



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE

Sincelejo, veinticuatro (24) de febrero de dos mil diecisiete (2017)

### SALA TERCERA DE DECISIÓN

**Magistrado Ponente: CÉSAR ENRIQUE GÓMEZ CÁRDENAS**

**M. DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO.**  
**PROCESO: 70-001-33-33-002-2016-00010-01**  
**DEMANDANTE: RODOLFO CUELLO SOLORZANO**  
**DEMANDADO: ESE CENTRO DE SALUD CARTAGENA DE INDIAS DE COROZAL Y OTRO**  
**INSTANCIA: SEGUNDA**

#### **OBJETO DE LA DECISIÓN.**

Se resuelve el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la decisión adoptada por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Sincelejo en auto del 6 de mayo de 2016, a través del cual se rechazó la demanda.

#### **1. ANTECEDENTES.**

El señor RODOLFO CUELLO SOLORZANO, por conducto de apoderado judicial formuló **demanda ordinaria laboral** en contra de la COOPERATIVA DE TRABAJO ASOCIADO ESPECIALIZADO AMISALUD y solidariamente contra la ESE CENTRO DE SALUD CARTAGENA DE INDIAS DE COROZAL, solicitando el reconocimiento de una relación laboral comprendida entre el 25 de junio de 2007 al 31 de enero de 2012 y el consecuente pago de las prestaciones sociales derivadas de la misma.

La demanda **fue presentada el 22 de septiembre de 2014** (folio 8) y por reparto correspondió el conocimiento **al Juzgado Primero Promiscuo del Circuito de Corozal (folio 19), despacho que admitió la demanda en auto del 1 de octubre de 2014** (folio 21-22).

Posteriormente **en auto del 17 de noviembre de 2015** el Juzgado en

---

mención, declaró la nulidad de todo lo actuado por falta de jurisdicción de conformidad con las causales 1 y 2 del artículo 140 del C. P. C., disponiéndose su remisión a la jurisdicción contenciosa administrativa por ser asunto de su conocimiento (folios 25-27). En virtud de lo anterior, por Oficina Judicial de Sincelejo, **el proceso fue asignado al Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Sincelejo** (folios 30-31), despacho que ordenó en auto del 3 de marzo de 2016 la adecuación de la demanda (folio32).

### **1.1. LA PROVIDENCIA APELADA**

En escrito visible a folios 37 -46, la demandante adecuó la demanda a la ritualidad y formas propias de la Ley 1437 de 2011, solicitando entonces la **declaratoria de nulidad del acto administrativo contenido en el Oficio de fecha 29 de marzo de 2012**<sup>1</sup> por el cual se niega el reconocimiento de prestaciones sociales derivadas del contrato realidad existente entre la demandante y la ESE CENTRO DE SALUD CARTAGENA DE INDIAS DE COROZAL.

**En auto del 20 de abril de 2016** el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Sincelejo<sup>2</sup>, luego de la adecuación efectuada, inadmite la demanda por incumplimiento del requisito de procedibilidad establecido en el artículo 161 numeral 1 de la Ley 1437 de 2011, esto es conciliación previa, razón por la cual otorgó el término de 10 días, para que la parte demandante acompañara la prueba del agotamiento del requisito antes mencionado.

Vencido el término anterior, el Juzgado Administrativo en **auto del 6 de mayo de 2016**, rechazó la demanda por que no se corrigió la falencia advertida, dando aplicación al numeral 2º del artículo 169 de la Ley 1437 de 2011.

### **1.2. EL RECURSO DE APELACIÓN**<sup>3</sup>.

Inconforme la parte demandante solicita se revoque la decisión de rechazo de la demanda, argumentando se de privilegio al derecho fundamental de acceso

---

<sup>1</sup> Obrante a folio 18. El cual es producto de la solicitud o reclamación en sede administrativa presentada por el señor RODOLFO CUELLO, el 14 de febrero de 2012 (folios 16-17)

<sup>2</sup> Folio 48.

<sup>3</sup> Folio 58-59.

a la justicia porque la demanda fue presentada inicialmente en la jurisdicción ordinaria laboral donde no se requiere el paso previo y obligatorio de la conciliación prejudicial para acceder a la administración de justicia y por tanto este al remitirse la demanda a la jurisdicción contenciosa no se le debe exigir, máxime cuando se puede adoptar una medida de saneamiento en la audiencia inicial en la etapa de conciliación.

