



**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN PRIMERA**  
Consejero Ponente: **GUILLERMO VARGAS AYALA**

Bogotá, D. C., dos (2) de marzo de dos mil dieciséis (2016)

Radicación núm.: 05001-23-33-000-**2013-01290-01**

Actor: **EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN E.S.P.**

Demandado: Área Metropolitana del Valle de Aburrá

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por el apoderado judicial de la parte demandada contra el auto proferido en audiencia inicial de 27 de octubre de 2015 por el Tribunal Administrativo de Antioquia, mediante el cual negó las excepciones de pleito pendiente y “*prejudicialidad*”.

**1. La actuación procesal.**

EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN (EPM), a través de apoderada, interpuso demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y

restablecimiento del derecho contra los siguientes actos administrativos expedidos por el Área Metropolitana del Valle de Aburrá:

- Resolución No. 00018 de 3 de enero de 2013 *“por medio de la cual se adopta una decisión en relación con una reclamación y solicitud de anulación parcial por el cobro de tasa retributiva – Sector conectado”*.
- Resolución No. 000480 de 1º de abril de 2013 *“por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto contra la Resolución Metropolitana No. S.A. 00018 del 3 de enero de 2013”*.
- Resolución No. 00020 de 3 de enero de 2013 *“por medio de la cual se adopta una decisión en relación con una reclamación y solicitud de anulación parcial por el cobro de tasa retributiva – Sector conectado”*.
- Resolución No. 000479 de 1º de abril de 2013 *“por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto contra la Resolución Metropolitana No. S.A. 000020 del 3 de enero de 2013.”*
- Resolución No. 00023 de 3 de enero de 2013 *“por medio de la cual se adopta una decisión en relación con una reclamación y solicitud de anulación parcial por el cobro de tasa retributiva – Sector conectado”*.
- Resolución No. 000609 de 25 de abril de 2013 *“por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto contra la Resolución Metropolitana No. S.A. 000023 de 3 de enero de 2013.”*

- Resolución No. 02054 de 1º de noviembre de 2012 “*por medio de la cual se adopta una decisión en relación con una reclamación y solicitud de anulación parcial por el cobro de tasa retributiva – Sector conectado.*”
- Resolución No. 000630 de 2 de mayo de 2013 “*por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto contra la Resolución Metropolitana No. S.A. 002054 de 1º de noviembre de 2012*”.
- Resolución No. 002053 de 1 de noviembre de 2012 “*por medio de la cual se adopta una decisión en relación con una reclamación y solicitud de anulación parcial por el cobro de tasa retributiva – Sector conectado*”.
- Resolución No. 000623 de 2 de mayo de 2013 “*por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto contra la Resolución Metropolitana No. S.A. 002053 de 1º de noviembre de 2012*”.

Como restablecimiento del derecho solicitó declarar que EPM no está obligada a pagar al Área Metropolitana del Valle de Aburrá el mayor valor facturado por concepto de incremento del factor regional en el sector conectado, en los meses de mayo, junio, julio, agosto y septiembre del año 2011.

Pidió que se condene a la demandada a reconocer las sumas que se llegaren a pagar por concepto del ajuste al factor regional de acuerdo con los valores establecidos en las facturas 24725, 24927, 24346 y

24484 por concepto de tasa retributiva por vertimientos generados en los meses de julio, agosto, mayo y julio de 2011.

Asimismo, solicitó que se condene a efectuar la devolución de manera indexada, del mayor valor cancelado de acuerdo con el valor establecido en la factura 25122 correspondiente a la tasa retributiva generada en el mes de septiembre de 2011.

## **2. El auto recurrido.**

Mediante audiencia inicial de 27 de octubre de 2015, el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Segunda de Oralidad, negó la excepción de pleito pendiente y “prejudicialidad” por los siguientes motivos:

- Que un proceso puede suspenderse por prejudicialidad, cuando la decisión que debe tomarse en un determinado asunto, dependa de la que deba adoptarse en otro, razón por la cual, la toma de la decisión se suspende hasta que se resuelva ese otro aspecto que tiene incidencia directa en el fallo que se va a dictar.
- Que la prejudicialidad no se configura sólo porque en dos procesos se presentan identidad de partes, identidad de objeto e identidad de causa, ni porque exista una simple relación entre dos procesos. Para que haya prejudicialidad es necesario que se configuren los siguientes requisitos: (i) que haya un proceso en curso en el que se decida la legalidad de un acto administrativo

de carácter general y (ii) que *“haya un proceso en curso en el que se decida sobre la nulidad y restablecimiento del derecho de actos administrativos de carácter particular que se hayan expedido con fundamento en el acto administrativo general, que también está demandado”*<sup>1</sup>.

