

**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN CUARTA**

**Consejera ponente: MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA**

Bogotá, D. C., veinte (20) de noviembre de dos mil catorce (2014)

Radicación: 25000-23-27-000-**2011-00291-01 [20098]**

Actor: **PIJAO GRUPO DE EMPRESAS CONSTRUCTORAS S.A. PIJAO S.A.**

Ref. Apelación auto que decretó la perención del proceso  
**AUTO**

---

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la apoderada de la actora contra el auto de 14 de marzo de 2013, proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta- Subsección B, por el cual se decretó la perención del proceso.

**ANTECEDENTES**

La sociedad Pijao Grupo de Empresas Constructoras S.A.(en adelante Pijao S.A.), mediante apoderada judicial, en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, demandó la nulidad de las Resoluciones DDI-025110 de 16 de abril de 2010 y DDI-0113307 de 6 de abril de 2011, por las cuales la Dirección Distrital de Impuestos de la Secretaría de Hacienda de Bogotá profirió liquidación oficial de aforo para determinar la participación en el efecto plusvalía e impuso la sanción por no declarar, año gravable 2005, respecto del inmueble ubicado en la carrera 4 No. 76-35 de la ciudad de Bogotá que es de propiedad de la demandante.

Radicación: 25000-23-27-000-2011-00291-01 [20098]

Actor: **PIJAO GRUPO DE EMPRESAS CONSTRUCTORAS S.A. PIJAO S.A.**  
**AUTO**

Por auto de 27 de octubre de 2011<sup>1</sup>, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca admitió la demanda, ordenó notificar a las partes y al Ministerio Público, señaló los gastos ordinarios del proceso y ordenó a la parte demandante prestar caución por el 10% de la suma discutida. Esta providencia se notificó por estado a la parte demandante el 18 de noviembre de 2011<sup>2</sup> y personalmente al Ministerio Público el 24 del mismo mes<sup>3</sup> y a la demandada el 9 de diciembre siguiente<sup>4</sup>.

La apoderada de la demandante, mediante escrito de 1º de diciembre de 2011, aportó el comprobante de pago de los gastos del proceso<sup>5</sup>. El 1º de febrero de 2012<sup>6</sup>, el Distrito Capital dio respuesta a la demanda.

Por auto de 10 de febrero de 2012, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca ordenó que el expediente permaneciera en secretaría hasta que la sociedad demandante acreditara la constitución de la caución exigida en el auto de 27 de octubre de 2011<sup>7</sup>.

La actora el 12 de abril de 2012<sup>8</sup>, manifestó que no había sido posible constituir la caución ordenada porque las empresas aseguradoras se han negado a expedir la póliza correspondiente. Por consiguiente, pidió que continúe el trámite normal del proceso. Aportó certificación de Liberty Seguros S.A.

---

<sup>1</sup> Fls. 193-194

<sup>2</sup> Fl. 194 vto

<sup>3</sup> Fl. 194 vto

<sup>4</sup> Fl. 196

<sup>5</sup> Fl. 195

<sup>6</sup> Fls. 197-203

<sup>7</sup> Fl. 229

<sup>8</sup> Fls. 230 y 231

Radicación: 25000-23-27-000-2011-00291-01 [20098]

Actor: **PIJAO GRUPO DE EMPRESAS CONSTRUCTORAS S.A. PIJAO S.A.**  
**AUTO**

En auto de 27 de abril de 2012<sup>9</sup> se le advirtió a la demandante que existen varias clases de caución como en dinero, reales, bancarias o las otorgadas por las compañías de seguros o entidades de crédito autorizadas, por lo que podía garantizar la caución del 10% de la suma discutida con alguno de los referidos medios.

El 23 de julio de 2012, por escrito, la apoderada de la actora pidió «1. *Tratándose de caución en dinero, a que número de cuenta y por qué valor debe realizarse la consignación.* 2. *En caso de que sea una garantía real cual sería el procedimiento a seguir. En general solicito que el trámite a seguir sea explicado.*»<sup>10</sup>.

Mediante auto de 10 de agosto de 2012<sup>11</sup>, el despacho sustanciador de primera instancia le informó que «*el trámite a seguir consiste en consignar en el Banco Agrario de Colombia, cuenta de depósitos judiciales No. 250001028001 del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta*». En esa misma providencia se ordenó que el proceso permaneciera en secretaría hasta que la sociedad demandante acreditara la constitución de la caución.