## **2. CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL**

### **2.1. PROCEDENCIA DEL RECURSO Y COMPETENCIA.**

El recurso interpuesto y sustentado es procedente al tenor numeral 6º del artículo 180 numeral de la Ley 1437 de 2011 en concordancia con numeral 3º del artículo 243 ibídem, siendo competente este Tribunal de conformidad con el artículo 153 de la Ley 1437 de 2011.

### **2.2. FONDO DEL ASUNTO.**

La reconstrucción de los antecedentes muestra que la parte demandante pretende la nulidad del acto administrativo **contenido en el Oficio de fecha 29 de marzo de 2012<sup>4</sup>** por el cual se niega el reconocimiento de prestaciones sociales derivadas del contrato realidad existente entre la demandante y la ESE CENTRO DE SALUD CARTAGENA DE INDIAS DE COROZAL.

A título de restablecimiento del derecho, solicita el reconocimiento de prestaciones sociales derivadas del contrato realidad existente entre la demandante y la ESE CENTRO DE SALUD CARTAGENA DE INDIAS DE COROZAL.

El A quo, previa inadmisión rechazó la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho formulada por la parte actora con fundamento en el numeral 2º del artículo 169 de la Ley 1437 de 2011, por no acreditar el requisito previo y obligatorio establecido en el numeral 1 del artículo 161 de la Ley 1437 de 2011.

De conformidad con lo anterior y teniendo en cuenta lo planteado por parte

---

<sup>4</sup> Obrante a folio 18. El cual es producto de la solicitud o reclamación en sede administrativa presentada por el señor RODOLFO CUELLO, el 14 de febrero de 2012 (folios 16-17)

---

actora en su recurso de apelación, correspondería en esta instancia entrar a determinar si estuvo ajustada a derecho el rechazo de la demanda efectuada con fundamento en la ausencia de conciliación previa obligatoria, cuando la demanda es remitida de otra jurisdicción; sin embargo la ***Sala en ejercicio del poder de control temprano del proceso estima que se debe conformar la providencia que dispuso el rechazo de la demanda pero bajo los siguientes argumentos y fundamentos de derecho.***

### **2.2.1. LA CADUCIDAD PRESUPUESTO PROCESAL DE LA DEMANDA Y CAUSAL DE RECHAZO DE LA MISMA EN LA JURISDICCION CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA.**

La jurisprudencia ha señalado que, *"el presupuesto procesal de caducidad es entendido como aquel "fenómeno cuya ocurrencia depende del cumplimiento del término perentorio establecido para ejercer las acciones ante la jurisdicción derivadas de los actos, hechos, omisiones u operaciones de la administración, sin que se haya ejercido el derecho de acción por parte del interesado. De lo anterior se concluye que la caducidad ocurre por la inactividad de quien tiene el deber de demandar en el tiempo permitido para hacerlo, para no perder el derecho de ejercer la acción, lo cual no genera un pronunciamiento de fondo por parte de las autoridades judiciales"*<sup>5</sup>.

La Corte Constitucional en sentencia C- 781 de 1999 M.P. Carlos Gaviria Díaz y la C-115 de 1998 M.P. Hernando Herrera Vergara<sup>6</sup>, ha sostenido que:

*"La caducidad es la extinción del derecho a la acción por cualquier causa, como el transcurso del tiempo, de manera que si el actor deja transcurrir los plazos fijados por la ley en forma objetiva, sin presentar la demanda, el mencionado derecho fenece inexorablemente, sin que pueda alegarse excusa alguna para revivirlos. Dichos plazos constituyen una garantía para la seguridad jurídica y el interés general. Y es que la caducidad representa el límite dentro del cual el ciudadano debe reclamar del Estado determinado derecho; por ende, la actitud negligente de quien estuvo legitimado en la causa no puede ser objeto de protección, pues es un hecho cierto que quien, dentro de las oportunidades procesales fijadas por la ley ejerce sus derechos, no se verá expuesto a perderlos por la ocurrencia del fenómeno indicado."*

---

<sup>5</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda-Subsección B. Sentencia del 23 de septiembre de 2010. Expediente 1201-08. C.P Dra. Bertha Lucia Ramírez de Páez

<sup>6</sup> Que el despacho resalta y considera aplicables al caso concreto.