- Que en el caso concreto, además de la presente demanda, existen 3 más en curso, cuyas partes procesales son EPM contra el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, las cuales se refieren a la nulidad de facturas por tasas retributivas por vertimientos relacionadas con facturas objeto de nulidad, con fundamento en lo dispuesto en los Acuerdos Metropolitanos Nos. 15 de 2010 y 07 de 2012.
- Que la presente demandada busca la nulidad de los actos administrativos por medio de los cuales el Área Metropolitana del Valle de Aburrá negó la nulidad parcial de facturas de venta por concepto de tasas retributivas de vertimientos puntuales en los meses de mayo, junio, julio, agosto y septiembre de 2011. Estas facturas son las Nos. 24725, 249, 24927, 25122, 24346, 24484.
- Que una vez revisados los procesos relacionados que cursan en otros despachos judiciales (fl. 633 a 1130) se advierte lo siguiente:
- Que el proceso No. 2012-00079-01<sup>2</sup> (sentencia de 16 de abril de 2015 en la cual se confirma el fallo, en el sentido de negar las pretensiones) el acto demandado es el oficio No. 10601 – 00823

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado. Sección Cuarta. M.P. Hugo Bastidas Bárcenas. Exp 2010-00191-01 rad. 19064, sentencia de 19 de abril de 2013.

<sup>2</sup> Fls. 828 a 1014.

de septiembre de 2010 *“por medio del cual se hizo un ajuste al factor regional del periodo diciembre 1º de 2009 a septiembre 30 de 2010”*.

- Que en el proceso No. 2012-00469-00<sup>3</sup> (etapa de pruebas) los actos demandados son las Resoluciones Nos. 453 del 6 de marzo de 2012 y 815 del 29 de mayo de 2012.
- Que en el proceso No. 2012-00403-00<sup>4</sup> en el cual se demanda el Acuerdo Metropolitano No. 15 de noviembre de 2010 *“por medio del cual se aprueba el factor regional para el cálculo de la tasa retributiva por vertimientos puntuales en tramos 2 y 3 del río Medellín para el periodo diciembre 1 de 2009 a sept 30 de 2010”*, la sentencia fue notificada el 16 de enero de 2015 pero que no fue apelada.
- Que en vista de lo anterior, las reclamaciones efectuadas en dichos procesos corresponden a periodos diferentes de los que ocupan la atención de la Sala y por esa razón no se encuentran surtidos los requisitos de la prejudicialidad.

### **3. El recurso de apelación.**

La apoderada de la demandada solicitó revocar el auto apelado, por las siguientes razones:

- Que el Acuerdo Metropolitano No. 15 de 2010 es el acto general que da origen a todas las facturaciones por tasas retributivas no

---

<sup>3</sup> Fl. 1129

<sup>4</sup> Fls. 1017-403

establece un factor regional para un periodo específico, tanto así que el artículo 1º de dicho acuerdo reza: *“ajustar el factor regional para el cálculo de la tasa retributiva por vertimientos puntuales en los tramos 2 (primavera –petar –bello) 3 (petar – bello estación papelsa) del río Medellín así: tabla 1 para los usuarios no conectados al servicio de EPM tramo 2 factor regional DBO 1 solidos suspendidos 3.24. Tramo 3 DBO 2.09 solidos suspendidos 1”*.

- Que la demanda que cursó en el proceso No. 2012-00403, mediante sentencia que declaró la caducidad de la acción, estaba dirigida en contra del Acuerdo Metropolitano No. 15 de 2010, por lo que dicho acuerdo está vigente, el cual es la base para el cobro de las tasas retributivas para vertimientos puntuales no solo del periodo 2010 sino para el cobro de los periodos 2011 y 2012.
- Que ese Acto Administrativo general, es en el fondo lo que EPM está discutiendo en este proceso, es allí donde se determinó que el factor regional iba a incrementársele a EPM para contaminantes sólidos suspendidos en ambos tramos 2 y 3 a 2.34 y 2.54 respectivamente.
- Que esta decisión, como se desprende del artículo 1º del mencionado acuerdo no es para un periodo específico, esta decisión rige tanto para la facturación que se autoriza en el artículo 2º como para las facturaciones posteriores y ello es así por cuanto el Decreto 0031 de 2003 el factor regional no vuelve a 1 sino al finalizar el quinquenio, quiere decir ello que la autoridad

ambiental no está obligada a expedir un Acuerdo Metropolitano año a año para autorizar el cobro de la tasa retributiva por esos periodos sino que este Acuerdo Metropolitano sirve de fundamento para el cobro de la tasa retributiva por todos los años hasta finalizar el quinquenio.

- Que es al finalizar el quinquenio cuando se determina si el factor ambiental vuelve a uno o arranca nuevamente con el factor regional que traía anteriormente.
- Que en este orden de ideas, para la fecha de presentación de la excepción de “*prejudicialidad*” el proceso con radicado 2012-00403 no se había decidido.
- Que lo que hacen los actos administrativos particulares en este caso es retomar el Acuerdo Metropolitano No. 15 de 2010 tanto para el año 2010 como para el 2011 y 2012 y facturar la tasa retributiva.

#### **4. Traslado parte demandante.**

EPM alega en la audiencia inicial lo que se expone a continuación:

- Que si bien existen varios procesos judiciales que versan sobre el ajuste del factor regional en el cobro de la tasa retributiva del sector conectado que realiza el área metropolitana del Valle de Aburrá a EPM. Estos procesos no tienen el mismo objeto y hacen alusión a periodos diferentes.

- Que en dos procesos (2012-0079 y 2012-00403) ya se profirieron fallos que hacen tránsito a cosa juzgada por lo que no se puede hablar de prejudicialidad.
- Que en el proceso No. 2012-00469 se hace alusión específica a unos periodos diferentes comprendidos desde enero hasta octubre de 2010, por lo que tampoco hay prejudicialidad.
- Que en el proceso No. 2012-00403 si bien es cierto se demandó un Acto Administrativo general para el ajuste del factor regional (Acuerdo No. 15 de 2010) frente a este acto administrativo se presentó demanda de nulidad y restablecimiento del derecho que caducó.
- Que el Acuerdo No. 15 de 2010 efectivamente modificó el factor regional pero para el periodo comprendido entre el 1º de diciembre de 2009 hasta el 30 de diciembre de 2010.
- Que para los periodos de mayo a septiembre de 2011, el factor regional se modificó mediante el Acuerdo No. 7 de 2012 el cual es posterior y no ha sido objeto de demanda, por lo que no se configura la excepción de “*prejudicialidad*”.

#### **5. Traslado Ministerio Público.**

La Procuradora Judicial No. 114 Dra. Ángela Garro Parra solicitó denegar el reconocimiento de la excepción de pleito pendiente por los siguientes motivos:

- Que no concurren los requisitos para la configuración del pleito pendiente o “prejudicialidad”, porque los procesos a los que se hace alusión no tienen incidencia directa y definitiva en la decisión que se va adoptar en el caso actual.
- Que en el proceso No. 2012-00079 no se accedió a las pretensiones de la demanda, además se habla de unas facturas que no tienen que ver con las que hoy nos están convocando.
- Que en el No. 2012-00469 tampoco tiene que ver con la facturación que nos convoca en el actual.
- Que en el proceso No. 2012-00403 la demanda se instauró contra el Acuerdo Metropolitano No. 15 del 26 de noviembre de 2010 por medio de la cual se aprueba el factor regional para el cálculo de la tasa retributiva por vertimientos puntuales en tramos 2 y 3 del río Medellín para el periodo comprendido entre el 1º de diciembre del 2009 hasta el 30 de septiembre de 2010, proceso que terminó por caducidad. Razón por la cual el Acuerdo está vigente y es la base para que la EPM hubiera facturado la tasa retributiva del año 2012 en los periodos que se estudian en el actual proceso.

## **6. Las consideraciones.**

Procede la Sala a resolver la impugnación presentada por la parte demandada contra el auto proferido en Audiencia Inicial del 27 de octubre de 2015 por medio del cual el Tribunal Administrativo de

Antioquia, Sala Segunda de Oralidad, no declaró la excepción de pleito pendiente y “*prejudicialidad*”.

Así las cosas, la Sala deberá examinar si se configuran los requisitos para reconocer la excepción de pleito pendiente y suspender el proceso por prejudicialidad, teniendo en cuenta que existen 4 procesos en los cuales se demandan Acuerdos proferidos por el Área Metropolitana del Valle de Aburrá que regulan el factor regional para el cálculo de la tasa retributiva por vertimientos puntuales en unos tramos específicos del río Medellín. Para resolver dicho interrogante, se debe determinar (i) cuáles son los requisitos que exige la Ley procesal para el reconocimiento de la excepción de pleito pendiente y sus diferencias con la solicitud de suspensión del proceso por prejudicialidad, (ii) Qué ha dicho la jurisprudencia de esta Corporación en torno a la configuración de los anotados fenómenos, y (iii) con base en los elementos planteados se resolverá el caso concreto.

### **6.1. Requisitos legales para configurar la excepción de pleito pendiente y solicitar la suspensión del proceso por prejudicialidad.**

El Código General del Proceso entre los artículos 161 a 163 se encarga de regular el tema de la solicitud de suspensión del proceso por prejudicialidad en los siguientes términos:

### **“Artículo 161. Suspensión del proceso.**

*El juez, a solicitud de parte, formulada antes de la sentencia, decretará la suspensión del proceso en los siguientes casos:*

**1. Cuando la sentencia que deba dictarse dependa necesariamente de lo que se decida en otro proceso judicial que verse sobre cuestión que sea imposible de ventilar en aquel como excepción o mediante demanda de reconvención.** *El proceso ejecutivo no se suspenderá porque exista un proceso declarativo iniciado antes o después de aquel, que verse sobre la validez o la autenticidad del título ejecutivo, si en este es procedente alegar los mismos hechos como excepción.*

**2. Cuando las partes la pidan de común acuerdo, por tiempo determinado.** *La presentación verbal o escrita de la solicitud suspende inmediatamente el proceso, salvo que las partes hayan convenido otra cosa.*

#### **Parágrafo.**

*Si la suspensión recae solamente sobre uno de los procesos acumulados, aquel será excluido de la acumulación para continuar el trámite de los demás.*

*También se suspenderá el trámite principal del proceso en los demás casos previstos en este código o en disposiciones especiales, sin necesidad de decreto del juez.*

### **Artículo 162. Decreto de la suspensión y sus efectos.**

*Corresponderá al juez que conoce del proceso resolver sobre la procedencia de la suspensión.*

**La suspensión a que se refiere el numeral 1 del artículo precedente solo se decretará mediante la prueba de la existencia del proceso que la determina y una vez que el proceso que debe suspenderse se encuentre en estado de dictar sentencia de segunda o de única instancia.**