Nuevamente la demandante, en memorial de 16 de agosto de 2012<sup>12</sup>, pidió al despacho que se le informara el trámite a seguir para constituir caución con alguna de las siguientes opciones: 1) encargo fiduciario en garantía; 2) inmueble con hipoteca; 3) prenda sobre un bien mueble; 4) pagaré; 5) cheque en garantía; 6) patrimonio autónomo en garantía o cualquier otra opción que el despacho considere, teniendo en cuenta que la sociedad atraviesa una situación económica difícil y le es imposible conseguir una

---

<sup>9</sup> Fl. 233

<sup>10</sup> Fl. 234

<sup>11</sup> Fl. 236

<sup>12</sup> Fls. 237-238

Radicación: 25000-23-27-000-2011-00291-01 [20098]  
Actor: **PIJAO GRUPO DE EMPRESAS CONSTRUCTORAS S.A. PIJAO S.A.**  
**AUTO**

---

póliza judicial otorgada por una aseguradora o dejar una determinada cantidad de dinero en una cuenta de depósito judicial.

En providencia de 29 de agosto de 2012<sup>13</sup> se le advirtió a la demandante que para efectos de constituir la caución puede escoger las opciones previstas en el artículo 678 del Código de Procedimiento Civil. Igualmente se ordenó que el expediente permaneciera en la secretaría hasta que se constituyera la caución exigida.

La apoderada de la actora, en escrito de 15 de febrero de 2013<sup>14</sup>, indicó que ante la imposibilidad de conseguir las pólizas judiciales otorgadas por aseguradoras, solicitó al despacho sustanciador que se le informara el procedimiento a seguir para constituir caución con un CDT.

El 14 de marzo de 2013, el Tribunal decretó la perención del proceso<sup>15</sup>. Para notificar a las partes se fijó edicto por tres (3) días desde el 21 de marzo hasta el 1º de abril de 2013<sup>16</sup>.

En la misma fecha en la que se dictó el auto que decretó la perención, esto es, el 14 de marzo de 2013, la actora solicitó analizar la posibilidad de seguir adelante con el trámite del proceso sin exigir el otorgamiento de la caución<sup>17</sup>. La apoderada de la actora interpuso recurso de apelación y se concedió ante el superior en el efecto suspensivo.

El expediente se remitió al Consejo de Estado para el correspondiente trámite.

---

<sup>13</sup> Fl. 240

<sup>14</sup> Fl. 242

<sup>15</sup> Fls. 243-245

<sup>16</sup> Fl. 254

<sup>17</sup> Fls. 255-261

## EL AUTO APELADO

El 14 de marzo de 2013, previo informe, el Tribunal decretó la perención del proceso porque la parte demandante no cumplió con la carga procesal impuesta, con lo cual provocó la paralización del proceso por más de 6 meses, contados desde la notificación de la última providencia que se dictó el 29 de agosto de 2012.

## EL RECURSO

La apoderada de la demandante expuso como argumentos para sustentar el escrito de apelación<sup>18</sup>, los siguientes:

1. El proceso no permaneció seis meses en secretaría. El último auto se notificó por estado el 6 de septiembre de 2012 y el expediente ingresó al despacho el 18 de febrero de 2013 para resolver la petición que se presentó el 15 de febrero de 2013, así que el proceso estuvo cinco (5) meses y 18 días en la secretaría.
2. No se configuró la falta de impulso procesal por parte del demandante. La sociedad, desde la notificación del auto que le indicó que podía utilizarse cualquiera de las opciones del artículo 67 del Código de Procedimiento Civil, dirigió todos sus esfuerzos a constituir la póliza de alguna forma, pero ninguna entidad financiera y aseguradora le otorgó garantía a su nombre porque asegurar el riesgo<sup>19</sup> no hace parte de las políticas de suscripción o porque Pijao S.A. no posee dinero ni bienes con los cuales pueda prestar caución o dar garantía.

---

<sup>18</sup> Fls. 273-285

<sup>19</sup> Que la sentencia sea desfavorable para la demandante y deba pagarse con recargos el valor discutido.

Ante esa circunstancia, el 15 de febrero y el 14 de marzo de 2013 presentó dos peticiones ante el Tribunal. La primera para que se le informara cómo constituir un CDT condicionado, de manera que al final del proceso pudiera hacerlo efectivo la parte que resultara triunfante. La segunda para que continuara el proceso porque fue imposible constituir una caución.

A pesar del impulso dado al proceso con las referidas solicitudes, el magistrado sustanciador decidió no resolverlas y por el contrario decretar la perención sin que hubieran transcurrido seis (6) meses, conforme lo dispone el artículo 148 del Código Contencioso Administrativo.

3. La perención no procede porque la caución no puede convertirse en obstáculo para acceder a la administración de justicia. Aún en el evento en que hubieran transcurrido más de seis (6) meses sin que la sociedad impulsara el proceso, el Tribunal no hubiera podido decretar la perención del proceso porque la falta de caución no configura, en este caso, falta de diligencia de la demandante sino la consecuencia de la crítica situación económica de Pijao S.A., de lo cual tiene conocimiento el juzgador.

No es posible asimilar la imposibilidad económica para constituir una caución a la falta de diligencia de la parte demandante, pues eso implicaría que solo las personas que posean patrimonio y recursos suficientes para constituir una caución son las que podrían seguir adelante con el proceso judicial que han iniciado y quienes tengan dificultades económicas serían consideradas como negligentes y sancionárseles con la perención.

Así que, en el caso particular de Pijao S.A., la constitución de la caución se convirtió en un obstáculo para acceder a la administración de justicia. En este punto, la apoderada de la actora resaltó que la jurisprudencia ha indicado que para fijar una caución debe evaluarse individualmente la capacidad

Radicación: 25000-23-27-000-2011-00291-01 [20098]  
Actor: **PIJAO GRUPO DE EMPRESAS CONSTRUCTORAS S.A. PIJAO S.A.**  
**AUTO**

---

económica de cada persona, pero que el Tribunal omitió tal estudio. Transcribió apartes y pidió tener en cuenta la sentencia C-318 de 1998 de la Corte Constitucional y la dictada en el proceso 15868 el 30 de marzo de 2006 por la Sección Cuarta del Consejo de Estado.

Teniendo en cuenta lo anterior, concluyó que la decisión del *a quo* desconoció los derechos al debido proceso y de acceso a la administración de justicia. En efecto, solicitó que se revocara el auto apelado y que, en su lugar, se ordene seguir adelante el trámite del proceso sin exigir la constitución de la caución.

Subsidiariamente, en caso de no seguir adelante el trámite, pidió que se ordenara al Tribunal decidir nuevamente sobre la constitución de la caución, teniendo en cuenta los escritos de 15 de febrero y 14 de marzo de 2013, de manera que se evalúe la situación económica de Pijao S.A.

Por último, en el evento de que no se ordene lo anterior, solicitó que se fijara una caución conforme con la situación económica de la sociedad actora.

### **PARA RESOLVER SE CONSIDERA**

Se advierte, en primer lugar, que conforme con lo previsto en el artículo 181 del Código Contencioso Administrativo (mod. Art. 57 L.446/98)<sup>20</sup>, el auto que decreta la perención es apelable teniendo en cuenta que la cuantía del proceso permite la doble instancia, por lo que esta Corporación tiene competencia para decidir sobre el particular.

---

<sup>20</sup> En cumplimiento a lo dispuesto en el inciso tercero del artículo 308 de la Ley 1437 de 2011 [Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo], en el asunto de la referencia se aplican las normas del Decreto 01 de 1984 [Código Contencioso Administrativo], toda vez que el trámite del proceso inició antes del 2 de julio de 2012, fecha de entrada en vigencia de la referida Ley 1437.

Radicación: 25000-23-27-000-2011-00291-01 [20098]  
 Actor: **PIJAO GRUPO DE EMPRESAS CONSTRUCTORAS S.A. PIJAO S.A.**  
**AUTO**

Ahora bien, procede la Sala a resolver si se ajusta a la ley el decreto de la perención del proceso por la inactividad endilgada a la parte actora al no prestar caución.

El Tribunal, para adoptar la decisión, se fundamentó en lo dispuesto en el artículo 148 del Código Contencioso Administrativo, que establece:

*“ARTICULO 148. PERENCION DEL PROCESO. Cuando por causa distinta al decreto de suspensión del proceso y **por falta de impulso cuando éste corresponda al demandante, permanezca el proceso en la secretaría durante la primera o única instancia, por seis meses**, se decretará la perención del proceso. El término se contará desde la notificación del último auto o desde el día de la práctica de la última diligencia o desde la notificación del auto admisorio de la demanda al Ministerio Público, en su caso.*

*En el mismo auto se decretará el levantamiento de las medidas cautelares, si las hubiere. Dicho auto se notificará como las sentencias, y una vez ejecutoriado se archivará el expediente.*

*La perención pone fin al proceso y no interrumpe la caducidad de la acción. Si ésta no ha caducado podrá intentarse una vez más.*

*En los procesos de simple nulidad no habrá lugar a la perención. Tampoco en los que sean demandantes la Nación, una entidad territorial o una descentralizada.*

*El auto que decrete la perención en la primera instancia, será apelable en el efecto suspensivo.” (Destacado fuera del texto)*

En primer término, debe aclararse que la caución constituye una carga procesal que el demandante debe cumplir y dado que con ella se busca la satisfacción parcial del crédito liquidado a favor del tesoro público, de serle adversa la decisión, ha de estimarse que el juez, como director del proceso, (art. 37 num. 1º C.P.C.), no podría impulsarlo soslayando tal carga, porque haría inane la aplicación del artículo 148, norma especial del procedimiento contencioso administrativo.

Radicación: 25000-23-27-000-2011-00291-01 [20098]

Actor: **PIJAO GRUPO DE EMPRESAS CONSTRUCTORAS S.A. PIJAO S.A.**  
**AUTO**

---

Bajo las anteriores circunstancias, la autoridad judicial debe tomar las medidas conducentes para hacer efectiva la igualdad de las partes en el proceso y evitar la parálisis indefinida del mismo.

En el caso bajo estudio se observa que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en el numeral 6º del auto de 27 de octubre de 2011, admisorio de la demanda, ordenó<sup>21</sup>:

*“ 6.De conformidad con el artículo 140 del Código Contencioso Administrativo, la actora deberá prestar caución por el 10% de la suma discutida, en un plazo de quince (15) días contados a partir de la ejecutoria de este proveído.”*

Como se indicó en el capítulo de antecedentes de esta providencia, la apoderada de la actora, una vez notificado el auto admisorio de la demanda, en memorial de 12 de abril de 2012 pidió que se le eximiera del pago de la caución pero el Tribunal en el auto de 27 de abril de 2012, se limitó a indicar los diferentes medios para constituir caución pero guardó silencio frente a esa solicitud.

Posteriormente, la demandante, en memorial de 23 de julio de 2012, solicitó que se le informara el número de la cuenta bancaria y el valor por el cual debía hacerse la consignación y el procedimiento que debía adelantarse en caso de que la garantía fuera real. En auto de 10 de agosto de 2012, el Tribunal le informó el número de la cuenta del Banco Agrario de Colombia.

No obstante, en escrito de 16 de agosto de 2012, la actora pidió que se le indicara el trámite para constituir caución, para lo cual enunció varias

---

<sup>21</sup> Fls. 192-193.

Radicación: 25000-23-27-000-2011-00291-01 [20098]

Actor: **PIJAO GRUPO DE EMPRESAS CONSTRUCTORAS S.A. PIJAO S.A.**  
**AUTO**

opciones<sup>22</sup>. En providencia de 29 de agosto de 2012, el juzgador de primera instancia advirtió que se puede escoger cualquiera de las opciones previstas en el artículo 678 del Código de Procedimiento Civil. En ese auto se ordenó, además, que el expediente permaneciera en la Secretaría hasta que la sociedad demandante acreditara la constitución de la caución exigida. Este proveído se notificó por estado el 6 de septiembre de 2012<sup>23</sup>.

Nuevamente, la demandante, el 15 de febrero de 2013, informó que las aseguradoras no le han otorgado la póliza judicial, por lo que pidió que se le indicara el procedimiento para constituir caución con un CDT. Ante esa solicitud, la Secretaría remitió el expediente al despacho sustanciador con el siguiente informe:

***“Al Despacho del H. Magistrado Dr. JOSÉ ANTONIO MOLINA TORRES; hoy 18 de febrero de 2013; ejecutoriado el proveído antecedente; PASA:***

- ***Con memorial suscrito por la doctora CAROLINA MUNÉVAR OSPINA, apoderada judicial de la demandante, en el que hace una manifestación al Despacho relacionada con la caución ordenada (folio 241 del cuaderno principal). (...)***

La siguiente actuación que se observa en el expediente es el auto de 14 de marzo de 2013, por el cual se decretó la perención del proceso al advertir que habían transcurrido más de seis (6) meses desde la notificación del último auto dictado.

