



**Rama Judicial del Poder Público  
Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo del  
Atlántico**

**TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ATLÁNTICO  
SECCIÓN C**

Barranquilla D. E. I. y P. primero (1º) de junio de dos mil veintiuno (2021)

<b>Radicado</b>	08-001-33-33-014-2019-00283-01
<b>Medio de control</b>	Nulidad y Restablecimiento del Derecho
<b>Demandante</b>	Electricaribe SA ESP
<b>Demandado</b>	Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios
<b>Magistrado Ponente</b>	<b>JORGE ELIÉCER FANDIÑO GALLO</b>

**I. ASUNTO**

La Sala procede a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra lo determinado por el Juzgado Catorce Administrativo del Circuito de Barranquilla en el auto de fecha 23 de febrero de 2021, que rechazó la demanda por no subsanar los defectos advertidos en auto inadmisorio de la misma.

**II. ANTECEDENTES**

En ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, la sociedad ELECTRIFICADORA DEL CARIBE S.A. E.S.P. (en adelante Electricaribe), actuando por conducto de apoderado convencional, presentó demanda contra la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (en adelante la Superservicios), elevando las siguientes súplicas:

1. Se declare la nulidad de los siguientes actos administrativos: i) el artículo 1 de la Resolución SSPD-20188000077025 del 25 de junio de 2018 y, ii) los artículos 1 y 4 de la Resolución SSPD-20198000014975 del 23 de mayo de 2019, proferidos por la Superservicios.
2. Que como consecuencia de la declaración anterior y a título de restablecimiento del derecho, solicita que se declare que Electricaribe no está obligada a pagar el valor de la sanción impuesta en los actos administrativos demandados.

**El 18 de febrero de 2020**, el Juzgado Catorce Administrativo del Circuito de Barranquilla, inadmitió la demanda presentada por Electricaribe, al advertir que los actos demandados surgen de una acumulación de actuaciones administrativas ordenada por la Superservicios en la cual impone sanción a la demandante por la violación al derecho de petición de una serie de usuarios que habitan en diversas poblaciones de la Región Caribe que comprende la jurisdicción territorial de la Superintendencia, es decir, por hechos que ocurrieron tanto en el Departamento del Atlántico, como en otros departamentos del norte de Colombia.

Por lo anterior, estimó el Juez *a quo*, que se está en presencia de una acumulación objetiva de pretensiones, puesto que se pide la declaratoria de nulidad de la sanción impuesta por la Superservicios en un acto administrativo que acumuló y sancionó por veintisiete (27) solicitudes de silencio administrativo positivo elevados por usuarios del servicio de Electricaribe, que se encuentran en residencias distintas donde el Juzgado no tiene competencia territorial para conocer de tales reclamaciones, por lo que, al incumplirse el primer requisito del artículo 165 del CPACA, inadmitió la demanda para que la parte actora presentara separadamente y en forma individual los correspondientes libelos demandatorios, de los cuales podrá seguirse tramitando con la Radicación 2019-00283-00, especificando cuál de los procesos acumulados por la Superservicios seguirá con dicho radicado y desagregando los demás.

Notificada la anterior decisión el día 19 de febrero de 2020, la parte demandante interpuso recurso de reposición fechado 21 de febrero de 2020, en el cual manifestó que el medio de control interpuesto se realizó demandando un único acto administrativo que impone sanción y un único acto administrativo que decide confirmar dicha sanción, es decir, la demanda se presenta con una sola pretensión y no con acumulación de las mismas, y que de existir una eventual acumulación esta se hizo por la entidad demandada en el acto administrativo demandado.

Que al ordenar desagregar la presente demanda, se le imposibilita ejercer sus derechos fundamentales de defensa, acceso a la administración de justicia y al debido proceso, toda vez que, al ser un único acto administrativo, el mismo no puede ser desagregado en 27 casos o demandas individuales, es decir, se demandaría 27 veces el mismo acto administrativo, incurriendo la parte demandante en un abuso del ejercicio del derecho,

por lo que solicita se revoque el auto que inadmite la demanda por considerar improcedente la acumulación.

En virtud de lo anterior el Juez de primera instancia mediante auto 21 de septiembre de 2020, insistió en la falta de competencia por factor territorial para conocer de aquellos casos que ocurrieron por fuera de la jurisdicción del Atlántico, por lo que decidió no reponer el auto inadmisorio de la demanda.

### **III. EL AUTO IMPUGNADO**

El Juzgado sustanciador mediante auto del 23 de febrero de 2021, señaló que estando en firme el auto inadmisorio de la demanda, a la fecha la parte actora no ha presentado escrito subsanando las falencias anotadas, por lo que de conformidad con el artículo 169 del CPACA, procedió a rechazar la demanda.

### **IV. EL RECURSO DE APELACIÓN**

La parte demandante, presentó recurso de apelación contra el auto de 23 de febrero de 2021 que rechazó la demanda, al considerar que, el auto inadmisorio impone una carga que se torna imposible de cumplir y con su rechazo se afectan derechos fundamentales como el debido proceso, defensa y acceso a la administración de justicia.

Afirma que, el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho se realiza demandando un único acto administrativo que impone sanción y un único acto administrativo que decide confirmar dicha sanción, es decir, la demanda se presenta con una sola pretensión y no con acumulación de las mismas como erróneamente manifiesta el juzgado.

Aduce que, si en gracia de discusión se aceptase que existe una acumulación indebida de pretensiones, se evidencia como bien manifiesta el *a quo*, que esta acumulación es realizada por parte del ente sancionador es decir la Superservicios y no por parte de Electricaribe.

Sostiene que, al ser un único acto administrativo, el mismo no puede ser desagregado en 27 casos o demandas individuales, es decir, se demandaría 27 veces el mismo acto administrativo, incurriendo la parte demandante en un abuso del ejercicio del derecho.

Así mismo indica que, desconoce el *a quo* que la demanda presenta como cargo de nulidad la indebida acumulación de pretensiones por parte de la Superservicios por lo que el acto fue expedido de forma irregular, en tal sentido, solicitar la desagregación de la demanda sería desestimar de manera anticipada un concepto de violación propuesto por la parte demandante, afectando de esta manera su derecho de defensa y debido proceso.

## **V. CONSIDERACIONES**

### **COMPETENCIA**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 153 del CPACA, corresponde a esta Corporación conocer del recurso de apelación formulado en los procesos tramitados en primera instancia por los jueces administrativos, en concordancia con el artículo 125 numeral g, modificado por el artículo 20 de la Ley 2080 de 2021.

### **PROBLEMA JURIDICO**

Corresponde a la Sala en sede de apelación determinar si le asiste razón al Juez de primera instancia de rechazar la demanda al considerar que la misma no fue subsanada por cuanto al presentarse una indebida acumulación de pretensiones, la parte actora no desagregó la demanda.

### **TESIS**

Examinada la demanda y en aras de evitar la consecuencia negativa frente al derecho fundamental de Acceso a la Administración de Justicia, se revocará la providencia en la que se adoptó su rechazo, por cuanto si bien es cierto que la parte actora no subsanó la demanda, en el *sub examine*, no se presenta una indebida acumulación de pretensiones sino una acumulación de investigaciones, figura que es totalmente ajustada a la luz de los principios que rigen la función administrativa.

## **Del rechazo de la demanda por no haberse subsanado dentro del plazo legal**

En atención al caso *sub examine*, se tiene que Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo contempla la figura jurídica de la inadmisión de la demanda, en el artículo 170 que dispone: "*Se inadmitirá la demanda que carezca de los requisitos señalados en la ley por auto susceptible de reposición, en el que se expondrán sus defectos, para que el demandante los corrija en el plazo de diez (10) días. Si no lo hiciere se rechazará la demanda*".

A su vez, el artículo 169 estableció tres causales de rechazo de la demanda, las cuales deben ser leídas de forma taxativa, privilegiando el debido proceso y el acceso a la administración de justicia, ellas son: i) Cuando hubiere operado la caducidad, ii) Cuando habiendo sido inadmitida no se hubiere corregido la demanda dentro de la oportunidad legalmente establecida y, iii) Cuando el asunto no sea susceptible de control judicial. Respecto a la causal segunda del anterior precepto, el Consejo de Estado ha expuesto claramente que:

*"(...) En la Ley 1437, la "demanda en forma " está precedida del cumplimiento de unos requisitos previos a demandar (artículo 161 de la Ley 1437), un contenido del escrito de demanda (artículo 162 de la Ley 1437) y los anexos que se deben acompañar con la demanda (artículos 166 y 167 de la Ley 1437). Los requisitos de procedibilidad o "requisitos previos para demandar" se encuentran en el artículo 161 de la Ley 1437 y son, fundamentalmente, la conciliación extrajudicial y la interposición de los recursos obligatorios contra el acto administrativo demandado. Si advertida la omisión de alguno de los requisitos de procedibilidad por el Juez en el auto inadmisorio, el demandante no acredita su cumplimiento dentro del término establecido, deberá rechazarse la demanda. (...)"<sup>1</sup>*

Como bien puede observarse, una causal de rechazo de la demanda se configura cuando no se subsanan los defectos advertidos por el o la Juez en el auto inadmisorio dentro del término legal establecido, que precisa la Sala, deberán ser de aquellos enlistados en los artículos 161, 162, 166 y 167 del CPACA que se refieren a requisitos de procedibilidad, contenido de la demanda y anexos que deberá cumplir la misma; de manera pues que, para que sea aplicable dicha causal solo se requiere constatar que se haya inadmitido la demanda y que no se haya corregido la misma respecto de algunos de los defectos advertidos por el *a quo*, y que sean de aquellos formales arriba

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. Auto de 24 de octubre de 2013, Radicación número: 08001-23-33-000-2012-00471-01(20258), CP. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

señalados. Bajo la premisa anterior, se entrará a determinar si en el *sub lite* se cumplen los anteriores presupuestos.

## **CASO CONCRETO**

La falencia que advirtió el juez de primera instancia en la demanda y por la cual la rechazó, se fundamenta en que la parte actora no presentó el escrito de subsanación de la misma, pues ante la acumulación indebida de pretensiones, no procedió con la orden de desagregar la demanda y presentarla de manera separada e individualmente, ante la falta de competencia territorial del Juzgado.

Revisado el expediente se observa que lo pretendido con la demanda es la nulidad de los siguientes actos administrativos: i) el artículo 1 de la Resolución SSPD-20188000077025 del 25 de junio de 2018 y, ii) los artículos 1 y 4 de la Resolución SSPD-20198000014975 del 23 de mayo de 2019, mediante las cuales la Superservicios sancionó en la modalidad de multa, a la empresa Electricaribe y modificó dicha sanción respecto de 27 casos investigados, respectivamente.

Respecto a la acumulación de actuaciones administrativas se tiene que, el artículo 209 Constitucional establece que *“la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones”*. Principios desarrollados en el artículo 3º del CPACA, respecto a los de eficacia<sup>2</sup>, economía<sup>3</sup> y celeridad<sup>4</sup>.

Con fundamento en los anteriores principios, el legislador reguló lo concerniente a la formación y examen de los expedientes. En efecto, el artículo 36 del CPACA, dispone:

*“Formación y examen de expedientes. Los documentos y diligencias relacionados con una misma actuación se organizarán en un solo expediente, al cual se*

---

<sup>2</sup> 11. En virtud del principio de eficacia, las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, removerán de oficio los obstáculos puramente formales, evitarán decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y sanearán, de acuerdo con este Código las irregularidades procedimentales que se presenten, en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa”.

312. En virtud del principio de economía, las autoridades deberán proceder con austeridad y eficiencia, optimizar el uso del tiempo y de los demás recursos, procurando el más alto nivel de calidad en sus actuaciones y la protección de los derechos de las personas”.

4 13. En virtud del principio de celeridad, las autoridades impulsarán oficiosamente los procedimientos, e incentivarán el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, a efectos de que los procedimientos se adelanten con diligencia, dentro de los términos legales y sin dilaciones injustificadas”

*acumularán, con el fin de evitar decisiones contradictorias, de oficio o a petición de interesado, cualesquiera otros que se tramiten ante la misma autoridad.*

*Si las actuaciones se tramitaren ante distintas autoridades, la acumulación se hará en la entidad u organismo donde se realizó la primera actuación. Si alguna de ellas se opone a la acumulación, podrá acudir, sin más trámite, al mecanismo de definición de competencias administrativas.*

*Con los documentos que por mandato de la Constitución Política o de la ley tengan el carácter de reservados y obren dentro de un expediente, se hará cuaderno separado.*

*....”*

Sobre la formación y acumulación del expediente, la doctrina ha considerado que guarda relación con los principios de transparencia, buena fe, orden, buena administración y seguridad jurídica que dominan las relaciones de la administración con los sujetos objeto de sus actuaciones. Bajo esas consideraciones, esta figura con fundamento en los principios de unidad procesal que tiene como propósito indudable el de evitar la dualidad de pronunciamientos sobre un mismo objeto, y de economía procesal, y que se resume en ganancia de tiempo y recursos para las partes procesales. En cumplimiento de esos postulados, el legislador estableció la figura de la acumulación de expedientes, la cual tiene por finalidad unificar la documentación, la información, los autos y expedientes que tiendan a producir actos con los mismos efectos, evitándose de esta manera la expedición de decisiones contradictorias<sup>5</sup>.

Por su parte, el Consejo de Estado<sup>6</sup> en asunto de similares connotaciones jurídicas al caso que ocupa la atención de la Sala, precisó que la acumulación del expediente, está totalmente ajustado, ya que se trataba de una acumulación de sanción, por la materialización del silencio administrativo positivo. En ese sentido, la totalidad de las actuaciones tenían el mismo efecto sancionador con multa, a causa del hecho común de no haber atendido oportunamente las peticiones quejas, reclamos y recursos interpuestos por los usuarios de telecomunicaciones, las cuales, además, guardaban entre sí una relación íntima lo suficientemente demostrada, que permitía su acumulación en aras de evitar decisiones contradictorias de haberse tramitado de forma independiente y, por demás, antieconómica e ineficaz”.

---

<sup>5</sup> Santofinio Gamboa Jaime Orlando, 2017 “Compendio de Derecho Administrativo”, Página 421. Universidad Externado de Colombia.

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Sentencia del 3 de mayo de 2018, Rad.: 25000-23-24-000-2007-00002-01, C.P. Alberto Yepes Barreiro.

Así las cosas, para decretar la acumulación, la autoridad administrativa debe tener en cuenta que: i) los expedientes a acumular estén relacionados con una misma actuación y, ii) que se tramiten ante la misma autoridad, ello con el fin de evitar decisiones contradictorias que pudieran presentarse si se tramitaran de manera independiente.

En ese sentido, no era necesario remitirse a disposiciones o instituciones jurídicas que rigen para los procesos judiciales, como lo es la contenciosa administrativa (artículo 156 numeral 8 y artículo 165 del CPACA), como erradamente lo sostiene el juez de instancia.

Para la Sala no es posible la utilización de esas disposiciones, porque tanto formal como materialmente resultan inaplicables a la formación de expedientes en sede administrativa, ya que la decisión que aquí se cuestiona, no parten de la base de que se han acumulado pretensiones de nulidad, nulidad y restablecimiento del derecho y controversias contractuales, como lo prevé el artículo 165 del CPACA.

El Juez *a quo* partiendo de la indebida acumulación de investigaciones, sostuvo que la misma afectaba la regla de competencia territorial para conocer las posibles demandas que presentarían los usuarios que debían conocer los jueces que conforman esta jurisdicción, pues en su sentir, tal situación vulneraba el derecho de acceso a la administración de justicia, cuando el numeral 8 del artículo 156 del CPACA, dispone que *“en los casos de imposición de sanciones, la competencia se determinará por el lugar donde se realizó el acto o el hecho que dio origen a la sanción.”*

Es de destacar que, dentro de la organización de la Superservicios, existe la Dirección General Territorial, que tiene a su cargo cinco (5) Direcciones Territoriales como la Norte, conformada por los departamentos de La Guajira, Magdalena, Atlántico, Bolívar, Córdoba, Sucre, Cesar, con sede en la ciudad de Barranquilla<sup>7</sup>.

Además, conforme lo dispone la Resolución 20161000065165 de 09 de diciembre de 2016, es función de la Dirección General Territorial investigar y sancionar a los prestadores de servicios públicos domiciliarios que no respondan en forma oportuna y adecuada las quejas de los usuarios.

---

<sup>7</sup> Artículo 17-19 Decreto 990 de 2002.

En ese sentido, la Directora General Territorial de la Superservicios, era la competente para tramitar y decidir las investigaciones contra la empresa demandante aun cuando las peticiones o recursos se hubiesen presentado en distintas sedes de la empresa.

Considera la Sala, que el Juez *a quo* confundió dos situaciones diametralmente diferentes, una, la referente a la competencia de la Directora General Territorial y la otra, la competencia que tienen asignada los jueces para conocer de los asuntos donde se controvertan actos administrativos que imponen sanción.

La falta de competencia como causal autónoma para declarar la nulidad de un acto administrativo, hace referencia a *“la facultad o el poder jurídico que tiene una autoridad para ejercer determinar función”*, razón por la cual la doctrina ha entendido que la incompetencia o falta de competencia se materializa cuando el autor profiere un acto pese que a no tenía el poder legal para expedirlo, es decir, cuando la decisión se toma si estar facultado legalmente para ello. En otras palabras, dicho reproche se configura cuando el acto es proferido por fuera de las competencias legales y constitucionales atribuidas al servidor público o la Corporación respectiva, esto es, por fuera de las *“atribuciones que el ordenamiento jurídico ha otorgado”*<sup>8</sup>

De otro lado, se entiende por competencia, la forma como se distribuyen los asuntos atribuidos a los jueces de una misma especialidad, que para tal efecto consagran las normas procesales un conjunto de reglas que tienen por finalidad sentar parámetros de cómo debe efectuarse aquella colocación; así según la ley y la doctrina para atribuirle a los jueces el legislador instituyó los denominados “Factores de Competencia” a saber: a) objetivo, b) subjetivo, c) territorial, d) conexión y, e) funcional<sup>9</sup>.

De manera adicional, la regla de competencia por el factor territorial para la presentación de la demanda, en este caso sería a elección del usuario, ya que la norma contiene dos opciones, la primera, que corresponde al lugar donde se produjo el acto y la segunda, en el domicilio del demandante, con lo cual se garantiza el derecho de acceso a la administración de justicia y no como erradamente lo entendió el *a quo*.

---

<sup>8</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN QUINTA. Consejero ponente: ALBERTO YEPES BARREIRO. Bogotá D.C., veintiuno (21) de junio de dos mil dieciocho (2018). Radicación número: 73001-23-31-000-2011-00512-01

<sup>9</sup> <http://www.cortesuprema.gov.co/corte/index.php/relatoria-civil-jurisdiccion-y-competencia/>

En el caso concreto, se verifica que el actor no subsanó la demanda, por lo que sería del caso confirmar la decisión recurrida; sin embargo, en el *sub examine* no se presenta una indebida acumulación de pretensiones sino una acumulación de investigaciones, la cual es totalmente ajustada a la luz de los principios que rigen la función administrativa, pues precisamente en virtud de ellos, las autoridades deben buscar que los procedimientos logren su finalidad, removiendo los obstáculos puramente formales, evitando decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos, saneando las irregularidades que se presenten, optimizando el uso del tiempo y de los demás recursos, procurando el más alto nivel de calidad en sus actuaciones y en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación, por lo tanto, con fundamento en el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia previsto en el artículo 229 de la Constitución Política, entendido no sólo como la posibilidad que tiene toda persona para acudir ante la justicia en busca de una debida protección o restablecimiento de sus derechos, sino también en que el juez privilegie toda interpretación que favorezca o garantice el ejercicio del derecho de acción, esta Sala revocará la decisión del Juzgado Catorce Administrativo del Circuito de Barranquilla, para que en su lugar estudie nuevamente la demanda y si la encuentra conforme a derecho, proceda a su admisión.

## **COSTAS**

La apelación de autos en la segunda instancia impone una decisión de plano, en consecuencia, no hay lugar a desarrollos probatorios que puedan implicar gastos procesales; además, no se tasaran costas por cuanto no se ha trabado la relación procesal.

En consecuencia, de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL ATLÁNTICO,**

## **RESUELVE**

**PRIMERO: REVOCAR** el auto proferido por el Juzgado Catorce Administrativo Oral del Circuito de Barranquilla, de fecha 23 de febrero de 2021, por medio del cual rechazó la demanda, conforme con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** Sin Costas en esta instancia.

**TERCERO:** En firme la presente providencia, se dispone la remisión del expediente al Juzgado de origen, para que provea sobre la admisibilidad del presente medio de control.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Constancia: El proyecto de esta providencia fue estudiado y aprobado en sesión de la fecha.

**LOS MAGISTRADOS**

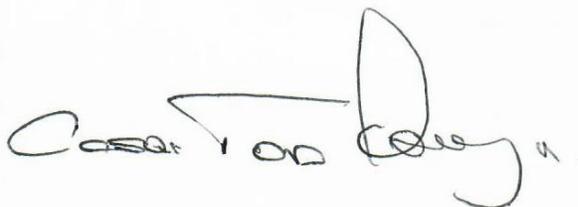
FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE  
**JORGE ELIÉCER FANDIÑO GALLO**  
**MAGISTRADO TRIBUNAL O CONSEJO SECCIONAL**  
**DESPACHO 008 TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL ATLANTICO**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **4888391b4aaf75480a316111259d2e083bb1d871eec92251cd39dda780614df**  
Documento generado en 02/06/2021 06:14:23 PM



**JAVIER EDUARDO BORNACELLY CAMPBELL**



**CESAR AUGUSTO TORRES ORMAZA**