



Tunja, veintisiete (27) de mayo de dos mil veintiuno (2021).

**REFERENCIA:** ACCIÓN POPULAR

**DEMANDANTE:** PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

**DEMANDADOS:** DEPARTAMENTO DE BOYACÁ Y UNIÓN TEMPORAL LICORANDES ASOCIADOS

**RADICACIÓN:** 15000233100020050097400

### **Objeto de decisión**

Procede el despacho a resolver el recurso de apelación interpuesto por la representante legal de la INDUSTRIA DE LICORES DE BOYACÁ S.A. CI (pdf 034 exp. digital), en contra del auto de fecha 23 de abril de 2021 (pdf 032 exp. digital), por medio del cual se declaró el cumplimiento de la sentencia de fecha 16 de junio de 2011 proferida por este Juzgado (pdf 001, fls. 2-102 exp. digital); sentencia del 12 de febrero de 2019, proferida por el Tribunal Administrativo de Boyacá – Sala de Decisión No. 1 (pdf 001, fls. 441-540 exp. digital); y del auto de fecha 15 de marzo de 2019, que adicionó la sentencia del 12 de febrero de 2019 (pdf 001, fls. 704-728 exp. digital).

### **Argumentos de la recurrente**

Señaló en su escrito que el acto administrativo de terminación del Contrato No. 0001 de 2003, fue proferido por funcionario sin competencia para hacerlo, esto es, el Secretario de Contratación de la Gobernación de Boyacá.

Destacó que el acto administrativo no fue expedido en el marco ordinario de la gestión contractual, sino que se profirió exclusivamente por expresa y concreta orden emitida por una autoridad judicial, en este caso, el Tribunal Administrativo de Boyacá, por lo que, al tratarse de una orden judicial, la misma debía ser cumplida por el Gobernador del Departamento de Boyacá, y no por otro funcionario, como sucedió en este caso. Que no fue el Gobernador quien expidió el acto administrativo, sino el Secretario de Contratación argumentando el ejercicio de la competencia delegada en virtud del Decreto 093 del 1° de febrero de 2019, delegación que no tiene la virtud de extenderse al cumplimiento de la orden judicial anteriormente referida, pues legalmente el Secretario de Contratación no está delegado para asumir la representación del Departamento para el cumplimiento de órdenes judiciales, situación que permite concluir que la Resolución 447 de terminación del Contrato 001 de 2003, está viciada por haber sido expedida por funcionario sin competencia para ello.

La recurrente manifestó que hubo mora, dilación, mala fe, abuso de la posición contractual dominante y vulneración al debido proceso en la etapa de liquidación del Contrato de Concesión No. 0001 de 2003, desconociendo los lineamientos de la Ley 80 y Ley 1150 al respecto, desatendiendo las órdenes del mismo fallo.

Señaló que la liquidación bilateral debía realizarse dentro de los cuatro (4) meses posteriores a ser proferido el acto administrativo de terminación del



REPUBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PUBLICO  
JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO ORAL DE TUNJA  
DESPACHO

Expediente: 2005-00974

contrato, previa notificación o convocatoria de la Gobernación de Boyacá al contratista; convocatoria que no se efectuó a la Industria de Licores de Boyacá S.A. CI, ni se aportó prueba de ello al Juzgado de conocimiento. Que la orden era clara al mencionar que la liquidación se debía hacer en la forma dispuesta en la ley, es decir, de conformidad con la Ley 80 y 1150. Por lo tanto, esa orden no fue cumplida en los términos de la sentencia, dado que tal liquidación se hizo por fuera de la ley contractual, vulnerando el debido proceso en instancia de ejecución del fallo, así como incurriendo en la prohibición establecida en el numeral 8° del artículo 24 de la Ley 80 de 1993, conforme al cual *“las autoridades no actuarán con desviación o abuso de poder y ejercerán sus competencias exclusivamente para los fines previstos en la ley”*.

Que de acuerdo con el artículo 11, inciso 2 de la Ley 1150 de 2007, la entidad territorial tendría la facultad de proceder con la liquidación unilateral en caso de no ser atendida la convocatoria por parte del contratista o en caso de no llegar a un acuerdo entre las partes, no habiéndose dado ninguna de estas situaciones, ante la no ocurrencia de la convocatoria a liquidación del contrato No. 001 de 2003.

Refirió que en la Resolución 931 de 2019, no solo no se realizaron los balances económico, financiero, jurídico, laboral y técnico de la concesión, sino que se determinó un valor final a cargo de la Industria de Licores de Boyacá S.A. CI por la suma de ONCE MIL CUATROCIENTOS CINCUENTA MILLONES OCHOCIENTOS CUARENTA Y OCHO MIL OCHOCIENTOS OCHENTA Y CINCO PESOS (\$11.450.848.885), por concepto de canon de arrendamiento, utilidades del 3%, utilidades del 2%, utilidades del 0.20% y ventas proyectadas por concepto de la cláusula decimosegunda, cifras acomodadas al parecer del Departamento y sin soporte legal alguno, además, sin tener en cuenta el inventario de propiedad de la Industria de Licores de Boyacá S.A. CI y de terceros que quedó bajo custodia de la entidad territorial a partir de las medidas cautelares de carácter transitorias ordenadas por el Tribunal, sobre todos los bienes que hasta ese momento se encontraban a cargo de la Industria de Licores de Boyacá S.A. CI.

Con base en los anteriores argumentos, la apelante solicitó al Tribunal Administrativo de Boyacá revocar el auto del 23 de abril de 2021, en el sentido de no declarar el cumplimiento de las sentencias de primera y segunda instancia, así como del auto de adición, absteniéndose del archivo del proceso.

### **Consideraciones**

Frente al recurso de apelación en las acciones populares, el art. 37 de la Ley 472 de 1998, establece:

**“Artículo 36. Recurso de apelación. El recurso de apelación procederá contra la sentencia que se dicte en primera instancia, en la forma y oportunidad señalada en el Código de Procedimiento Civil, y deberá ser resuelto dentro de los veinte (20) días siguientes contados a partir de la radicación del expediente en la Secretaría del Tribunal competente.**



REPUBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PUBLICO  
JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO ORAL DE TUNJA  
DESPACHO

Expediente: 2005-00974

*La práctica de pruebas durante la segunda instancia se sujetará, también, a la forma prevista en el Código de Procedimiento Civil; en el auto que admite el recurso se fijará un plazo para la práctica de las pruebas que, en ningún caso, excederá de diez (10) días contados a partir de la notificación de dicho auto; el plazo para resolver el recurso se entenderá ampliado en el término señalado para la práctica de pruebas”. (Subraya y resaltado fuera de texto original).*

Al respecto, mediante providencia del 26 de junio de 2019, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, precisamente explicó:

*“(…) jurisprudencialmente se ha ampliado la procedencia del recurso de apelación a los autos a través de los cuales se rechaza la demanda, los que admiten o niegan el llamamiento en garantía e incluso en vigencia de la Ley 1437 de 2011 contra las decisiones enlistadas en el artículo 243 de dicha norma.*

*(…)*

*No obstante, **debe tenerse en cuenta que la Corte Constitucional al estudiar la constitucionalidad del artículo 36 de la Ley 472 de 1998 en sentencia C-377 de 2002 avaló dicha norma** y concluyó que las únicas providencias pasibles del recurso de apelación, tal y como lo determinó el legislador de 1998 son el que decreta una medida cautelar y la sentencia de primera instancia.*

*(…)*

*Conforme con lo expuesto, **en atención a la celeridad que debe caracterizar las acciones populares es claro que el recurso procedente contra las decisiones dictadas en el curso de este tipo de acciones es únicamente el de reposición, salvo lo dispuesto expresamente en los artículos 26 y 37 de la Ley 472 de 1998** respecto de las providencias a través de las cuales se dicta una medida cautelar y se profiere sentencia de primera instancia, decisiones estas que son apelables; sin que con dicha limitación se afecte en manera alguna el debido proceso o el derecho a la doble instancia conforme el análisis efectuado frente al punto por la Corte Constitucional.*

*Entonces es esta la oportunidad para que la Sala Plena de esta Corporación reafirme la regla en comento según la cual, se insiste, las únicas decisiones apelables en acciones populares son el auto que decreta una medida cautelar y la sentencia de primera instancia, por lo que todas las demás decisiones que se adopten en el trámite de estos procesos son únicamente pasibles del recurso de reposición.”<sup>5</sup>*

Postura que ha sido acogida recientemente por el Tribunal Administrativo de Boyacá, señalando:

*“La anterior postura ha sido recientemente reiterada por la Sección Primera del Consejo de Estado, entre otros, en autos del 19 de diciembre de 2019<sup>6</sup> y del 10 de febrero de 2021<sup>7</sup>, en los que, se insiste, que el legislador expresamente señaló que contra los autos dictados durante el trámite de las acciones populares únicamente procede el recurso de reposición, pues se trata de una norma de carácter especial que impide acudir a la remisión que establece el artículo 44 de la Ley 472 de 1998, en lo que respecta a los medios de impugnación ordinarios consagrados en el CPACA.”<sup>8</sup>*

Revisada la norma anterior y jurisprudencia, es claro para el despacho que el recurso de apelación en las acciones populares, procede únicamente contra la sentencia que se dicte en primera instancia, razón por la cual, el recurso presentado por la representante legal de la INDUSTRIA DE LICORES DE



REPUBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PUBLICO  
JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO ORAL DE TUNJA  
DESPACHO

Expediente: 2005-00974

BOYACÁ S.A. CI, en contra del auto de fecha 23 abril de 2021, por medio del cual se declaró el cumplimiento de las sentencias de primera y segunda instancia, así como del auto de adición, es abiertamente improcedente y así se declarará en la parte resolutive de esta providencia.

Ahora bien, el párrafo del art. 318 del C.G.P., aplicable al presente asunto por remisión del art. 44 de la Ley 472 de 1998<sup>1</sup>, indica que *[c]uando el recurrente impugne una providencia judicial mediante un recurso improcedente, el juez deberá tramitar la impugnación por las reglas del recurso que resultare procedente, siempre que haya sido interpuesto oportunamente*; por lo que, a la luz de esta disposición, es viable analizar el recurso presentado por la recurrente, en los términos del recurso de reposición.

Así las cosas, en lo que hace referencia al recurso de reposición en el medio de control de protección de derechos e intereses colectivos, el art. 36 de la Ley 472 de 1998, establece:

**“Artículo 36. Recurso de reposición.** *Contra los autos dictados durante el trámite de la Acción Popular procede el recurso de reposición, el cual será interpuesto en los términos del Código de Procedimiento Civil”.* (Subraya fuera de texto).

Visto lo anterior, **en el trámite de las acciones populares, contra los autos que dicte el Juez, procederá el recurso de reposición** siguiendo los lineamientos del Estatuto Procesal Civil, razón por la cual, al existir norma especial para el trámite de los recursos en el medio de control de la referencia, no es viable dar aplicación al art. 243 del C.P.A.C.A., como erradamente lo hizo la recurrente en su escrito<sup>2</sup>.

Por otra parte, en lo que hace referencia a la oportunidad y trámite del citado recurso, los artículos 318 y 319 del C.G.P., indican lo siguiente:

**“Artículo 318. Procedencia y oportunidades.** *Salvo norma en contrario, el recurso de reposición procede contra los autos que dicte el juez, contra los del magistrado sustanciador no susceptibles de súplica y contra los de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, para que se reformen o revoquen.*

*El recurso de reposición no procede contra los autos que resuelvan un recurso de apelación, una súplica o una queja.*

*El recurso deberá interponerse con expresión de las razones que lo sustenten, en forma verbal inmediatamente se pronuncie el auto. **Cuando el auto se pronuncie fuera de audiencia el recurso deberá interponerse por escrito dentro de los tres (3) días siguientes al de la notificación del auto.***

<sup>1</sup> **Artículo 44. Aspectos no regulados.** *En los procesos por acciones populares se aplicarán las disposiciones del Código de Procedimiento Civil y del Código Contencioso Administrativo dependiendo de la jurisdicción que le corresponda, en los aspectos no regulados en la presente ley, mientras no se opongan a la naturaleza y la finalidad de tales acciones.*

<sup>2</sup> Archivo 034 expediente digital.



REPUBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PUBLICO  
**JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO ORAL DE TUNJA**  
DESPACHO

*Expediente: 2005-00974*

*El auto que decide la reposición no es susceptible de ningún recurso, salvo que contenga puntos no decididos en el anterior, caso en el cual podrán interponerse los recursos pertinentes respecto de los puntos nuevos.*

*Los autos que dicten las salas de decisión no tienen reposición; podrá pedirse su aclaración o complementación, dentro del término de su ejecutoria.*

**PARÁGRAFO.** *Cuando el recurrente impugne una providencia judicial mediante un recurso improcedente, el juez deberá tramitar la impugnación por las reglas del recurso que resultare procedente, siempre que haya sido interpuesto oportunamente*

**Artículo 319. Trámite.** *El recurso de reposición se decidirá en la audiencia, previo traslado en ella a la parte contraria.*

*Cuando sea procedente formularlo por escrito, se resolverá previo traslado a la parte contraria por tres (3) días como lo prevé el artículo 110". (Negrilla fuera de texto).*

Atendiendo estas normas, el auto recurrido fue notificado por estado el 26 de abril de 2021 (archivo 033 exp. digital), por lo que los tres días para interponer el recurso de reposición, vencían el **29 de abril de este mismo año, a las cinco de la tarde (5:00 pm)**.

Revisado el memorial presentado por la representante legal de la INDUSTRIA DE LICORES DE BOYACÁ S.A. CI (pdf 034 exp. digital), se evidencia que este se radicó vía correo electrónico el día **lunes tres (3) de mayo de 2021 a las 2:37 p.m.**, es decir, **de manera extemporánea**, situación que releva al despacho para realizar un estudio de fondo frente a los argumentos expuestos por la recurrente en su escrito, tal como de indicará en la parte resolutive.

Finalmente, es importante recordarle a la representante legal de la INDUSTRIA DE LICORES DE BOYACÁ S.A. CI que todo reparo o vicio de nulidad de los actos administrativos expedidos dentro del trámite de cumplimiento de la presente acción popular debe hacerse a través de los medios de control correspondientes, como quiera que dicho trámite adicional de cumplimiento no tiene la finalidad que pretende.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Noveno Administrativo Oral del Circuito Judicial de Tunja,

**RESUELVE**

**PRIMERO: Rechazar por improcedente** el recurso de apelación presentado por la representante legal de la INDUSTRIA DE LICORES DE BOYACÁ S.A. CI, en contra del auto de fecha 23 de abril de 2021, por lo expuesto en la parte motiva.

**SEGUNDO: Rechazar por extemporáneo** el recurso de reposición presentado por la representante legal de la INDUSTRIA DE LICORES DE BOYACÁ



REPUBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PUBLICO  
**JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO ORAL DE TUNJA**  
DESPACHO

*Expediente: 2005-00974*

S.A. CI, en contra del auto de fecha 23 de abril de 2021, por lo expuesto en la parte motiva.

**TERCERO:** Por secretaría, ejecutoriada esta providencia, dar cumplimiento a lo dispuesto en el numeral cuarto del auto de fecha 23 de abril de 2021.

**CUARTO:** De conformidad con lo dispuesto en el art. 201 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 50 de la Ley 2080 de 2021, por secretaría **fíjese** el estado virtualmente con inserción de la providencia, y envíese un mensaje de datos al canal digital de los sujetos procesales, informando acerca de la publicación del estado en la página web de la Rama Judicial.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

**ROSA MILENA ROBLES ESPINOSA**  
**JUEZA**

**Firmado Por:**

**ROSA MILENA ROBLES ESPINOSA**  
**JUEZ**  
**JUEZ - JUZGADO 009 ADMINISTRATIVO DE LA CIUDAD DE TUNJA-BOYACA**

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:

**7ef32afc0e78a0d736fc7cb9abc9b792f0f9cf55e178d3d139ce503f72e1cd84**

Documento generado en 27/05/2021 03:51:29 PM

**Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**  
**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**