



**Rama Judicial del Poder Público**  
**Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo del Atlántico**  
**JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE BARRANQUILLA**

D. E. I. y P. de Barranquilla, veinticinco (25) de febrero de dos mil veintiuno (2021).

Radicado	08-001-33-33-006-2020-00166-00
Medio de control o Acción	Nulidad y Restablecimiento del derecho
Demandantes	Fredy Manuel Bermúdez Mena
Demandados	Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos Invima
Jueza	Lilia Yaneth Álvarez Quiroz

**I. CONSIDERACIONES**

Visto el informe secretarial que antecede, tenemos que mediante auto de fecha 30 de noviembre de 2020<sup>1</sup>, se procedió a inadmitir la presente demanda, al no encontrar probado por el despacho el cumplimiento del requisito de procedibilidad de la conciliación prejudicial, en fecha 01 de diciembre de 2020, se recibió memorial de subsanación por parte del apoderado del demandante en los siguientes términos:

*“Con todo respeto me permito subsanar la demanda de la siguiente manera:*

*El párrafo primero del artículo 590 (ley 1564 del 2012) del Código General del Proceso establece lo siguiente:*

*PARÁGRAFO PRIMERO. En todo proceso y ante cualquier jurisdicción, cuando se solicite la práctica de medidas cautelares se podrá acudir directamente al juez, sin necesidad de agotar la conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad.*

Dentro de la demanda del proceso de la referencia exactamente en el folio nueve (9) se solicitó la siguiente medida cautelar:

**SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR:**

*De acuerdo con lo consagrado en los artículos 230 numeral 1 y 231 de la ley 1437 del 2011 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo solicito comedidamente se suspendan los efectos del acto administrativo RESOLUCIÓN No. 2020007404 de fecha 28 de febrero del 2020, en el sentido de ordenar al INSTITUTO NACIONAL DE VIGILANCIA NACIONAL DE MEDICAMENTOS Y ALIMENTOS-INVIMA se abstenga de iniciar proceso de cobro coactivo hasta que haya sentencia primera o de segunda instancia dentro del presente proceso.*

*Por tal razón y por haberse solicitado una medida cautelar dentro del presente proceso no era necesario agotar el requisito de procedibilidad exigido por el Despacho.<sup>2</sup>*

Mediante auto de fecha 15 de febrero de 2021, notificado por estado el día 17 de febrero de 2021, se procedió por parte del despacho a tener por subsanada la demanda de

<sup>1</sup> Archivo N° 04 Expediente Digital (Auto inadmite demanda)

<sup>2</sup> Archivo N° 05, 06 Expediente Digital (Subsanación demanda y Constancia de radicación)

acuerdo a los argumentos expuestos por parte del demandante, profiriendo su admisión, y en el mismo sentido en auto separado se ordenó correr traslado de la medida cautelar solicitada.

Sin embargo, luego de un análisis detallado del caso, el despacho encuentra que los autos proferidos no se ajustan a derecho, y contrarían los lineamientos jurisprudenciales del Consejo de Estado, por lo cual se declarará su ilegalidad.

En ese entendido tenemos que la revocatoria de una providencia por vía de ilegalidad, es una figura de creación doctrinal y jurisprudencial, que permite al administrador de justicia, corregir actuaciones dentro de un trámite judicial que podrían generar alguna nulidad o el fracaso del proceso.

Al respecto el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección tercera Subsección C ha manifestado:

*“Cabe reseñar que el carácter vinculante no sólo se predica de las sentencias y de las providencias que ponen fin a una controversia, sino también de las decisiones judiciales, en general, una vez cobran ejecutoria. El alcance de este carácter, sin embargo, no es el de excluir la posibilidad de que las providencias puedan ser controvertidas y modificadas a través del ejercicio de los medios de impugnación que se han previsto en el ordenamiento jurídico, entre los cuales se encuentran los recursos y las nulidades que pueden ser declaradas de oficio o a petición de parte.*

**Así mismo, el carácter vinculante tampoco conduce a que las decisiones ejecutoriadas aten al juez “cuando quedan desligadas del conjunto totalitario del procedimiento, en cuanto a los efectos de ellas mal pueden tender a la consecución del acto jurisdiccional que ha de constituir el fin del proceso, rompiendo, por lo tanto, su unidad”.** En síntesis, de lo anterior se desprende que el juez sólo puede apartarse de lo decidido en un auto interlocutorio si es la ley la que establece un mecanismo para ello (como el caso del recurso de reposición) o si la conclusión del proceso que ha de consignarse en la sentencia no armoniza con la decisión previa”

En el mismo sentido se ha pronunciado la Corte Suprema de Justicia, al señalar:

*“Sin embargo, no desconoce la Corte que, tal como se argumentó por la autoridad judicial accionada, respecto de la regla procesal de la irrevocabilidad de los autos, la Corte Suprema de Justicia ha establecido por vía jurisprudencial una excepción fundada en que los autos manifiestamente ilegales no cobran ejecutoria y por consiguiente no atan al juez antiprocésalismo”<sup>3</sup>*

De conformidad a lo anterior, el Despacho al realizar un análisis normativo y jurisprudencial en relación a las medidas cautelares respecto a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, advirtió la ilegalidad en los autos proferidos al interior de este proceso, toda vez que si bien es cierto el artículo 590 del Código General del Proceso estableció que, sin importar la jurisdicción, cuando en la demanda se soliciten medidas cautelares no es necesario agotar el requisito de procedibilidad de la conciliación

---

<sup>3</sup> Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil. Sentencia de junio 28 de 1979 MP. Alberto Ospina Botero; Sentencia No. 286 del 23 de Julio de 1987 MP. Héctor Gómez Uribe; Auto No. 122 del 16 de junio de 1999 MP. Carlos Esteban Jaramillo Schloss; Sentencia No. 096 del 24 de mayo de 2001 MP. Silvio Fernando Trejos Bueno, entre otras.

prejudicial, el mismo código en su artículo 613 trae una norma especial en relación a la audiencia de conciliación extrajudicial en los asuntos contencioso administrativos, que reza de la siguiente manera:

**ARTÍCULO 613. AUDIENCIA DE CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL EN LOS ASUNTOS CONTENCIOSO ADMINISTRATIVOS.** *Cuando se solicite conciliación extrajudicial, el peticionario deberá acreditar la entrega de copia a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica de la Nación, en los mismos términos previstos para el convocado, con el fin de que la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado resuelva sobre su intervención o no en el Comité de Conciliación de la entidad convocada, así como en la audiencia de conciliación correspondiente.*

*No será necesario agotar el requisito de procedibilidad en los procesos ejecutivos, cualquiera que sea la jurisdicción en la que se adelanten, como tampoco en los demás procesos en los que el demandante pida medidas cautelares de carácter patrimonial o cuando quien demande sea una entidad pública.* (subrayado fuera del texto).

Esta normatividad especial hace énfasis que tal requisito encuentra exoneración exclusivamente cuando las medidas cautelares solicitadas por el demandante tienen algún impacto directo sobre su patrimonio.

La Corte Constitucional en sentencia C-843 de 2013 al estudiar la exequibilidad de la expresión “de carácter patrimonial” contenida en el artículo 613 de la ley 1564 de 2012<sup>4</sup>, precisó:

*Recuerda la Corte que ante la inexistencia de regulación específica por parte de la ley 1437 de 2011 –CPA y CCA-, la regulación aplicable en materia contencioso administrativa, conforme a la regla prevista en el artículo 1º de la ley 1564 de 2012, será la prevista por este último cuerpo normativo. En este sentido, existe una regla general prevista por la ley 1564 de 2012 en el párrafo 1º de su artículo 590, disposición en que se consagró “en todo proceso y ante cualquier jurisdicción, cuando se solicite la práctica de medidas cautelares se podrá acudir directamente al juez, sin necesidad de agotar la conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad”.*

*Según el párrafo primero del artículo 590 de la ley 1564 de 2012, si en cualquier jurisdicción se solicita la práctica de medidas cautelares, no será necesario agotar como requisito de procedibilidad la audiencia de conciliación.*

**Esta regla general no es de aplicación al procedimiento contencioso administrativo, puesto que la propia ley 1564 de 2012 prevé una regulación especial para esta jurisdicción, que se encuentra en el artículo 613 cuyo título es “AUDIENCIA DE CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL EN LOS ASUNTOS CONTENCIOSO ADMINISTRATIVOS”;** dicha disposición prevé un trámite adicional cuando se realice audiencia de conciliación en materia contencioso administrativa –notificación a la Agencia Nacional para la Defensa Jurídica del Estado- y, adicionalmente, que “no será necesario agotar el requisito de procedibilidad en los procesos ejecutivos, cualquiera que sea la jurisdicción en la que se adelanten, como tampoco en los demás procesos en los que el demandante pida medidas cautelares de carácter patrimonial o cuando quien

<sup>4</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-834 de 20 de noviembre de 2013. M.P. Alberto Rojas Ríos.

*demande sea una entidad pública” –negrilla ausente en texto legal; el aparte subrayado corresponde al aparte demandado-.*

*El aparte demandado, al ser una excepción parcial a la regla general en materia contencioso administrativa –realización de audiencia de conciliación siempre que se trate de materias conciliables (artículo 161 de la ley 1437 de 2011)- implica el siguiente contenido: **no obstante solicitar medidas cautelares, cuando éstas sean de carácter no patrimonial la parte demandante deberá realizar, como requisito previo de procedibilidad de la futura demanda ante la jurisdicción contencioso administrativa, audiencia de conciliación extrajudicial, siempre y cuando se trate de un asunto conciliable.***

En el mismo sentido el Consejo de Estado, ha manifestado que respecto a la exoneración del requisito de procedibilidad de la conciliación prejudicial, se debe tener en cuenta lo siguiente:

*“Ahora, para la Sala ninguna de las cinco medidas cautelares contempladas en el artículo 230 del C.P.A.C.A., per se contienen un carácter propiamente patrimonial; por lo tanto, el estudio debe hacerse respecto de los efectos que se producen al decretar alguna de esas medidas, los cuales eventualmente sí pueden generar una evidente consecuencia económica, que debe ser determinada por el Juez al momento de resolver sobre la admisión de la demanda.”<sup>5</sup> (subrayado fuera del texto)*

En el presente asunto tenemos que la demanda fue admitida de conformidad lo establecido en el artículo 590 del Código General del Proceso, sin embargo después del análisis normativo realizado y al verificar la medida cautelar solicitada por el demandante, el despacho llegó a la conclusión que en el presente caso es obligatorio agotar el requisito de procedibilidad de la conciliación extrajudicial, toda vez que la solicitud de medida cautelar requerida por el demandante conlleva exclusivamente a la suspensión de los efectos del acto administrativo RESOLUCIÓN No. 2020007404 de fecha 28 de febrero del 2020, en el sentido de ordenar al INSTITUTO NACIONAL DE VIGILANCIA NACIONAL DE MEDICAMENTOS Y ALIMENTOS-INVIMA y se abstenga de iniciar proceso de cobro coactivo hasta que haya sentencia primera o de segunda instancia dentro del presente proceso, lo cual evidentemente no tiene un efecto patrimonial sobre el demandante, toda vez que la finalidad de la medida es suspender y prevenir actuaciones administrativas por parte del INVIMA.

En relación a la suspensión del proceso de cobro coactivo respecto a la multa impuesta al demandante, tampoco se puede entender la misma como de carácter patrimonial, a pesar de existir una obligación pecuniaria, como quiera que, al analizar los efectos de la misma, esta no repercute con una consecuencia económica inmediata para el demandante, toda vez que solamente con la sentencia el Juez se determinará si la sanción es procedente o no.

Por lo tanto, en el presente asunto era necesario agotar el requisito de procedibilidad de la conciliación extrajudicial contenido en el artículo 161 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, y al haberse realizado la admisión de la demanda sin el agotamiento previo del mismo se incurrió en una ilegalidad por parte del despacho.

---

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sección Primera. M.P. María Elizabeth García González. Exp. 12014-00550-01. Auto de 27 de noviembre de 2014.

En mérito de lo expuesto el Juzgado Sexto Administrativo Oral de Barranquilla

**RESUELVE:**

1. **DEJAR SIN EFECTO** los autos de fecha 15 de febrero de 2021, por medio de los cuales se procedió a admitir la demanda, y se ordenó correr traslado de las excepciones, de conformidad a lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.
2. **RECHAZAR** la demanda interpuesta por el señor FREDY MANUEL BERMUDEZ MENA, a través de apoderado judicial, en el ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho.
3. **NOTIFIQUESE** esta providencia por estado a la parte demandante.
4. Una vez ejecutoriada la presente providencia, archívese la actuación.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**LILIA YANETH ÁLVAREZ QUIROZ  
JUEZA**

L.P.V

Firmado Por:

**LILIA YANETH ALVAREZ QUIROZ  
JUEZ CIRCUITO  
JUZGADO 006 ADMINISTRATIVO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO BARRANQUILLA**

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: **8c00e62e9a191b603a6005c364e15948cd004a48cf994fccd65f22d3a39c383d**  
Documento generado en 25/02/2021 02:10:04 PM

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