*La suspensión del proceso producirá los mismos efectos de la interrupción a partir de la ejecutoria del auto que la decreta.*

*El curso de los incidentes no se afectará si la suspensión recae únicamente sobre el trámite principal.*

**Artículo 163. Reanudación del proceso.**

**Corregido por el art. 5, Decreto Nacional 1736 de 2012. La suspensión del proceso por prejudicialidad durará hasta que el juez decrete su reanudación, para lo cual deberá presentarse copia de la providencia ejecutoriada que puso fin al proceso que le dio origen; con todo, si dicha prueba no se aduce dentro de dos (2) años siguientes a la fecha en que empezó la suspensión, el juez, de oficio o a petición de parte, decretará la reanudación del proceso, por auto que se notificará por aviso.**

*Vencido el término de la suspensión solicitada por las partes se reanudará de oficio el proceso. También se reanudará cuando las partes de común acuerdo lo soliciten.*

*La suspensión del proceso ejecutivo por secuestro del ejecutado operará por el tiempo en que permanezca secuestrado más un periodo adicional igual a este. En todo caso la suspensión no podrá extenderse más allá del término de un (1) año contado a partir de la fecha en que el ejecutado recuperé su libertad.*

Como se observa, la suspensión del proceso por prejudicialidad no es una excepción como equivocadamente lo aseveró el Tribunal, se trata de una solicitud que realizan las partes que opera en dos hipótesis: (i) cuando la sentencia que deba dictarse dependa necesariamente de lo que se decida en otro proceso judicial y (ii) cuando las partes de común acuerdo así lo soliciten. En cuanto a la primera hipótesis que es la que se presenta en el caso *sub examine*, dicha figura se da cuando la decisión que debe tomarse en un determinado asunto, dependa de la que deba adoptarse en otro, razón por la cual, la toma de la decisión se suspende hasta que se resuelva ese otro aspecto que tiene incidencia directa y necesaria sobre el fallo que se va a dictar.

Para que sea procedente la suspensión del proceso por prejudicialidad, es menester que este se encuentre en etapa para dictar sentencia y, a su vez, que el proceso que guarda íntima relación con el que se pretende suspender no haya concluido, es decir, que no se haya proferido sentencia, por cuanto depende de lo que se decida en aquél para poder suspender el presente. No tendría ningún sentido suspender el proceso cuando en el otro ya se profirió sentencia que hizo tránsito a cosa juzgada, pues ya no hay que esperar a que se adopte decisión alguna, en esa circunstancia se valoraría la sentencia que se produjo en el otro proceso para efectos de determinar si hay lugar a reconocer la existencia de cosa juzgada.

También es necesario que obre prueba de la existencia del proceso que guarda íntima relación con el que se busca suspender.

A diferencia de lo anterior, el pleito pendiente si se trata de una excepción previa, reconocida expresamente en el artículo 100 del Código General del Proceso que preceptúa:

***“Artículo 100. Excepciones previas.***

*Salvo disposición en contrario, el demandado podrá proponer las siguientes excepciones previas dentro del término de traslado de la demanda:*

*(...)*

*8. Pleito pendiente entre las mismas partes y sobre el mismo asunto.”*

## **6.2. Jurisprudencia de la Corporación en torno a la suspensión del proceso por prejudicialidad y sus diferencias con la excepción de pleito pendiente.**

La Sala ya ha tenido la oportunidad de pronunciarse en diversas oportunidades sobre la procedencia de la suspensión del proceso por prejudicialidad.

Por ejemplo, en fallo del 12 de abril del 2012, en el proceso radicado con el No. 2008-00182-01, con ponencia del Magistrado Marco Antonio Velilla (E), en un caso en el cual se solicitaba la declaratoria de nulidad del Acto de Liquidación No. L-0025 del 21 de septiembre de 2007 y de la Resolución No. 00259 del 10 de marzo de 2008, proferidos ambos por la Superintendencia Nacional de Salud. Respecto de la solicitud de suspender el proceso por prejudicialidad en espera de que se resuelva la demanda de nulidad impetrada contra el Decreto 3168 de 2007 el cual sirvió de base para la expedición de los actos administrativos demandados, la Sala aseguró:

*“Con respecto al tema de la **prejudicialidad**, deberá la Sala señalar que conforme a lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 171 del Código de Procedimiento Civil, aplicable al asunto presente por remisión expresa que hace el artículo 167 del C. C. A., que: “La suspensión a que se refieren los numerales 1 y 2 del artículo precedente, sólo se decretará mediante la prueba de la existencia del proceso que la determina **y una vez que el proceso que debe suspenderse se encuentre en estado de dictar sentencia.**”*

*Como bien se puede apreciar, la norma procesal en comento consagra la posibilidad de decretar la suspensión de un proceso*

*cuando la sentencia que deba dictarse en el mismo, dependa de lo que deba decidirse en otro proceso que verse sobre alguna cuestión o tópico que no pueda resolverse en aquél.*

*Para los efectos de la mencionada suspensión, el artículo 171 del C. de P. C. dispone de manera perentoria que dicha medida “[...] sólo se decretará mediante la prueba de la existencia del proceso que la determine y una vez que el proceso que debe suspenderse se encuentre en estado de dictar sentencia.”*

*Nótese que las normas anteriormente mencionadas establecen que el auto de suspensión del proceso solamente puede proferirse cuando el mismo se encuentre en estado de dictar sentencia, guardando silencio con respecto a la oportunidad establecida para presentar la correspondiente solicitud, debiendo entenderse que la solicitud correspondiente puede ser formulada en cualquier tiempo, antes de que el proceso se encuentre en estado de dictar sentencia.*

*Como bien se puede apreciar, en el sub lite, la parte actora formuló dicha solicitud en los alegatos de conclusión obrante a folios 128 a 135 del cuaderno principal, allegando para tales efectos la copia del auto admisorio de la demanda calendado el día 26 de septiembre de 2008, proferido dentro del proceso de nulidad simple radicado bajo el número 11001-03-24-000-2008-00060-00, promovido por el ciudadano GERMÁN GONZÁLEZ PARRA contra el artículo 1° del Decreto 3168 del 24 de agosto de 2007, “Por el cual se establece la tasa y se fija la tarifa a favor de la Superintendencia Nacional de Salud para el ejercicio de sus funciones en el año 2007”, debiendo entenderse que la referida solicitud fue radicada de manera oportuna.*

***No obstante lo anterior, considera la Sala que la mencionada prejudicialidad resultaba en este caso improcedente, pues el juzgamiento del acto demandado debe hacerse frente a los actos administrativos que sirvieron de fundamento para su expedición, independientemente de que en un futuro éstos puedan ser anulados por esta jurisdicción. En virtud de lo anterior, el hecho de que el juzgador de primera instancia no haya decretado la suspensión del proceso, no puede tildarse como contrario a derecho.”***

Por su parte, en sentencia del 2 de abril del 2009, en el proceso radicado con el No. 2008-00111-01(PI) con ponencia del Magistrado RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA, caso en el cual se debatía la supuesta prejudicialidad debido a que en un proceso de pérdida de investidura en contra de un personero municipal también cursaba un proceso de nulidad electoral, respecto de lo cual la Sala afirmó lo siguiente:

*“3.6. Finalmente, amén de ser también extemporánea, la ahora alegada prejudicialidad del sub lite en relación con el proceso electoral que según su afirmación cursa contra el acto de elección de la personera en cuestión, no tiene cabida, puesto que, como lo sostiene el Ministerio Público, se trata de acciones autónomas y separadas, que tienen sus propios fines y motivos, de suerte que las resultas de una no está condicionada por las de la otra, y las conductas o hechos que se juzgan en cada una son diferentes: En la primera se juzga la conducta de un concejal, diputado, edil o congresista, de donde se trata de un control deontológico y ético político con base en conductas tipificadas por el legislador, mientras que en la segunda se enjuicia un acto administrativo en ejercicio de un control de legalidad.”*

Finalmente, en cuanto a la definición que ha dado la jurisprudencia en torno a los alcances de la suspensión del proceso por prejudicialidad se observa, por ejemplo, que la Sección Quinta de esta Corporación, en fallo del 21 de julio del 2015, en el proceso radicado con el No. 2015-00006-01 con ponencia del Magistrado Alberto Yepes Barreiro definió dicha figura como:

***“Suspensión del proceso por prejudicialidad***

*Pues bien, en el caso que ocupa la atención de la Sala se cumplen con los requisitos para que el proceso con Radicado No. 2015-0006 M.P: Alberto Yepes Berreiro (E), sea **suspendido por prejudicialidad**, toda vez que esta figura jurídica, contemplada en los artículos 161<sup>5</sup> y 163<sup>6</sup> del C.G.P. **trae consigo la suspensión temporal de la competencia del juez en un caso concreto hasta tanto se decida otro proceso cuya determinación tenga marcada incidencia en el que se suspende, de tal suerte que mediante tal mecanismo se busca que no haya decisiones antagónicas, o al menos contradictorias.***

*Es de anotar que la prejudicialidad se estructura siempre que en un proceso surge alguna cuestión sustancial que deba ser decidida en una causa diferente y sin cuya decisión resulta imposible pronunciarse sobre el objeto de controversia de aquél, dada la estrecha relación entre dicho objeto y el aspecto sustancial referido.*

*Cabe manifestar que esta se presenta cuando se trata de una cuestión sustancial, diferente pero conexa, que sea indispensable resolver por sentencia en proceso separado, bien ante el mismo despacho judicial o en otro distinto, para que sea posible decidir sobre la que es materia del litigio o de la*

---

<sup>5</sup> **ARTÍCULO 161. SUSPENSIÓN DEL PROCESO.** El juez, a solicitud de parte, formulada antes de la sentencia, decretará la suspensión del proceso en los siguientes casos:

1. Cuando la sentencia que deba dictarse dependa necesariamente de lo que se decida en otro proceso judicial que verse sobre cuestión que sea imposible de ventilar en aquel como excepción o mediante demanda de reconvencción. El proceso ejecutivo no se suspenderá porque exista un proceso declarativo iniciado antes o después de aquel, que verse sobre la validez o la autenticidad del título ejecutivo, si en este es procedente alegar los mismos hechos como excepción.

2. Cuando las partes la pidan de común acuerdo, por tiempo determinado. La presentación verbal o escrita de la solicitud suspende inmediatamente el proceso, salvo que las partes hayan convenido otra cosa.

**PARÁGRAFO.** Si la suspensión recae solamente sobre uno de los procesos acumulados, aquel será excluido de la acumulación para continuar el trámite de los demás.

También se suspenderá el trámite principal del proceso en los demás casos previstos en este código o en disposiciones especiales, sin necesidad de decreto del juez.

<sup>6</sup> **ARTÍCULO 163. REANUDACIÓN DEL PROCESO.** La suspensión del proceso por prejudicialidad durará hasta que el juez decrete su reanudación, para lo cual deberá presentarse copia de la providencia ejecutoriada que puso fin al proceso que le dio origen; con todo, si dicha prueba no se aduce dentro de dos (2) años siguientes a la fecha en que empezó la suspensión, el juez de oficio o a petición de parte, decretará la reanudación del proceso, por auto que se notificará por aviso.

Vencido el término de la suspensión solicitada por las partes se reanudará de oficio el proceso. También se reanudará cuando las partes de común acuerdo lo soliciten.

*declaración voluntaria en el respectivo proceso, que debe ser suspendido hasta cuando aquella decisión se produzca<sup>7</sup>.*

*De manera que para que pueda alegarse prejudicialidad es necesario que exista una relación determinante entre dos procesos en forma tal que la decisión que haya de tomarse en uno incida necesariamente en el otro.*

*Con un sentido amplio y comprensivo, se la ha querido determinar en una fórmula precisa y concreta, diciendo que es "prejudicial" toda cuestión jurídica cuya resolución constituya un presupuesto para la decisión de la controversia principal sometida a juicio. Carnelutti señala que "se habla de cuestiones prejudiciales cuando en rigor de terminología es prejudicial toda cuestión cuya solución constituye una premisa de la decisión en otros litigios". Por su parte, cuestión prejudicial significa una etapa anterior al juicio y según Manzini, "es toda cuestión jurídica cuya resolución constituya un presupuesto para la decisión de la controversia principal sometida a juicio".*

*Con base en lo anterior se ha afirmado que un proceso debe ser suspendido **"cuando exista una cuestión sustancial que no sea procedente resolver en el mismo proceso y cuya resolución sea necesaria para decidir sobre el objeto del litigio"**<sup>8</sup>.*

*Tal es el caso que se nos presenta, toda vez que no es posible decidir sobre la solicitud de pérdida del cargo del Alcalde de Puerto Gaitán, si antes no se realiza un examen exhaustivo respecto de la legalidad del acto que sancionó al Partido de la U por violación de los límites de ingresos y gastos de la campaña electoral de dicho alcalde.*

*Finalmente, advierte el Despacho que a pesar de que en el proceso con Radicado No. 2015-0005 se rechazó la demanda por parte de la Magistrada Conductora de dicho proceso, esta situación no es óbice para que no se adopte la decisión de suspensión por prejudicialidad, toda vez que, la decisión tomada por la Dra. Lucy Jeannette Bermúdez en auto de 25 de junio de 2015 de rechazar la demanda no se encuentra en firme<sup>9</sup>, por*

---

<sup>7</sup> REF: Expediente No. T - 20.000. Peticionario: Gustavo Adolfo Bell Lemus, Gobernador del Atlántico contra los Juzgados 1o. a 7o. Laborales del Circuito de Barranquilla. M.P: Dr. Hernando Herrera Vergara. 5 de noviembre de 1993.

<sup>8</sup> Sentencia T-680 de 2007.

<sup>9</sup> **Código General del Proceso. Artículo 302. Ejecutoria.** Las providencias proferidas en audiencia adquieren ejecutoria una vez notificadas, cuando no sean impugnadas o no admitan recursos. No obstante, cuando se pida aclaración o complementación de una providencia, solo quedará ejecutoriada

*ende, hasta tanto esa decisión no adquiera ejecutoria, el proceso iniciado por el señor Edgar Humberto Silva González no se entiende por finalizado, como erradamente lo manifestó la apoderada del CNE en escrito de 16 de julio de 2015.*

*Además, debe tenerse en cuenta que para resolver sobre dicho recurso se hace necesario conformar la Sala que habrá de resolverlo, teniendo en cuenta que, en la actualidad, los únicos magistrados que integran la Sección Quinta del Consejo de Estado son la Dra. Bermúdez y el suscrito, y aquella, como es apenas natural, no está habilitada para participar en la súplica de su propio auto.*

*Es de anotar que, si en el trámite del recurso de súplica se decide confirmar la providencia que rechazó la demanda en comento, este Despacho conforme a la normativa que rige la suspensión del proceso por prejudicialidad decretará de oficio la reanudación del mismo.*

*En esa medida, se ordenará la suspensión del proceso de la referencia por prejudicialidad.”*

A diferencia de lo anterior, la jurisprudencia ha establecido otros requisitos para la configuración de la excepción previa de pleito pendiente. Por ejemplo, en fallo de 31 de mayo de 2007, en el proceso radicado con el No. 2004-01224-01(AP) con ponencia del Magistrado Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, la Sala entendió como pleito pendiente lo que se expone a continuación:

***“El objeto o finalidad de la excepción previa de pleito pendiente es evitar, no solo la existencia de dos o más juicios con idénticas pretensiones y entre las mismas partes, sino la ocurrencia de juicios contradictorios frente a iguales aspiraciones.***

***En consecuencia, los elementos concurrentes y simultáneos para su configuración y declaratoria son: -Que exista otro proceso en curso. -Que las pretensiones sean idénticas. -***

---

una vez resuelta la solicitud. Las que sean 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.**

**Que las partes sean las mismas. –Que al haber identidad de causa, los procesos estén soportados en los mismos hechos.** Y en la sentencia AP-2004-01092-01 del 21 de septiembre de 2006 proferida por la Sección Primera del Consejo de Estado con ponencia de la Consejera Dra. Martha Sofía Sanz Tobón, Actor: Roberto Ramírez Rojas contra Alcaldía Local de Barrios Unidos, se precisa que los procesos deben tramitarse ante la rama judicial.

En el caso bajo estudio viene demostrada la existencia de un trámite administrativo para la recuperación del espacio público adelantado por el Alcalde Local de Chapinero, autoridad perteneciente a la rama ejecutiva, frente a una acción popular de la cual conoce y decide un juez o en este caso un cuerpo colegiado integrante de la rama judicial.

**Además, las partes deben ser las mismas y eso no se cumple en el sub lite porque en la acción popular la demandada es la Alcaldía Local de Chapinero y en el proceso policivo se tienen como presuntos infractores a los que ocupan el espacio público con la construcción descrita en la demanda. Y, por último, el objeto tampoco es el mismo en ambos asuntos pues en la querrela se persigue la recuperación del espacio público y en la acción constitucional se pretende el amparo de tres derechos colectivos entre los cuales figura el goce al espacio público.”<sup>10</sup>**

---

<sup>10</sup> En este mismo sentido en sentencia de 13 de diciembre de 2008, con ponencia del Magistrado Enrique Gil Botero, en el proceso radicado con el No. 1998-01148-01, la Sección Tercera afirmó: “Conoce la Sala que el Código de Procedimiento Civil establece como excepción previa la de pleito pendiente, entre las mismas partes y sobre el mismo asunto, con el fin de evitar la existencia de dos o más procesos judiciales con identidad de partes, de causa y de pretensiones, así como la eventualidad de fallos contradictorios respecto del mismo asunto. La configuración de la excepción de pleito pendiente supone la presencia de los siguientes requisitos, en forma concurrente: i) **Que se esté adelantando otro proceso judicial**, ii) identidad en cuanto al petitum, iii) identidad de las partes y iv) identidad en la causa petendi. De lo anterior se concluye que la excepción propuesta no está llamada a prosperar, toda vez que no concurren los requisitos para la configuración del pleito pendiente. En efecto, el demandado fundamenta el mecanismo exceptivo en el hecho de que al momento de formularlo la Contraloría Distrital adelantaba un juicio fiscal, esto es, un procedimiento especial que en absoluto puede confundirse con el proceso judicial en ejercicio de la acción de repetición que ahora se decide y, por tanto, no puede configurarse ninguno de los restantes requisitos necesarios para la existencia de la excepción esgrimida. No puede asimilarse, insiste la Sala, la acción -judicial- de repetición -cuyas características se precisaron anteriormente-, con el procedimiento especial de responsabilidad fiscal. Esta

En este orden de ideas se concluye que mientras la suspensión del proceso por prejudicialidad hace referencia al derecho que tienen las partes de solicitar la suspensión del pleito debido a la existencia de otro u otros que guardan íntima relación con el objeto de lo que se debate en el proceso que se pretende suspender, haciendo necesario esperar que los otros asuntos se decidan para evitar decisiones contradictorias, o la posibilidad de que las partes de común acuerdo le soliciten al juez la suspensión del proceso, el pleito pendiente hace alusión a una excepción previa reconocida expresamente por el legislador con la cual también se busca que no hayan decisiones contradictorias, pero en la cual solo basta que exista **un proceso en curso con las mismas pretensiones, las mismas partes y los mismos hechos.**

### **6.3. Solución del caso concreto.**

De conformidad con los parámetros legales y jurisprudenciales expuestos con antelación, la Sala encuentra que no es procedente el recurso de apelación en contra de la decisión adoptada en audiencia inicial por medio de la cual se negó la solicitud de suspensión del proceso por prejudicialidad, como quiera que de conformidad con lo

---

*Corporación ha sostenido sobre el particular que “[s]i un servidor público, con un acto suyo doloso o gravemente culposo, que perjudica a un particular, ocasiona una condena al Estado, incurre para con éste en responsabilidad civil, que debe ser judicialmente declarada. Pero si dicho servidor, en ejercicio de sus competencias para administrar o custodiar bienes o fondos, causa su pérdida, incurre en responsabilidad fiscal, cuyo pronunciamiento está reservado a la Contraloría.”*

previsto en el artículo 243 del CPACA<sup>11</sup> dicha decisión no se encuentra enumerada como susceptible del recurso de apelación.

En cuanto a la excepción de pleito pendiente, la Sala advierte que a pesar de ser una decisión apelable de conformidad con lo previsto en el artículo 180 numeral 6º del CPACA<sup>12</sup>, no se cumple con uno de los requisitos para su configuración, pues en dos de los procesos respecto de los cuales se pretende aplicar dicha figura ya se profirió sentencia

---

<sup>11</sup> **Artículo 243. Apelación.** Son apelables las sentencias de primera instancia de los Tribunales y de los Jueces. También serán apelables los siguientes autos proferidos en la misma instancia por los jueces administrativos:

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

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

**NOTA: El texto subrayado fue declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-329 de 2015.**

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

**Parágrafo.** La apelación solo procederá de conformidad con las normas del presente Código, incluso en aquellos trámites e incidentes que se rijan por el procedimiento civil.

<sup>12</sup> **6. Decisión de excepciones previas.** El Juez o Magistrado Ponente, de oficio o a petición de parte, resolverá sobre las excepciones previas y las de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta de legitimación en la causa y prescripción extintiva.

Si excepcionalmente se requiere la práctica de pruebas, se suspenderá la audiencia, hasta por el término de diez (10) días, con el fin de recaudarlas. Al reanudar la audiencia se decidirá sobre tales excepciones.

Si alguna de ellas prospera, el Juez o Magistrado Ponente dará por terminado el proceso, cuando a ello haya lugar. Igualmente, lo dará por terminado cuando en la misma audiencia advierta el incumplimiento de requisitos de procedibilidad.

**El auto que decida sobre las excepciones será susceptible del recurso de apelación o del de súplica, según el caso.**

que hizo tránsito a cosa juzgada, lo cual desvirtúa “**la existencia de otro proceso en curso**”.

En efecto, en el proceso No. 2012-00403-00<sup>13</sup> se profirió fallo inhibitorio que no fue apelado, cuya providencia fue notificada el 28 de noviembre de 2014<sup>14</sup> y en el proceso No. 2012-00079-01<sup>15</sup> también se profirió sentencia que quedó debidamente ejecutoriada el 1º de mayo de 2015<sup>16</sup>.

Así las cosas, la Sala encuentra que las citadas providencias ya hicieron tránsito a cosa juzgada por lo que no hay un pleito pendiente que se encuentre en curso.

Ahora bien, habría lugar a dilucidar si el proceso que todavía se encuentra en trámite cumple con los demás requisitos para el reconocimiento de la excepción de pleito pendiente, estos son, que sean las mismas partes, los mismos hechos y las mismas pretensiones o “*causa petendi*”.

El revisar el sistema de consulta de procesos de la página web de la Rama Judicial se observa que el proceso No. 2013-00469-00 se encuentra en trámite del recurso de apelación interpuesto contra la

---

<sup>13</sup> Fls 1017-403

<sup>14</sup> Fl. 1017

<sup>15</sup> Fls. 828 a 1014.

<sup>16</sup> <http://procesos.ramajudicial.gov.co/consultaprosesos/>

sentencia de primera instancia<sup>17</sup>, sin embargo en dicho proceso se debaten unas pretensiones diferentes a las planteadas acá.

En efecto, en el citado proceso se persigue la nulidad de las Resoluciones Metropolitanas Nos. 000453 de 6 de marzo de 2012 *“por medio de la cual se adoptan unas decisiones en relación con unas reclamaciones y solicitud de anulación parcial por el cobro de tasa retributiva – sector conectado”*<sup>18</sup>; y 000815 de 29 de mayo de 2012 *“por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición”*. En cambio, en el actual proceso se persigue la nulidad de las Resoluciones Nos. 00018 de 3 de enero de 2013; 000480 de 1º de abril de 2013; 00020 de 3 de enero de 2013; 000479 de 1º de abril de 2013; 00023 de 3 de enero de 2013; 000609 de 25 de abril de 2013; 02054 de 1º de noviembre de 2012; 000630 de 2 de mayo de 2013; 002053 de 1 de noviembre de 2012; 000623 de 2 de mayo de 2013.

Ahora bien, si bien es cierto que las resoluciones demandadas en los dos procesos (actos administrativos particulares) se expidieron con base en un Acto Administrativo de carácter general, esto es, la Resolución Metropolitana No. 0001023 de 2008, en ninguno de los dos procesos se demanda la nulidad dicha resolución, por lo que de ninguna manera hay lugar a configurar la excepción de pleito pendiente.

En este orden de ideas, la Sala confirmará el auto apelado pero por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

---

<sup>17</sup> <http://procesos.ramajudicial.gov.co/consultaprocesos/>

<sup>18</sup> Fl. 783

Por lo expuesto, el Consejo de Estado en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera,

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

**PRIMERO: RECHAZAR** por improcedente el recurso de apelación interpuesto contra la decisión de negar la suspensión del proceso por prejudicialidad.

**SEGUNDO: CONFIRMAR** en lo demás el auto apelado, pero por las razones expuestas en esta providencia.

**TERCERO: DEVOLVER** el expediente al Tribunal de origen una vez se encuentre en firme ésta decisión.

Notifíquese y cúmplase.

La anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en su sesión de la fecha.

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS  
GONZÁLEZ

Presidente

MARÍA ELIZABETH GARCÍA

MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO  
AYALA

GUILLERMO VARGAS