

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA - SUBSECCIÓN B

Veintidós (22) de abril de dos mil veintiséis (2026).

Magistrado Ponente: FREDY IBARRA MARTÍNEZ
Expediente: 11001-03-15-000-2026-02044-00
Demandante: FONDO ROTATORIO DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES
Demandado: SUBSECCIÓN B DE LA SECCIÓN PRIMERA DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
Medio de control: ACCIÓN DE TUTELA
Asunto: ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIA JUDICIAL PROFERIDA EN EL MARCO DE UN PROCESO DE UNA ACCIÓN POPULAR. SE AMPARA LOS DERECHOS INVOCADOS.

Síntesis del caso: la parte demandante consideró que la autoridad judicial demandada vulneró sus derechos constitucionales fundamentales con ocasión de las providencias que admitieron una demanda de acción popular, por cuanto, a su juicio, incurrieron en los defectos procedimental absoluto, fáctico, sustantivo y desconocimiento del precedente judicial. La Sala amparará los derechos invocados pues se demostraron los defectos alegados.

La Sala procede a decidir el proceso de acción de tutela¹ presentado por el Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores en contra de la Subsección B de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, para la protección de sus derechos constitucionales fundamentales del debido proceso, igualdad y acceso a la administración de justicia, consagrados en los artículos 13, 29 y 229 de la Carta Política, presuntamente vulnerados con ocasión de las providencias del 14 de enero, 9 de febrero y 24 de febrero de 2026, proferidas por dicha autoridad judicial.

I. ANTECEDENTES

1. Los hechos de la demanda

Como fundamento fáctico de la acción la parte demandante señaló, en síntesis, lo siguiente:

¹ La acción de tutela fue presentada el 16 de marzo de 2026, índice 1, Samai.

1) El 8 de octubre de 2025, el señor Nicolás Dupont presentó una acción popular ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en contra del Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores y la Imprenta Nacional de Colombia, con el objeto de proteger los derechos colectivos a la moralidad administrativa, la defensa del patrimonio público, la seguridad y confianza en la gestión pública y el acceso a los servicios públicos en condiciones de eficiencia y oportunidad, los cuales consideró vulnerados con ocasión de la suscripción y ejecución del Convenio Interadministrativo Específico no. 001 de 2025².

2) El 2 de diciembre de 2025, la Subsección B de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca profirió auto en el que se inadmitió la demanda y se concedió el término de tres (3) días al accionante para demostrar el cumplimiento del requisito de procedibilidad de presentación de la petición previa a la entidad accionada³.

3) El 9 de diciembre de 2025, el señor Nicolás Dupont presentó escrito de subsanación en el que afirmó que se cumplió con dicho requisito porque existían pronunciamientos expresos de la administración dando respuesta a requerimientos presentados por terceros, en los cuales la entidad se había ratificado en su posición de continuar con la ejecución del convenio cuestionado y anexó copia de un oficio en el que el Ministerio de Relaciones Exteriores dio respuesta a una petición del representante a la Cámara Juan Sebastián Gómez sobre información del nuevo modelo.

4) El 14 de enero de 2026, la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca admitió la demanda tras afirmar que el actor subsanó debidamente los errores que fueron referidos dentro del término previsto en el artículo 20 de la Ley 472 de 1998.

5) El 22 de enero de 2026, el demandante presentó solicitud de medida cautelar, la cual, a la fecha de presentación de la acción de tutela, se encuentra en curso.

² Convenio realizado por el Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores con el objetivo de coordinar esfuerzos administrativos, logísticos, humanos y tecnológicos con la Imprenta Nacional de Colombia para de esta forma realizar la edición, impresión, divulgación, personalización, distribución y comercialización de las libretas de pasaporte, documentos de viaje y etiquetas de visas de la república de Colombia mediante la implementación del nuevo modelo de producción y expedición de pasaportes y etiquetas de visas en el país de acuerdo en los términos y condiciones contenidos en el convenio

³ Proceso con radicación no. 25000-23-41-000 2025-01633-00

6) El mismo 22 de enero de 2026, la Imprenta Nacional de Colombia y el Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores presentaron recursos de reposición contra el acto admisorio de la demanda, en el que se señalaron que el actor no cumplió con el agotamiento del requisito de procedibilidad de realizar una petición previa para solicitar la protección de los derechos colectivos y la adopción de medidas que motivan la acción popular, pues, lo que adjuntó fue una petición presentada por el representante a la cámara Juan Sebastián Gómez González, sin que se evidenciara que el actor popular presentara alguna petición en su nombre, como ordena la ley.

7) El 9 de febrero de 2026, la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca confirmó el auto admisorio, pero esta vez tras considerar que supuestamente se había configurado una excepción al requisito de petición previa al evidenciar un perjuicio irremediable sobre los derechos e intereses colectivos asociados a la continuidad y eficiencia del servicio público de expedición de pasaportes, por lo cual, decidió extender el objeto de la acción popular no solo a lo planteado en la demanda sino a todo el modelo de pasaportes y al Convenio Internacional no. 10⁴.

8) Contra el auto proferido el 9 de febrero de 2026, notificado en el estado del 10 del mismo mes y año, el Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores interpuso un nuevo recurso de reposición, pues adujo que dicho proveído contenía dos puntos nuevos que no habían sido objeto de debate judicial: las consideraciones del juez sobre la presunta existencia de un perjuicio irremediable y la orden de notificación al Gobierno de Portugal prescindiendo de la carta rogatoria; y la determinación de ampliar el objeto de la acción popular.

9) Mediante auto del 24 de febrero de 2026, la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca manifestó que no resultaba procedente el recurso de reposición en tanto no se trataba de puntos nuevos pues el estudio del perjuicio irremediable presuntamente no era un aspecto novedoso, sino un desarrollo y precisión de lo expuesto desde el auto admisorio.

10) El 26 de febrero de 2026, presentó una recusación frente al magistrado ponente por considerar configurada la causal 1 de impedimento relativa a tener un interés

⁴ Es el instrumento celebrado entre el Gobierno de Portugal (representando por la Imprenta Nacional – Casa da Moeda, S.A. de Portugal) y el Gobierno de Colombia, representado a través del Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores y la Imprenta Nacional de Colombia, suscrito al mes siguiente de celebrado el Convenio Específico No. 01 de 2025.

indirecto, toda vez que las decisiones adoptadas en relación con la admisión de la demanda y el objeto del proceso no garantizan su imparcialidad.

2. El fundamento de la vulneración

La parte demandante señaló que la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca vulneró sus derechos fundamentales del debido proceso, igualdad y acceso a la administración de justicia, con ocasión de los autos proferidos el 14 de enero, 9 de febrero y 24 de febrero de 2026, por cuanto, a su juicio, incurrieron en los defectos procedimental absoluto, fáctico, sustantivo, desconocimiento del precedente y violación directa de la Constitución.

Se incurrió en los defectos procedimental absoluto, factico y sustantivo, de manera conjunta, al haberse admitido una demanda de acción popular sin el cumplimiento del requisito de presentación de petición previa y sin la demostración de la existencia de un perjuicio irremediable.

El defecto procedimental absoluto se configuró por cuanto se otorgó a la demanda un alcance que no tiene y se extendió su objeto a todo el modelo de pasaportes y al Convenio Internacional no. 10, cuando la demanda se dirigió única y exclusivamente contra el Convenio Interadministrativo no. 01 de 2025.

Por otro lado, alegó que el auto de 9 de febrero de 2026, mediante el cual se resolvió el recurso de reposición, contenía puntos nuevos que no habían sido ni siquiera mencionados con anterioridad, valga decir: la excepción al requisito previo y la nueva justificación sobre la existencia de un perjuicio irremediable, por lo que la decisión de rechazar el recurso por improcedente contenida en el auto de 24 de febrero de 2026 constituía una violación de sus derechos fundamentales.

También se incurrió en un desconocimiento del precedente horizontal, puesto que se admitió la demanda, pese a que se había inadmitido y no se corrigió, desconociendo el precedente contenido en una decisión anterior en la que se rechazó una demanda de acción popular por no agotar el requisito de petición previa en relación con la contratación del mismo servicio de pasaportes.

La jurisprudencia del Consejo de Estado⁵ ha precisado que, si bien la acción popular es autónoma, no puede cumplir la misma función de la acción de controversias contractuales ni puede volverse el mecanismo para dejar sin efectos negocios jurídicos estatales, evadiendo el ejercicio de la acción de controversias contractuales, en virtud de lo cual aclaró que el juez de la acción popular no puede tomar decisiones que impliquen dejar sin efectos o suspender definitivamente un contrato, porque para anular los contratos ya existe un medio de control idóneo: la acción contractual.

3. Pretensiones

Con fundamento en lo anterior la parte demandante solicitó el amparo de las siguientes súplicas:

“Primera: Tutelar los derechos al debido proceso, a la igualdad de trato ante la ley y a la recta administración de justicia del Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores, vulnerados por las providencias proferidas los días 14 de enero, 9 de febrero y 24 de febrero del año 2026, por medio de las cuales el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B (MP. Moisés Rodrigo Mazabel Pinzón) admitió la demanda de acción popular instaurada por el señor Nicolás Dupont Bernal contra el Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores y la Imprenta Nacional de Colombia sin exigirle el cumplimiento del requisito de procedibilidad de la petición previa ante la entidad accionada, ni acreditar la real existencia de un perjuicio irremediable.

Segunda: Dejar sin efecto las mencionadas providencias y, en su lugar, dictar una providencia de reemplazo que rechace la demanda por falta del cumplimiento del requisito de procedibilidad de la petición previa y falta de acreditación de un perjuicio irremediable.”. (archivo disponible en medio magnético en el aplicativo SAMAI, índice 2, negrillas y mayúsculas del original).

4. Actuación procesal

Mediante auto de 17 de marzo de 2026⁶ se admitió el proceso de acción de tutela, se negó la medida provisional solicitada y se ordenó la notificación al presidente y magistrados integrantes de la Subsección B de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, así como la vinculación al director o quien haga sus veces de la Imprenta Nacional de Colombia, a la ministra de Relaciones Exteriores, al director de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, al contralor general

⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, sentencia del 4 de octubre de 2021, Radicado 52001333100820080030401, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 27 de abril de 2020, radicado 81001-23-39-000-2015-00023-01(AP).

⁶ Índice 4, Samai.

de la República, al procurador general de la Nación y al señor Nicolas Dupont Bernal, con el fin de que allegaran un informe sobre los hechos que motivaron el ejercicio de la acción.

5. Actuación de las autoridades demandadas y vinculadas

La *Subsección B de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca*⁷ advirtió que los reproches formulados por la entidad accionante no se dirigen a evidenciar una vulneración real de derechos fundamentales, sino a manifestar su desacuerdo con el contenido de las decisiones judiciales adoptadas dentro del trámite de la acción popular, pues sí existió un análisis adecuado del caso concreto y se motivaron debidamente los autos que resolvieron los recursos de reposición, motivo por el cual solicitó negar las pretensiones de la demanda.

La *Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado* manifestó actuar en calidad de interviniente dentro del proceso de acción de tutela, por tratarse de un asunto en el que, además de que están involucrados los intereses de la Nación, la acción de tutela la interpone una entidad pública, esto es, el Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Indicó que la presentación e inconstitucional admisión de la demanda de acción popular suponen un riesgo para la continuidad de un modelo de expedición de pasaportes que ya se encuentra en marcha y que será plenamente operativo en el mediano plazo, por lo que las pretensiones admitidas por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca constituyen una amenaza a la efectiva prestación de este servicio público, que podría acarrear incluso la suspensión de este.

El asunto resulta de especial relevancia constitucional, en tanto; *i)* se presenta un riesgo respecto de la adecuada prestación del servicio de expedición y entrega de pasaportes; *ii)* el auto admisorio de la demanda tuvo a bien, no solo abrir la posibilidad de que a través de la acción popular se discutiera la legalidad del Convenio Interadministrativo Especifico no. 001 de 2025, sino que, adicionalmente, sumó dentro del campo de su estudio, por iniciativa propia, un segundo convenio, esto es, el Convenio Internacional no. 10 de 2025; *iii)* la admisión de la mencionada acción popular que pretende debatir un contrato de la administración interfiere indebidamente

⁷ Índice 12, Samai

en otro proceso que la misma jurisdicción adelanta, esto es, la acción de nulidad interpuesta por la Procuraduría General de la Nación contra el referido convenio internacional celebrado con el Gobierno de Portugal, por lo que se ven comprometidos seriamente los principios de seguridad jurídica y de unidad de la jurisdicción; iv) el presente asunto trasciende la simple discrepancia procesal sobre la admisión de una acción popular, porque lo que se denuncia es una posible afectación directa del derecho fundamental del debido proceso de la entidad accionada; y v) el tribunal demandado, al proferir las decisiones incurtidas en causales específicas de procedencia de tutela, se apartó del precedente vertical del Consejo de Estado y del precedente horizontal en asuntos semejantes sobre acciones populares vinculadas a contratación estatal y al requisito de petición previa, tal como se explicó en la acción de tutela.

En virtud de lo anterior, solicitó que la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado sea tenida como interviniente en el trámite de la presente acción de tutela, conceder el amparo de los derechos fundamentales y que se dejen sin efectos las providencias cuestionadas.

La *Procuraduría General de la Nación* solicitó su desvinculación por falta de legitimación en la causa por pasiva pues no es la autoridad responsable por la presunta vulneración a los derechos fundamentales de la actora.

El *Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores*, en escrito adicional, alegó que el señor Nicolás Dupont presentó una reforma a la demanda, con el objeto de modificar su objeto, incluir 71 nuevos hechos y solicitar la intervención del juez de la acción popular para afectar, ya no solo la ejecución del Convenio Interadministrativo Específico no. 01 de 2025, sino todos los negocios jurídicos celebrados en virtud del nuevo modelo de pasaportes, reforma que, en auto de 20 de marzo de 2026, fue admitida por la accionada.

El 27 de marzo de 2026, el Fondo presentó un nuevo escrito de reposición poniendo de presente la ilegalidad de la reforma de la demanda precisamente por ser ilegal la primera admisión de la demanda, máxime cuando se introdujo una nueva controversia, por lo que no se trata de una ampliación del litigio original sino de su sustitución.

La *Imprenta Nacional de Colombia* indicó que el Tribunal Administrativo ha adoptado decisiones contradictorias frente a supuestos similares, particularmente, en relación con el requisito de procedibilidad y la configuración del perjuicio irremediable. Además,

como lo refirió la accionante en su escrito de tutela, se omitió aplicar la sentencia de unificación del Consejo de Estado del 27 de julio de 2023, que delimita la competencia del juez de la acción popular cuando existen controversias contractuales.

La decisión de admitir la acción popular se encuentra viciada por un defecto procedimental absoluto que compromete su validez constitucional, en la medida en que prescindió de un presupuesto legal expreso e insubsanable, como lo es el agotamiento del requisito de procedibilidad previsto en los artículos 144 y 161 de la Ley 1437 de 2011, y simultáneamente alteró de manera oficiosa el objeto del litigio, desbordando los límites de la demanda y afectando el debido proceso de las entidades accionadas.

El Ministerio de Relaciones exteriores solicitó acceder a las pretensiones de la demanda toda vez que no existe una situación de perjuicio irremediable o un riesgo cierto en la prestación del servicio de pasaportes como consecuencia de la entrada en operación del nuevo modelo de prestación del servicio de pasaportes que inició el pasado 1 de abril de 2026 y que justifique el trámite de una acción popular, sin agotar los requisitos que establece la ley.

El señor Nicolas Holman Calvo Vigoya solicitó su intervención como coadyuvante de la parte Accionante Ministerio de Relaciones Exteriores y su Fondo Rotatorio, pues a su juicio está debidamente demostrada la vulneración de los derechos fundamentales, pues no se demostraron los elementos esenciales para la admisión de la acción popular como lo es haber acudido previamente a la administración reclamando frente a las supuestas violaciones de los intereses colectivos.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Cumplidos los trámites propios del proceso sin que exista causal alguna de nulidad que invalide lo actuado procede la Sala a resolver el asunto sometido a consideración con el siguiente derrotero: 1) cuestión preliminar, 2) finalidad de la acción de tutela y 3) el caso concreto.

1. Cuestión preliminar: la coadyuvancia en la acción de tutela

La Sala advierte que la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y el señor Nicolas Holman Calvo Vigoya intervinieron dentro del presente trámite en calidad de

coadyuvante de la parte actora, en los términos del artículo 13 del Decreto 2591 de 1991.

Sobre el particular es pertinente señalar que la reglamentación procesal de la acción de tutela prevé, en el artículo 13 del Decreto 2591 de 1991⁸, la figura de la coadyuvancia.

Asimismo, en los precisos términos de la jurisprudencia constitucional el coadyuvante *“es un tercero que tiene con una de las partes una relación sustancial que, indirectamente, puede verse afectada si la parte a la que coadyuva obtiene un fallo desfavorable”*. En ese orden de ideas, la misma jurisprudencia indicó que:

*“[E]l coadyuvante, entonces, ejercita, dentro del proceso, las facultades que le son permitidas y, en todo caso, no puede afectar a la parte, pues de la esencia de la coadyuvancia es la intervención antes de la sentencia de única o de segunda instancia, para prestar ayuda, mas no para hacer valer pretensiones propias.”*⁹

Con apoyo en el anterior razonamiento, es claro entonces que la coadyuvancia surge en los procesos de tutela como la participación de un tercero con interés en el resultado del proceso que comparte las reclamaciones y argumentos expuestos, bien sea por el demandante o por la parte accionada, sin que ello suponga que este pueda realizar planteamientos distintos o reclamaciones propias que difieran de las elevadas por aquellos, pues en esa eventualidad se estaría realmente ante una nueva tutela, lo que desvirtuaría la naturaleza jurídica de la coadyuvancia.

Así, en el presente caso se dispondrá la aceptación de la coadyuvancia presentada por tal autoridad frente al escrito de la demanda como terceros con interés en el resultado del proceso.

⁸ **“ARTICULO 13. PERSONAS CONTRA QUIEN SE DIRIGE LA ACCION E INTERVINIENTES.** La acción se dirigirá contra la autoridad pública o el representante del órgano que presuntamente violó o amenazó el derecho fundamental. Si uno u otro hubiesen actuado en cumplimiento de órdenes o instrucciones impartidas por un superior, o con su autorización o aprobación, la acción se entenderá dirigida contra ambos, sin perjuicio de lo que se decida en el fallo. De ignorarse la identidad de la autoridad pública, la acción se tendrá por ejercida contra el superior.

Quien tuviere un interés legítimo en el resultado del proceso podrá intervenir en él como coadyuvante del actor o de la persona o autoridad pública contra quien se hubiere hecho la solicitud” (negritas adicionales).

⁹ Consejo de Estado, Segunda, sentencia de 23 de octubre de 2014, expediente no. 25000-23-41-000-2014-01390-01. MP Alfonso Vargas Rincón.

Con esa calidad se entenderá que su participación en el trámite de este proceso de acción de tutela se limitará a apoyar y compartir las reclamaciones del actor, razón por la cual el pronunciamiento que se emita por parte de esta Sala se restringirá a los fundamentos contenidos en la demanda de acción de tutela y no respecto de aquellos del memorial de intervención que difieran o no hagan parte de esta.

1.2 La solicitud de desvinculación

En su informe, la Procuraduría General de la Nación solicitó que se le desvinculara de la acción de tutela, por cuanto, no es la autoridad responsable por la presunta vulneración a los derechos fundamentales.

Sin embargo, la Sala advierte que no hay lugar a acceder a la solicitud de desvinculación, en consideración a que la Procuraduría General de la Nación fue vinculado como tercero con interés en tanto participó en el proceso ordinario.

2. Finalidad de la acción de tutela

Según el artículo 86 de la Constitución Política y el Decreto 2591 de 1991, disposiciones que regulan la acción de tutela, tal mecanismo se ejerce mediante un procedimiento preferente y sumario cuyo objeto es proteger de manera inmediata y eficaz los derechos constitucionales fundamentales amenazados o vulnerados por una acción u omisión de una autoridad pública o de un particular.

Sin embargo, este instrumento no puede ser utilizado válidamente para pretender sustituir los recursos idóneos previstos por el legislador y tampoco para desplazar o variar los procedimientos de reclamo judicial preestablecidos ni para revivir términos precluidos o acciones caducadas.

De igual forma, dichas normas establecen la improcedencia de esta acción cuando exista otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable sobre uno o varios derechos constitucionales fundamentales del demandante.

3. El caso concreto

En el asunto que ocupa la atención de la Sala se demanda por esta vía constitucional a la Subsección B de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca con el fin de que se proteja sus derechos fundamentales del debido proceso, igualdad y acceso a la administración de justicia, con ocasión de los autos proferidos el 14 de enero, 9 de febrero y 24 de febrero de 2026, por cuanto, a su juicio, incurrieron los defectos procedimental absoluto, fáctico, sustantivo y desconocimiento del precedente.

3.1. Análisis de los requisitos de procedibilidad

El presente caso cumple los requisitos genéricos de procedibilidad enunciados por la jurisprudencia constitucional, por cuanto: (i) se agotaron todos los medios de defensa judicial disponibles al alcance de la persona afectada ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo; (ii) se cumplió con el requisito de la inmediatez, si se tiene en cuenta que la acción fue promovida dentro de los 6 meses siguientes a la notificación de la providencia atacada¹⁰; (iii) la parte demandante identificó de manera razonable tanto los hechos que generaron la vulneración como los derechos que se transgredieron, (iv) no se ataca una sentencia de tutela y, finalmente, (v) la cuestión que se discute resulta de relevancia constitucional, por cuanto se alegó la supuesta vulneración de derechos constitucionales fundamentales con ocasión de las providencias que admitieron la acción popular sin el cumplimiento de los requisitos de procedibilidad y dicha discusión tiene una importante trascendencia desde el punto de vista constitucional, porque exige definir si se vulneró el derecho del debido proceso y acceso a la administración de justicia en un asunto en el que inicialmente se inadmitió la demanda, pero luego se tuvo por subsanada a pesar de no haber sido corregida en los términos solicitados, debate que tampoco constituye una simple reiteración de argumentos.

3.2 Metodología para abordar el caso concreto

Antes de abordar el estudio de fondo, la Sala advierte que los defectos invocados por la parte actora serán examinados de manera conjunta, en atención a que los fundamentos de la vulneración expuestos en la demanda no plantean controversias autónomas e independientes entre sí, sino que se encuentran estrechamente vinculados alrededor de un mismo núcleo argumentativo.

¹⁰ Los autos cuestionados son del 14 de enero, 9 de febrero y 24 de febrero del 2026 mientras que la acción de tutela fue presentada el 16 de marzo de 2026.

En efecto, aunque la actora y la coadyuvante atribuyeron a la providencia cuestionada la configuración de un defecto procedimental absoluto, un defecto sustantivo, un defecto fáctico y un desconocimiento del precedente judicial, lo cierto es que todos esos reproches confluyen en una misma censura material: que la Subsección B de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca admitió la demanda del medio de control de acción popular sin considerar la falta del cumplimiento del requisito de procedibilidad de la petición previa, lo que, según afirmaron, vicia de ilegal el auto admisorio de la demanda y los subsiguientes autos que se expidieron.

Así, los denominados defecto procedimental absoluto, defecto fáctico y sustantivo se sustentan en la afirmación de que la autoridad judicial admitió la demanda de acción popular sin el cumplimiento del requisito de procedibilidad de la petición previa y sin demostrar la existencia de un perjuicio irremediable; y el desconocimiento del precedente se apoya en la tesis de que no se aplicó correctamente la línea jurisprudencial relativa al rechazo de la demanda al no agotar precisamente el requisito de petición previa.

De este modo, salta a la vista que todos los cargos se encuentran enlazados por una misma controversia subyacente, relativa al modo en que los autos cuestionados determinaron la admisión de la demanda sin el cumplimiento de los requisitos del artículo 144 de la Ley 1437 de 2011.

En tales condiciones, un análisis fragmentado de cada defecto, como si respondiera a problemas jurídicos enteramente escindibles, conduciría a reiteraciones innecesarias y a una artificiosa división de una discusión que, en realidad, es sustancialmente unitaria, razón por la cual la Sala considera metodológicamente más adecuado abordar de manera conjunta los cargos propuestos, a partir del examen del eje común que los articula.

3.3 Análisis de los defectos alegados frente a los autos admisorio de 14 de enero de 2026, 9 de febrero y 26 de febrero de 2026.

1) Superado el análisis anterior, la Sala observa que la Subsección B de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en un principio, analizó si la demanda de acción popular cumplía los requisitos formales y requirió al actor popular porque, de acuerdo con artículo 144 de la Ley 1437 de 2011, se requiere que antes de presentar la demanda haya solicitado a la autoridad administrativa que adopte las

medidas necesarias de protección del derecho o interés colectivo amenazado o violado, requisito que, en sus propios términos, como se dijo expresamente en el auto de 2 de diciembre de 2025, debía agotarse por el demandante, así:

“2.2 Requisito de procedibilidad

De acuerdo con el inciso tercero del artículo 144 de la Ley 1437 de 2011, se requiere que el actor antes de presentar la demanda haya solicitado a la autoridad administrativa que adopte las medidas necesarias de protección del derecho o interés colectivo amenazado o violado y que, si transcurridos 15 días sin que la autoridad atienda la reclamación o se niega a ello, pueda acudir ante el juez. No obstante, de forma excepcional, se puede prescindir de dicho requisito si existe un inminente peligro de ocurrir un perjuicio irremediable en contra de esos derechos, lo cual debe sustentarse en la demanda.

Al respecto, si bien esta reclamación no exige mayores formalidades, de la lectura del artículo 144 del C.P.A.C.A se puede colegir que como mínimo debe contener: (i) la autoridad o al particular en ejercicio de funciones administrativas que causen la afectación del derecho o interés colectivo que se busca proteger, (ii) solicitar la adopción de medidas necesarias de protección y (iii) ser formulada con la anterioridad a la presentación de la demanda.

Revisados los archivos de la demanda, se tiene que NO SE CUMPLE CON EL REQUISITO anteriormente expresado, bajo el entendido que la parte demandante no realizó la solicitud a las entidades demandadas a fin de tomar las medidas de protección.”. (índice 00002 del aplicativo SAMAI – negrillas de la Sala)

2) En consecuencia, para la autoridad aquí demandante no es de recibo que con posterioridad se haya admitido la demanda de acción popular bajo argumentos distintos a los exigidos en el auto admisorio, cuando el propio tribunal fue enfático en señalar que en que se requería el cumplimiento del requisito de procedibilidad de la petición previa.

3) Así las cosas, para efectos de determinar si se configuró alguno de los defectos invocados por la parte actora, la Sala considera preciso transcribir las consideraciones del auto de 14 de enero de 2026 que admitió la demanda de acción popular, para luego analizarlas:

“2.2 Requisito de procedibilidad.

Mediante providencia del (02) de diciembre de dos mil veintiséis (2026), se inadmitió la Acción a fin de que:

- Acreditara que se agotó el requisito de procedibilidad previsto en el inciso tercero del artículo 144 de la Ley 1437 de 2011.

Ahora bien, se pone de presente que el Auto No. 2025-11-649 AP fue notificado por anotación en estado el 03 de diciembre de 2025, y mediante escrito radicado el 09 de diciembre de 2025 el actor popular subsanó los errores que fueron referidos dentro del término previsto en el artículo 20 de la Ley 472 de 1998.

Así las cosas, como primera media en cuanto al requisito de procedibilidad, allega pruebas de haber acreditado el mismo ante, el MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES el día 05 de octubre de 2025.

Adicionalmente refiere el accionante que, el caso concreto cumple los cuatro criterios jurisprudenciales exigidos para prescindir del requerimiento previo: inminencia, gravedad, urgencia e impostergabilidad.

Sostiene que el perjuicio es cierto y próximo, pues la Cancillería reconoció la incapacidad técnica de la Imprenta Nacional para cumplir el cronograma, mientras se ejecutan giros de recursos públicos sin soporte contractual, lo que configura un riesgo real y verificable. La gravedad se evidencia en la amenaza directa a la continuidad del servicio público de expedición de pasaportes, ligado al derecho fundamental a la libre locomoción, y en la afectación a la moralidad administrativa y al patrimonio estatal. La urgencia e impostergabilidad derivan de la ejecución contractual en curso y de los compromisos financieros ya activados, que incrementan el riesgo día a día y harían ineficaz cualquier intervención tardía.

En virtud de lo anterior y una vez revisado el escrito de subsanación, se observa que se cumple con el requisito de procedibilidad previsto en el artículo 144 del CPACA.

De otro lado, una vez revisado el Convenio Interadministrativo de Cooperación suscrito entre el Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores, la Imprenta Nacional de Colombia y la Imprensa Nacional – Casa da Moeda, S.A. de Portugal, se advierte que dicho instrumento asigna a esta última obligaciones directas y esenciales, tales como la transferencia de conocimiento, la capacitación del personal, la implementación de la infraestructura tecnológica, el suministro de libretas de pasaporte y la puesta en marcha del modelo de producción y personalización de dichos documentos.

En ese sentido, la Casa da Moeda de Portugal no actúa como un tercero ajeno, sino como parte activa y determinante en la ejecución del modelo institucional de expedición de pasaportes.

En consecuencia, resulta jurídicamente necesario vincular a la Imprensa Nacional – Casa da Moeda, S.A. de Portugal a la presente actuación, a fin de garantizarle el ejercicio efectivo de su derecho fundamental al debido proceso, en particular los derechos de defensa y contradicción, teniendo en cuenta que cualquier decisión que se adopte puede incidir de manera directa en las obligaciones contractuales a su cargo.”. (índice 00002 del aplicativo SAMAI – negrillas de la Sala)

4) En el caso concreto, no existe discusión alguna en punto a que el artículo 170 del CPACA establece que la demanda que carezca de los requisitos será inadmitida y que se le otorgará al actor un término de diez (10) días para subsanarla, so pena de rechazo; sin embargo, es precisamente la falta de aplicación de dicha disposición sin

tener en cuenta lo exigido en primera medida lo que se reprocha en esta oportunidad, pues, ello desconoció la garantía del derecho del debido proceso y de acceso efectivo y real a la administración de justicia.

5) Como se observa sin mayor esfuerzo a partir de la cita transcrita en precedencia, en el auto que tuvo por subsanada la demanda la accionada tuvo por corregidas las falencias anotadas en el auto inadmisorio a partir de dos aspectos: *i) la mención de que el actor “allega pruebas de haber acreditado el mismo ante, el MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES el día 05 de octubre de 2025” y ii) que el accionante “refiere (...) que, el caso concreto cumple los cuatro criterios jurisprudenciales exigidos para prescindir del requerimiento previo: inminencia, gravedad, urgencia e impostergabilidad”.*

6) En ese orden, le asiste razón al Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores y a la ANDJE en que, primero, el tribunal ni siquiera analizó la supuesta prueba del cumplimiento del requisito de petición previa, pues, pese a haber indicado con claridad en el auto inadmisorio que dicho requisito debía ser cumplido por el propio actor y que además cuando menos debía contener *“la autoridad (...) que causen la afectación del derecho o interés colectivo que se busca proteger, (ii) solicitar la adopción de medidas necesarias de protección y (iii) ser formulada con la anterioridad a la presentación de la demanda”*, en el auto del 14 de enero de 2026 no fueron analizados tales requisitos mínimos y solo se hizo alusión a esa prueba sin un mínimo estudio, a tal punto que no se reparó en que no constituyó una petición presentada por el actor popular sino por un tercero, sin que ello haya merecido un pronunciamiento del tribunal por lo menos para indicar por qué con ella se tenía por superado el defecto anotado.

7) Como si ello fuera poco, lo que más llama la atención de la Sala es el segundo aspecto, pues, efectivamente en la decisión brilla por su ausencia cualquier análisis relativo a constatar la presunta existencia de un *“perjuicio irremediable”*.

8) En efecto, la providencia solo menciona que es el propio accionante quien *“refiere (...) que, el caso concreto cumple los cuatro criterios jurisprudenciales exigidos para prescindir del requerimiento previo: inminencia, gravedad, urgencia e impostergabilidad”* y que el mismo actor *“sostiene que el perjuicio es cierto y próximo [y hace referencia a] la gravedad [y a] La urgencia e impostergabilidad (...)”*, sin perjuicio de lo cual no estudia, analiza o cuando menos incorpora un mínimo

razonamiento sobre el particular, sino que solo concluye que “[e]n virtud de lo anterior y una vez revisado el escrito de subsanación, se observa que se cumple con el requisito de procedibilidad previsto en el artículo 144 del CPACA”.

9) Dicho proceder llama poderosamente la atención de la Sala, por cuanto, se insiste, no hay siquiera un análisis sobre la constatación al menos sumaria de esos requisitos, sino que se tienen por acreditados, cumplidos y superados solamente con lo que refiere el propio accionante y sin explicar, aunque sea sucintamente, cómo es que ello cumple con lo dispuesto en el artículo 144 del CPACA.

10) Lo anterior cobra mayor relevancia si se considera que fue el propio tribunal quien inadmitió la demanda por estimar que no se cumplió con el requisito de la petición previa, de ahí que si el actor no subsanó la demanda en los precisos términos requeridos, pues el mismo demandante reconoció que no elevó personalmente una petición previa anterior a la presentación del libelo inicialista, lo mínimo que se exigía era un análisis particular que permitiera tener por superado dicho requisito con base en una de las excepciones de ley.

11) Pese a ello, la accionada optó por simplemente admitir la demanda sin miramientos a lo que en un principio se solicitó bajo el único argumento de que el señor Nicolas Dupont acreditó él mismo el cumplimiento de la petición previa ante el Ministerio de Relaciones Exteriores y sin evidenciar o siquiera mencionar que la petición aportada en el escrito de subsanación fue presentada por el señor Juan Sebastián Gómez González.

12) Con esa determinación, la accionada incurrió en un defecto procedimental absoluto, en los términos de la jurisprudencia constitucional, ya que con la decisión de admitir la demanda se relevó el estudio de lo inicialmente solicitado.

13) En consecuencia, la Sala evidencia una contradicción entre lo mencionado en los autos de 2 de diciembre de 2025 y 14 de enero de 2026, toda vez que en el primero se le exigió al señor Nicolas Dupont el cumplimiento del requisito de procedibilidad de la petición previa, mientras que en el último se admitió sin un análisis detallado de dicho requisito o de las razones por las cuales, pese a no haberse cumplido, se imponía la admisión de la demanda por haberse constatado la existencia de un perjuicio irremediable.

14) Por lo anterior, en principio, lo procedente sería dejar sin efectos esa decisión y ordenar que se expida una nueva en su reemplazo.

15) No obstante, se recuerda que esa determinación fue objeto de reposición y mediante auto de 9 de febrero de 2026 el tribunal decidió no reponer su propia decisión esta vez sí explicando las razones por las cuales estimaba que se configuró un perjuicio irremediable y, además, ordenó que el Ministerio de Relaciones Exteriores remitiera la dirección de notificaciones electrónicas de la Casa da Moeda de Portugal para notificarla del presente trámite de manera electrónica.

16) Ahora bien, en contra del auto del 9 de febrero de 2026, la parte actora también presentó un nuevo recurso de reposición, pues consideró que este contenía puntos nuevos que no fueron abordados en el auto objeto del recurso, por lo cual era procedente, sin embargo, este le fue rechazado a través de proveído del 24 de febrero de 2026.

17) Esa providencia, a su vez, también es objeto de cuestionamiento en esta oportunidad por parte del Fondo, pues considera que el auto contenía puntos nuevos que no fueron abordados en la decisión objeto del recurso, por lo cual era procedente una nueva reposición.

18) En esa medida, la Sala entrará a determinar si la autoridad judicial demandada incurrió en el defecto alegado por haber rechazado el recurso de reposición que se presentó en contra del auto que confirmó la admisión de la demanda, a pesar de que presuntamente se radicó por argumentos nuevos.

19) Al respecto, se tiene que, conforme con lo previsto en el artículo 242 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 61 de la Ley 2080 de 2021, *“el recurso de reposición procede contra todos los autos, salvo norma legal en contrario. En cuanto a su oportunidad y trámite, se aplicará lo dispuesto en el Código General del Proceso.”*, el cual, como bien lo anotó en la providencia cuestionada del tribunal, debe interponerse de acuerdo con lo establecido en el artículo 318 del Código General del Proceso, esto es, dentro de los tres (3) días siguientes al de la notificación del auto recurrido, así:

“Artículo 318. Procedencia y oportunidades. Salvo norma en contrario, el recurso de reposición procede contra los autos que dicte el juez, contra los del magistrado sustanciador no susceptibles de súplica y contra los de la

Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, para que se reformen o revoquen.

El recurso de reposición no procede contra los autos que resuelvan un recurso de apelación, una súplica o una queja.

El recurso deberá interponerse con expresión de las razones que lo sustenten, en forma verbal inmediatamente se pronuncie el auto. Cuando el auto se pronuncie fuera de audiencia el recurso deberá interponerse por escrito dentro de los tres (3) días siguientes al de la notificación del auto.

El auto que decide la reposición no es susceptible de ningún recurso, salvo que contenga puntos no decididos en el anterior, caso en el cual podrán interponerse los recursos pertinentes respecto de los puntos nuevos.”.

20) La norma transcrita clara y expresamente prevé que contra la providencia que resuelve sobre un recurso de reposición no procede recurso ordinario alguno, salvo que contenga puntos nuevos que no fueron decididos en la providencia objeto del recurso.

21) Aplicadas las normas citadas al asunto de la referencia se observa lo siguiente:

a) En auto de 14 de enero de 2026, la Subsección B de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca admitió la demanda de acción popular, en los términos explicados en acápite precedentes.

b) En el auto de 9 de febrero de 2026 se resolvió el recurso de reposición presentado por la ahora actora con el argumento de que supuestamente se configuró una excepción al requisito de petición previa, ya que se acreditó la existencia de un perjuicio irremediable que trasciende intereses individuales; además, en esa misma providencia se dispuso que para lograr la notificación de la “Casa da Moeda de Portugal”, se requirió al Ministerio de Relaciones Exteriores con el fin de que aportara un correo electrónico para notificarla por ese medio de las actuaciones.

c) Contra esa decisión se interpuso nuevo recurso de reposición en el entendido de que dicha providencia resolvió dos puntos nuevos que no habían sido abordados con anterioridad: 1) la existencia de un perjuicio irremediable, 2) la notificación a una nueva entidad por medios electrónicos (Casa da Moeda de Portugal), y 3) la determinación de ampliar el objeto de la acción popular a todo el modelo de pasaportes.

d) En auto de 26 de febrero de 2026 se rechazó el recurso de reposición tras determinar que no procede reposición en contra del auto que resuelve otro recurso de reposición y que los dos puntos anotados en los recursos presentados por la Imprenta Nacional y el Fondo Rotatorio no se trataba de puntos nuevos, sino de supuestos “desarrollos y precisiones de lo expuesto desde el auto admisorio”.

22) En ese orden, como ya se explicó previamente, de entrada, para la Sala resulta diáfano que no es cierto que el tribunal previamente haya analizado lo atinente a la existencia de un perjuicio irremediable, pues, como se evidenció con antelación, la providencia que resolvió sobre la admisión nada dijo para sustentar las razones por las cuales consideró que se estaba en presencia de un perjuicio de tal entidad que imponía la admisión de la demanda para evitar un daño irremediable.

23) En esa medida, bastan las consideraciones vertidas en el análisis frente al auto admisorio de la demanda para tener por demostrado que efectivamente dicho aspecto constituía un punto nuevo de esa providencia que, por ende, tornaba procedente de manera excepcional el recurso precisamente porque correspondía a un punto novedoso de la contienda sobre el que las entidades allí demandadas tenían derecho a oponerse.

24) En todo caso, aun haciendo abstracción de ello, lo cierto es que todavía con mayor claridad surge el hecho de que la orden al Ministerio de Relaciones Exteriores para que suministrara la dirección electrónica de la Casa da Moeda de Portugal y proceder a notificarla por medios electrónicos es, sin hesitación alguna, una determinación nueva.

25) En efecto, el Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores estaba en su pleno derecho de cuestionar dicha determinación, no solo porque era nueva, sino porque fue precisamente al ministerio referido a quien se le dio la orden de aportar las direcciones de notificación electrónica de la Casa da Moeda de Portugal y se le otorgó un término perentorio para ello.

26) De esa manera, si dicha cartera ministerial no estaba conforme con esa decisión pues estimaba que desconocía abiertamente la ley en tanto su finalidad era lograr la notificación de una entidad del orden internacional a través de un correo electrónico, pese a que la norma invocada en el recurso ordena que se haga mediante carta rogatoria, de conformidad con los tratados suscritos por Colombia, estaba plenamente

facultada para atacar dicho aspecto sin que pueda entenderse en modo alguno que era un mero “*desarrollo*” de una decisión anterior, pues en el numeral tercero del auto admisorio de la demanda¹¹ no se ordenó que la notificación se debía hacer mediante correo electrónico o mucho menos prescindiendo del trámite de la carta rogatoria.

27) De conformidad con lo expuesto, se ampararán los derechos fundamentales por la parte actora y se dejarán sin efectos los autos de 9 y 24 de febrero de 2026 y se dispondrá que la Subsección B de la Sección Primera del tribunal Administrativo de Cundinamarca profiera una nueva decisión de reemplazo en la que resuelva el recurso de reposición sobre los dos puntos nuevos de la contienda.

28) Desde luego, se aclara que la determinación aquí adoptada en manera alguna implica que se deba acceder a lo pretendido, pues lo que se ordena es que, de manera expresa, puntual y de acuerdo con las pruebas aportadas y lo solicitado en la demanda, la accionada analice si los defectos anotados en el auto inadmisorio se subsanaron o no, y en caso de haberse subsanado explique las razones por las cuales considera que se cumplió o no un perjuicio irremediable, de cara a lo dicho en su escrito de subsanación por el actor popular; asimismo, deberá justificar las razones por las cuales la vinculación y notificación de la Casa da Moeda de Portugal puede y debe hacerse prescindiendo del trámite de carta rogatoria.

29) Finalmente, como el amparo aquí decretado implica que correlativamente queden sin efectos jurídicos los autos y actuaciones subsiguientes al proveído del 24 de febrero de 2026, la Sala se abstendrá de pronunciarse por sustracción de materia sobre los autos del 20 de marzo de 2026 y posteriores, para examinar si efectivamente hubo o no una extralimitación al ampliar el objeto de la demanda o inclusive al aceptar la reforma a la misma presentada con posterioridad a la acción de tutela, justamente porque con ocasión de la decisión aquí adoptada será necesario que la accionada se pronuncie sobre el cumplimiento de los requisitos de admisión de la demanda y retrotraiga la actuación hasta ese momento procesal con los efectos procesales que ello implica, para lo cual en el marco de su autonomía deberá adoptar las medidas correspondientes.

¹¹ “*TERCERO: VINCULAR a la Imprensa Nacional – Casa da Moeda, S.A. de Portugal, quien deberá ser notificado de la presente acción por conducto del Ministerio de Relaciones Exteriores, mediante la cooperación consular y diplomática*”.

En mérito de lo expuesto, el **CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA -SUBSECCIÓN B-**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

F A L L A :

1º) Ampáranse los derechos fundamentales invocados por el actor, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

2º) En consecuencia, **déjase** sin efecto los autos de 9 y 24 de febrero de 2026 proferidos por la Subsección B de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en el proceso de acción popular con radicación no. 25000-23-41-000-2025-01633-00 y **ordénase** a dicha autoridad que, en el término de diez (10) días contados a partir de la fecha de notificación de esta providencia, profiera una decisión en reemplazo en la cual se tengan en cuenta las consideraciones expuestas y para ello adopte las medidas de saneamiento procesal correspondientes encaminadas a cumplir la orden en el marco de su autonomía.

3º) Acéptanse la solicitud de coadyuvancia de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y el señor Nicolas Holman Calvo Vigoya.

4º) Niégase la solicitud de desvinculación presentada por la Procuraduría General de la Nación.

5º) Notifíquese esta decisión personalmente a las partes o mediante telegrama, telefónica, electrónicamente o por cualquier otro medio expedito y eficaz.

6º) Si esta sentencia no fuese impugnada dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación **remítase** el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión, una vez retorne el expediente **archívese** con las constancias previas de Secretaría.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

La anterior providencia fue discutida y aprobada en sesión de la fecha.

FREDY IBARRA MARTÍNEZ
Presidente de la Subsección
(firmado electrónicamente)

ALBERTO MONTAÑA PLATA
Magistrado
(firmado electrónicamente)

DIEGO ENRIQUE FRANCO VICTORIA
Magistrado
(firmado electrónicamente)

Constancia. La presente providencia fue firmada electrónicamente en la plataforma SAMAI, en consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta de conformidad con el artículo 2 de la Ley 2213 de 2022.