Se advierte de lo anterior, que para la fecha en la que el proceso se remitió al despacho, esto es el 18 de febrero de 2013, habían transcurrido cinco (5) meses y 12 días. Significa que no se cumple el presupuesto exigido por el artículo 148 del Código Contencioso Administrativo, para efectos de que

<sup>22</sup> encargo fiduciario en garantía; inmueble con hipoteca; prenda sobre un bien mueble; pagaré; cheque en garantía; patrimonio autónomo en garantía.

<sup>23</sup> Fl. 241 vto

Radicación: 25000-23-27-000-2011-00291-01 [20098]

Actor: **PIJAO GRUPO DE EMPRESAS CONSTRUCTORAS S.A. PIJAO S.A.**  
AUTO

proceda la perención del proceso, pues el expediente no permaneció en la Secretaría del Tribunal Administrativo de Cundinamarca durante seis (6) meses, contados desde la notificación de la última providencia dictada [6 de septiembre de 2012].

Precisamente, la apoderada de la demandante antes de que se cumplieran los seis (6) meses, en memorial de 15 de febrero de 2013, pidió que se le indicara el procedimiento para constituir la caución con un CDT pero el *a quo* no hizo pronunciamiento alguno al respecto y, por el contrario, estimó que había operado la perención del proceso.

El mismo día en el que se decretó la perención, la actora radicó escrito en el que pide al Tribunal que se analice la posibilidad de seguir adelante con el proceso sin exigir el otorgamiento de la caución porque no posee dinero ni bienes con los cuales pueda prestar caución o garantía [Anexa declaración extraproceso<sup>24</sup>]. En el mismo memorial se informa que las aseguradoras y financieras se han negado a otorgar la caución porque no ofrecen el producto o porque la sociedad no posee dinero ni bienes [Anexa certificados de Banco Corbanca y Banco HSBC<sup>25</sup>]. Este memorial debe tenerse, aunque no lo diga expresamente, como una solicitud de amparo de pobreza.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Sala considera que en el *sub examine* no había transcurrido el término legal para que operara la perención del proceso, razón por la cual se revocará la providencia apelada y se ordenará al Tribunal Administrativo de Cundinamarca continuar con el trámite del proceso, concretamente que resuelva la solicitud de amparo de pobreza formulada por Pijao S.A.

---

<sup>24</sup> Fl. 252. En esa declaración se indica que Pijao S.A. no es propietaria de ningún inmueble, que no tiene liquidez y que no puede constituir ningún tipo de garantía real, bancaria ni las otorgadas por las compañías de seguros.

<sup>25</sup> Fls.250-251

Radicación: 25000-23-27-000-2011-00291-01 [20098]  
Actor: **PIJAO GRUPO DE EMPRESAS CONSTRUCTORAS S.A. PIJAO S.A.**  
**AUTO**

---

Por último, conviene precisar que quien acude ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, tiene pleno conocimiento de que el pago de la caución es un aspecto procesal que tiene que cumplirse. En consecuencia, no se desconoce el derecho de acceso a la administración de justicia cuando se decreta la perención del proceso por la inactividad de la demandante, concretamente porque deja transcurrir más de seis (6) meses desde la última actuación judicial sin constituir la caución ordenada en el auto admisorio de la demanda.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado por medio de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo,

#### **R E S U E L V E :**

1. Revócase el auto de 14 de marzo de 2013, objeto de apelación. En su lugar, ordénase al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección B que se pronuncie sobre la solicitud de amparo de pobreza formulada por la sociedad demandante mediante escrito de 14 de marzo de 2013.
2. Devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

Cópiese, Notifíquese y Cúmplase.

La anterior providencia fue considerada y aprobada en la sesión de la fecha.



La actualidad jurídica en el momento en que ocurre:

Radicación: 25000-23-27-000-2011-00291-01 [20098]

Actor: **PIJAO GRUPO DE EMPRESAS CONSTRUCTORAS S.A. PIJAO S.A.**  
**AUTO**

---

JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ  
Presidente de la Sección

HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS

MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA

CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRÍGUEZ