



## **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE**

### **SALA PRIMERA DE DECISIÓN ORAL**

Sincelejo, veintisiete (27) de julio de dos mil quince (2015)

**MAGISTRADO PONENTE: LUIS CARLOS ALZATE RÍOS**

#### **Sentencia No. 120**

**TEMAS:** REQUISITOS DE PROCEDIBILIDAD DE LA ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES – DEFECTO PROCEDIMENTAL - INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 173 DE LA LEY 1437 DE 2011- OPORTUNIDAD PARA PRESENTAR LA REFORMA DE LA DEMANDA-

**INSTANCIA:** PRIMERA

#### **1. OBJETO DEL PRESENTE PRONUNCIAMIENTO:**

Decide la Sala, el fondo la ACCIÓN DE TUTELA instaurada por PAULINA BLANCO SALGADO en contra del JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO.



## **2. COMPETENCIA**

Le correspondió a esta Corporación conocer del presente trámite, al tenor de lo dispuesto por el Decreto 1382 de 2000, que reglamentó el reparto en materia de tutelas, en atención a que se atacan providencias emanadas de un JUZGADO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE SINCELEJO, siendo esta Corporación la superior funcional de los mismos.

## **3. ANTECEDENTES**

La accionante solicita el amparo Constitucional de Tutela previsto en el artículo 86 superior, en contra del JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO, por la presunta violación a sus derechos fundamentales, esto es, al debido proceso, acceso a la justicia y a la igualdad.

La presente acción se fundamenta en los hechos que la Sala resume así:

Manifiesta la actora que, el día 3 de abril de 2014, presentó demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de la NACIÓN- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, la cual le correspondió por reparto al JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO, bajo el radicado 2014-00138-00, la que fue admitida mediante auto de fecha 25 de junio de 2014.

Señala que, mediante escrito del 4 de febrero de 2015, le solicitó al Juzgado la reforma a la demanda de conformidad con el artículo 173 del C.P.A.C.A., lo cual fue decidido mediante auto del 11 de marzo donde resuelve rechazar la reforma por ser extemporánea.

Aduce la actora, que contra la anterior decisión, interpuso recurso de reposición el día 17 de marzo de 2015, el cual fue confirmado por el Juzgado mediante auto del 21 de abril de 2015.



Concluyó que teniendo en cuenta los anteriores hechos, es evidente la vulneración a los derechos fundamentales de la demandante, de parte del Juzgado accionado.

#### **4. PRETENSIÓN**

Solicita la parte actora que se tutele sus Derechos Fundamentales al DEBIDO PROCESO, ACCESO A LA JUSTICIA, DERECHO A LA IGUALDAD, en consecuencia dejar sin efectos jurídicos los autos de fecha, 11 de marzo de 2015 y 21 de abril de la misma anualidad, proferidos por el JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO, y en su lugar se ordene que se admita la reforma a la demanda formulada oportunamente.

#### **5. LA ACTUACIÓN**

Durante el trámite del proceso se surtieron las siguientes etapas:

- Presentación de la Demanda: 10 de julio de 2015 (fol.20.).
- Inadmisión de la demanda: 13 de julio de 2015 (fol. 22-23)
- Corrección: 15 de julio de 2015 (fol. 25).
- Admisión de la demanda: 16 de julio de 2015 (fol. 28.).
- Notificación a las partes: 17 de julio de 2015 (fol. 40 a 48).

#### **6. RESPUESTAS**

El JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE SINCELEJO, presentó en el término concedido el informe solicitado, visible del folio 49 al 55, en donde expone el trámite dado al proceso, y luego de argumentar las causales de improcedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, manifestó que, no se le vulneró derecho fundamental alguno a la parte actora, como quiera que el despacho rechazó la reforma a la demanda basado en la doctrina aplicada por el H. Consejo de Estado en cuanto a la interpretación que se le ha



dado al artículo 173 del C.P.A.C.A.

Asegura que, no se puede considerar que la interpretación que el Despacho le ha dado a la norma para tomar la decisión controvertida fue arbitraria o alejada del marco de la juridicidad y de la hermenéutica jurídica aplicable, pues la misma jurisprudencia ha sido enfática en indicar que no cualquiera interpretación tiene la virtualidad de constituir una vía de hecho, sino que esta debe ser abiertamente arbitraria.

La **CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**, contestó la demanda oponiéndose a las pretensiones invocadas, y argumentado que de acuerdo al principio de subsidiaridad de la acción de tutela, para el caso particular esta resulta improcedente, cuando es utilizada como mecanismo alternativo de los medios judiciales ordinarios de defensa previstos por la ley.

Expuso además que, respecto a los derechos que se invocan como vulnerados, aclaran que los autos objeto del recurso de reposición y en subsidio el de apelación y aquel que los resolvió, fueron atendidos dentro de las normas que dicta el ordenamiento judicial administrativo, por lo cual si se cambian las decisiones judiciales por vía de tutela se estarían vulnerando los derechos de la entidad.

Concluyó manifestando que, el accionante interpuso todos los recursos que le brinda la ley, por lo cual se puede observar que el despacho accionado, actuó de manera diligente respetando cada etapa procesal.

## **7. PROBLEMAS JURÍDICOS**

Con fundamento en los anteriores planteamientos de las partes, se formulan los siguientes:

¿Procede la Acción de tutela contra providencias judiciales, en los casos donde presuntamente se considera que, las decisiones adoptadas por el operador judicial



adolecen de defecto procedimental por una indebida aplicación de la norma procedimental?

Teniendo en cuenta el anterior planteamiento, se pregunta, ¿el JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE SINCELEJO, vulneró los derechos al debido proceso y el acceso a la administración de justicia de la demandante, al rechazar la reforma de la demanda presentada dentro de los 10 días subsiguientes al vencimiento del término de traslado inicial?

## **8. CONSIDERACIONES**

Tal como se desprende de la lectura misma del escrito introductorio de la presente acción, la accionante pretende que se deje sin efectos las decisiones proferidas por el JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO, en providencia del 11 de marzo de 2015 que rechazó la reforma a la demanda por extemporánea, y la del 21 de abril del mismo año que resolvió el recurso de reposición interpuesto contra el auto de rechazo la reforma, proceso radicado 70001333300120140013800, demandante PAULINA BLANCO SALGADO, demandado CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Por lo tanto, la Sala abordará el tema de la tutela contra providencias judiciales, el defecto procedimental, la interpretación del artículo 173 de la Ley 1437 de 2011 y la oportunidad para presentar la reforma de la demanda, por último se abordará el caso concreto.

### **8.1. LA ACCIÓN DE TUTELA CONTRA DECISIONES JUDICIALES**

El debate jurisprudencial sobre la procedencia de la tutela contra decisiones judiciales tiene origen en la sentencia C-543 de 1992 de la Corte Constitucional, que declaró la inexequibilidad del artículo 40 del Decreto Ley 2591 de 1991.



*Jurisdicción Contencioso*

*Administrativa*

Más adelante, mediante sentencias de tutela de la misma Corte, se permitió de forma excepcional y frente a la amenaza de derechos fundamentales, analizar nuevamente la decisión judicial en sede de tutela, con la finalidad de establecer si el fallo judicial que se adoptó en realidad, envuelve una vía de hecho, entendida esta como una manifestación burda, flagrante y desprovista de todo vestigio de legalidad.

Igualmente, al interior del máximo órgano de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, se ha planteado el debate de la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, existiendo al interior de la mencionada Corporación decisiones no uniformes sobre el tema, siendo cerrado dicho debate con la sentencia de la Sala Plena, en donde la Alta Corporación concluyó:

*“De lo que ha quedado reseñado se concluye que si bien es cierto que el criterio mayoritario de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo ha sido el de considerar improcedente la acción de tutela contra providencias judiciales, no lo es menos que las distintas Secciones que la componen, **antes y después del pronunciamiento de 29 de junio de 2004 (Expediente AC-10203)**, han abierto paso a dicha acción constitucional, de manera excepcional, cuando se ha advertido la vulneración de derechos constitucionales fundamentales, de ahí que se modifique tal criterio radical y se admita, como se hace en esta providencia, que debe acometerse el estudio de fondo, cuando se esté en presencia de providencias judiciales que resulten violatorias de tales derechos, observando al efecto los parámetros fijados hasta el momento Jurisprudencialmente. En consecuencia, en la parte resolutive, se declarará la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales.”<sup>1</sup>*

Para la Sala, esta última es la posición que debe predominar al interior de un Estado Social de Derecho, en donde se debe dar prevalencia a los derechos fundamentales y en el cual no puede existir ninguna autoridad, dentro de las cuales está claramente la judicial, sin control en relación a la posible violación de estos derechos de especial jerarquía, por lo que si bien procede la tutela en contra de sus decisiones, ello es claramente excepcional, en tanto que las decisiones judiciales comportan la materialización de la seguridad jurídica y el respeto al debido proceso, por lo que

---

<sup>1</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Sentencia del 31 de julio de 2012. CONSEJERA PONENTE: MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ. Ref.: Exp. No. 11001-03-15-000-2009-01328-01. ACCIÓN DE TUTELA - Importancia jurídica. Actora: NERY GERMANIA ÁLVAREZ BELLO.



no puede permitirse el carácter temporal de tales decisiones, ni la existencia de la tutela como última instancia de todos los procesos y acciones.

La evolución de la jurisprudencia sobre la materia ha llevado a desarrollar un test para determinar: a) la procedencia de la acción de tutela contra decisiones judiciales y b) los defectos de fondo de la providencia judicial acusada; esto con la finalidad de destacar los eventos excepcionales de su aplicación, los cuales deben satisfacerse plenamente en la tarea de identificar cuándo una providencia judicial puede someterse al examen de orden estrictamente constitucional.

Así las cosas, la línea jurisprudencial trazada por la Corte Constitucional ha evolucionado y bajo el nombre de causales de procedibilidad, ha rediseñado el ámbito de competencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, siendo pues la acción en estudio procedente en contra de decisiones de los jueces si cumple los siguientes requisitos: a) Que la cuestión que se discuta resulte de evidente relevancia constitucional, b) Que se hayan agotado todos los medios -ordinarios y extraordinarios- de defensa judicial al alcance de la persona afectada, c) Que se dé cumplimiento al requisito de la inmediatez, d) Que cuando se trate de una irregularidad procesal, esta tenga un efecto decisivo o determinante en la providencia que se impugna y afecte los derechos fundamentales de la parte actora, e) Que se identifiquen de manera razonable tanto los hechos que generaron la vulneración, como los derechos vulnerados y que haya alegado tal vulneración en el proceso judicial, siempre que hubiere sido posible, f) Que no se trate de una sentencia de tutela<sup>2</sup>.

Adicionalmente, si la tutela contra la providencia judicial puesta en conocimiento del Juez Constitucional, supera las causales anteriores, este, para poder revocar la decisión del juez natural, deberá establecer la presencia de alguno de los siguientes defectos o vicios de fondo<sup>3</sup>: a) Defecto orgánico, b) Defecto procedimental

<sup>2</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-590 de 2005.

<sup>3</sup> a) *Defecto orgánico*: Que se presenta cuando el funcionario judicial que profirió la providencia impugnada, carece absolutamente de competencia. b) *Defecto procedimental absoluto*: Que se origina cuando el juez actuó completamente al margen del procedimiento establecido. c) *Defecto fáctico*: Que surge cuando el Juez carece



*Jurisdicción Contencioso*

*Administrativa*

**absoluto**, c) Defecto fáctico, d) Defecto material o sustantivo, e) Error inducido, f) Decisión sin motivación, g) Desconocimiento del precedente, h) Violación directa de la Constitución.

Respecto al tema puntual de los defectos absolutos procedimentales, la H Corte Constitucional lo ha definido como:

***“Este tiene lugar siempre que, en desarrollo de la actividad judicial, el funcionario se aparte de manera evidente y grotesca de las normas procesales aplicables. Al desconocer completamente el procedimiento determinado por la ley, el juez termina produciendo un fallo arbitrario que vulnera derechos fundamentales. También se ha admitido que, en forma excepcional, éste puede configurarse debido a un exceso ritual manifiesto, a consecuencia del cual el operador judicial resta o anula la efectividad de los derechos fundamentales por motivos excesivamente formales***

(...).

#### DEFECTO PROCEDIMENTAL ABSOLUTO Y DEFECTO PROCEDIMENTAL POR EXCESO RITUAL MANIFIESTO

*Se han reconocidos dos modalidades de defecto procedimental, uno absoluto, que se produce cuando el funcionario judicial se aparta por completo del procedimiento legalmente establecidos para el trámite de un asunto concreto, bien sea porque: i) sigue un trámite totalmente ajeno al pertinente y en esa medida equivoca la orientación del asunto, u ii) omite etapas sustanciales del procedimiento establecido, afectando el derecho de defensa y contradicción de una de las partes del proceso. Y un defecto procedimental por exceso ritual manifiesto, que tiene lugar cuando el funcionario arguye razones formales a manera de un impedimento, que sobrevienen en una denegación de justicia.”<sup>4</sup> (Destacado de la Sala).*

En pronunciamiento más reciente concluyó esa H. Corporación:

---

del apoyo probatorio que permita la aplicación del supuesto legal en el que se sustenta la decisión. d) *Defecto material o sustantivo*: Cuando se decide con base en normas inexistentes o inconstitucionales o que presentan una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión. e) *Error inducido*: Se presenta cuando el Juez fue víctima de un engaño por parte de terceros y ese engaño lo condujo a la toma de una decisión que afecta derechos fundamentales. f) *Decisión sin motivación*: Que implica el incumplimiento de los servidores judiciales de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones. g) *Desconocimiento del precedente*: Según la Corte Constitucional, en estos casos la tutela procede como mecanismo para garantizar la eficacia jurídica del contenido constitucionalmente vinculante del derecho fundamental vulnerado. h) *Violación directa de la Constitución*: Cuando la decisión judicial supera el concepto de vía de hecho, es decir, en eventos en los que si bien no se está ante una burda trasgresión de la Carta, si se trata de decisiones ilegítimas que afectan derechos fundamentales.

<sup>4</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-781 de 2011. M.P. HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO



*Jurisdicción Contencioso*

*Administrativa*

*“Este defecto se materializa cuando se desconocen las formas propias de cada juicio; pero también puede producirse por un exceso ritual manifiesto, en virtud del cual se obstaculiza el goce efectivo de los derechos de los individuos por motivos formales. Así, existen dos tipos de defectos procedimentales: uno denominado defecto procedimental absoluto, y el otro que es un defecto procedimental por exceso ritual manifiesto. El defecto procedimental puede hallarse en tanto (i) el funcionario judicial utiliza los procedimientos como obstáculos para que el derecho sustancial pueda ser eficaz, así que sus actuaciones devienen en una vía de hecho y no de derecho y (ii) **si el funcionario judicial sigue un trámite que es completamente ajeno al que corresponda u omite etapas del proceso que son sustanciales y que llegan a afectar de manera grave el curso del proceso, desconociendo el derecho a la defensa, contradicción y debido proceso de una de las partes.**”<sup>5</sup> (Negrillas de la Sala).*

Por lo anterior, para el estudio de la acción de tutela contra providencias judiciales el Juez de conocimiento de la acción deberá realizar un análisis escalonado de los anteriores requisitos de procedibilidad y de fondo, pero solo ante la presencia inicial de los requisitos de procedibilidad pasará al examen de fondo, por lo que de no llenarse con los primeros requisitos se declarará improcedente el amparo, sin estudiar el mérito de la situación planteada por el actor; en caso de ser procedente, entrará en el núcleo del asunto y sí se materializan uno de los defectos de fondo se concederá el amparo, pero en caso contrario se denegará el mismo.

## **8.2. LA REFORMA DE LA DEMANDA EN EL PROCEDIMIENTO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.**

Es importante mencionar que, la etapa procesal de la reforma a la demanda, ha sido establecida como regla general en la legislación procesal civil, en el artículo 93 del C.G.P., de donde se desprende que la parte actora puede reformar su demanda inicial desde su presentación y hasta antes del señalamiento de la audiencia inicial.