---

Así, la caducidad entendida como el plazo objetivo para incoar oportunamente de la acción judicial, opera cuando el término concedido para ejercitar la acción ha vencido, independientemente de consideraciones que no sean el sólo transcurso del tiempo. Óptica bajo la cual, se comprende que éste término no puede ser materia de convención ni de renuncia, pues, dado que es improrrogable, razón por la cual, la facultad de acudir al aparato jurisdiccional, comienza a contarse con el inicio del plazo prefijado en la ley, de tal forma que, nada obsta para que se ejercite desde el primer día, pero fenece indefectiblemente al terminar el lapso establecido por la Ley.

De suerte entonces, que quien opte por no ejercitar su pretensión en tiempo, perderá la oportunidad para que su conflicto sea ventilado judicialmente, facultándose al Juez de lo Contencioso Administrativo, en aplicación de lo señalado en el numeral 2 del artículo 169 de la ley 1437 de 2011, a rechazar de plano la demanda, cuando advierta en la revisión inicial de la demanda la configuración del supuesto temporal establecido por el legislador para el efecto.

En consonancia con lo anotado, tenemos que de acuerdo al numeral 2, literal d, del artículo 164 del CPACA, la oportunidad para presentar la demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, es de cuatro (4) meses, contados a partir del día siguiente a la **comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo**, según el caso.

De otra parte, el artículo 103 de la Ley 1437 de 2011, dispone en su inciso final:

*"...  
Quien acuda ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en cumplimiento del deber constitucional de colaboración para el buen funcionamiento de la administración de justicia, estará en la obligación de cumplir con las cargas procesales y probatorias previstas en este Código"*

La Corte Constitucional ha señalado sobre los deberes y cargas procesales que "La jurisprudencia ha distinguido de manera clara entre deberes, obligaciones y cargas procesales, así: "Son deberes procesales aquellos imperativos establecidos por la ley en orden a la adecuada realización del proceso y que miran, unas veces al Juez, otras a las partes y aun a los

---

terceros, y su incumplimiento se sanciona en forma diferente según quien sea la persona llamada a su observancia y la clase de deber omitido; se caracterizan porque emanan, precisamente, **de las normas procesales, que son de derecho público, y, por lo tanto, de imperativo cumplimiento.** Las obligaciones procesales son, en cambio, aquellas prestaciones de contenido patrimonial impuestas a las partes con ocasión del proceso, como las surgidas de la condena en costas. En tanto las cargas procesales son aquellas situaciones instituidas por la ley que comportan o demandan una conducta de realización facultativa, normalmente establecida en interés del propio sujeto y cuya omisión trae aparejadas para él consecuencias desfavorables, como la preclusión de una oportunidad o un derecho procesal e inclusive hasta la pérdida del derecho sustancial debatido en el proceso; las cargas procesales se caracterizan porque el sujeto a quien se las impone la ley conserva la facultad de cumplirlas o no, sin que el Juez o persona alguna pueda compelerlo coercitivamente a ello, todo lo contrario de lo que sucede con las obligaciones; de no, tal omisión le puede acarrear consecuencias desfavorables”<sup>7</sup>

Cargas procesales que son impuestas por el legislador en ejercicio de su derecho a la libertad configurativa, a quien por la cláusula general de competencia le corresponde regular los procedimientos judiciales y administrativos y que per se no implica una limitante al derecho fundamental al acceso a la administración de justicia, pues es plenamente razonable y admisible que la Ley asigne a las personas unas reglas para el ejercicio de sus derechos en el ámbito procesal.

Clausula General de competencia que deviene de los establecido en los numerales 1º y 2º del artículo 150 de la Constitución Política y que permite al legislador, entre otros aspectos, “(...) regular y definir entre los múltiples aspectos de su resorte legislativo, algunos de los siguientes elementos procesales: (i) el establecimiento de los recursos y medios de defensa que pueden intentar los administrados contra los actos que profieren las autoridades, -esto es, los recursos de reposición, apelación, u otros -, así como los requisitos y las condiciones de procedencia de los mismos.(ii) Las etapas procesales y los términos y formalidades que se deben cumplir en

---

<sup>7</sup> Sentencia C -279 de 2013.

---

cada uno de los procesos. (iii) La radicación de competencias en una determinada autoridad judicial, siempre y cuando el constituyente no se haya ocupado de asignarla de manera explícita en la Carta. (iv) Los medios de prueba y (v) los deberes, obligaciones y cargas procesales de las partes, del juez y aún de los terceros intervinientes, sea para asegurar la celeridad y eficacia del trámite, o para proteger a las partes o intervinientes, o para prevenir daños o perjuicios en unos u otros procesos”<sup>8</sup>

Dentro de esas cargas y deberes, el legislador al expedir la Ley 1437 de 2011, en su artículo 164, que regula como antes se mencionó el deber de presentar la demanda dentro del término exigido en la ley procesal para el ejercicio de la oportuno de la acción, teniendo claro que el incumplimiento del plazo para formular la demanda conlleva en el control de la misma, el rechazo de la demanda, ello aun en el evento en que la demanda haya sido remitida por jueces de otra jurisdicción, como quiera que la caducidad es una institución de orden procesal y derecho de público, la cual no es susceptible de disposición o ampliación por las partes ni por el Juez.

En estos, casos donde la demanda proviene de remisión de otra jurisdicción el análisis de caducidad, eso sí, se realiza teniendo en cuenta la fecha inicial de presentación de la demanda en el despacho que se consideró falta de jurisdicción o de competencia<sup>9</sup>.

En ese orden, cuando se efectúa el control formal de la demanda como acto introductorio del proceso, se pueden adoptar tres conductas por parte de Juez, admisión, inadmisión o rechazo<sup>10</sup>, señalando el artículo 169 de la Ley 1437 de 2011, que en caso de haber operado la caducidad la demanda deberá ser rechazada. Dispone textualmente, la norma:

**"ARTÍCULO 169. RECHAZO DE LA DEMANDA. Se rechazará la demanda y se ordenará la devolución de los anexos en los siguientes casos:**

**1. Cuando hubiere operado la caducidad.**

---

<sup>8</sup> Corte Constitucional Sentencia C-146 de 2015.

<sup>9</sup> Ver sentencia C 807 de 2009 Corte Constitucional

<sup>10</sup> Incluyendo aquí, la remisión cuando se carece de jurisdicción o de competencia al tenor del artículo 168 de la Ley 1437 de 2011.

2. Cuando habiendo sido inadmitida no se hubiere corregido la demanda dentro de la oportunidad legalmente establecida.

3. Cuando el asunto no sea susceptible de control judicial".

En Sentencia C- 146 de 2015, la Corte Constitucional expuso que el acceso a la administración de justicia no es un derecho ilimitado y absoluto, porque:

*"...En el mismo orden, la Corte ha señalado que el derecho al acceso a la administración de justicia no es ilimitado y absoluto, pues la ley contempla ciertas restricciones legítimas en cuanto a las condiciones de modo, tiempo y lugar para impulsar las actuaciones judiciales o administrativas[28]. En efecto, en la sentencia C-662 de 2004[29], esta Corporación citó a título de ejemplo, algunos de los límites que el legislador ha impuesto al acceso a la administración de justicia, como son los "límites temporales dentro de los cuales debe hacerse uso de las acciones judiciales, o los requisitos de procedibilidad para poner en movimiento el aparato judicial, - como exigir el agotamiento previo de la vía gubernativa -, o condiciones al acceso a la justicia, como la intervención mediante abogado o a la observancia de determinados requisitos de técnica jurídica".*

En orden de lo expuesto, en el sub judice la parte actora solicita el control judicial en nulidad y restablecimiento del derecho, del acto administrativo contenido en **el Oficio de fecha 29 de marzo de 2012.**

La demanda inicialmente fue formulada en la jurisdicción ordinaria laboral el día 22 de septiembre de 2014(folio 8), siendo esta la fecha que sirve para confrontar el ejercicio oportuno de la acción.

Confrontada la fecha del acto administrativo 29 de marzo de 2012 y la fecha en que fue incoada la demanda, 22 de septiembre de 2014, es evidente que la misma se encuentra afectada de caducidad, habida consideración que transcurrió en exceso el término de 4 meses establecido en el literal d numeral 2 del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, para el ejercicio valido de la acción contenciosa administrativa<sup>11</sup>.

La caducidad, es la institución jurídica procesal en virtud del cual el administrado pierde la facultad de acudir ante el órgano jurisdiccional por no haber ejercido su derecho dentro del término que señala la ley. Ello ocurre cuando el plazo concedido por el legislador para formular una demanda vence

---

<sup>11</sup> Decisión que no muta o cambia si se toma como fecha de conocimiento del acto administrativo el día 9 de marzo de 2012, data en el cual le fue otorgado poder al abogado demandante y en la cual se entiende notificado el actor por conducta concluyente, pues al otorgar poder conocer la decisión previa de la administración, pues no se olvide que aun en la demandas cursadas en la jurisdicción laboral, cuando se trate de enjuiciar una entidad pública se requiere el agotamiento de la reclamación previa al tenor del artículo 6 de la Ley 712 de 2011.

sin que se haya hecho ejercicio del derecho de acción. Dicho término, siguiendo las letras del H. Consejo de Estado, "está edificado sobre la conveniencia de señalar un plazo objetivo, invariable, para que quien considere ser titular de un derecho opte por accionar o no hacerlo en aras de la seguridad jurídica"<sup>12</sup>.

En ese orden, debe señalar la Sala que si bien la adecuación de la demanda efectivamente responde a la protección de la prevalencia del derecho sustancial, ello en manera alguna, permite soslayar los deberes procesales relativos a la caducidad como plazo objetivo y perentorio para el ejercicio oportuno de la pretensión de nulidad y restablecimiento<sup>13</sup>

Requisito que no responde, como se delimitó a una caprichosa interposición de trámites desacertados e innecesarios, o considerarse como un impedimento o limitante del acceso a la justicia, sino que por el contrario, se funda en la concesión de garantías legales y constitucionales para las partes y para la propia administración.

El H. Consejo de Estado ha manifestado que los deberes, obligaciones y cargas procesales no pueden desconocerse so pretexto de la prevalencia del derecho sustancial, señalando que:

*"Dentro de los distintos trámites judiciales es factible que la ley asigne a las partes, al juez y aún a terceros intervinientes, imperativos jurídicos de conducta dentro del proceso de distinta naturaleza... La observancia oportuna de los deberes, cargas y obligaciones procesales, se contribuye con la realización de los principios de economía, oportunidad, lealtad, imparcialidad y celeridad procesales. Su desconocimiento en modo alguno puede excusarse pretextando la prevalencia del derecho sustancial o el deber de evitar el exceso de ritual manifiesto, habida cuenta de que constituyen la garantía que asegura el correcto desenvolvimiento del debido proceso, como estructura a partir de la cual se imparte justicia en el Estado sometido al Derecho"<sup>14</sup>*

<sup>12</sup> Sentencia de 23 de junio de 2011 del H. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, C.P. Hernán Andrade Rincón, Rad. No. 23001-23-31-000-1998-09155-01(21093)

<sup>13</sup> Sobre adecuación de la demanda y caducidad, ver Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera-Subsección C. Radicación interna 39794. C.P Jaime Orlando Santofimio Gamboa: "Ahora bien, en aras de la prevalencia del derecho sustancial sobre el derecho formal, podría adecuarse la presente acción de reparación directa para procurar la nulidad del acto administrativo generador del perjuicio con el consiguiente reconocimiento de la indemnización, a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho. No obstante, ello no es posible como quiera que a la fecha de formulación de la demanda ya había operado la caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, la cual debía interponerse dentro del término de cuatro (4) meses contados a partir de la supresión del cargo ocupado por la demandante en la Contraloría Departamental de Santander, cuya concreción se efectuó con el Oficio No. 7922 del 30 de diciembre de 1999, suscrito por el Jefe Unidad Recursos Humanos de esa dependencia".

<sup>14</sup> Consejo de Estado, Sección Primera. Radicación número: 88001-23-33-000-2015-00027-01(AC). C. P. María Claudia Rojas L.

Siendo ello así, es evidente que en el presente asunto hay lugar al rechazo de la demanda, razón por la cual en ejercicio del poder de control temprano del proceso, y aplicando el numeral 1 del artículo 169 de la Ley 1437 de 2011, se confirmará el auto apelado que rechazó la demanda, pero bajo las razones aquí argumentadas.

En mérito de lo expuesto se,

### RESUELVE

**PRIMERO: CONFIRMAR el auto del 6 de mayo de 2016,** a través del cual se rechazó la demanda, pero bajo las razones expuestas en esta providencia.

**SEGUNDO:** Ejecutoriada esta providencia, regrésese el expediente al Juzgado de origen para lo pertinente.

Aprobado en sesión de la fecha, según acta No.

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



**CESAR ENRIQUE GÓMEZ CÁRDENAS**



**RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY**



**SILVIA ROSA ESCUDERO BARBOZA**