



**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA
SUBSECCIÓN C**

Magistrado Ponente: JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS

Bogotá D.C., dieciséis (16) de diciembre de dos mil veintidós (2022)

Radicado número: 27001-23-31-000-2013-00148-01 (AG)
Demandante: Julio Edgar Córdoba Murillo y otros.
Demandado: Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y Empresas Públicas de Quibdó E.S.P. (En liquidación).
Referencia: Medio de control de reparación de los perjuicios causados a un grupo.

Tema: Daños causados a un grupo con ocasión de las demoras presentadas durante el trámite de un proceso de liquidación forzosa administrativa – no acreditado.

Subtema 1: Cómputo del término de caducidad del medio de control - solo cuando termine el trámite del proceso administrativo nace el interés jurídico patrimonial para solicitar una declaración de responsabilidad extracontractual del Estado y, por lo mismo, es desde la expedición del acto con el que se le pone fin a esa actuación cuando inician a correr los términos para intentar la acción resarcitoria.

Subtema 2: Inexistencia del daño - únicamente cuando se perfeccione y concluya el trámite administrativo se podrá conocer si las acreencias reconocidas mediante acto administrativo fueron satisfechas integralmente conforme al orden de prelación de créditos y, en todo caso, si los demandantes sufrieron un daño cierto y determinado o determinable que les otorgara interés jurídico para demandar.

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte accionante contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Chocó, el 6 de noviembre de 2015, que negó las pretensiones de la demanda.

I. SÍNTESIS DEL CASO

La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, mediante acto administrativo expedido el 24 de octubre de 2006, ordenó la liquidación de las Empresas Públicas de Quibdó E.S.P. A continuación, se dio inicio al procedimiento liquidatorio forzoso administrativo, el cual, fue prorrogado sucesivamente siendo el último plazo hasta el día 31 de diciembre de 2015. Los integrantes del grupo demandante, en su condición de acreedores de la referida empresa, reclaman el reconocimiento de perjuicios materiales en virtud del daño que, a su juicio, se encuentra acreditado por la falta de pago de los dineros adeudados, luego de haberse constituido la masa liquidatoria por la entidad intervenida y, además, por las demoras presentadas durante el trámite del proceso liquidatorio.

II. ANTECEDENTES

2.1. La demanda

El 7 de mayo de 2013¹, Julio Edgar Córdoba Murillo, obrando en causa propia y como apoderado judicial de los señores Isaías Chala Ibargüen, Osmeir Andrade

¹ Folios 1 a 88 C.1.



Mena, Elvis Covo Londoño, Luis Corando Velásquez Parra, Moisés Suárez Vargas, Vicente Murillo Agualimpia, Siabat Caycedo Salas, Hernán Ruiz Bermúdez, Mario Emilio Martínez Bechara, Alberto Bermúdez Moreno, Jairo Chaverra Hinestroza, Gilberto Mosquera Palacios, Delma Córdoba Cabrera, Fausto Álvarez Cossio, Wilson Palacios Córdoba, Davinson Córdoba Sánchez, Carlos Alberto Parra Rivas, José Nieves Palacios Córdoba, Pedro Abdo García Borja, Harold Murillo Mosquera, José de los Santos Ríos Sánchez y José Ramón Rentería, en ejercicio del medio de control de reparación de los perjuicios causados a un grupo, presentaron demanda contra la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y Empresas Públicas de Quibdó E.S.P. (en liquidación), con la pretensión de que se les declare administrativamente responsables de los perjuicios económicos sufridos como acreedores de las Empresas Públicas de Quibdó, por la supuesta demora en la ejecución de cada una de las etapas del proceso liquidatorio que, a su juicio, *"ha impedido que se nos cancelen las acreencias que nos fueron reconocidas y que se encuentran contenidas en la masa liquidataria"*².

Como consecuencia de lo anterior, el grupo conformado por veintitrés (23) personas, solicitó: (i) el pago de una indemnización colectiva de **perjuicios materiales en la modalidad de lucro cesante**, por la suma de Cuatro Mil Trescientos Cincuenta y Nueve Millones Setecientos Veintisiete Mil Trescientos Noventa y Seis Pesos con Treinta y Nueve Centavos M/cte (\$4.359.727.396,39) *"o la que corresponda, conformada por los valores individuales contenidos en la resolución 027 del 11 de mayo de 2007, por medio de la cual se determina el pasivo cierto reclamado (sumas de dinero y bienes excluidos de la masa de la liquidación y los créditos a cargo de la misma dentro del proceso de liquidación forzosa administrativa de las Empresas Públicas de Quibdó ESP – En liquidación)"*³; (ii) el reconocimiento de una **indemnización colectiva compensatoria** correspondiente a la indexación y los intereses moratorios dejados de percibir a partir de la expedición de la resolución que decretó la liquidación de las Empresas Públicas de Quibdó; y (iii) el pago de una **indemnización colectiva por concepto de daño emergente futuro**, correspondiente al 15% de la indemnización individual *"o que deban pagar los poderdantes y accionantes de grupo al apoderado judicial que los representa; que decrete el Señor Juez, mediante sentencia que ponga fin al presente proceso"*⁴.

A manera de **sustento de sus pretensiones**, los demandantes enunciaron, en síntesis, que:

1. Desarrollaron actividades personales o de suministro de productos o servicios para las Empresas Públicas de Quibdó E.S.P., con anterioridad a la intervención y posterior liquidación de la que fue objeto la mencionada entidad.
2. Mediante Resolución SSPD 000031 del 11 de enero de 2005, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios ordenó la toma de posesión con fines liquidatorios de las Empresas Públicas de Quibdó E.S.P.
3. Con la Resolución SSPD 20061300040455 del 14 de octubre de 2006, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios decretó la liquidación de las Empresas Públicas de Quibdó E.S.P.

