



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO 25 ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ  
SECCIÓN SEGUNDA - ORAL**

**Correo único de radicaciones: [correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co)**

Bogotá D.C., quince (15) de noviembre de dos mil veintidós (2022)

<b>ACCIÓN POPULAR</b>	
<b>RADICACIÓN:</b>	<b>25000-23-15-000-2006-00946-01</b>
<b>ACCIONANTE:</b>	<b>FRANCISCO JOSÉ VERGARA CARULLA</b>
<b>ACCIONADO:</b>	<b>MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO Y OTROS</b>

Provee el Despacho sobre el recurso de reposición interpuesto por Bavaria S.A. [021] contra el auto proferido el 31 de mayo de 2022 [010].

**I. Antecedentes procesales relevantes.**

El señor **Francisco José Vergara Carulla** presentó acción popular contra el **Ministerio de Hacienda y Crédito Público**, la **Superintendencia Financiera de Colombia**, la **Superintendencia de Sociedades**, la **Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales**, **Julio Mario Santo Domingo Pumarejo**, **Beatrice Dávila de Santo Domingo**, **Julio Mario Santo Domingo Braga**, **Felipe Andrés Santo Domingo Dávila**, **Alejandro Santo Domingo Dávila**, **Bavaria S.A.** y otras 26 sociedades con domicilios en distintas partes del mundo.

Aduce el actor que **Julio Mario Santo Domingo Pumarejo**, **Beatrice Dávila de Santo Domingo**, **Julio Mario Santo Domingo Braga**, **Felipe Andrés Santo Domingo Dávila** y **Alejandro Santo Domingo Dávila** efectuaron distintas operaciones empresariales en virtud de las cuales dejaron de honrar las obligaciones tributarias derivadas de la transferencia de 177.666.396 acciones de Bavaria S.A., a favor del grupo Bevco Sub L.L.C.; por tal razón, solicita declarar que las entidades públicas accionadas vulneraron los derechos colectivos al patrimonio público y moralidad administrativa, se disponga que tales operaciones no tienen efectos tributarios, se conmine a los nombrados a concurrir en el pago de los respectivos impuestos y se ordene a las autoridades tributarias y cambiarias accionadas a valorar que la transacción realmente fue una venta efectuada por los Santo Domingo a favor de Bevco Sub L.L.C., y por tal razón es un impuesto tributario de fuente nacional.

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, a través de auto de 4 de mayo de 2006<sup>1</sup>, como juzgador de primera instancia, admitió la demanda contra una pluralidad de sujetos procesales, así:

**1. Entidades públicas:**

- 1.1. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- 1.2. Superintendencia Financiera de Colombia.
- 1.3. Superintendencia de Sociedades.
- 1.4. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

**2. Personas naturales:**

- 2.1. Julio Mario Santo Domingo Pumarejo.
- 2.2. Beatrice Dávila de Santo Domingo.
- 2.3. Julio Mario Santo Domingo Braga.
- 2.4. Felipe Andrés Santo Domingo Dávila.
- 2.5. Alejandro Santo Domingo Dávila.

**3. Sociedades con domicilio de Colombia:**

- 3.1. Alianza Fiduciaria S.A.
- 3.2. Fiduciaria del Valle – FIDUVALLE S.A.
- 3.3. Bavaria S.A.
- 3.4. Inversiones Petroantex Ltda.
- 3.5. Santo Domingo y Cia S. en C.
- 3.6. AXIN Ltda.

**4. Sociedades con domicilio en el exterior:**

- 4.1. Mariscal S. de RL.
- 4.2. Codan Trust Limited.
- 4.3. WIH Inc.
- 4.4. EIH Inc.
- 4.5. MBH Inc.
- 4.6. MBH1 Inc.
- 4.7. Cardigan Place Inc.
- 4.8. Bevco Sub LLC
- 4.9. Bevco LLC
- 4.10. Weissenfels AG Corp.
- 4.11. Energetic and Financial Investments EFI Inc.
- 4.12. MIH1 LLC.
- 4.13. Marshville Associates Inc.
- 4.14. Carmfield Investment Corp.
- 4.15. Sab Miller PLC.
- 4.16. Racetrack LLC.
- 4.17. Ekiplesa S.A.
- 4.18. MPAH S. en R.L.
- 4.19. Cativa Internacional Inc.
- 4.20. Kiara Internacional Inc.
- 4.21. Portafolio Inversiones Cardigan S.A.