*“Artículo 93. Corrección, aclaración y reforma de la demanda. El demandante podrá corregir, aclarar o reformar la demanda en cualquier momento, desde su presentación y hasta antes del señalamiento de la audiencia inicial”*

---

<sup>5</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-391 de 2014. .M.P. JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB



*Jurisdicción Contencioso  
Administrativa*

Ahora bien, en lo que respecta a la jurisdicción contencioso administrativo, la posibilidad de reformar la demanda inicial, de acuerdo a las reglas establecidas en el artículo 173 del C.P.A.C.A, el cual es del siguiente tenor:

***“ARTICULO 173.- Reforma de la demanda.*** *El demandante podrá adicionar, aclarar o modificar la demanda, por una sola vez, conforme a las siguientes reglas:*

*1. La reforma podrá proponerse hasta el vencimiento de los diez (10) días siguientes al traslado de la demanda. De la admisión de la reforma se correrá traslado mediante notificación por estado y por la mitad del término inicial. Sin embargo, si se llama a nuevas personas al proceso, de la admisión de la demanda y de su reforma se les notificará personalmente y se les correrá traslado por el término inicial.*

*2. La reforma de la demanda podrá referirse a las partes, las pretensiones, los hechos en que estas se fundamentan o a las pruebas.*

*3. No podrá sustituirse la totalidad de las personas demandantes o demandadas ni todas las pretensiones de la demanda. Frente a nuevas pretensiones deberán cumplirse los requisitos de procedibilidad.*

*La reforma podrá integrarse en un solo documento con la demanda inicial. Igualmente, el Juez podrá disponer que el demandante la integre en un solo documento con la demanda inicial.”* (Subrayas y negrillas fuera del texto original para resaltar).

Teniendo en cuenta la normativa transcrita, se extrae que la parte demandante podrá presentar la reforma de su demanda inicial hasta el vencimiento de los diez días siguientes a la terminación del traslado de la misma; es decir, hasta los diez días siguientes que corren luego del vencimiento del término que se le concede a la parte demandada para contestar la demanda, proponer excepciones, solicitar pruebas, llamar en garantía, esto es, los treinta (30) días a que hace alusión el artículo 172 *ibídem*, que reza ***“De la demanda se correrá traslado al demandado, al Ministerio Público y a los sujetos que, según la demanda o las actuaciones acusadas, tengan interés directo en el resultado del proceso, por el término de treinta (30) días, plazo que comenzará a correr de conformidad con lo previsto en los artículos 199 y 200 de este Código y dentro del cual deberán contestar la demanda, proponer excepciones, solicitar pruebas, llamar en garantía, y en su caso, presentar demanda de reconvenición”***.



*Jurisdicción Contencioso*

*Administrativa*

Sobre el tema, es importante mencionar el acercamiento que trae la doctrina para ilustrar el término de esta figura, así lo ha expuesto el tratadista HERNÁN FABIO LÓPEZ BLANCO, quien anota:

### **“11. LA REFORMA DE LA DEMANDA**

***La presentación de la demanda no vincula definitivamente al demandante respecto de los puntos anotados en ella, sino cuando ha vencido ciertos términos precisamente determinados por la ley, porque ésta ha querido permitirle a la parte actora que, con ciertas limitaciones, pueda reenfocar el alcance de su libelo, posibilidad que es usual que surja al analizar las bases de la respuesta a la demanda.***

*Quiere decir lo anterior, que el demandante puede hacer las modificaciones que estime pertinentes, siempre que no se sustituya con ellas a la totalidad de las personas demandantes o demandadas, o que cambien completamente las pretensiones formuladas en la demanda inicial (art. 89, num.2º), por cuanto, en este supuesto, no hay corrección de la demanda sino presentación de una nueva, lo cual desvirtúa la índole de la institución, que pretende, como corrección que es, que subsistan puntos esenciales del escrito inicial.*

*Cosa totalmente diferente es que en la corrección se pueda prescindir de alguno de los demandantes, o incluir unos nuevos, lo que también es posible hacer respecto de las pretensiones, las cuales pueden ser reducidas o aumentadas, pero jamás cambiadas totalmente.*

*Ciertamente, si A presenta demanda contra B y C, no podrá en el escrito de corrección de la demanda manifestar que demanda a D y F, pues ello equivale a la presentación de una demanda completamente nueva, porque han desaparecido los inicialmente demandados y se convertía en una sutil forma de desistimiento sin conllevar la sanción en costas que éste determina; así mismo, es posible presentar peticiones para que se paguen tres sumas de dinero que se pedía se entregue un bien, ya que varía por completo el contenido de la pretensión.*

...

*Si los efectos de la demanda inicial no desaparecen y esta demanda es la que se tiene en cuenta para interrupción de términos de prescripción, resulta muy clara la razón por la cual la corrección debe mantenerse dentro de esos marcos mínimos que he indicado (pretensiones y personas), pues en lo concerniente a adición de hechos, pruebas, cambio de direcciones, etc., sí goza el demandante que corrige de las más amplias facultades para introducir las modificaciones que se estime pertinentes.”<sup>6</sup>*

---

<sup>6</sup> López, H.F. (2012). Instituciones de Derecho Procesal Civil Colombiano, Tomo 1, Parte General, Bogotá: DUPRE Editores, p. 547 y ss.



*Jurisdicción Contencioso*

*Administrativa*

En igual sentido, podemos citar las siguientes doctrinas concretas sobre la aplicación de la norma procesal frente a la que se discute en el presente proceso:

*“Se introduce una regulación amplia para la figura de la reforma a la demanda, pues en el anterior Código únicamente consagraba en su artículo 208 la posibilidad de acudir a la figura, sin que la misma fuese desarrollada en debida forma.*

*Vale la pena resaltar que una de las modificaciones más importantes en la relativa a la oportunidad para reformar la demanda, que ahora va hasta el vencimiento de los diez (10) día siguientes al traslado inicial, término que es amplio y suficiente para que el demandante, luego de conocer el escrito de contestación pueda reformar el libelo inicial si así lo considera pertinente, situación que no se presentaba en el anterior Código, toda vez que allí la oportunidad para reformar era “hasta el último día de fijación en lista”.<sup>7</sup>*

#### ***“10. La reforma a la demanda***

***Por iniciativa del actor.*** *Hasta el último de los diez días siguientes al vencimiento de los treinta del traslado podrá aclararse, modificarse o adicionarse la demanda por el actor.”<sup>8</sup>*

Así las cosas, bajo el entendido de la norma, y la ilustración doctrinal de la misma, **es pues la contestación de la demanda**, entre otros motivos, lo que permite al demandante decidir si reforma o no la demanda y de esa manera, por ejemplo, dirigir su demanda por vía de reforma contra nuevas personas, que pueden aparecer referidas en la contestación de la demanda. Adviértase que si la oportunidad procesal no fuera ésta, sino la enunciada por el juzgado accionado, la parte actora, desde el punto de vista real y procesal, no podía reformar su demanda en tanto ya habría agotado tal facultad a inicio del término de traslado de la demanda.

Basten las anteriores consideraciones generales, para entrar a estudiar:

---

<sup>7</sup> Sanabria, H. (2013). Trámite de la demanda. En J.L. Benavides. (Ed.), Código de Procedimiento y de lo Contencioso Administrativo Ley 1437 de 2011 Comentado y Concordado (pp. 395). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

<sup>8</sup> Betancur, C. (2013). Derecho procesal administrativo, Medellín: Señal Editores, p. 329.



## 9. EL CASO CONCRETO

Descendiendo al caso en estudio, es claro lo pretendido en este trámite de tutela, que para el caso es la protección a los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia y en consecuencia se deje sin efectos o eficacia jurídica, los autos de los días 11 de marzo y 21 de abril de 2015, proferidos por el JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO, debido a la errónea interpretación del artículo 173 de la Ley 1437 de 2011.

Sea lo primero advertir, la pertinencia de la presente acción contra la providencia recurrida, y como consecuencia de la procedibilidad de esta, entrar a abordar el tema de fondo que se puso a consideración de este Tribunal, para lo cual se hace necesario el estudio de los requisitos de procedibilidad frente al caso planteado por la accionante, por lo que, se abordarán los mismos, como se indicó, de forma escalonada, y si de dicho análisis se encuentra la no superación de uno de ellos, se hace innecesario el estudio de los restantes, declarando improcedente la acción.

**a) Que la cuestión que se discuta resulte de evidente relevancia constitucional.** Para la Sala, en el presente caso se supera este requisito, dado que de acuerdo a lo expuesto por la parte actora se pretende definir si en la providencia dictada por el JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO, que rechazó por improcedente la reforma a la demanda dentro del proceso ordinario, puede comportar la vulneración de los derechos fundamentales de la actor al debido proceso, al acceso a la administración de justicia.

El debido proceso posee varias dimensiones, es decir, es una realidad jurídica compleja. Es un derecho fundamental, es un derecho de garantía reforzada, de



*Jurisdicción Contencioso*

*Administrativa*

textura abierta en condición de principio<sup>9</sup>, por lo que de él puede pregonarse que posee un contenido esencial, es decir, un núcleo intangible e innegociable a los vaivenes del legislador, que debe ser respetado por todas las autoridades del Estado y cuya vulneración hace procedente su protección a través de los medios sumarios e idóneos correspondientes, como la acción de tutela.

Para hallar ese núcleo intangible del derecho fundamental al debido proceso, es importante partir de las normas mismas que lo consagran y desarrollan como derecho fundamental y garantía judicial<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Robert Alexy plantea, por una parte el concepto de norma como genérico y, la regla y el principio como especies de normas, todas ellas como expresiones deónticas que manifiestan el deber ser (Mandato, permisión y prohibición).

Dentro del estudio de dicha clasificación, se encuentran dos posiciones para fijar la diferencia existente entre reglas y principios; una de ellas basada en la idea de los principios y la optimización, es decir, plantea la existencia de principios que se caracterizan por ser mandatos de optimización, llamada la TEORÍA DE LOS PRINCIPIOS, que pregona la existencia de los principios, plantean varios criterios para la diferenciación. Uno de los criterios es el de la generalidad, es decir, se basan en el aspecto cuantitativo de la norma para plantear su diferenciación. Así, si la *norma* consagra premisas generales y abstractas es un principio y si consagra premisas particulares y concretas es una regla. Sobre el tema ver: ALZATE RÍOS, Luis Carlos. EXPLICACIÓN DE LA TEORÍA DE LOS PRINCIPIOS EN ROBERT ALEXY. En: REVISTA INCISO DE LA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS Universidad La Gran Colombia. Año 2007, no. 09. p. 69 a 82.

<sup>10</sup> Sobre este punto, se tomarán esencialmente el artículo 29 de la C.P. y los artículos 8 párrafo 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica, en referencia al sistema Americano de derechos humanos, y 14 párrafo 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), con relación al sistema Universal de derechos humanos, normas estas últimas que hacen parte del bloque de constitucionalidad *stricto sensu*, a la luz del artículo 93 superior. Dichas normas son tomadas para su mejor entendimiento:

“ARTICULO 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.

En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable. Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.

Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso.”

“ARTÍCULO 8.- GARANTÍAS JUDICIALES.

1. Toda persona tiene derecho a ser oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier carácter.”

“Artículo 14

1. Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil. La prensa y el público podrán ser excluidos de la totalidad o parte de los juicios por consideraciones de moral, orden público o seguridad nacional en una sociedad democrática, o cuando lo exija el interés de la vida privada de las partes o, en la medida estrictamente necesaria en opinión del tribunal, cuando por circunstancias especiales del asunto la publicidad pudiera perjudicar



*Jurisdicción Contencioso  
Administrativa*

Así pues, de las normas transcritas en el anterior pie de página, infiere la Sala que la jurisprudencia ha sostenido que este derecho está previsto en el ordenamiento jurídico con el objeto de obtener una protección de los derechos fundamentales de los sujetos procesales frente a las autoridades judiciales y las partes, y dentro de su contenido se encuentra el derecho de al acceso a la administración de justicia, el que hace parte del derecho de acción como forma de iniciar el debido proceso legal, por lo que el planteamiento del actor posee relevancia constitucional, dado que se podría ver afectado sus derechos fundamentales al debido proceso, el derecho de acción y el derecho al acceso a la administración de justicia, razón para que esta Magistratura tenga por superado este requisito y pase al análisis del siguiente.

**b) Que se hayan agotado todos los medios - ordinarios y extraordinarios- de defensa judicial al alcance de la persona afectada.** Analizado lo anterior, conforme se puede observar en el expediente en donde se materializó la decisión judicial hoy impugnada en tutela (MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO presentada POR PAULINA BLANCO SALGADO contra la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA, proceso radicado 70001333300120140013800, JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO), encontramos:

- La demanda fue presentada el 3 de abril de 2014, y admitida mediante auto del 25 de junio de 2014 (folio 34).
- Los gatos ordinarios del proceso fueron cancelados por la demandante el 10 de julio de 2014 (folio 36).
- Las notificaciones del auto admisorio se efectuaron el 24 de octubre de 2014 (folio 38 a 41).
- Según constancias secretariales, el termino común de los 25 días, de la contestación empezó a correr el 27 de octubre de 2014, que vence el 19 de

---

*a los intereses de la justicia; pero toda sentencia en materia penal o contenciosa será pública, excepto en los casos en que el interés de menores de edad exija lo contrario, o en las acusaciones referentes a pleitos matrimoniales o a la tutela de menores.”*



*Jurisdicción Contencioso*

*Administrativa*

enero de 2015, el termino de los 30 días de traslado empezó a correr el día 20 de enero de 2015, y feneció el día 02 de marzo de 2015 (folios 42, 43 y 44).

- La parte actora presenta la reforma a la demanda el día 04 de febrero de 2015 (folio 45 a 47).
- **El día 11 de marzo de 2015 se resolvió por el Juzgado accionado la solicitud de reforma, decidiendo rechazar la misma por extemporánea (folio 102).**
- **El día 17 de marzo de 2015, la parte actora presenta el recurso de reposición y en subsidio apelación (folio 105-106).**
- **El día 21 de abril de 2015, el Juzgado Primero resuelve el recurso de reposición, decidiendo no reponer la providencia primigenia y nada dice sobre el de apelación interpuesto en subsidio (folio 109-111).**

Analizados lo anterior a la luz de las normas que consagran los recursos ordinarios dentro del proceso contenciosos administrativo, se observa que contra la mencionada providencia que rechazó por improcedente la reforma a la demanda el demandante presentó el recurso de reposición y subsidio apelación, siendo decidido el primero de ellos y no considerando nada sobre el segundo. **De esa manera se entendería agotado en el presente caso el recurso de reposición expresamente autorizado en la legislación procesal en comento y tal como lo interpretó el juzgado de instancia, por lo que se entiende superado este requisito, con el pronunciamiento ya anunciado.**

c) **Que se dé cumplimiento al requisito de la inmediatez.** Para la Sala dicho requisito se encuentra superado, como quiera que, el hecho que genera la acción de tutela, esto es, los autos proferidos por el Juzgado Administrativo que rechazaron la reforma a la demanda y el que resolvió el recurso de reposición, datan del 11 de marzo y 21 de abril de 2015 respectivamente, lo cual encuentra proporcionalidad entre la acción intentada por el accionante y el fin perseguido que no es otro que el acceso a la administración de justicia y el respeto por el debido proceso,



*Jurisdicción Contencioso*

*Administrativa*

solicitando su amparo el día 10 de julio de 2015 (folio 20), dos meses después del hecho debatido y que continua hasta tanto sea decidido el fondo del asunto.

**d) Que cuando se trate de una irregularidad procesal, esta tenga un efecto decisivo o determinante en la providencia que se impugna y afecte los derechos fundamentales de la parte actora.** Sobre este punto es importante resaltar, que tal como se anotó en los considerandos precedentes, la Corte Constitucional también ha manifestado, que además de los requisitos que vienen siendo enlistados, si la tutela contra la providencia judicial puesta en conocimiento del Juez Constitucional, supera estas causales, para poder revocar la decisión del juez natural, deberá establecer la presencia de algunos otros supuestos adicionales, dentro de los cuales se encuentra el “**defecto procedimental absoluto**”, así las cosas si partiendo del análisis de la providencia recurrida, se encuentra que la misma adolece de dicho defecto, habrá de declararse la procedencia de la acción interpuesta y por ende se hará innecesario el estudio de los demás requisitos.

Sea lo primero advertir, cual fue el procedimiento surtido en primera instancia, desde la admisión de la demanda, los términos de traslado que corrieron para la contestación, la solicitud de reforma, su rechazo y la interposición de los recursos por el recurrente:

- ❖ La demanda de nulidad y restablecimiento del derecho presentado por PAULINA BLANCO SALGADO, en contra de la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA fue repartido al JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO el día 3 de abril de 2014 (folio 32).
- ❖ La demanda fue admitida mediante auto del 25 de junio de 2014 (folio 34-35 proceso ordinario).
- ❖ Los gastos ordinarios del proceso fueron cancelados el día 10 de julio de 2014 (folio 36-37 proceso ordinario).
- ❖ la notificación a las partes del auto admisorio de la demanda se realizó el día viernes 24 de octubre de 2014 (folio 38 a 41).



*Jurisdicción Contencioso*

*Administrativa*

Ahora bien, el trámite impartido al traslado de la demanda se efectuó de la siguiente manera:

- El término común de los 25 días conforme al artículo 199 del C.P.A.C.A., modificado por el artículo 612 del C.G.P., empezó a correr el día lunes 27 de octubre de 2014, como quiera que se tomó en cuenta el tiempo que la Rama Judicial estuvo en cese de actividades debido al paro judicial, que inició el día 06 de noviembre de 2014, el cómputo del término se reanudó el 01 de diciembre del mismo año, y feneció el 19 de enero de 2015 (folio 42 y 43 proceso ordinario).
- El término de 30 días de traslado de la de la demanda, de conformidad al artículo 172 del C.P.A.C.A., empezó a correr a partir del 20 de enero de 2015, y fenecía el 2 de marzo del mismo año (folio 44).
- La solicitud de reforma a la demanda presentada por la actora, fue presentada el día 4 de febrero de 2015 (folio 45 a 47 proceso ordinario).

Teniendo en cuenta el anterior trámite, explica la Sala:

El Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, mediante auto del 11 de marzo, decide rechazar la reforma a la demanda, argumentando que, según las voces de la jurisprudencia del H. Consejo de Estado<sup>11</sup>, el tiempo para presentar la reforma a la demanda es dentro de los 10 días siguientes al inicio del término de traslado, según la interpretación que esa H. Corporación ha hecho del artículo 173 del C.P.A.C.A., por lo cual el escrito de reforma presentado el 4 de febrero por la demandante era extemporáneo, ya que según los tiempos estipulados por el Juzgado dicho plazo vencía el 2 de febrero de 2015.

---

<sup>11</sup> Cita del *Aquo* "CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. Auto del 17 de septiembre de 2013. Radicación. 11001032400020130012100. Actor. RIB LOC AUSTRALIA PTY LTD. Demandado. SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO. C.P. Dr. GUILLERMO VARGAR AYALA"



*Jurisdicción Contencioso  
Administrativa*

Interpretó el *A quo*, que el plazo de los 10 días para reformar la demanda, corren de manera conjunta a los 30 días de traslado de la demanda que establece el artículo 172 del C.P.A.C.A, siendo entonces los 10 días iniciales los pertinentes para realizar la solicitud de reforma.

Al respecto indica este Cuerpo Colegiado, si se observa con detenimiento lo reglado por los artículos 172 y 173 del C. P.A.C.A., no se establece en la norma, que dicho momento procesal empiece a correr de una manera **paralela o conjunta** al traslado de la demanda inicial, traslado que es por el término de 30 días.

Así las cosas, considera esta Magistratura que, de admitirse esta interpretación se estaría quebrantando los principios de interpretación sistemática y del efecto útil de la norma, toda vez que conforme al artículo 118 del C.G.P.<sup>12</sup>, los términos judiciales correrán **ininterrumpidamente sin que entre tanto pueda pasarse el expediente al Despacho, salvo que se trate de peticiones relacionadas con el mismo término o requieran un trámite urgente y los términos son comunes solo cuando la norma así lo determina.** Igualmente se prevé que mientras el expediente esté al Despacho no correrán los términos y, los términos que se hubiere suspendido se reanudarán al día siguiente al de la notificación de la providencia que se profiera.

Lo anterior refleja que, si el plazo estipulado para el traslado de la demanda inicial (de 30 días) se encuentra corriendo en Secretaría no será viable, conforme a la

---

<sup>12</sup> **CÓMPUTO DE TÉRMINOS.** El término que se conceda en audiencia a quienes estaban obligados a concurrir a ella correrá a partir de su otorgamiento. En caso contrario, correrá a partir del día siguiente al de la notificación de la providencia que lo concedió.

(...).

Cuando se interpongan recursos contra la providencia que concede el término, o del auto a partir de cuya notificación debe correr un término por ministerio de la ley, este se interrumpirá y comenzará a correr a partir del día siguiente al de la notificación del auto que resuelva el recurso.

**Sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso anterior, mientras esté corriendo un término, no podrá ingresar el expediente al despacho, salvo que se trate de peticiones relacionadas con el mismo término o que requieran trámite urgente, previo consulta verbal del secretario con el juez, de la cual dejará constancia. En estos casos, el término se suspenderá y se reanudará a partir del día siguiente al de la notificación de la providencia que se profiera.**

Mientras el expediente esté al despacho no correrán los términos, sin perjuicio de que se practiquen pruebas y diligencias decretadas por autos que no estén pendientes de la decisión del recurso de reposición. Los términos se reanudarán el día siguiente al de la notificación de la providencia que se profiera, o a partir del tercer día siguiente al de su fecha si fuera de cumplimiento.

(..).

En los términos de días no se tomarán en cuenta los de vacancia judicial ni aquellos en que por cualquier circunstancia permanezca cerrado el juzgado.



*Jurisdicción Contencioso*

*Administrativa*

norma en mención, que el expediente pueda pasar al Despacho para que este resuelva sobre un escrito de reforma de la demanda, en tanto tal escrito no está relacionado con el término de traslado, ni tampoco puede decirse que requiera un trámite urgente, igualmente no hay que perder de vista que, si eventualmente el expediente pasara al Despacho para que decidiera la petición de reforma de la demanda podría entenderse que el término de traslado de la demanda inicial se interrumpe y se reanuda cuando se notifique la providencia que resuelva sobre tal petición. Esta interpretación resulta equivocada en tanto contraviene lo ya anotado en el sentido de que los términos judiciales **“correrán ininterrumpidamente”**. Y en igual forma desde el punto de vista procesal, el término de traslado de la demanda no puede interrumpirse y si se interrumpe se llegaría a la contradicción de que eventualmente corran paralelamente el término de traslado de la demanda inicial y el término de traslado de la reforma de la demanda, lo cual contraviene la plena garantía del derecho de contradicción y defensa.

Para esta Colegiatura es claro que la interpretación ajustada al régimen procedimental aplicado, es aquella que indica que la reforma de la demanda puede realizarse hasta el vencimiento de los 10 días siguientes al vencimiento del término de traslado de la demanda inicial (de 30 días), así lo dice **claramente el artículo 173 que reglamenta la reforma a la demanda**, y así lo ha venido interpretando este Tribunal en el trámite procesal impartido a los procesos de su conocimiento.

Si bien es cierto y Juez demandado interpretó y aplicó la norma según lo estipulado por el H. Consejo de Estado, considera la Sala que dicha disposición carece de fuerza vinculante y no constituye un precedente judicial de obligatorio cumplimiento, por una parte, por tratarse de una decisión aislada de dicho Alto Tribunal, y por otra, ser un auto de ponente.

Luego del análisis hecho al trámite surtido por el Juzgado accionado, para este Tribunal la demandante presentó la reforma a la demanda dentro del término legal, según la interpretación que se desprende del tenor literal y claro del artículo 173 del C.P.A.C.A, esto es, los diez (10) días **siguientes** al traslado de la demanda, quiere



decir, **vencidos los 30 días de que trata el artículo 172 *ibídem***, pues la reforma fue presentada el 4 de febrero de 2014, y la actora tenía plazo hasta el 2 de marzo de 2015, según constancia secretarial del Juzgado obrante a folio 44 del expediente.

Por lo anterior para esta Corporación, en el presente caso la reforma de la demanda fue presentada el día 4 de febrero de 2015, es decir 18 días antes de vencerse el término de traslado, razón por la cual se encontraba dentro del término de que trata el artículo 173 de la Ley 1437 de 2011, y de conformidad a lo estipulado por el artículo 172 *ibídem*, toda vez que dicha norma claramente establece que la parte demandante puede reformar la demanda hasta la terminación de los diez días siguientes al vencimiento traslado de la demanda.

Por último es menester aclarar, que la presentación de la reforma de la demanda beneficie solo a la parte demandante, puesto que, según se anotó, no se trata de modificar completamente la demanda sino de realizar reformas limitadas por la misma ley, de tal manera que sea suficiente (según el legislador) el término de traslado a la parte demandada para que ejerza su derecho de contradicción y/o presente las excepciones respectivas, frente a la reforma de la demanda. Tan es así, que si se vincula a nuevas personas como demandadas el traslado de la demanda inicia y de su reforma se surte por el término de traslado de la demanda inicial.

Por lo tanto, esta Sala concluye que para el caso de autos, si se configuró un defecto procedimental absoluto, basado en la indebida interpretación y consecuente aplicación de una norma procesal, apartándose de manera clara del contenido claro de la ley y del rito procesal que se pretende impartir con el trámite consagrado en la regulación en comento, lo que se ha convertido en un obstáculo para que la accionante pudiera ejercer su derecho al debido proceso, y en especial el acceso a la administración de justicia.

Así las cosas, el Tribunal procede a tutelar los derechos del debido proceso y acceso a la administración de justicia y dejar sin efectos los autos el día 11 de marzo y 21 de abril de 2015, proferidos por el JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO



*Jurisdicción Contencioso*

*Administrativa*

ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO y se dispondrá que el Juzgado resuelva sobre admisibilidad la reforma de la demanda, de conformidad con los parámetros establecidos en esta providencia, aclarando que no podrá rechazarse bajo el argumento de ser extemporánea.

En mérito de lo expuesto, la **SALA PRIMERA DE DECISIÓN ORAL DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE**, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

### **FALLA**

**PRIMERO: TUTÉLENSE** los derechos al debido proceso y el acceso a la administración de justicia de PAULINA BLANCO SALGADO, que fueron vulnerados por el JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO.

**SEGUNDO: DÉJENSE** sin efectos los autos del 11 de marzo y 21 de abril de 2015, proferidos por el JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, seguido por PAULINA BLANCO SILGADO en contra de la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, radicado 70001333100120140013800. Correlativamente, dentro de los diez (10) días<sup>13</sup> siguientes a la notificación de esta providencia, el Juzgado resolverá sobre la admisibilidad de la reforma de la demanda presentada por la demandante dentro de dicho proceso, de conformidad con los parámetros establecidos en esta providencia.

**TERCERO: NOTIFÍQUESE** por el medio más expedito esta decisión a la actora, al JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO, a la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA y al agente delegado del Ministerio Público. Por Secretaría, **DEVUÉLVASE** el

---

<sup>13</sup> Artículo 120 del C.G.P.



expediente solicitado en préstamo, esto es el radicado bajo el número 70001333100120140013800, JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO, de forma inmediata para que se materialice lo decidido en la presente providencia.

**CUARTO:** Si el presente fallo no es impugnado, **ENVÍESE** el expediente a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión. En firme el fallo, ordénese su archivo definitivo, previas las anotaciones en el sistema de información judicial.

Se deja constancia que el proyecto de esta providencia fue discutido y aprobado por la Sala en sesión de la fecha, según consta en el acta N° 108.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**Los Magistrados,**

**LUIS CARLOS ALZATE RÍOS**

**RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY**

**MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ**