



**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN CUARTA**

CONSEJERO PONENTE: LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO

Bogotá, D.C., cinco (5) de marzo de dos mil veintiséis (2026)

Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 05001-23-33-000-2015-02010-01 (29903)
Demandante: Ana Patricia Gómez de Caicedo
Demandado: Fondo de Valorización de Medellín (FONVALMED)

Temas: Contribución de valorización. *“Proyecto Valorización El Poblado”*. Cosa juzgada.

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia del 11 de diciembre de 2024, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Séptima de Oralidad, que resolvió¹:

“PRIMERO: DECLARAR PROBADA LA EXCEPCIÓN DE COSA JUZGADA del medio de control interpuesto por ANA PATRICIA GÓMEZ DE CAICEDO en contra del FONDO DE VALORIZACIÓN DE MEDELLÍN – FONVALMED, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: NO CONDENAR EN COSTAS en esta instancia. (...)”

ANTECEDENTES

Mediante la Resolución 094 del 22 de septiembre de 2014, el director general del Fondo de Valorización del Municipio de Medellín (en adelante FONVALMED) distribuyó la contribución de valorización del *«Proyecto Valorización El Poblado»*, decretada por la Resolución 0725 de 2009, y modificada por las Resoluciones 0824 de 2010, 0246 de 2012 y 0197 de 2014.

El 23 de septiembre de 2014, a través de carta informativa, el Fondo le comunicó a la señora Ana Patricia Gómez el valor de la contribución liquidada a su cargo, respecto del bien inmueble de su propiedad identificado con la matrícula inmobiliaria 290905, por un valor de \$64.852.257.

Actuando por conducto de agente oficioso, el 28 de octubre de 2014 la demandante interpuso recurso de reposición contra la resolución distribuidora. La entidad rechazó el recurso de reposición, por no haber sido ratificado por la agenciada, mediante la Resolución 23914 del 13 de mayo de 2015, notificada el 25 de mayo de 2015.

DEMANDA

En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho previsto en el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011 (en adelante, CPACA), la parte demandante formuló las siguientes pretensiones²:

“1. Que se declare la nulidad de los siguientes actos administrativos:

* La Resolución No. 094 del 22 de septiembre de 2014, expedida por el Fondo de

¹ Índice 75, Samai, Tribunal.

² Índice 04, Samai, Tribunal, arch. «011ED_DEMANDAY_03ESCRITODEDEMANDACO», p. 12.



Valorización del Municipio de Medellín, “Por medio de la cual se distribuye la contribución de valorización del Proyecto Valorización El Poblado, decretado por la Resolución 0725 de 2009, modificada por las resoluciones 0824 de 2010, 0246 de 2012 y 0197 de 2014”, junto con la comunicación de FONVALMED fechada el 23 de septiembre de 2014 en el que se informa a mi representada que le corresponde una contribución de valorización total de \$64.825.257 por el inmueble de su propiedad con matrícula N° 290905; comunicación que hace parte integrante del citado acto administrativo.

* La Resolución No. 23914 de 2015, proferida por FONVALMED, “Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición”.

2. Que como consecuencia de lo anterior, se declare que ANA PATRICIA GÓMEZ DE CAICEDO no adeuda suma alguna al FONVALMED, y por tanto, que no está obligada a pagar la suma de SESENTA Y CUATRO MILLONES OCHOCIENTOS CINCUENTA Y DOS MIL DOSCIENTOS CINCUENTA Y SIETE PESOS M/L (\$64.852.257) cifra esta que corresponde a la contribución de valorización asignada a mi representada, con ocasión del inmueble de su propiedad con matrícula N° 290905.

3. *De manera subsidiaria a la anterior pretensión, se solicita que se modifique el valor por concepto de contribución por valorización asignado a mi representada, con fundamento en lo que se logre probar en el proceso y, específicamente, de conformidad con el beneficio directo y real que haya obtenido el inmueble matriculado bajo el N° 290905 de propiedad de mi prohijada y de acuerdo a su real capacidad de pago.*

4. Que en el evento en que mi representada haya procedido con el pago total o parcial de la contribución de valorización a esta asignada, por valor de SESENTA Y CUATRO MILLONES OCHOCIENTOS CINCUENTA Y DOS MIL DOSCIENTOS CINCUENTA Y SIETE PESOS M/L (\$64.852.257), antes de proferirse sentencia que acceda a estas pretensiones, se ordene al FONVALMED a restituir la totalidad de la suma pagada, o en su defecto, la suma que resultare de la diferencia entre el valor inicial cancelado de la contribución de valorización asignada a mi representada, respecto del menor valor que llegare a resultar probado en el proceso por concepto de valorización; suma que deberá ser debidamente indexada, más los intereses corrientes que se hayan generado.

5. En el evento en que mi poderdante, decidiera no pagar la contribución por valorización hasta tanto se profiera sentencia que ponga fin al proceso, se ordene conservar el beneficio del 6% por pago total, establecido en el Acuerdo 58 de 2008.

6. Que como consecuencia de la declaratoria de nulidad de las resoluciones indicadas en el numeral 1°, el FONVALMED pague a mi representada las costas y agencias en derecho en que ésta ha incurrido con ocasión de la presente demanda.”

Invocó como disposición normativa vulnerada el Acuerdo Municipal 058 de 2008 y como concepto de violación expuso lo siguiente:

Previo a la expedición de la resolución distribuidora, el municipio de Medellín conforme al Estatuto de Valorización debe adelantar los estudios de prefactibilidad y factibilidad del proyecto, lo que involucra un estudio socioeconómico orientado a establecer variables relevantes, como el ingreso y el gasto promedio de los hogares ubicados en la zona de influencia, con el fin de estimar la capacidad de pago y justificar la asignación del tributo.

Adujo que en el particular, para desarrollar dicho estudio se practicó una encuesta, a pesar de que la norma no autoriza que este se realice con base en muestras y, en todo caso, la utilizada resultó incongruente y poco representativa. Coligió la vulneración del principio de equidad tributaria consignado en el Acuerdo 058 de 2008, al haber impuesto la Administración, sin razones suficientes ni reales, un gravamen desproporcionado que desatiende la real capacidad de pago.

Asimismo, refirió que no se determinó el beneficio específico para cada propietario o poseedor derivado de la ejecución del proyecto: ni en los estudios de prefactibilidad, factibilidad y socioeconómico, ni en la resolución distribuidora, ni en



las comunicaciones remitidas a los contribuyentes. Una omisión que, a su tenor, vulnera los principios de equidad tributaria y participación previstos en el Estatuto de Valorización, así como el principio de legalidad, pues conduce a que la imposición de la contribución no consulte la realidad del sector de influencia.

Para la demandante, todo lo anterior configura una falsa motivación e infracción de las normas en que debería fundarse, en la medida en que la Administración, sin atender la norma concerniente a los procesos y estudios destinados a determinar el valor asignado a cada uno de los inmuebles, y sin exponer los factores en ellos evaluados, omitió precisar el beneficio específico generado por el proyecto y, aun así, procedió a la distribución de la contribución.

En ese contexto, dado que la base gravable del tributo es el costo de la obra dentro del límite del beneficio que esta produzca, y que en los estudios y en la resolución distribuidora no se evidencia la relación de beneficios atribuibles al inmueble de la demandante —ni el mayor avalúo reportado— que justificara la carga impuesta, concluyó la falsa motivación y la infracción de las normas en que debía fundarse la resolución de distribución.

OPOSICIÓN

El FONVALMED³ sostuvo que la distribución de la contribución del Proyecto de Valorización El Poblado se efectuó con estricta sujeción a la Constitución, a las Leyes 25 de 1921, 195 de 1936, 113 de 1937, 1° de 1943, 25 de 1959, a los Decretos 868 de 1956, 1604 de 1966, 1394 de 1970, y al Acuerdo Municipal 58 de 2008⁴. Por tanto, no debían prosperar contra los actos demandados los cargos denominados falsa motivación e infracción de las normas en que debería fundarse.

De este modo, frente a la afirmación de la demandante, según la cual, la imposición de la contribución de valorización implica determinar la capacidad de pago de cada propietario y/o poseedor de los inmuebles ubicados en la zona de influencia del proyecto, la demandada sostuvo que tal exigencia desvirtúa el valor de la estadística como herramienta de análisis y predicción y desestima la idoneidad de la Institución Universitaria -ITM-, y el Centro de Estadística Aplicada y Estudios Socioeconómicos -CEAES- de la Universidad Nacional.

Asimismo, adujo que aquello representa una imposibilidad material y, además, vulnera los principios de economía y celeridad de la función administrativa, consagrados en la Constitución, y desarrollados en las Leyes 489 de 1998 y 1437 de 2011, pues la extensión en el número de propietarios y el valor de la obra, al tenor del literal d) del artículo 45 del Acuerdo 58 de 2008, exigía más allá del estudio de factibilidad con la determinación de la capacidad de pago de cada contribuyente, un estudio socioeconómico del «cálculo de la capacidad de pago del sector».

A su turno, precisó que, conforme el artículo 8, núm. 5 *ib.* que autoriza el sistema de doble avalúo por muestreo —el cual fue empleado en el particular—, no era exigible la realización de avalúos individualizados sobre todos y cada uno de los predios comprendidos dentro de la zona de influencia del proyecto, antes y después de su ejecución.

Finalmente, agregó que la metodología para calcular el beneficio del proyecto y el resultado del estudio socioeconómico para determinar la capacidad de pago se consignó en la Resolución 094 de 2014. Además, refirió que la primera fue divulgada en medios de comunicación, en espacios de socialización, en la página web institucional y, de manera individual mediante comunicaciones dirigidas a los

³ Índice 04, Samai, Tribunal, arch. 017ED_CONTESTACL_09CONTESTACIONDEMAND.

⁴ «Por medio del cual se expide el Estatuto de la Contribución de Valorización del Municipio de Medellín, se crea la Subsecretaría de Valorización y se dictan otras disposiciones».



contribuyentes. Precisó, asimismo, que el acto administrativo fue notificado por edicto, al tenor de lo dispuesto en el Estatuto de Valorización, y que en él se indicó el recurso procedente y la oportunidad para interponerlo.

Conforme lo expuesto en precedencia, la demandada señaló que los principios de equidad tributaria, progresividad e igualdad se satisficieron con la aplicación de la metodología expuesta, sustentada en un conjunto de estudios de tipo social, económico, ambiental, entre otros, que permitieron distribuir la contribución de valorización de acuerdo con el beneficio económico obtenido por los inmuebles, y teniendo en consideración la capacidad económica de los propietarios y poseedores.

Por último, propuso como excepciones: i) ausencia de violación de una norma superior; ii) inexistencia de causal de nulidad; iii) buena fe; y iv) cosa juzgada, por existencia de un proceso con identidad de argumentos, hechos y *causa petendi*, tramitado en el marco de la acción de grupo núm. 05001-33-33-002-2015-00192-00, ante el Juzgado 2° Administrativo de Antioquia.

SENTENCIA APELADA

El 11 de diciembre de 2024 el Tribunal Administrativo de Antioquia declaró configurada la excepción de cosa juzgada, habida identidad de partes, objeto, causa y pretensiones entre lo debatido en este proceso, y lo decidido en la acción de grupo 05001-33-33-002-2015-00192-00, resuelta en primera instancia el 13 de octubre de 2015 por el Juzgado Segundo Administrativo de Medellín y confirmada el 25 de febrero de 2016 por el Tribunal Administrativo de Antioquia⁵.

En cuanto al elemento subjetivo, precisó que en la acción de grupo los señores Mateo Sierra Gutiérrez y Francisco Javier Gil Gómez actuaron en representación de los propietarios de los inmuebles del barrio El Poblado afectados por la distribución de la contribución de valorización realizada mediante la Resolución 094 del 22 de septiembre de 2014. De este modo, conforme al artículo 48 de la Ley 472 de 1998, indicó que la sentencia dictada produjo efectos no solo respecto de quienes intervinieron formalmente, sino también frente a los integrantes del grupo interesado. Añadió que la demandante hacía parte de dicho grupo, sin que acreditara su exclusión, de modo que también le resulta oponible la decisión, configurándose así la identidad de partes.

A su vez, determinó que existía identidad de objeto, pues, en ambos procesos se cuestionó la legalidad de la Resolución 094 de 2014. Precisó que, aunque en el asunto bajo examen también se demandó la nulidad de la Resolución 23914 de 2015, mediante la cual se rechazó el recurso de reposición contra la resolución de distribución por el incumplimiento de requisitos formales, tal acto se limitó a abordar el interés del recurrente para interponer el recurso, y no consignó una manifestación de voluntad de la Administración con la aptitud para producir efectos jurídicos definitivos, por ende, para ser objeto de control judicial. Por ello, afirmó que el único acto enjuiciable es aquel que ya fue examinado en la acción de grupo.

Finalmente, al amparo de lo previsto en el artículo 198 del CPACA, concluyó que también se configuraba identidad de *causa petendi*, puesto que los fundamentos de ambos litigios eran sustancialmente los mismos: la discusión giraba, de un lado, sobre si las obras del proyecto reportaron un beneficio para los inmuebles gravados y, de otro, sobre si el FONVALMED determinó adecuadamente los factores para fijar el monto de la contribución, así como el método y el sistema para liquidarla y distribuirla, conforme al Estatuto de Valorización, o si, por el contrario, dicho beneficio debía acreditarse mediante avalúos individualizados.

⁵ Índice 075, Samai, Tribunal.



Con fundamento en lo expuesto, el *a quo* declaró configurada la excepción de cosa juzgada. Asimismo, se abstuvo de condenar en costas por no haberse causado, ni haber evidenciado una conducta procesal que las justificara.

RECURSO DE APELACIÓN

La **demandante** solicitó que se revoque la sentencia de primera instancia⁶ y en su lugar, se acceda a las pretensiones de la demanda reiterando los argumentos expuestos en la demanda, en el traslado de la excepción de cosa juzgada propuesta por el demandado y en los alegatos de conclusión. Precisó que, al no verificarse identidad jurídica plena entre los procesos comparados, no resultaba procedente declarar la existencia de cosa juzgada.

En cuanto a la identidad de objeto, sostuvo que el *a quo* la estimó configurada, pese a considerar que, además de la Resolución 094 de 2014, también se demandó la Resolución 23914 de 2015, por medio de la cual se rechazó el recurso de reposición. Alegó que, respecto de este último acto, el pronunciamiento se acotó a afirmar que no contenía una manifestación de voluntad de la Administración con aptitud para producir efectos jurídicos definitivos y que, por ende, no era susceptible de control judicial. Para la demandante, sin embargo, el debate sobre la legalidad de la Resolución núm. 23914 de 2015 impide tener por configurada la cosa juzgada, en la medida de que se trata de un acto particular cuya existencia, validez y eficacia no ha sido objeto de pronunciamiento judicial previo. De este modo, el fallador omitió su análisis, al margen del deber de examinar no solo el sentido de la decisión sino también las razones que la motivaron.

Finalmente, sobre la identidad de causa, adujo que la acción de grupo se sustentó en razones de orden axiológico o constitucional, mientras que el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en cargos de nulidad, como la violación de las normas en que debía fundarse y la falsa motivación.

Con ello, coligió que no existe correspondencia entre los procesos que posibilite declarar la configuración de la cosa juzgada.

TRÁMITE PROCESAL EN SEGUNDA INSTANCIA

El recurso se admitió mediante auto del 30 de julio de 2025⁷. La parte demandante y el ministerio público guardaron silencio.

El FONVALMED presentó escrito en el que solicitó confirmar la sentencia de primera instancia, por considerar ajustada a derecho la declaración de la excepción de cosa juzgada⁸. En esa línea, reiteró los argumentos expuestos en la contestación de la demanda y sostuvo que el hecho de haber incluido la Resolución 23914 de 2015 como acto demandado no modifica el objeto de litigio, ni lo diferencia del analizado en la acción de grupo 05001-33-33-002-2015-00192-00. Añadió que permitir que un acto de trámite reabra un debate de fondo ya decidido, implicaría desconocer los efectos de la cosa juzgada y afectaría gravemente la seguridad jurídica.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

Cabe destacar que en la jurisdicción contencioso-administrativa la individualización de las pretensiones y el concepto de violación de las normas delimitan el ámbito de la actividad judicial, en virtud de la interrelación de los principios dispositivo, de

⁶ Índice 079, SAMAI, Tribunal.

⁷ Índice 06, Samai, Consejo de Estado.

⁸ Índice 14, Samai, Consejo de Estado.



congruencia y de justicia rogada que orientan el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

Preliminarmente, la Sala precisa que si bien la parte demandante enunció como cargos de nulidad de los actos demandados la falsa motivación e infracción de las normas en que deberían fundarse, y aunque enunció dos cargos de nulidad estos no fueron desarrollados de forma autónoma en el concepto de violación, ni se desarrollaron específicos respecto de la Resolución 23914 de 2015 «*Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición*».

Sin embargo, el supuesto fáctico en el que se sustentan los cargos sí fue expuesto en los hechos de la demanda, al afirmarse que FONVALMED rechazó el recurso de reposición pese a que la agencia oficiosa fue oportunamente ratificada. En ese contexto, y dado que el principio de justicia rogada «no puede significar un límite a la labor interpretativa del juez, cuando su aplicación al caso concreto restringe, de forma evidente y desproporcionada, la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución (art. 2), la prevalencia del derecho sustancial sobre lo meramente adjetivo (art. 228) y el acceso a la administración de justicia (art. 229)», este aspecto será abordado dentro del análisis de la excepción de cosa juzgada.

De manera que la Sala verificará si le asiste razón al Tribunal al declarar probada la excepción de cosa juzgada respecto de la Resolución 094 del 22 de septiembre de 2014, mediante la cual FONVALMED distribuyó la contribución de valorización del «*Proyecto Valorización El Poblado*», así como de la Resolución núm. 23914 del 13 de mayo de 2015, que rechazó el recurso de reposición interpuesto contra aquella.

Y, en segundo lugar, en los términos del recurso de apelación formulado por la demandante -apelante única-, corresponde establecer si existe identidad de causa y de objeto entre el presente asunto y el proceso tramitado en la acción de grupo 05001-33-33-002-2015-00192-00, decidido en segunda instancia el 25 de febrero de 2016 por el Tribunal Administrativo de Antioquia.

Sobre la configuración de la excepción de cosa juzgada declarada por el *a quo*

La cosa juzgada es una institución jurídico procesal dirigida a prohibir la reiteración de juicios⁹. Mediante esta, se otorga a las sentencias —y a algunas otras providencias judiciales— el carácter de inmutables, vinculantes y definitivas¹⁰, en procura de revestirlas de seguridad jurídica y de evitar que los asuntos sean indefinidamente sometidos al conocimiento de la jurisdicción.

El artículo 303 del CGP, aplicable por remisión expresa del artículo 306 del CPACA, dispone que la sentencia ejecutoriada tiene fuerza de cosa juzgada «siempre que el nuevo proceso verse sobre el mismo objeto, se funde en la misma causa que el anterior y entre ambos procesos haya identidad jurídica de partes». A su vez, el artículo 189 del CPACA consagra lo siguiente:

“Artículo 189. Efectos de la sentencia. La sentencia que declare la nulidad de un acto administrativo en un proceso tendrá fuerza de cosa juzgada *erga omnes*. La que niegue la nulidad pedida producirá cosa juzgada *erga omnes* pero solo en relación con la causa petendi juzgada. Las que declaren la legalidad de las medidas que se revisen en ejercicio del control inmediato de legalidad producirán efectos *erga omnes* solo en relación con las normas jurídicas superiores frente a las cuales se haga el examen. (...)

La sentencia proferida en procesos de restablecimiento del derecho aprovechará a quien hubiere intervenido en ellos y obtenido esta declaración a su favor. (...)

⁹ Nieva Fenoll, Jordi (2006). «*La cosa juzgada*». Barcelona: Atelier. P. 119.

¹⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-100 de 2019, MP. Alberto Rojas Ríos. Citada en Consejo de Estado, Sala Once Especial de Decisión, sentencia del 18 de noviembre de 2024, exp. 11001-03-15-000-2022-05737-00, MP. Wilson Ramos Girón (E).



Al tenor de lo señalado por esta Sección¹¹, y con el fin de distinguir los efectos de la cosa juzgada consignados en el artículo *ejusdem*, cabe destacar que:

“La cosa juzgada se estructura a partir de dos premisas, una objetiva relacionada con el objeto y la causa de la controversia, y otra subjetiva relativa a los sujetos que intervienen en un proceso. La identidad de objeto comporta que la demanda debe versar sobre la misma pretensión sobre la cual se predica la cosa juzgada. La identidad de causa petendi, implica que la demanda y la decisión que hizo tránsito a cosa juzgada debe tener los mismos fundamentos o hechos como sustento. La identidad jurídica de las partes, esto es, que al proceso deben concurrir las mismas que resultaron vinculadas y obligadas por la decisión que constituye cosa juzgada.”

Ello demanda precisar que desde el punto de vista de su alcance *objetivo*, referido al objeto y a la causa del proceso, el artículo 189 del CPACA debe ser entendido en el sentido de que, por regla general, la decisión judicial cierra la discusión jurídica respecto de lo ciertamente decidido¹², de modo que «no puede reabrirse el debate propuesto y resuelto [...], ni puede ser objeto de un nuevo estudio de fondo por alguna autoridad judicial». Sin embargo, cuando las pretensiones de nulidad son negadas, ese alcance *objetivo* es relativo, pues la decisión solo impide un nuevo juicio sobre las razones ya examinadas, sin excluir la posibilidad de que el acto administrativo sea controvertido nuevamente por motivos diferentes.

Desde el punto de vista del alcance *subjetivo*, tratándose del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, la norma limitó los efectos de la cosa juzgada a quienes intervinieron en el proceso, de manera que la sentencia ya no produce efectos *erga omnes*, sino únicamente *inter partes*. Con todo, dado que en el caso concreto el proceso objeto de comparación corresponde a una acción de grupo, dicha consideración debe articularse con lo previsto en el artículo 66 de la Ley 472 de 1998¹³, pues en ese escenario los efectos de la sentencia se extienden «en relación con quienes fueron parte del proceso y de las personas que, perteneciendo al grupo interesado no manifestaron oportuna y expresamente su decisión de excluirse del grupo y de las resultas del proceso».

Para efectos del análisis que sigue, conviene precisar que la circunstancia de que el proceso previo corresponda a una acción de grupo no impide que la sentencia produzca efectos de cosa juzgada frente al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, considerando que, con la expedición del CPACA¹⁴, el legislador permitió expresamente que en el marco de la acción constitucional se pueda solicitar la nulidad de un acto administrativo cuando de ello dependa la reparación del daño¹⁵. La Corte Constitucional¹⁶ confirmó esa posibilidad al indicar que tal disposición no desnaturaliza la acción y respeta los límites de la libertad de configuración legislativa.

Precisamente en ese contexto, la Sección Primera de esta Corporación ya se pronunció sobre la configuración de la cosa juzgada respecto de la acción de grupo 2015-00192, en el marco de un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho¹⁷, al resolver un recurso de apelación interpuesto contra la decisión que declaró configurada dicha excepción.

A partir de lo expuesto, se procederá a verificar si entre este proceso y el proceso con radicado 05001-33-33-002-2015-00192-00 concurren los elementos objetivos configurativos de la cosa juzgada, en los términos en los que fueron alegados por el recurrente.

¹¹ Sentencia del 10 de diciembre de 2021, exp. 25531, MP. Milton Cháves García.

¹² Sentencia del 28 de agosto de 2025, exp. 29555, MP. Myriam Stella Gutiérrez Arguello.

¹³ «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».

¹⁴ Memorias de la Ley 1437 de 2011. Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Vol. III. La Ley y los debates de la Comisión de Reforma. Parte B: artículos 143 a 309, Imprenta Nacional de Colombia, p. 34-36.

¹⁵ Artículo 145, CPACA.

¹⁶ Sentencia C 047 de 2021. MP. Antonio José Lizarazo.

¹⁷ Auto del 24 de mayo de 2018, exp. 05001-23-33-000-2015-02028-01, MP. María Elizabeth García.



Respecto a la *identidad de causa*, cabe precisar que el artículo 145 del CPACA dispone lo siguiente:

“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.”

De la lectura de la disposición en cita, y conforme las consideraciones previas, se colige que la acción de grupo es procedente cuando la causa generadora del daño, además de un hecho, omisión u operación administrativa, es un acto administrativo, cuya legalidad puede ser examinada en ese escenario con el fin de establecer la responsabilidad del Estado y, como consecuencia, reconocer y pagar la indemnización de los perjuicios causados al grupo.

En ese orden, la *identidad de causa* no se desvirtúa por la diferencia en la naturaleza de los procesos comparados, o a partir del contraste de finalidades abstractas, ni por el hecho de que la parte actora afirme que, en la acción de grupo, los reproches formulados contra el acto administrativo obedecían a razones de orden axiológico y constitucional. En efecto, si en el marco de una acción de grupo se demanda la nulidad de un acto administrativo y el juez se pronuncia sobre los motivos de inconformidad, el debate jurídico respecto de esos fundamentos no puede reabrirse posteriormente bajo el argumento de que el nuevo proceso persigue una finalidad distinta o se enmarca en otro medio de control. La *causa petendi* no está determinada por la denominación de la acción ejercida, sino por los cargos concretos formulados contra el acto, esto es, por las razones de ilegalidad invocadas.

Ese planteamiento confirma la *identidad de causa*¹⁸ en el caso concreto, por lo que corresponde ahora examinar lo relativo a la *identidad de objeto*, concerniente a «la pretensión material o inmaterial, respecto de la cual pudo reconocerse un derecho, o haberse declarado, o modificado un aspecto de la relación jurídica debatida»¹⁹.

Como se anticipó, en el asunto *sub examine*, la señora Ana Patricia Gómez demandó la nulidad de la Resolución 23914 de 2015²⁰, mediante la cual el FONVALMED rechazó el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 094 de 2014, con fundamento en la falta de ratificación de la agencia oficiosa, en los términos previstos en el numeral 4° del artículo 77 del CPACA.

Considerando que, en el caso concreto, *i)* el único recurso procedente contra la Resolución 094 de 2014 era el de reposición, conforme a lo previsto en su artículo 16; *ii)* que dicho recurso no es obligatorio para agotar la actuación administrativa, de acuerdo con el artículo 76 del CPACA; y *iii)* que la Administración no resolvió de fondo la reposición, sino que la rechazó por el incumplimiento de un requisito formal, esta Sala considera que la resolución en cita no introduce una situación jurídica nueva ni contiene una decisión de fondo, y en atención a lo dispuesto en el artículo 163 del CPACA, según el cual «si el acto fue objeto de recursos ante la administración se entenderán demandados los actos que los resolvieron», se colige que aquella carece de la virtualidad de configurar un objeto litigioso autónomo o de reabrir la

¹⁸ En los términos en los que fue decidida por el Tribunal y discutida por el recurrente.

¹⁹ Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia del 2 de mayo de 2019, exp. 24204, MP. Milton Cháves García.

²⁰ Índice 04, Samai, Tribunal, arch. 017ED_CONTESTACI_09CONTESTACIONDEMAND», pp. 99-101.



controversia ya definida judicialmente respecto de la Resolución 094 de 2014. En consecuencia, se confirmará la decisión del Tribunal Administrativo de Antioquia que declaró configurada la cosa juzgada.

Condena en costas

De conformidad con lo previsto en los numerales 1 y 3 del artículo 365 del CGP, aplicable por remisión expresa del artículo 188 del CPACA, procede la condena en costas en segunda instancia contra la demandante al haberse resuelto desfavorablemente el recurso de apelación y confirmado la sentencia de primera instancia. Al efecto, se tasan las agencias en derecho en un (1) salario mínimo legal mensual vigente, según lo dispuesto por el Acuerdo PCSJA25-12355 del 28 de noviembre de 2025. Por lo tanto, se ordenará al Tribunal dar trámite al respectivo incidente de liquidación de la condena en costas, conforme a las reglas consagradas en el artículo 366 del CGP.

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

FALLA

1. **Confirmar** la sentencia del 11 de diciembre de 2024, emitida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Séptima de Oralidad.
2. Condenar en costas a la demandante en esta instancia, en el componente de agencias en derecho en (1) smlmv. En consecuencia, ordenar al Tribunal que dé trámite al respectivo incidente, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.

Notifíquese y comuníquese. Devuélvase al tribunal de origen. Cúmplase.

La presente providencia se aprobó en la sesión de la fecha.

(Firmado electrónicamente) **LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO** *(Firmado electrónicamente)* **MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO**
Presidente

(Firmado electrónicamente) **WILSON RAMOS GIRÓN** *(Firmado electrónicamente)* **CLAUDIA RODRÍGUEZ VELÁSQUEZ**

La validez e integridad pueden comprobarse acudiendo a la siguiente dirección electrónica:
<https://samai.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/validador>