín en que se hubiere publicado de acuerdo con la ley, a fin de que se solicite por el Juez o Magistrado Ponente antes de la admisión de la demanda. Igualmente, se podrá indicar que el acto demandado se encuentra en el sitio web de la respectiva entidad para todos los fines legales.”

- 2. Los documentos y pruebas anticipadas que se pretenda hacer valer y que se encuentren en poder del demandante, así como los dictámenes periciales necesarios para probar su derecho.*
- 3. El documento idóneo que acredite el carácter con que el actor se presenta al proceso, cuando tenga la representación de otra persona, o cuando el derecho que reclama proviene de haberlo otro transmitido a cualquier título.*
- 4. La prueba de la existencia y representación en el caso de las personas jurídicas de derecho privado. Cuando se trate de personas de derecho público que intervengan en el proceso, la prueba de su existencia y representación, salvo en relación con la Nación, los departamentos y los municipios y las demás entidades creadas por la Constitución y la ley.*
- 5. Copias de la demanda y de sus anexos para la notificación a las partes y al Ministerio Público.” (Subraya el Despacho).*

De conformidad con el inciso 1º del artículo 166 de la Ley 1437 de 2011, a la demanda debe acompañarse como anexo, entre otros, copia del acto acusado con las constancias de su publicación, comunicación, notificación o ejecución, según el caso. Hace la salvedad la norma, de que cuando el acto no ha sido publicado o se deniega la copia o la certificación sobre su publicación, el demandante deberá expresarlo así bajo juramento, pero indicando la oficina donde se encuentre el original o el periódico, gaceta, boletín o sitio web en que se hubiere publicado de acuerdo con la ley, a fin de que se solicite por el Juez o Magistrado Ponente antes de la admisión de la demanda.

En el presente caso, advierte el Despacho que el actor no aporta copia de la Resolución 1125 de 7 de octubre de 1993, por medio de la cual la Superintendencia General de Puertos, hoy Superintendencia de Puertos y Transportes, ordenó registrar como “operador portuario” a la empresa CARBOANDES S.A.



Pero asegura, *“bajo la gravedad del juramento, que al momento de presentar la demanda la entidad (...) denegó la constancia de la publicación y manifestó no poder conseguirla”*, por lo que solicita que se requiera a la mencionada Superintendencia para que remita con destino a este expediente copia del citado acto administrativo.

Sin embargo, tampoco anexa copia de la solicitud que asegura haber presentado ante la Superintendencia de Puertos y Transportes pidiendo copia y constancia de publicación de la referida resolución, ni de la respuesta que según su dicho le dio la entidad indicándole que dicho acto administrativo no reposa en sus archivos.

En ese sentido, la demanda será inadmitida para que la parte actora allegue copia de la petición que dice haber presentado ante la Superintendencia de Puertos y Transportes solicitando copia y constancia de publicación de la Resolución 1125 de 7 de octubre de 1993, y de la respuesta que le dio la entidad informándole que no se encontró dicho acto administrativo.

**2.- El demandante no explica las razones por las cuales estima procedente el medio de Control de Nulidad contra un acto administrativo particular, como lo es la Resolución 1125 de 7 de octubre de 1993, por la cual se ordenó registrar como “operador portuario” a la empresa CARBOANDES S.A.**

Siendo que el actor no anexó copia de la Resolución 1125 de 7 de octubre de 1993, la lectura integral de la demanda pone de presente que a través de



ella, la Superintendencia General de Puertos, hoy Superintendencia de Puertos y Transportes, ordenó registrar como “operador portuario” a la empresa CARBOANDES S.A., razón por la cual, dicho acto administrativo resulta ser de carácter particular, pues, definió la situación jurídica de una persona de naturaleza privada sin disponer orden alguna de connotación y aplicación general para la generalidad de las personas o para un sector especial de la economía o de la vida institucional.

Frente a ello anota la Ponente, que si bien de acuerdo con el inciso 1º del artículo 137 de la Ley 1437 de 2011, en Nulidad Simple solo es posible demandar los actos administrativos de carácter general, también lo es, que en aplicación de la teoría de los móviles y las finalidades, el inciso 4º de la norma ibídem “*excepcionalmente*” permite pedir, por esta vía procesal, la nulidad de los actos particulares en los siguientes casos:

- “1. Cuando con la demanda no se persiga o de la sentencia de nulidad que se produjere no se genere el restablecimiento automático de un derecho subjetivo a favor del demandante o de un tercero.*
- 2. Cuando se trate de recuperar bienes de uso público.*
- 3. Cuando los efectos nocivos del acto administrativo afecten en materia grave el orden público, político, económico, social o ecológico.*
- 4. Cuando la ley lo consagre expresamente.”*

La primera pretensión de la demanda es la nulidad de la Resolución 1125 de 7 de octubre de 1993, la cual tiene el carácter de acto administrativo particular y concreto, pues, a través suyo se ordenó registrar como “operador portuario” a la empresa privada CARBOANDES S.A., sin disponer mandato adicional aplicable a la generalidad de las personas. Así las cosas, en principio no es procedente demandar el mencionado acto administrativo



particular a través del medio de control de Nulidad Simple, a menos que se invoque y sustente con suficiencia alguna de las circunstancias enlistadas en los numerales 1º a 4º del inciso 4º del artículo 137 de la Ley 1437 de 2011.

Una revisión integral de la demanda evidencia que el actor omitió señalar y explicar razonada y suficientemente, bajo cuál de estas cuatro circunstancias considera que es demandable en Nulidad Simple la Resolución 1125 de 7 de octubre de 1993.

En ese orden de ideas, la presente demanda también será inadmitida para que, dentro del término que legalmente corresponde, el actor explique de manera razonada y suficiente las razones por las cuales estima procedente demandar en Nulidad Simple un acto administrativo particular, como lo es la Resolución 1125 de 7 de octubre de 1993.

**3.- La parte actora no explicó las razones por las cuales existe conexidad entre las pretensiones formuladas de manera acumulada en la demanda**

En lo que tiene que ver con la acumulación de pretensiones, el artículo 165 de la Ley 1437 de 2011, establece lo siguiente:

***“Artículo 165. Acumulación de pretensiones.** En la demanda se podrán acumular pretensiones de nulidad, de nulidad y de restablecimiento del derecho, relativas a contratos y de reparación directa, siempre que sean conexas y concurren los siguientes requisitos:*

*1. Que el juez sea competente para conocer de todas. No obstante, cuando se acumulen pretensiones de nulidad con cualesquiera otras, será*



*competente para conocer de ellas el juez de la nulidad. Cuando en la demanda se afirme que el daño ha sido causado por la acción u omisión de un agente estatal y de un particular, podrán acumularse tales pretensiones y la Jurisdicción Contencioso Administrativa será competente para su conocimiento y resolución.*

*2. Que las pretensiones no se excluyan entre sí, salvo que se propongan como principales y subsidiarias.*

*3. Que no haya operado la caducidad respecto de alguna de ellas.*

*4. Que todas deban tramitarse por el mismo procedimiento.”*

De acuerdo con la norma trascrita, el requisito principal para acumular pretensiones en una demanda es el que sean conexas entre ellas.

Pese a no conocerse el contenido de la Resolución 1125 de 7 de octubre de 1993, puesto que no fue aportada por la parte actora, la lectura de la demanda revela que por medio de dicho acto administrativo se ordenó el registro de la empresa privada CARBOANDES S.A. como “operador portuario”, materia que es extraña al asunto tratado en la Resolución 002171 de 21 de junio de 1994, en virtud de la cual el Ministerio de Trabajo, declaró ilegal la huelga adelantada en junio de 1994 por los trabajadores de dicha firma.

En esas condiciones, surge para el Despacho duda en tono a la conexidad de las pretensiones de nulidad formuladas, puesto que una simple la lectura de los actos administrativos demandados muestra que en ellos se tratan asunto totalmente diferentes y sin relación entre sí.

En apoyo del argumento anteriormente expuesto, según el cual no se evidencia conexidad entre las pretensiones de nulidad formuladas en la



demanda, advierte la Ponente que la materia decidida por la Resolución 1125 de 7 de octubre de 1993, es ajena al radio de competencia propio de los asuntos de conocimiento de la Sección Segunda de esta Corporación, a la cual, de acuerdo con el artículo 1º del Reglamento del Consejo de Estado,<sup>7</sup> le corresponde tramitar:

- “1-. Los procesos de simple nulidad de actos administrativos que versen sobre asuntos laborales.*
- 2-. Los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral no provenientes de un contrato de trabajo.*
- 3-. El recurso extraordinario de revisión contra las sentencias de única instancia dictadas por los tribunales administrativos, en asuntos relacionados con la competencia de esta sección.*
- 4-. Los procesos contra los actos de naturaleza laboral expedidos por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.*
- 5-. Las acciones de tutela que sean de competencia del Consejo de Estado, en un (40%) cuarenta por ciento del total.”*

La norma transcrita es clara en precisar que a la Sección Segunda del Consejo de Estado corresponde principalmente, el conocimiento de los asuntos de carácter laboral, por lo que en principio, por evidente razones, no podría esta Sección examinar la legalidad de la Resolución 1125 de 7 de octubre de 1993, a través de la cual se ordenó registrar como “*operador portuario*” a la empresa privada CARBOANDES S.A.; a menos que la parte actora alegue, sustente y demuestre razonable y suficientemente la conexidad con la pretensión de nulidad de la Resolución 002171 de 21 de junio de 1994, en virtud de la cual el Ministerio de Trabajo, declaró ilegal la huelga adelantada por los trabajadores de la mencionada empresa.

---

<sup>7</sup> Acuerdo 55 de 5 de agosto de 2003 "Por medio del cual se modifica el reglamento del Consejo de Estado".



En ese orden de ideas, la demanda de la referencia también será inadmitida para que la parte actora sustente y demuestre razonable y suficientemente la conexidad entre las pretensiones de nulidad de los citados actos administrativos.

Por lo expuesto, se

### **RESUELVE**

**PRIMERO. INADMITIR**, por las razones señaladas en la parte motiva de este auto, la demanda de Nulidad presentada por el señor Elías Alirio Cohen Prado contra los siguientes actos administrativos:

i). Resolución 1125 de 7 de octubre de 1993, por medio de la cual la Superintendencia General de Puertos, hoy Superintendencia de Puertos y Transportes, ordenó registrar como “*operador portuario*” a la empresa CARBOANDES S.A.; y

ii). Resolución 002171 de 21 de junio de 1994, en virtud de la cual el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, hoy Ministerio de Trabajo, declaró ilegal la huelga adelantada en junio de 1994 por los trabajadores de la empresa CARBOANDES S.A., pero únicamente en lo atinente a las actividades propias de operador portuario.



**SEGUNDO.** Conceder al ciudadano Elías Alirio Cohen Prado, el término de diez (10) días, para que subsane las falencias de la demanda anotadas en la parte motiva de esta providencia, so pena de su rechazo.

**Notifíquese y cúmplase.**

**SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ**  
**Consejera de Estado**

SLIV/EDLOM.: