



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

**Consejera ponente: MARÍA ADRIANA MARÍN**

Bogotá, D.C., once (11) de abril de dos mil veinticuatro (2024)

**Radicación número: 25000232600020020113501 (70578)**

**Demandante: CARMEN SOFIA CARREÑO DAZA Y OTROS**

**Demandado: NACIÓN –MINISTERIO DE DEFENSA-POLICÍA NACIONAL**

**Referencia: ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA (AUTO)**

Procede el Despacho a resolver el recurso de apelación interpuesto por el incidentista en contra del auto del 2 de mayo de 2023 (índice 103, Samai del tribunal), proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca - Sección Tercera -Subsección C, por medio del cual negó las pretensiones formuladas en el incidente de regulación de honorarios.

## **I. ANTECEDENTES**

### **1. Del incidente**

El 24 de julio de 2015, el abogado Ramiro Borja Ávila, mediante apoderada judicial, presentó incidente de regulación de los honorarios a los que consideraba tener derecho, como apoderado de los demandantes, y pidió que se les condenara en costas y perjuicios.

### **2. Hechos en los que se fundamenta la solicitud**

La señora Carmen Sofía Carreño Daza, en nombre propio y en el de sus hijos menores de edad, contrató los servicios profesionales del abogado Ramiro Borja Ávila, para que demandara a la Nación-Ministerio de Defensa-Policía Nacional, tal como consta en el escrito del 16 de marzo de 2001.

En el contrato de prestación de servicios profesionales las partes pactaron por concepto de honorarios el pago de \$3´000.000, distribuidos en 3 cuotas, la primera



el 28 de septiembre de 2001; la segunda el 28 de diciembre de 2001, y la última el 28 de enero de 2002 y, además, el 30% de la condena patrimonial que se obtuviera de las resultas del proceso.

La señora Carmen Sofía Carreño Daza facultó al abogado Ramiro Borja Ávila para que actuara directamente o por conducto de otro profesional del derecho. En uso de dicha facultad, la señora Carreño Daza suscribió poder con el abogado Julio Alexander Mora Mayorca, quien presentó la demanda de reparación directa, que fue radicada con el número 25000232600020020113500. Ese apoderado sustituyó el poder al profesional del derecho Andrés E. Vásquez Vargas y este a su vez lo sustituyó al abogado Luis Fernando Buitrago Serna, sustituciones hechas con la anuencia del doctor Ramiro Borja Ávila.

Después de surtidos todos los trámites procesales, el 13 de mayo de 2015, el Consejo de Estado dictó sentencia de segunda instancia, en la que revocó la decisión apelada y accedió a las pretensiones de la demanda.

Como hasta la fecha de la sentencia enunciada, la señora Carmen Sofía Carreño Daza no había cumplido con el pago inicial, el abogado Ramiro Borja Ávila le sugirió aumentar un 5% a los honorarios de resultado, es decir, el pago del 35% de la condena impuesta en segunda instancia, para lo cual le remitió el nuevo contrato y un poder para solicitar la adición de la sentencia.

Como la señora Carreño Daza no remitió los documentos firmados, el abogado Ramiro Borja Ávila le pidió al apoderado Luis Fernando Buitrago Serna que le sustituyera el poder y el 12 de junio de 2015, acudió ante el Consejo de Estado, para solicitar la adición enunciada.

En la misma fecha, la señora Carmen Sofía Carreño Daza solicitó la expedición de copia auténtica del fallo para cobro ejecutivo y revocó el poder a los abogados que habían representado a la parte demandante durante el trámite del proceso.

El Consejo de Estado, mediante providencia de 6 de julio de 2015, aceptó la revocatoria de poder y ordenó la expedición de las copias solicitadas por la demandante.



### 3. Auto impugnado

El 2 de mayo de 2023, el *a quo* negó las pretensiones del incidente de regulación de honorarios, para considerar que el contrato de prestación de servicios aportado por el incidentante no acreditaba la contratación de servicios para incoar acción de reparación directa contra la Policía Nacional, por la muerte del señor Carlos Julio Ballesteros Daza.

Además, la acción de reparación directa 25000232600020020113500 fue adelantada por el abogado Julio Alexander Mora Mayorga, quien le substituyó el poder al profesional del derecho Luis Fernando Buitrago Serna.

Lo anterior para concluir que el incidentista no promovió la acción y no fue reconocido como apoderado durante el trámite del proceso; además, su mandato por sustitución fue revocado, y no existe dentro del plenario actuación suya *“que amerite reconocimiento de suma alguna por concepto de honorarios”*.

### 4. El recurso de apelación

Inconforme con esta decisión, el incidentista interpuso el recurso de reposición y, en subsidio de apelación, con el fin de que fuera revocada la decisión y, en su lugar, se ordenara el pago de los honorarios pactados.

Como sustento de la impugnación, manifestó que el contrato celebrado entre el abogado Ramiro Borja Ávila y la señora Carmen Sofía Carreño Daza se suscribió para que el profesional del derecho incoara la acción de reparación directa contra la Nación, con el fin de obtener la indemnización por la muerte del señor Carlos Julio Ballesteros Daza, causada por un agente de policía.

El hecho de que en el contrato se hiciera mención además de la Nación al DAS, fue un aspecto meramente nominal, que no constituía el verdadero interés de la contratante, quien pretendía demandar a *“la Nación –como efectivamente se cumplió- para obtener el resarcimiento de perjuicios por la muerte de su esposo, el señor Carlos Julio Ballesteros Daza, causada por un agente el Estado Nación”*.

A pesar de que el proceso se adelantó por los abogados Julio Alexander Mora Mayorga y Luis Fernando Buitrago Serna, es necesario tener en cuenta que en el contrato se autorizó al Doctor Ramiro Borja Ávila para actuar *“directamente, si a bien lo tiene, o por conducto de otro profesional del derecho que él escoja y actúe*



*bajo su responsabilidad*” -como ocurrió-, porque los apoderados que figuran en el proceso fueron escogidos por él y actuaron bajo su responsabilidad, circunstancia que sería probada con los testimonios que no fueron decretados en el plenario.

Agregó, que otro motivo para negar el reconocimiento de los honorarios consistió en que en el plenario no obra actuación desarrollada por el abogado Ramiro Borja Ávila. En relación con este aspecto, manifestó que la remuneración por el trabajo desarrollado por un abogado no depende de que el funcionario le haya dado trámite al memorial respectivo, sino de su dedicación a estudiar el proceso y la sentencia que le puso fin a la controversia judicial; que a pesar de que los honorarios sean de poco valor, el fallador debe tasarlos; por tanto, insiste en que se tase sus honorarios y no se desestime el incidente.

Insistió en que se decreten las pruebas solicitadas en primera instancia, con el fin de que se puedan demostrar las afirmaciones que constituyen la causa *petendi* del incidente de regulación de honorarios.

Agregó que ante la omisión de respuesta al incidente por parte de la señora Carmen Sofía Carreño Daza, se deben presumir ciertos los hechos afirmados en el mismo; además, tampoco se probó en el plenario que existiera otro contrato con los abogados que adelantaron la actuación, porque solo existía el que se aportó al proceso, ni se demostró que la demandante hubiera pagado los honorarios a dichos profesionales del derecho.

Concluyó que la misión esencial de los jueces es hacer justicia, razón por la cual se debe regular y pagar el trabajo profesional del abogado Ramiro Borja Ávila y de los abogados que él designó para que representaran a la señora Carmen Sofía Carreño Daza, durante el trámite del proceso.

El 31 de julio de 2023, el *a quo* negó el recurso de reposición interpuesto y concedió el recurso de apelación.

El 12 de marzo de 2024, se admitió el recurso de apelación y se corrió traslado de la impugnación a la parte incidentada. Durante el término de traslado, se pronunció para solicitar que se confirmara la decisión impugnada y se condenara en costas, por las dos instancias, al incidentista (índice 11, Samai)



Una vez cumplido el término de traslado, el proceso ingresó al Despacho el 8 de abril de 2024, para resolver.

## II. CONSIDERACIONES

### 1. Legislación aplicable

El Despacho precisa que al presente caso le resultan aplicables las disposiciones procesales vigentes para la fecha de presentación de la demanda -30 de mayo de 2002-, que corresponden a las contenidas en el Código Contencioso Administrativo y en virtud de la integración normativa dispuesta en su artículo 267, también serán aplicables las disposiciones del Código de Procedimiento Civil.

### 2. Competencia del Consejo de Estado y de la Consejera Ponente

De conformidad con lo previsto en los artículos 129<sup>1</sup>, 146A<sup>2</sup> y 210A del Código Contencioso Administrativo, este Despacho es competente para conocer, en segunda instancia, de las apelaciones de los autos que resuelven los incidentes de regulación de honorarios profesionales, proferidos por los Tribunales Administrativos, en primera instancia.

### 3. Problema jurídico

El Despacho debe determinar si confirma la negativa del incidente de regulación de honorarios o, por el contrario, accede a la solicitud y fija el monto de los mismos.

### 4. Asunto previo

El impugnante, a lo largo del recurso de apelación, insiste en que se decreten los testimonios que fueron negados en primera instancia.

---

<sup>1</sup> “Artículo 129. Modificado por el art. 2, Decreto Nacional 597 de 1988, Modificado por el art. 38, Ley 446 de 1998. 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 o se conceda en un efecto distinto del que corresponda, o no se conceda el extraordinario de revisión (...).”

<sup>2</sup> “Artículo 146-A. Las decisiones interlocutorias del proceso, en única, primera o segunda instancia, proferidas por los tribunales administrativos y el Consejo de Estado, serán adoptadas por el magistrado ponente. Sin embargo, las decisiones a que se refieren los numerales 1, 2, 3 del artículo 181 serán de Sala excepto en los procesos de única instancia”.



Tal como se dejó plasmado, el presente trámite se regula por el CCA norma que en su artículo 213 dispone el trámite que se le debe imprimir al recurso de apelación de autos.

El mentado artículo determina que: i) el recurso debe interponerse y sustentarse ante el a quo dentro de los 5 días siguientes a la notificación del auto recurrido, ii) si reúne los requisitos legales, el superior debe admitir el recurso y correr traslado del memorial a la contraparte, por 3 días, iii) vencido el término anterior el ponente debe decidir la impugnación presentada.

Es claro entonces que en el trámite del recurso de apelación en segunda instancia no existe periodo probatorio y que el juez deberá resolver con las pruebas allegadas por el solicitante con el incidente y las solicitadas, decretadas y practicada en primera instancia.

En dichos términos resulta necesario negar la solicitud presentada por el impugnante para que se decreten los testimonios que fueron negados en primera instancia.

## **5. Caso concreto**

El *a quo* negó las pretensiones del incidente porque no encontró mérito para reconocer alguna suma dineraria, por concepto de honorarios en favor del abogado Ramiro Borja Ávila.

Por su parte, el impugnante insiste en que la señora Carmen Sofía Carreño Daza lo contrató con el fin de que iniciara proceso de reparación directa ante la jurisdicción contencioso administrativa, en contra de la Nación, con el fin de que fueran reconocidos los perjuicios que le ocasionaron a ella y a sus hijos con la muerte de su esposo y padre, causada por un agente de la Policía Nacional.

Se debe dejar claro que cuando en el curso de un proceso judicial se le revoca el poder a un abogado o el profesional renuncia al que le ha sido otorgado, el poderdante debe pagarle los honorarios correspondientes y, en caso de no existir acuerdo sobre su monto, se debe determinar mediante el incidente de regulación de honorarios.



Además, la regulación de honorarios corresponde a la actuación profesional del apoderado, a quien le fue revocado el poder, desde el inicio de su gestión hasta el momento en que se notifica la providencia en la cual se acepta la revocatoria del mandato, y solo corresponde al proceso en el cual actuó y del que se está solicitando dicha regulación.

Como prueba fue aportado el contrato denominado de prestación de servicios, del 30 de marzo de 2001, en el que se dejó consignado que la señora Carmen Sofía Carreño Daza contrató los servicios profesionales del abogado Ramiro Borja Ávila, para que en su nombre presentara demanda contra la Nación-DAS, con el propósito de obtener la indemnización por los perjuicios que sufrió por la muerte de su cónyuge, el señor Carlos Julio Ballesteros Daza (fl. 210 c. 5). En el mismo documento se facultó al profesional para que actuara directamente o por conducto de otro profesional del derecho que él escogiera.

Es necesario resaltar que el proceso de reparación directa se inició contra la Nación-Ministerio de Defensa-Policía Nacional, con fundamento en que el señor Carlos Julio Ballesteros Daza murió como consecuencia de una lesión causada con arma de dotación oficial de un agente de la entidad demandada.

No es de recibo la afirmación hecha por el impugnante en cuanto a que como en el contrato aportado se dejó consignado que la demandada era la Nación, se debe entender que el mismo fue suscrito con el fin de iniciar el proceso que terminó con sentencia del 13 de mayo de 2015.

Lo anterior porque el perjuicio que se reclamaba en el proceso de reparación directa tenía como origen la muerte del señor Carlos Julio Ballesteros Daza a manos de un patrullero vinculado a la Policía Nacional; si bien, el occiso, para el momento de la muerte, se encontraba vinculado laboralmente con el DAS, dicha entidad no fue llamada a este proceso y el hecho de que el contrato de prestación de servicios enuncie que la demandada es la Nación no permite concluir que el mismo fue suscrito para presentar la demanda que terminó con la sentencia del 13 de mayo de 2015.

Tampoco se encuentra prueba en el plenario de que el incidentista hubiera designado al abogado Luis Fernando Mora Mayorga para que iniciara el proceso y se encargara de la representación de los demandantes durante su trámite; por el contrario, obra en el expediente el poder que le fue otorgado por la señora Carmen



Sofía Carreño Daza en nombre propio y en representación de sus hijos menores de edad para la época, Carlos Julio y María del Pilar Ballesteros Carreño, al abogado Mora Mayorga.

Aunado a lo anterior se debe advertir que, durante el trámite del proceso, en primera y en segunda instancia, no se encuentra actuación alguna desarrollada por el abogado Ramiro Borja Ávila. Su única intervención en el proceso se produjo el 12 de junio de 2015, momento en el que radicó la sustitución del poder que le otorgó el abogado Luis Fernando Buitrago Serna, quien también fungía como apoderado sustituto, así como de la solicitud de adición de la sentencia, con el fin de que fueran reconocidos los perjuicios materiales y como sustento de dicha solicitud adujo que para el momento de los hechos el señor Carlos Julio Ballesteros Daza se encontraba vinculado laboralmente con el DAS (fls. 171-174 c. 4).

A pesar de que fueron radicados los documentos enunciados, en la misma fecha los demandantes revocaron el poder que le habían otorgado al abogado Luis Fernando Mora Mayorga, razón por la cual las sustituciones que realizó el apoderado principal se quedaron sin soporte y, por tanto, la sustitución que le fue hecha al abogado Ramiro Borja Ávila, también fue revocada (Fl. 169 C. 4).

En tales términos, es claro que el abogado Ramiro Borja Ávila no probó tener relación contractual con la señora Carmen Sofía Carreño Daza y sus hijos Carlos Julio y María del Pilar Ballesteros Carreño demandantes en el proceso de reparación directa.

Entonces resulta necesario dilucidar si en razón de la sustitución de poder que le fue otorgado al incidentista, los demandantes en el proceso de reparación directa deben asumir el pago de sus honorarios, si se causaron.

El mandato está regulado en el Título XXVIII del Código Civil, artículo 2142, como *“un contrato en que una persona confía la gestión de uno o más negocios a otra, que se hace cargo de ellos por cuenta y riesgo de la primera. La persona que concede el encargo se llama comitente o mandante, y la que lo acepta apoderado, procurador, y en general mandatario”*.

A folio 1 del cuaderno 1, obra poder otorgado por la señora Carmen Sofía Carreño Daza en nombre propio y en representación de sus hijos menores de edad para la época, Carlos Julio y María del Pilar Ballesteros Carreño, al abogado Julio





Alexander Mora Mayorga, en el mismo documento se le faculta para conciliar, transigir, recibir, desistir, sustituir y reasumir, además de las facultades consagradas en el artículo 70 del CPC.

A folio 174 del cuaderno 4 obra el poder de sustitución que le fue otorgado al abogado Ramiro Borja Ávila, por el apoderado sustituto Luis Eduardo Buitrago Serna, con las mismas facultades que le habían otorgado los demandantes al apoderado principal.

De lo anterior se colige que los demandantes del proceso de reparación directa, a pesar de que autorizaron al apoderado judicial por ellos nombrado a sustituir el mandato que le otorgaron, no dispusieron o determinaron el profesional al que se debía realizar dicha sustitución, con lo que se debe concluir que los honorarios del abogado Ramiro Borja Ávila proceden frente al abogado que le sustituyó y no frente a la incidentada, por no existir prueba de alguna relación entre el incidentista y la incidentada<sup>3</sup>.

Así lo ha sostenido la Corte Suprema de Justicia en varios pronunciamientos en los que ha dejado claro que *“los honorarios del abogado sustituto proceden, como regla general, frente al abogado principal que le otorgó el poder, a menos que exista autorización expresa del mandante, caso en el cual el abogado sustituto puede reclamarlos directamente a éste”*<sup>4</sup>.

Entonces, se reitera que, para el caso concreto, al haber estado el apoderado principal facultado para sustituir el poder, y al haberlo hecho sin que existiera prueba alguna de que fue con la autorización expresa de los mandantes, se entiende entonces que la relación jurídica que nació frente al abogado sustituto fue con el abogado que le sustituyó el poder, pero no con el mandante.

---

<sup>3</sup> Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil, 11 abril 2012, radicado 23555-3189-001-2005-00005-01. En lo que respecta a la obligación del pago de honorarios que tiene el mandante cuando hay sustitución de poder entre el mandatario y el sustituto. En la providencia enunciada se expresó que *«[e]sta Corporación en auto A-125 de 22 de mayo de 1995 exp. 4571, tangencialmente se refirió a la “remuneración del apoderado sustituto”, dejando claro que en principio “(...) solo puede exigirla del apoderado a quien sustituyó”, sin perjuicio que proceda su reclamación directamente a la parte misma [...]»*, aclarando el auto citado que *«[...] habiendo el mandante autorizado la sustitución, y teniendo a su favor todas aquellas potestades sobre el sustituto, es justo y equitativo que frente a esa acción directa de la cual es titular, exista, recíprocamente, otra que le permita a este reclamarle al mandante su remuneración, máxime cuando los frutos de su gestión solo a este benefician»*.

<sup>4</sup> Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, radicación n.º 5445, M.P. Ana María Muñoz Segura.



Con lo hasta aquí expuesto se debe concluir que se confirma la providencia impugnada.

## 7. Costas

No puede olvidarse que el presente proceso se regula por el Código Contencioso Administrativo, en el que las costas se encuentran reglamentadas en artículo 171 subrogado por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998<sup>5</sup> y solo procederán si el juez encuentra que las partes hayan actuado con temeridad o mala fe.

Como en el presente asunto no se advierte que la conducta de las partes sea temeraria o que hayan actuado con mala fe, se abstendrá de condenar en costas.

En mérito de lo expuesto, el despacho

### RESUELVE:

**PRIMERO: CONFIRMAR** la decisión proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección C, el 2 de mayo de 2023.

**SEGUNDO:** Sin condena en costas.

**TERCERO:** Ejecutoriado este auto, devuélvase el expediente al tribunal de origen para lo de su cargo.

Se deja constancia de que esta providencia se suscribe en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI del Consejo de Estado, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar la integridad y autenticidad del presente documento en el siguiente enlace:  
[https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/documentos/validado\\_r.aspx](https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/documentos/validado_r.aspx)

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

*Firmado electrónicamente*  
**MARÍA ADRIANA MARÍN**  
magistrada

---

<sup>5</sup> En todos los procesos, con excepción de las acciones públicas, el Juez, teniendo en cuenta la conducta asumida por las partes, podrá condenar en costas a la vencida en el proceso, incidente o recurso, en los términos del Código de Procedimiento Civil