² Folio 24 C.1.

³ Ibid.

⁴ Folio 25 C.1.



4. Dicha intervención y posterior declaración del proceso liquidatorio se ha prolongado de manera injustificada por la omisión, negligencia e incumplimiento en el establecimiento y ejecución de cada una de las etapas correspondientes a esa actuación, lo que ha impedido su terminación y ha conducido a un continuo detrimento de su patrimonio.

5. La conducta de los liquidadores delegados por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios constituye una falla en la prestación del servicio por omisión y negligencia, por cuanto en forma sistemática han ignorado los procedimientos de dicho proceso liquidatorio contemplados en el artículo 121 de la Ley 142 de 1994 y en los artículos 117, 290 y siguientes del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

6. El daño se encuentra plenamente acreditado *“con el no pago de los dineros adeudados a cada uno de los acreedores, derivado de la prestación de un servicio o suministro de un bien”*⁵.

2.2. Trámite procesal relevante en primera instancia

La demanda fue **admitida**⁶ por el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Quibdó. El auto admisorio **notificado** en debida forma⁷ y la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios **contestó** la demanda dentro del término legal⁸.

Por autos de fecha 30 de agosto de 2013⁹ y 1° de noviembre de ese mismo año¹⁰, se **admitió la integración al grupo de Josefina Vásquez de Gallego, Rodolfo Lozano Díaz, Rodolfo Emiro Quinto Rivas, Francis Ceballos Mosquera y Sara María Hinestroza Cuesta**, y posteriormente, mediante proveído del 6 de noviembre de 2013¹¹, el Juez Segundo Administrativo Oral del Circuito de Quibdó **declaró la nulidad** de todo lo actuado, inclusive, desde el auto admisorio de la demanda, porque al haberse demandado a una autoridad del orden nacional la competencia para conocer del presente asunto, en virtud de lo dispuesto en el numeral 16 del artículo 152 del Código de Procedimiento Administrativo y lo Contencioso Administrativo (CPACA), le correspondía al Tribunal Administrativo del Chocó, y no al juzgado. En consecuencia, ordenó **remitir el expediente**, por competencia funcional, al Tribunal Administrativo del Chocó.

El Tribunal Administrativo del Chocó, en auto del 4 de diciembre de 2013¹², **avocó conocimiento** del medio de control¹³, decisión que fue notificada a las demandadas¹⁴.

⁵ Folio 27 C.1.

⁶ Folios 90 a 91 C.1.

⁷ Folios 92 a 99 C.1.

⁸ Folios 100 a 119 C.1.

⁹ Folio 148 C.1.

¹⁰ Folios 155 a 156 C.1.

¹¹ Folios 157 a 158 C.1.

¹² Folios 162 a 170 C.1.

¹³ El Tribunal Administrativo de Quibdó avocó conocimiento del medio de control incoado por Julio Edgar Córdoba Murillo, en causa propia y como apoderado judicial de los señores Isaías Chala Ibarquén, Osmeir Andrade Mena, Elvis Covo Londoño, Luis Corando Velásquez Parra, Moisés Suarez Vargas, Vicente Murillo Agualimpia, Siabat Caycedo Salas, Hernán Ruiz Bermúdez, Mario Emilio Martínez Bechara, Alberto Bermúdez Moreno, Jairo Chaverra Hinestroza, Gilberto Mosquera Palacios, Delma Córdoba Cabrera, Fausto Álvarez Cossio, Wilson Palacios Córdoba, Davinson Córdoba Sánchez, Carlos Alberto Parra Rivas, José Nieves Palacios Córdoba, Pedro Abdo García Borja, Harold Murillo Mosquera, José de los Santos Ríos Sánchez, José Ramón Rentería, Sara María Hinestroza Cuesta; la señora Josefina Vásquez Gallego, por conducto de apoderada judicial; y los señores Rodolfo Lozano Díaz, Rodolfo Emiro Quinto Rivas y Francis Ceballos Mosquera.

¹⁴ Folios 174 a 176 C.1.



La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios **contestó la demanda**¹⁵, oponiéndose a las pretensiones formuladas por el grupo accionante. Adujo que, aun cuando la Ley 142 de 1994 facultaba a esa entidad para tomar posesión y liquidar las empresas prestadoras de servicios públicos que se hallaran inmersas en las causales descritas en el artículo 59 *ejusdem*, en ningún modo era responsable de los actos jurídicos expedidos o celebrados por los liquidadores de las empresas intervenidas. A su juicio, la Superintendencia de Servicios Públicos carecía de atribuciones legales sobre las actividades que el liquidador adelantara en el trámite de intervención y liquidación de las Empresas Públicas de Quibdó y propuso en ese orden, como excepción, la que denominó falta de legitimación en la causa por pasiva.

Con auto del 2 de abril de 2014¹⁶, el Tribunal **reconoció** como nuevo integrante del grupo demandante al señor **Manuel Héctor Buenaños Palacios** y, una vez notificada de esa providencia¹⁷, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios solicitó que, frente a ese accionante, se extendieran los argumentos formulados en la contestación de la demanda¹⁸.

Por medio de auto del 15 de agosto de 2014¹⁹, se citó a las partes y al Ministerio Público a la **audiencia de conciliación** prevista en el artículo 61 de la Ley 472 de 1998, diligencia que se surtió el día 7 de octubre de aquella anualidad y fue declarada fallida por falta de ánimo conciliatorio²⁰.

Luego de agotada la etapa probatoria, por auto del 21 de mayo de 2015²¹, se corrió traslado a las partes y al Ministerio Público para que aquellas **alegaran de conclusión** y este rindiera **concepto de fondo**; oportunidad que fue aprovechada por el grupo demandante²². La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios²³ y las Empresas Públicas de Quibdó E.S.P. (en liquidación)²⁴, alegaron de conclusión extemporáneamente.

Mediante providencia del 10 de septiembre de 2015²⁵, el Tribunal, **de oficio**, requirió (i) a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios para que certificara el estado en que se encontraba el proceso de liquidación de las Empresas Públicas de Quibdó E.S.P. y (ii) al liquidador de esta última entidad a efectos de que informara sobre la situación legal y el cumplimiento de su proceso de liquidación. La información requerida fue allegada por las Empresas Públicas de Quibdó en liquidación, el 16 de septiembre de 2015²⁶.

2.3. La sentencia recurrida

El Tribunal Administrativo del Chocó profirió **fallo de primera instancia** el 6 de noviembre de 2015²⁷, en el que declaró no probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y negó las pretensiones de la demanda.

¹⁵ Folios 181 a 195 C.1.

¹⁶ Folios 223 a 224 C.1.

¹⁷ Folios 225 a 230 C.1.

¹⁸ Folio 231 C.1.

¹⁹ Folio 285 C.1.

²⁰ Folios 298 a 299 C.1.

²¹ Folio 340 C.1.

²² Folios 341 a 345 C.1.

²³ Folios 346 a 360 C.1.

²⁴ Folios 361 a 404 C.1.

²⁵ Folio 408 C.1.

²⁶ Folios 411 a 421 C.1.

²⁷ Folios 422 a 436 C. Ppal.



Como fundamento de su decisión, el *A-quo* consideró, en síntesis, que el daño objeto de la pretensión resarcitoria sólo adquiriría la connotación de real y cierto cuando culminara el proceso liquidatorio de las Empresas Públicas de Quibdó E.S.P. En ese orden, añadió que mientras se encontrara en curso el procedimiento administrativo de liquidación forzosa no resultaba posible determinar si, con esa actuación, se había causado un daño por la supuesta demora injustificada en que incurrieron las entidades demandadas, a través de sus agentes designados, en concluir el proceso de liquidación.

Remarcó, además, que una vez concluida la liquidación podía demandarse a la administración, pues a partir de ese instante el daño materia de reparación dejaría de ser hipotético e incierto y los acreedores podrían conocer el estado de los negocios, bienes y haberes de la empresa liquidada.

Denotó que no se demostró por los accionantes la demora injustificada de acuerdo con el régimen jurídico aplicable en el proceso de liquidación y, menos aún, el incumplimiento del término para expedir el acto administrativo de finalización del trámite liquidatorio.

En suma, determinó la inexistencia del daño invocado por los accionantes y, además, que el plazo para adelantar el proceso de liquidación de las Empresas Públicas de Quibdó E.S.P. había sido señalado por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, por lo que, en el evento de haberse acreditado el hecho dañoso, en principio, sería aquella la entidad llamada a responder.

2.4. El recurso de apelación

El **grupo demandante**, inconforme con la anterior decisión, **recurrió en apelación**²⁸. A su juicio, el daño que se les ha venido causando por parte de las accionadas, contrario a lo expuesto por el Tribunal, se revela real, cierto, presente o futuro porque:

1. La prueba documental solicitada en el proceso reflejó como los recursos de la empresa en liquidación fueron destinados a cubrir gastos administrativos intrascendentes que impidieron el desarrollo del proceso liquidatorio conforme a los principios definidos por la Superintendencia Financiera. Según su dicho, los actos administrativos expedidos por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, a partir de los cuales se prolongó un inocuo proceso liquidatorio, encontraron sustento en hechos de corrupción administrativa.
2. El daño, plasmado en una injusta prolongación del trámite de liquidación al que fue sometido las Empresas Públicas de Quibdó, develó en intemporal una actuación por una deliberada labor administrativa y un indebido aprovechamiento de los recursos del ente intervenido.
3. Para los accionantes, el agente liquidador de las Empresas Públicas de Quibdó (en liquidación), estableció el valor individual de las acreencias incluidas en la masa liquidatoria, las cuales no fueron objeto de reajustes posteriores. Por tanto, manifestaron que el daño se ocasionó cuando una vez determinada la masa liquidatoria, las demandadas no concluyeron el trámite de liquidación forzosa administrativa.

²⁸ Folios 441 a 445 C. Ppal.



4. Con todo, refirieron que la demora en el proceso liquidatorio de las Empresas Públicas de Quibdó constituyó un hecho dañoso por el desequilibrio económico que esa dilación causó en el patrimonio de los acreedores. En consecuencia, solicitaron revocar la sentencia apelada y acceder a las pretensiones de la demanda.

El Tribunal Administrativo del Chocó **concedió** el recurso de apelación, el 11 de diciembre de 2015²⁹.

2.5. Trámite procesal relevante en segunda instancia

Esta Corporación **admitió** el recurso de apelación, con auto del 14 de marzo de 2016³⁰.

Por auto del 29 de mayo de 2018³¹, se corrió traslado a las partes para que presentaran **alegatos de conclusión** y al Ministerio Público para que rindiera **concepto de fondo**. Esta oportunidad fue aprovechada por los **demandantes**³², quienes aseguraron que al no haberse contestado la demanda por las Empresas Públicas de Quibdó E.S.P. (en liquidación), debían tenerse como ciertos los hechos del escrito inicial tendientes a estructurar la existencia de la falla en el servicio. Sostuvieron, en síntesis, que el proceso de liquidación de Empresas Públicas de Quibdó se realizó de manera irregular y se prolongó *“en forma intemporal sin producir alivios para EPQ-En Liquidación, pues solo se ha logrado una rápida depreciación de su patrimonio”*³³.

Por su parte, la **Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios**, en su escrito de alegatos de conclusión³⁴, reiteró los argumentos expuestos en la contestación de la demanda y precisó que, las pruebas aportadas con el libelo introductorio eran inconducentes a efectos de demostrar el daño materia de la pretensión resarcitoria. Además, resaltó que la demanda tan solo denotaba una conducta contraria a las Leyes 142 de 1994 y 1753 de 2015, más no la configuración de un daño ocasionado a causa de dicho comportamiento.

El **Ministerio Público**, a través del Procurador Primero Delegado ante el Consejo de Estado, doctor Nicolás Yepes Corrales —quien actualmente forma parte de esta Subsección— solicitó la confirmación del fallo impugnado³⁵. Como sustento de su petición, explicó que sólo en el momento en que se perfeccionara el trámite de liquidación de las Empresas Públicas de Quibdó y se determinara la insuficiencia para pagar las acreencias de esa entidad, se consolidaría un daño cierto e indemnizable *“del cual sea predicable demandar al Estado por la presunta falla en el servicio, de los (sic) contrario, mientras dicha situación no se presente”*³⁶, el daño se considera meramente eventual y, por tanto, ajeno al campo de lo resarcible.

A través de oficio del 25 de abril de 2019³⁷, el magistrado del Consejo de Estado doctor **Nicolás Yepes Corrales**, manifestó que se encontraba incurso en la **causal de impedimento** contemplada en el artículo 141.12 del Código General del Proceso (CGP), esto es, por haber intervenido en el proceso como agente del

²⁹ Folio 447 C. Ppal.

³⁰ Folio 452 C. Ppal.

³¹ Folio 481 C. Ppal.

³² Folios 483 a 489 C. Ppal.

³³ Folio 486 C. Ppal.

³⁴ Folios 490 a 507 C. Ppal.

³⁵ Folios 508 a 514 C. Ppal.

³⁶ Folio 513 vto. C. Ppal.

³⁷ Folio 517 C. Ppal.



Ministerio Público. Esta solicitud de impedimento fue **declarada fundada**, mediante auto del 29 de julio de 2019³⁸ y, a través de proveído del 14 de enero de 2020³⁹, el Despacho del Magistrado sustanciador **avocó conocimiento** del proceso.

III. PROBLEMAS JURÍDICOS

En función de los motivos de inconformidad expuestos por la parte recurrente, la Sala dará respuesta a los siguientes problemas jurídicos en forma sucesiva, aunque condicionada a la respuesta afirmativa que el problema precedente reciba:

¿La falta de pago de las acreencias reconocidas en la masa liquidatoria por las Empresas Públicas de Quibdó E.S.P., sin que se hubiera concluido el trámite de liquidación forzosa administrativa de esa entidad, constituye un daño cierto para los demandantes?

Si la respuesta al anterior interrogante es de signo afirmativo, procederá a la solución de este otro:

¿El daño invocado por los accionantes resulta imputable jurídicamente a las entidades demandadas, a título de falla en el servicio, por dilación injustificada en el proceso de liquidación al que fue sometido las Empresas Públicas de Quibdó E.S.P.?

IV. HECHOS PROBADOS RELEVANTES PARA LA RESOLUCIÓN DE LOS PROBLEMAS ENUNCIADOS

De conformidad con las pruebas válida y oportunamente allegadas al proceso, que son de naturaleza documental, la Sala encuentra acreditados los siguientes elementos fácticos relevantes:

1. La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, a través de Resolución SSPD 000031 del 11 de enero de 2005⁴⁰, **ordenó la toma de posesión con fines liquidatorios** de las Empresas Públicas de Quibdó E.S.P., por encontrarla incurso en las causales previstas en los numerales 1 y 5 del artículo 59 de la Ley 142 de 1994⁴¹, *"y con el fin de asegurar la continuidad en la prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo y evitar perturbaciones en el orden público, en el orden económico y evitar perjuicios graves e indebidos a los usuarios y a terceros"*⁴².

2. Mediante Resolución No. SSPD – 20061300040455 del 24 de octubre de 2006⁴³, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios **ordenó la liquidación** de Empresas Públicas de Quibdó E.S.P.; designó al liquidador de la

³⁸ Folios 523 a 524 C. Ppal.

³⁹ Folio 527 C. Ppal.

⁴⁰ Folios 39 a 45 C.1.

⁴¹ *"Artículo 59. Causales, modalidad y duración. El Superintendente de servicios públicos podrá tomar posesión de una empresa, en los siguientes casos:*

59.1. Cuando la empresa no quiera o no pueda prestar el servicio público con la continuidad y calidad debidas, y la prestación sea indispensable para preservar el orden público o el orden económico, o para evitar perjuicios graves e indebidos a los usuarios o a terceros.

(...)

59.5. En casos de calamidad o de perturbación del orden público; (...)"

⁴² Folio 43 C.1.

⁴³ Folios 46 a 50 y 412 a 416 C.1.



entidad intervenida y señaló el término de doce (12) meses para adelantar el trámite liquidatorio.

3. Empresas Públicas de Quibdó E.S.P (en liquidación), por medio de la Resolución No. 027 del 11 de mayo de 2007⁴⁴, **determinó el pasivo cierto reclamado** (sumas de dinero y bienes excluidos de la masa de la liquidación y los créditos a cargo de esta), dentro del proceso de liquidación forzosa administrativa iniciado en su contra.

4. La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, mediante Resolución SSPD 20071300030405 del 23 de octubre de 2007⁴⁵, **prorrogó el plazo** para adelantar el proceso de liquidación forzosa administrativa hasta el día 25 de octubre de 2008 y, por Resolución No. SSPD – 20081300016335 del 6 de junio de 2008⁴⁶, **amplió el plazo** de liquidación de las Empresas Públicas de Quibdó E.S.P., hasta el 31 de diciembre de 2014.

5. Por último, con Resolución No. SSPD – 20141300037755 del 27 de agosto de 2014⁴⁷, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios **prorrogó nuevamente el plazo** de liquidación de las Empresas Públicas de Quibdó E.S.P., hasta el día 31 de diciembre de 2015.

V. CONSIDERACIONES

5.1. Régimen jurídico aplicable

Conviene precisar que, como el medio de control para la reparación de los perjuicios causados al grupo fue instaurado el 7 de mayo de 2013⁴⁸, **al presente asunto le resultan aplicables** las disposiciones contenidas en la Ley 472 de 1998⁴⁹, con las modificaciones que, respecto de la pretensión, caducidad y competencia, le introdujo la Ley 1437 de 2011 (CPACA)⁵⁰ - estatuto procesal que entró en vigencia el 2 de julio de 2012 (conforme al artículo 308 *ejusdem*)-.

Al respecto, la jurisprudencia de la Corporación ha considerado que, si bien “(...) *en los aspectos que se refieren a la reparación de los perjuicios causados a un grupo el legislador instituyó, por la especialidad que se predica en estos casos, un régimen particular aplicable a estas controversias, el cual está contenido en la Ley 472 de 1998, también lo es que, en materia de lo Contencioso Administrativo, la Ley 1437 de 2011 modificó dicha norma especial, en lo que hace a las disposiciones referentes a la pretensión, a la caducidad y a la competencia, pues, amplió y reguló integralmente las disposiciones aplicables en esos aspectos, lo que impone concluir que los demás temas continúan regulados por la Ley 472 de 1998*”⁵¹⁵².

⁴⁴ Folios 53 a 63 C.1. y anexo 1.

⁴⁵ Tal como se extrae de las consideraciones expuestas en la Resolución expedida por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios el 6 de junio de 2008.

⁴⁶ Folios 51 a 52 y 417 a 418 C.1.

⁴⁷ Folios 419 a 421 C.1.

⁴⁸ Folios 1 a 88 C.1.

⁴⁹ “Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones”.

⁵⁰ “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”.

⁵¹ Original de la cita: “Al respecto consultar, Auto de 31 de enero de 2013, Exp. 63001-23-33-000-2012-00034-01 (AG), M.P. Enrique Gil botero”.

⁵² Consejo de Estado, Sección Tercera. Auto del 10 de febrero de 2016, exp. 2015-00934; Auto del 18 de mayo de 2017, exp. 2016-00131 y Auto del 18 de julio de 2017, exp. 2013-00583.



5.2. Competencia del Consejo de Estado

Esta Corporación es **competente** para conocer del presente caso porque, de conformidad con los artículos 50⁵³ de la Ley 472 de 1998 y 150⁵⁴ y 152.16⁵⁵ del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), se trata de un asunto que, por una parte, tuvo su origen en el ejercicio del medio de control para la reparación de los perjuicios causados a un grupo originado en la acción u omisión de entidades públicas y/o particulares y, por otro lado, fue decidido en primera instancia por el Tribunal Administrativo del Chocó. Además, conforme a lo previsto en el artículo 13 del Acuerdo No. 080 de 2019⁵⁶, la Sección Tercera conoce de *“las acciones de grupo de competencia del Consejo de Estado”*.

5.3. Legitimación en la causa por activa

La Sala encuentra acreditada la legitimación en la causa por activa de los demandantes **Julio Edgar Córdoba Murillo, Isaías Chala Ibargüen, Osmeir Andrade Mena, Elvis Covo Londoño, Luis Corando Velásquez Parra, Moisés Suarez Vargas, Vicente Murillo Agualimpia, Siabat Caycedo Salas, Hernán Ruiz Bermúdez, Mario Emilio Martínez Bechara, Alberto Bermúdez Moreno, Jairo Chaverra Hinestroza, Gilberto Mosquera Palacios, Delma Córdoba Cabrera, Fausto Álvarez Cossio, Wilson Palacios Córdoba, Davinson Córdoba Sánchez, Carlos Alberto Parra Rivas, José Nieves Palacios Córdoba, Pedro Abdo García Borja, Harold Murillo Mosquera, José de los Santos Ríos Sánchez y José Ramón Rentería**, quienes formularon la demanda como acreedores de las Empresas Públicas de Quibdó E.S.P. y dijeron haberse visto afectados con las distintas prórrogas decretadas por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios en el proceso de liquidación forzosa administrativa de la que fue objeto la mencionada empresa de servicios públicos y, además, por la falta de pago de los dineros adeudados luego de haberse constituido la masa liquidatoria por la entidad intervenida.

Consta, igualmente, que **Sara María Hinestroza Cuesta, Josefina Vásquez Gallego, Rodolfo Lozano Díaz, Rodolfo Emiro Quinto Rivas y Francis Ceballos Mosquera** se integraron al grupo conforme a lo prescrito en el artículo 55 de la Ley 478 de 1998⁵⁷; además, está demostrado que el colectivo actor

⁵³ “Ley 472/98. Artículo 50. Jurisdicción. La jurisdicción de lo Contencioso Administrativo conocerá de los procesos que se susciten con ocasión del ejercicio de las acciones de grupo originadas en la actividad de las entidades públicas y de las personas privadas que desempeñen funciones administrativas”.

⁵⁴ “CPACA. Artículo 150. Competencia del Consejo de Estado en segunda instancia y cambio de radicación. El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación por parte de los tribunales, o se conceda en un efecto distinto del que corresponda, o no se concedan los extraordinarios de revisión o de unificación de jurisprudencia (...)”.

⁵⁵ “CPACA. Artículo 152. Competencia de los tribunales administrativos en primera instancia. Los Tribunales Administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos: (...). 16. De los relativos a la protección de derechos e intereses colectivos, reparación de daños causados a un grupo y de cumplimiento, contra las autoridades del orden nacional o las personas privadas que dentro de ese mismo ámbito desempeñen funciones administrativas”.

⁵⁶ “Por el cual se expide el Reglamento Interno del Consejo de Estado”.

⁵⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera, 6 de marzo de 2008, exp. 2003-01550 AG. “(...) La Sala ha señalado que no es necesario que todas las personas que integran el grupo demandante concurren al momento de presentación de la demanda, ni que quienes presentan la demanda sean por lo menos 20 personas, toda vez que, de conformidad con lo dispuesto por el párrafo del artículo 48 de la ley 472 de 1998, “en la acción de grupo el actor o quien actúe como demandante, representa a las demás personas que hayan sido afectadas individualmente por los hechos vulnerantes, sin necesidad de que cada uno de los interesados ejerza por separado su propia acción, ni haya otorgado poder”, pero para dar satisfacción al requisito de la titularidad, quien actúa como demandante debe hacerlo en nombre de un grupo no inferior a 20 personas, al cual pertenece y debe señalar los criterios que permitan la identificación de los integrantes del grupo afectado”.



quedó conformado como se indicó en los autos de 4 de diciembre de 2013⁵⁸ y 2 de abril de 2014⁵⁹, a través de los cuales el Tribunal Administrativo del Chocó, avocó conocimiento del presente medio de control y reconoció, igualmente, como integrante del grupo actor al señor **Manuel Héctor Buenaños Palacios**. En consecuencia, estos demandantes también se encuentran **legitimados en la causa por activa**.

5.4. Legitimación en la causa por pasiva

En lo que concierne a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, la Sala denota que fue la entidad que prorrogó, sucesivamente, el plazo para adelantar el proceso de liquidación forzosa administrativa de las Empresas Públicas de Quibdó E.S.P. y que, esta última, a través de su liquidador, solicitó la ampliación del trámite liquidatorio luego de haber determinado el pasivo cierto reclamado. Por tanto, las entidades demandadas se encuentran **legitimadas en la causa por pasiva**, pues la parte accionante atribuyó a su actuación la causa del daño materia de la pretensión resarcitoria.

5.5. La causa común frente a los daños reclamados por el grupo

El artículo 46 de la Ley 472 de 1998 prevé que las acciones o medio de control de reparación de perjuicios causados a un grupo son “aquellas interpuestas por un número plural o conjunto de personas [20 o más] que reúnen condiciones uniformes respecto de una misma causa que originó perjuicios individuales para dichas personas”.

La Corte Constitucional, a través de la sentencia C-569 de 2004, declaró inexecutable el requisito previsto en la ley, según el cual, la demostración de las condiciones uniformes del grupo debía ser preexistentes y operar frente a todos los elementos de la responsabilidad. En tal virtud, el medio de control de reparación de perjuicios causados a un grupo permite una acumulación subjetiva de pretensiones, siempre que se verifique un número plural de demandantes igual o superior a 20 y, además, se constate que los perjuicios reclamados tienen una misma causa.

En ese orden, es necesario que se identifique si la causa del daño es la misma para todas las personas que integran el grupo demandante, pues será ésta la única manera de establecer el requisito de uniformidad en la causa que la ley exige⁶⁰.

Tal como se indicó en precedencia, el grupo demandante persigue la indemnización de los perjuicios causados por las distintas prórrogas decretadas por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios en el proceso de liquidación forzosa administrativa de las Empresas Públicas de Quibdó E.S.P. y, además, por la falta de pago de los dineros adeudados luego de haberse constituido la masa liquidatoria por la entidad intervenida. Los integrantes del grupo son acreedores de esa entidad y, por tanto, se puede concluir que los posibles **daños y perjuicios** en caso de que opere la responsabilidad **estarían originados en la causa común alegada**.

⁵⁸ Folios 162 a 170 C.1.

⁵⁹ Folios 223 a 224 C.1.

⁶⁰ Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 10 de septiembre de 2020, exp. 2016-00359.



5.6. Oportunidad para el ejercicio del medio de control

Como la Ley 1437 de 2011 (CPACA) modificó la Ley 472 de 1998, en cuanto a la oportunidad para presentar la demanda -entre otros aspectos-, el término de caducidad aplicable al presente asunto es el establecido en el literal h, del numeral 2° del artículo 164 *ejusdem*⁶¹, esto es, de dos (2) años contados a partir del día siguiente a la fecha en que se causó el daño.

Para los demandantes, los hechos causantes de los perjuicios cuyo resarcimiento persiguen, están constituidos por una supuesta demora injustificada endilgada a las entidades demandadas en el proceso de liquidación forzosa administrativa de la empresa intervenida de la que eran acreedores, por lo que, como lo ha considerado en estos eventos la Sección Tercera de esta Corporación⁶², solo cuando termine el trámite liquidatorio acusado nace el interés jurídico patrimonial para solicitar una declaración de responsabilidad extracontractual del Estado y, por lo mismo, es desde la expedición del acto con el cual se le pone fin a esa actuación cuando inician a correr los términos para intentar la acción resarcitoria.

En el presente asunto, está demostrado que, para la fecha de presentación de la demanda, esto es, el día 7 de mayo de 2013⁶³, **el término de caducidad del medio de control aún no había empezado a correr**, pues no se acreditó por el grupo demandante que el proceso de liquidación iniciado el 11 de enero de 2005⁶⁴ contra las Empresas Públicas de Quibdó, hubiese finalizado. Por el contrario, se observa que la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, mediante Resolución del 27 de agosto de 2014⁶⁵, prorrogó el plazo de la liquidación de las Empresas Públicas de Quibdó hasta el 31 de diciembre de 2015, sin que conste la ocurrencia de actuación administrativa alguna posterior a aquella.