---

<sup>1</sup> Pp. 370.

No obstante lo anterior, pese a los ingentes esfuerzos realizados al respecto y a las dificultades que el Juzgado ha atravesado en orden a notificar debidamente el auto admisorio de la acción a la totalidad de sujetos procesales (incluso libró sendas cartas rogatorias, tramitadas a expensas del Ministerio de Relaciones Exteriores, que fueron enviadas con exhortos de cooperación internacional a las autoridades de Estados Unidos de América, Panamá, Reino Unido, Islas Vírgenes Británicas y Bermuda, con resultados ciertamente frustrantes en la gran mayoría de ocasiones), dicha tarea no ha podido ser concretada.

## II. La providencia recurrida.

Mediante auto de 31 de mayo de 2022 [010], el Despacho dispuso modificar la calidad de las sociedades con domicilio en el extranjero vinculadas en el auto admisorio para ser consideradas como litisconsortes facultativos.

Lo anterior, al estimar que el actor popular pretende obtener la protección de los derechos colectivos al patrimonio público y moralidad administrativa, en tanto plantea que **Julio Mario Santo Domingo Pumarejo, Beatrice Dávila de Santo Domingo, Julio Mario Santo Domingo Braga, Felipe Andrés Santo Domingo Dávila y Alejandro Santo Domingo Dávila** efectuaron distintas operaciones empresariales en virtud de las cuales dejaron de honrar las obligaciones tributarias derivadas de la transferencia o venta de 177.666.396 acciones de Bavaria S.A., y que, si bien es cierto argumenta que los nombrados efectuaron distintas operaciones empresariales con el objetivo de eludir obligaciones tributarias, y que algunas de ellas comprenden a las empresas vinculadas, también lo es que la acusación concreta se cierne únicamente sobre aquellos, sin que obre evidencia siquiera de que todas las sociedades con domicilio en el exterior que fueron vinculadas sean titulares de obligaciones tributarias en Colombia.

## III. El recurso de reposición.

Mediante escrito enviado por correo electrónico el 3 de junio de 2022 [021], Bavaria S.A. formuló recurso de reposición, en el que solicitó «revocar» el auto impugnado e insistir en las notificaciones personales de cada uno de los vinculados en el auto admisorio de la acción.

Con tal fin, manifestó que son las sociedades con domicilio en el extranjero vinculadas en el auto admisorio son litisconsortes necesarios, pues respecto de todas ellas se han formulado pretensiones en la demanda (5.1, 5.2, 5.6 y 5.8), misma que refiere «*la posible insolvencia técnica de las sociedades de fachada que se usaron para la defraudación*», o lo que es lo mismo se les imputan a todas supuestas faltas, de las que deben defenderse y sobre las cuales habrá de proferirse el fallo».

Agregó que «*en presencia de cualquier litisconsorcio, fuese necesario o facultativo, a todos hay que notificarlos y vincularlos legalmente al proceso. Una cosa es que en el caso de los litisconsorcios facultativos cada uno de ellos se considere un litigante separado por cuanto la decisión puede no ser la misma para todos, y otra abismalmente distinta, que no sea menester notificarlos del auto admisorio de la demanda porque todos son demandados*».

#### IV. Traslado.

Del recurso se corrió traslado en la forma indicada en los artículos 319 del CGP y 244.3 del CPACA [022], término en el que los demás sujetos procesales no intervinieron.

#### V. Consideraciones.

##### 5.1. Procedencia.

Como quiera que el recurso fue interpuesto contra el auto de fecha 31 de mayo de 2022, proferido en el trámite de la presente acción popular, el medio de impugnación es procedente, de conformidad con lo normado por el artículo 36 de la Ley 472 de 1998.

Por otra parte, teniendo en cuenta que el auto recurrido fue notificado el 1° de junio de 2022, y el 3 siguiente, el Despacho estima que fue promovido dentro del término legal dispuesto para esos efectos por el artículo 318 del CGP.

##### 5.2. Análisis de mérito.

Asegura el recurrente que la totalidad de sociedades vinculadas en el auto admisorio de 4 de mayo de 2006<sup>2</sup> son verdaderos litisconsortes necesarios en la presente causa, toda vez que, las pretensiones de la acción se orientan a establecer responsabilidades respecto de aquellas y, en esa medida, deben ser citadas al proceso y notificadas personalmente, pues sin la asistencia de ellas no puede ser resuelto el particular. Asimismo, plantea que, con independencia de la calidad de litisconsortes facultativos que aquellas puedan ostentar, deben ser citados al proceso y notificados en debida forma.

Con el fin de resolver el planteamiento elevado por Bavaria S.A., conviene recordar que los litisconsorcios necesarios y facultativos son instituciones procesales que conciernen a la formación plural de un extremo procesal con unas características concretas, en atención de las cuales, la comparecencia de los primeros es indispensable para proferir la decisión que en derecho corresponda, mientras que la de los segundos resulta prescindible.

Así lo ha reconocido el Consejo de Estado, que en auto de 7 de abril de 2021<sup>3</sup> discurrió así:

*Entre los sujetos que hacen parte de un extremo de la Litis se debe configurar una relación uniforme e indivisible entre ellos y respecto del objeto del proceso para que se considere la existencia del litisconsorcio necesario, porque de no ser así, se estaría ante un litisconsorcio de carácter facultativo, caso en el que existirían tantas relaciones jurídicas como cuantas partes dentro del proceso decidan unirse para promoverlo conjuntamente -parte activa-, aunque válidamente pudieran iniciarlo por separado, o de*

---

<sup>2</sup> Pp. 370.

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, Auto de 7 de abril de 2021, Expediente: 85001-23-33-000-2016-00219-02(66138) A, C.P. Dr. Jaime Enrique Rodríguez Navas.

*padecer la acción si sólo uno o varios de ellos debe soportar la pretensión del actor - parte pasiva-.*

*De acuerdo con lo anterior, el elemento diferenciador del litisconsorcio necesario con el facultativo es la unicidad de la relación sustancial materia del litigio, en tanto que en el litisconsorcio facultativo los sujetos tienen relaciones jurídicas independientes y en el necesario existe una unidad inescindible respecto del derecho sustancial en debate.*

*Por lo tanto, es claro que cuando la cuestión litigiosa tiene por objeto una relación jurídica material única que debe resolverse de manera uniforme para todos los sujetos que integran la parte correspondiente, impone que su comparecencia al proceso se torne en obligatoria, por considerarse un requisito indispensable para su adelantamiento, caso en el cual, como se señaló, se está en presencia de la modalidad del litisconsorcio necesario.*

*En definitiva, conforme las normas procesales antes transcritas para que opere la citación forzosa o la integración oficiosa del contradictorio porque se configura el litisconsorcio necesario, es preciso que no sea posible fallar de mérito sin la comparecencia al proceso de los sujetos activos o pasivos de una relación jurídica material y única objeto de la decisión judicial.*

Entonces, es posible concluir que los litisconsortes facultativos pueden integrar determinado extremo de la *litis*, caso en el cual deberán ser vinculados con todas las formalidades del caso; empero, siendo titulares de relaciones jurídico-sustanciales independientes respecto de otros sujetos procesales que no necesariamente deben ser resueltas en sentencia, también pueden iniciar otros procesos separados o fungir como demandados en ellos, razón por la cual su comparecencia, como litigantes separados, no resulta necesaria en el proceso del cual se tienen como facultativos y depende de su voluntad.

Descendiendo al *sub lite*, se tiene que con la presente acción popular el demandante pretende obtener la protección de los derechos colectivos al patrimonio público y moralidad administrativa, en tanto plantea que **Julio Mario Santo Domingo Pumarejo, Beatrice Dávila de Santo Domingo, Julio Mario Santo Domingo Braga, Felipe Andrés Santo Domingo Dávila y Alejandro Santo Domingo Dávila** efectuaron distintas operaciones empresariales en virtud de las cuales dejaron de honrar las obligaciones tributarias derivadas de la transferencia o venta de 177.666.396 acciones de Bavaria S.A.

Dichas pretensiones, a no dudarlo, se dirigen a establecer la responsabilidad de personas naturales y jurídicas que fungen como residentes tributarios en Colombia respecto de la presunta omisión en sus obligaciones, y a ordenar que, las autoridades que guardan competencia al respecto efectúen las investigaciones y gestiones de su competencia en orden a garantizar la vigencia de los derechos colectivos al patrimonio público y moralidad administrativa.

Entonces, como aparece apenas natural, las sociedades extranjeras que en inicio fueron tenidas como litisconsortes necesarios no guardan ningún tipo de obligación principal o primigenia con respecto a la defensa y garantía de los bienes jurídicos hipotéticamente trasgredidos, toda vez que, por una parte, no ostentan deber o investidura pública alguna que los faculte a exigir, vigilar o defender la efectividad de los derechos colectivos agenciados, y, por otra, tampoco fue probado que se encuentren sometidas a la normativa tributaria colombiana.

Ergo, si bien en la demanda se acusa que **Julio Mario Santo Domingo Pumarejo, Beatrice Dávila de Santo Domingo, Julio Mario Santo Domingo Braga, Felipe Andrés Santo Domingo Dávila y Alejandro Santo Domingo Dávila** realizaron actividades que involucraron dichos consorcios con el fin de defraudar la política tributaria nacional, resulta claro que: **(i)** la acusación concreta se cierne únicamente sobre los nombrados; **(ii)** la materia y pretensiones de la acción popular de la referencia pueden ser resueltas a cabalidad con las personas naturales y jurídicas enlistadas en los numerales 1, 2 y 3 del acápite «**I. Antecedentes procesales relevantes**» de esta providencia; **(iii)** las sociedades extranjeras referidas en el numeral 4 *ibidem* guardan, a lo sumo, relaciones jurídicas individuales respecto de aquellos, que bien pueden ser tramitadas en procesos separados ante la justicia colombiana o los tribunales que guarden competencia sobre dichos asuntos; y **(iv)** la condición de facultativos otorgada no necesariamente los vincula al proceso, sino que les otorga la posibilidad de reconocer la competencia de esta Jurisdicción y comparecer al proceso, si así lo decidieran.

En tal virtud, el Juzgado colige que la asistencia de las aludidas personas jurídicas con domicilio en el exterior es prescindible para los efectos y alcances de la acción de marras, y por esa razón, puede ser adelantado y decidido sin su comparecencia.

En ese sentido, esta Judicatura itera que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha señalado que «[l]a exigencia de legitimación en la causa por pasiva alude a la aptitud que debe reunir la persona –natural o jurídica– contra quien se dirige la demanda para oponerse jurídicamente a las pretensiones que el demandante esgrime en su contra»<sup>4</sup>, y que en tratándose de acciones populares «no basta con ser objeto de demanda para concurrir legítimamente a un juicio, es imperioso estar debidamente legitimado para ello», de manera que la simple enunciación de aquellas sociedades en apartes de la demanda no les otorga el carácter sustancial de litisconsortes necesarios.

Finalmente, cabe recordar que las disposiciones contenidas en la providencia recurrida fueron adoptadas como medidas necesarias y armoniosas de dirección procesal que no tiene otra finalidad que garantizar los derechos de acceso a la administración de justicia y debido proceso de las partes implicadas, y honrar los principios de celeridad y economía procesal, en cuanto hacen posible continuar con el trámite procesal pertinente.

Así las cosas, el Despacho concluye que el medio de impugnación promovido no tiene vocación de prosperidad y, como secuela, no repondrá el auto de 31 de mayo de 2022, tal como será dispuesto *ut infra*.

## VI. Decisión.

En virtud de lo expuesto el **Juzgado 25 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, Sección Segunda – Oral,**

---

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sección Primera; Sentencia de 18 de mayo de 2017; Expediente núm. 13001-23-31-000-2011-00315-01(AP); C.P. Dr. Roberto Augusto Serrato Valdez.

## RESUELVE

**1°. NO REPONER** el auto de 31 de mayo de 2022, por las razones expuestas en la parte motiva.

**2°.** Ejecutoriada este proveído, dese cumplimiento a los numerales «**3.º**» y «**4.º**» de la parte dispositiva de la providencia recurrida.

## NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

[firma electrónica en seguida]

**ANTONIO JOSÉ REYES MEDINA**  
**Juez**

Jc

Firmado Por:  
**Antonio Jose Reyes Medina**  
**Juez Circuito**  
**Juzgado Administrativo**  
**Sala 025 Contencioso Admsección 2**  
**Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,**

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: **6304fe28af94cc4ccf8f944bedb4f13d4415dd5e9409f391db244acddc673d77**

Documento generado en 15/11/2022 06:28:06 PM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**  
**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**