Con todo, de llegarse a producir el daño que el demandante invoca y que, por ahora, no se ha concretado, si persiste en reclamarlo, deberá tener en cuenta que en ese probable escenario la fuente del eventual daño estaría contenida en un acto administrativo -el acto liquidatorio-, el medio de control procedente, en principio, correspondería a aquel con pretensión de nulidad y restablecimiento del derecho. No obstante, el artículo 145 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA)⁶⁶ permite que el medio de control de reparación de perjuicios causados a un grupo pueda intentarse contra actos particulares, lo que está sometido al agotamiento del recurso administrativo obligatorio y a que efectivamente con la expedición de dicha decisión se haya

⁶¹ "Artículo 164. Oportunidad para presentar la demanda. La demanda deberá ser presentada: (...) 2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad: (...) h) Cuando se pretenda la declaratoria de responsabilidad y el reconocimiento y pago de indemnización de los perjuicios causados a un grupo, la demanda deberá promoverse dentro de los dos (2) años siguientes a la fecha en que se causó el daño. Sin embargo, si el daño causado al grupo proviene de un acto administrativo y se pretende la nulidad del mismo, la demanda con tal solicitud deberá presentarse dentro del término de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo".

⁶² Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 16 de abril de 2007, exp. 25000-23-25-000-2002-00025-02(AG).

⁶³ Folios 1 a 88 C.1.

⁶⁴ Mediante Resolución SSPD 000031 del 11 de enero de 2005 obrante a folios 39 a 45 C.1.

⁶⁵ Folios 419 a 421 C.1.

⁶⁶ "Artículo 145. Reparación de los perjuicios causados a un grupo. Cualquier persona perteneciente a un número plural o a un conjunto de personas que reúnan condiciones uniformes respecto de una misma causa que les originó perjuicios individuales, puede solicitar en nombre del conjunto la declaratoria de responsabilidad patrimonial del Estado y el reconocimiento y pago de indemnización de los perjuicios causados al grupo, en los términos preceptuados por la norma especial que regula la materia. Cuando un acto administrativo de carácter particular afecte a veinte (20) o más personas individualmente determinadas, podrá solicitarse su nulidad si es necesaria para determinar la responsabilidad, siempre que algún integrante del grupo hubiere agotado el recurso administrativo obligatorio".



afectado al grupo, de modo que deberá solicitarse su nulidad, si ésta resulta necesaria para determinar la responsabilidad patrimonial pública.

5.7. En relación con el primer problema jurídico formulado

El artículo 90 constitucional dispone que el Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos causados por la acción u omisión de las autoridades públicas. Así pues, para que se configure la responsabilidad patrimonial del Estado, deben concurrir dos presupuestos: (i) un daño antijurídico y (ii) su imputación al Estado por la acción u omisión de autoridades públicas.

De esta forma, en los procesos de responsabilidad extracontractual del Estado, el primer elemento que debe quedar demostrado es el daño, el cual debe tener la connotación de antijurídico. La jurisprudencia ha definido el daño como la afectación de un derecho o interés tutelado por el ordenamiento jurídico y se caracteriza por ser cierto, personal y directo⁶⁷⁻⁶⁸.

En este orden, el daño antijurídico se convierte en el eje central de la obligación resarcitoria y en presupuesto insoslayable del juicio de imputación. Esa es la razón por la que esta Corporación ha asumido, para el análisis de la responsabilidad patrimonial pública, una metodología que encuentra punto de partida en la verificación de la existencia del daño⁶⁹ materia de la pretensión de reparación al tenor de la demanda. El segundo estadio de esa metodología tiene por objeto el juicio de imputación, esto es, de atribución de las consecuencias de ese daño a un patrimonio diferente al de la víctima, juicio que sólo resulta procedente en los casos en que el juez haya encontrado demostrado el padecimiento por el accionante del daño objeto de su pretensión de reparación.

En el presente asunto los accionantes manifestaron en la demanda, que el daño se encontraba plenamente acreditado "*con el no pago de los dineros adeudados a cada uno de los acreedores, derivado de la prestación de un servicio o suministro de un bien*"⁷⁰ y, a título de perjuicios materiales en la modalidad de lucro cesante, solicitaron una indemnización colectiva correspondiente a la sumatoria de los valores individuales previamente reconocidos en la resolución que determinó el pasivo cierto reclamado en el proceso de liquidación forzosa administrativa de las Empresas Públicas de Quibdó E.S.P. Por su parte, en el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de primera instancia, aseguraron que la demora en el proceso liquidatorio de las Empresas Públicas de Quibdó, constituyó un hecho dañoso por el desequilibrio económico que esa dilación ha causado en su patrimonio y, además, que ese daño, contrario a lo expuesto por el Tribunal, se revelaba real, cierto y presente.

En efecto, de cara al elemento en cuestión, en este proceso se acreditó que luego de haberse determinado el pasivo cierto reclamado a las Empresas Públicas de Quibdó E.S.P., la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios por medio de las resoluciones de fecha 6 de junio de 2008⁷¹ y 17 de agosto de 2014⁷², prorrogó, sucesivamente, hasta el 31 de diciembre de 2015, el proceso liquidatorio

⁶⁷ Cita original: "Corte Suprema de Justicia, Sala de Negocios Generales, sentencia del 29 de agosto de 1960 [fundamento jurídico V]". Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 29 de octubre de 2018, exp. 46932.

⁶⁸ "Ahora bien, para que el daño sea resarcible o indemnizable la doctrina y la jurisprudencia han establecido que debe reunir las características de cierto, concreto o determinado y personal". Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 7 de mayo de 1998, exp. 10397.

⁶⁹ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 1º de octubre de 2018, exp. 46328.

⁷⁰ Folio 27 C.1.

⁷¹ Folios 51 a 52 y 417 a 418 C.1.

⁷² Folios 419 a 421 C.1.



decretado en contra de la aludida empresa de servicios públicos. Sin embargo, aunque esos actos, en principio, dan cuenta del desarrollo de un procedimiento administrativo especial, en ninguna forma demuestran -tal como se expuso en acápite precedente-, que el proceso de liquidación forzosa de Empresas Públicas de Quibdó E.S.P., al momento de la presentación de la demanda e inclusive a la fecha de interposición del recurso de apelación⁷³, hubiese concluido con la expedición del acto administrativo de liquidación.

En efecto, tal como lo sostuvo el Tribunal Administrativo del Chocó, siguiendo la jurisprudencia de esta Corporación⁷⁴, conviene recordar que, en estos eventos, mientras no finalice el proceso administrativo de liquidación, no resulta posible determinar por los acreedores si definitivamente, con esa actuación, se infirió un daño por las prórrogas sucesivas decretadas en el trámite concursal adelantado en las Empresas Públicas de Quibdó E.S.P. Por tanto, sólo una vez agotadas las etapas de la actuación liquidatoria, podría demandarse a la administración por la presunta responsabilidad que le pudiera incumbir con ocasión al procedimiento cuestionado. Ello, en la medida que solo a partir de ese instante, los demandantes tendrían conocimiento del estado en que quedaron los negocios, bienes y haberes de la sociedad liquidada y, el daño objeto de reparación por el detrimento patrimonial que dicen haber sufrido en el marco de la liquidación forzosa administrativa dejaría de ser hipotético e incierto para los accionantes⁷⁵.

En ese orden, no podría aducirse en el presente asunto, la existencia de un daño derivado de la falta de pago de las acreencias reconocidas en la masa liquidatoria por las Empresas Públicas de Quibdó E.S.P., por un lado, por cuanto esa entidad, con oficio del 14 de septiembre de 2015, informó al Tribunal Administrativo del Chocó que, a esa fecha, el proceso de liquidación forzosa administrativa del cual era objeto se encontraba en la conformación del pasivo pensional⁷⁶ y, por otro, porque no existe en el expediente elemento probatorio alguno que acredite determinación del liquidador respecto de los créditos reconocidos a los acreedores de la empresa de servicios públicos demandada y, menos aún, la finalización del trámite concursal.

Bajo este escenario, en armonía con lo expuesto por el agente del Ministerio Público en su intervención, únicamente cuando se perfeccione y concluya el trámite liquidatorio de las Empresas Públicas de Quibdó E.S.P., cuyas disposiciones son de orden público y preferentes, se podrá conocer si las acreencias reconocidas en Resolución No. 027 del 11 de mayo de 2007⁷⁷ y aquellas que la modificaron, fueron satisfechas integralmente conforme al orden de prelación de créditos y, en todo caso, si los demandantes sufrieron un daño cierto y determinado o determinable que les otorgara interés jurídico para demandar por la supuesta responsabilidad extracontractual endilgada a las demandadas. En consecuencia, mientras dicha situación no se presente, el daño materia de reparación comporta una indiscutible nota de incertidumbre que impide su reconocimiento⁷⁸ y, por lo tanto, la sentencia de primera instancia, en cuanto negó las pretensiones de la demanda, deberá ser confirmada.

⁷³ El recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia fue presentado por el grupo actor el 7 de diciembre de 2015.

⁷⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 16 de abril de 2007, exp. 25000-23-25-000-2002-00025-02(AG).

⁷⁵ "Sin embargo, la Sala observa que el proceso de liquidación de Corfiantioquia aún no ha culminado en su totalidad y en consecuencia, no se sabe a ciencia cierta qué créditos quedaron insolutos y en qué proporción". Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 7 de mayo de 1998, exp. 10397.

⁷⁶ Folio 411 C.1.

⁷⁷ Folios 53 a 63 C.1. y anexo 1.

⁷⁸ "En otros términos, sólo cuando termine la liquidación de la persona intervenida se sabrá a ciencia cierta qué perjuicio se produjo y su magnitud. Mientras tanto ese daño posee una indiscutible nota de incertidumbre



VI. CONDENA EN COSTAS

No hay lugar a la imposición de costas, debido a que no se cumple el presupuesto previsto en el artículo 65.5 de la Ley 472 de 1998⁷⁹, según el cual, su imposición procede en los eventos en que la sentencia acoge las pretensiones incoadas.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO: CONFÍRMASE la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Chocó, el 6 de noviembre de 2015, que negó las pretensiones de la demanda.

SEGUNDO: Sin condena en costas.

TERCERO: En firme esta providencia, por Secretaría de la Sección Tercera **ENVÍESE** el expediente al Tribunal de origen para lo de su cargo, previas las anotaciones de rigor.

Cópiese, Notifíquese y Cúmplase

GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE
Magistrado
Aclaro voto

JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS
Magistrado

que impide su reconocimiento". Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 17 de marzo de 1989, exp. 1587-CE-SEC3-1989-03-17(5393).

⁷⁹ Ley 472 de 1998 (artículo 75). – Contenido de la sentencia. – "La sentencia que ponga fin al proceso se sujetará a las disposiciones generales del Código de Procedimiento Civil y además, cuando acoja las pretensiones incoadas, dispondrá: (...) 5. La liquidación de las costas a cargo de la parte vencida, teniendo en cuenta las expensas necesarias para la publicación del extracto de la sentencia".