



## **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE**

### **SALA PRIMERA DE DECISIÓN ORAL**

Sincelejo, dos (2) de mayo de dos mil trece (2013)

**MAGISTRADO PONENTE:** LUIS CARLOS ALZATE RÍOS

**TEMAS:**

RECHAZO DE LA DEMANDA POR INADMISIÓN PREVIA SIN CORRECCIÓN OPORTUNA - FALTA DE REQUISITOS FORMALES – ALCANCE DEL PRINCIPIO DE PRIMACIA DEL DERECHO SUSTANCIAL FRENTE A LA EXIGENCIA DE REQUISITOS FORMALES – TRASLADO DE LA DEMANDA COMO FORMA DE MATERIALIZAR EL DERECHO FUNDAMENTAL DE CONTRADICCIÓN Y DEFENSA DEL DEMANDADO Y LOS INTERVINIENTES

**INSTANCIA:**

PRIMERA

### **1. ANTECEDENTES**

JOSÉ LUIS LASTRA HERNÁNDEZ presentó demanda en ejercicio del medio de control de NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO contra del MUNICIPIO DE GALERAS-SUCRE, en la que se pretende que se declare nulo el acto administrativo ficto producto de la petición elevada el 1 de diciembre de 2011.

La Corporación, actuando a través del Magistrado Ponente, decidió por auto del 12 de abril de 2013, notificado en el estado electrónico del 15 del mismo mes y



año, inadmitir la demanda, en atención a que la misma no cumplía con los requisitos formales, en especial:

1. Incumplir la carga consagrada en el artículo 166 numeral del C.P.A.C. en concordancia con el artículo 199 *ibídem*, reformado por el artículo 612 de la Ley 1564 de 2012, dado que deben anexarse las copias para realizar las notificaciones a las partes y terceros intervinientes, por lo que es obligación aportar dos (2) copias de la demanda y sus anexos para el traslado al demandado, dos (2) copias de la demanda y sus anexos para el traslado a la AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO, una (1) copia de la demanda y sus anexos para el traslado al MINISTERIO PÚBLICO y una (1) copia de la demanda para el ARCHIVO, dado que al DEMANDADO y a la ANDE se le envía una (1) copia de la demanda y sus anexos por servicio postal autorizado y se deja una (1) copia de la demanda y sus anexos a su disposición en SECRETARIA para el retiro de conformidad. Por lo tanto, hay un FALTANTE una (1) copia de la demanda y sus anexos y una (1) copia de la demanda.

Con fundamento en lo anterior, la Sala...

## 2. CONSIDERA

### 2.1. EL RECHAZO DE LA DEMANDA, PREVIA INADMISIÓN.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 170 del C.P.A.C.A., la demanda se inadmitirá a través de auto, indicando los defectos de que adolece, otorgando al demandante el plazo de 10 días para su corrección, so pena de rechazo de la misma.

En concordancia con lo anterior, el numeral 2 del artículo 169 *ibídem*, consagra como causal de rechazo de la demanda la inadmisión previa sin corrección



oportuna por parte del actor.

## 2.2. LOS REQUISITOS FORMALES Y EL TRASLADO DE LA DEMANDA COMO FORMA DE MATERIALIZAR EL DERECHO DE CONTRADICCIÓN DEL DEMANDADO

Sobre el punto, la Sala tuvo oportunidad de pronunciarse, en auto que por ser aplicable al caso concreto se trae a colación:

### **“4. CONSIDERACIONES**

*Con el fin de dilucidar el tema puesto a consideración de la Sala, en primer lugar, se tratará, en términos generales, el tema del exceso ritual, en segundo la primacía del derecho sustancial y su alcance al interior de los procesos, una vez hecho lo anterior, se entrará a estudiar si conforme a los argumentos de la parte apelante, el Juez de instancia obró de conformidad con establecido en el C.P.A.C.A y el C.G.P.*

#### **4.1. DEFECTO PROCEDIMENTAL POR EXCESO RITUAL MANIFIESTO:**

*El artículo 228 de la C.P. establece:*

**“ARTICULO 228.** *La administración de Justicia es función pública. Sus decisiones son independientes. Las actuaciones serán públicas y permanentes con las excepciones que establezca la ley y en ellas prevalecerá el derecho sustancial. Los términos procesales se observarán con diligencia y su incumplimiento será desconcentrado y autónomo”.* (Negrillas de la Sala).

*Por su parte la Corte Constitucional en reiteradas jurisprudencias ha determinado lo concerniente al exceso ritual en sentencia del 16 de marzo de 2012:*

*“En esta oportunidad, la Sala encuentra pertinente profundizar en el defecto procedimental por exceso ritual manifiesto, apoyándose para tal efecto en varias sentencias de la línea que se han referido puntualmente al tema.*

*En línea de principio, importa mencionar que según establecen los artículos 228 de la Constitución Política y 4º del Código de Procedimiento Civil, en las actuaciones de la administración de justicia debe prevalecer la aplicación del derecho sustancial, al punto que el juez al momento de interpretar la ley procesal, debe tener en cuenta que el objeto de los procedimientos es la efectividad de los derechos reconocidos en las normas sustanciales. Quiere ello decir que, las*



**formas no deben convertirse en un obstáculo para la efectividad del derecho sustancial, sino que deben propender por su realización.** (Negrillas Propias).

Pues bien, la providencia fundadora de la línea sobre exceso ritual manifiesto es la sentencia T-1306 de 2001 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra)<sup>[24]</sup>, en la cual se señaló que si bien los jueces deben regirse por un marco jurídico preestablecido en el que se solucionen los conflictos de índole material que presentan las partes, no lo es menos que **“si el derecho procesal se torna en obstáculo para la efectiva realización de un derecho sustancial reconocido expresamente por el juez, mal haría éste en darle prevalencia a las formas haciendo nugatorio un derecho del cual es titular quien acude a la administración de justicia y desnaturalizando a su vez las normas procesales cuya clara finalidad es ser medio para la efectiva realización del derecho material”**. En esa sentencia, se definió el exceso ritual manifiesto como **“aquel que se deriva de un fallo en el cual haya una renuncia consciente de la verdad jurídica objetiva evidente en los hechos, por extremo rigor en la aplicación de las normas procesales convirtiéndose así en una inaplicación de la justicia material”**. (Negrillas Propias).

Posteriormente, en la sentencia T-974 de 2003 (MP Rodrigo Escobar Gil), la Corte amparó los derechos fundamentales del accionante al debido proceso y de acceso a la administración de justicia, en armonía con los principios constitucionales de celeridad procesal y de prevalencia del derecho sustancial sobre las formas, al concluir que el juez (i) al ignorar manifiesta y ostensiblemente una prueba, cuya valoración tenía la capacidad inequívoca de modificar el sentido del fallo y, (ii) al hacer una interpretación incorrecta y desproporcionada de las normas aplicables al caso y otorgarle a la oponibilidad mercantil un efecto sancionatorio no previsto en el ordenamiento procesal, había incurrido en una vía de hecho **“en la interpretación judicial”**, en desmedro de los derechos sustantivos en litigio. En aquel entonces indicó:

**“Por consiguiente, aun cuando los jueces gozan de libertad para valorar el material probatorio con sujeción a la sana crítica, no pueden llegar al extremo de desconocer la justicia material, bajo la suposición de un exceso ritual probatorio contrario a la prevalencia del derecho sustancial (art. 228 C.P). Por ello, es su deber dar por probado un hecho o circunstancia cuando de dicho material emerge clara y objetivamente su existencia.** (Negrillas Propias).

38. Adicionalmente, el sistema de libre apreciación resulta proporcional cuando su ejercicio no supone el sacrificio de otros principios o derechos constitucionales más importantes. Por ejemplo, la sujeción a la libre apreciación no puede conducir a un interpretación formalmente restrictiva de la prevalencia de los derechos sustantivos en litigio. Así, en Sentencia C-029 de 1995 (M.P. Jorge Arango Mejía), la Corte



sostuvo que: ‘(...) Cuando el artículo 228 de la Constitución establece que en las actuaciones de la Administración de Justicia ‘prevalecerá el derecho sustancial’, está reconociendo que el fin de la actividad jurisdiccional, y del proceso, es la realización de los derechos consagrados en abstracto por el derecho objetivo y, por consiguiente, la solución de los conflictos de intereses. Es evidente que en relación con la realización de los derechos y la solución de los conflictos, el derecho procesal, y específicamente el proceso, es un medio’. (...)

46. Como se dijo anteriormente, se incurre en una vía de hecho en la interpretación judicial cuando el juez adopta una decisión en desmedro de los derechos sustantivos en litigio<sup>[25]</sup>.<sup>11</sup>

Igualmente la Corte Constitucional mediante sentencia del 15 de Mayo de 2012 manifestó:

‘En principio, 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 absoluto se configura cuando “el funcionario judicial se aparta por completo del procedimiento establecido legalmente para el trámite de un asunto específico, ya sea porque: i) se ciñe a un trámite completamente ajeno al pertinente -desvía el cauce del asunto-, o ii) omite etapas sustanciales del procedimiento establecido legalmente afectando el derecho de defensa y contradicción de una de las partes del proceso”<sup>[15]</sup>.

Por su parte, el defecto procedimental puede estructurarse por exceso ritual manifiesto cuando “(...) un funcionario utiliza o concibe los procedimientos como un obstáculo para la eficacia del derecho sustancial y por esta vía, sus actuaciones devienen en una denegación de justicia”; es decir:

“el funcionario judicial incurre en un defecto procedimental por exceso ritual manifiesto cuando (i) no tiene presente que el derecho procesal es un medio para la realización efectiva de los derechos de los ciudadanos, (ii) renuncia conscientemente a la verdad jurídica objetiva pese a los hechos probados en el caso concreto, (iii) por la aplicación en exceso rigurosa del derecho procesal, (iv) pese a que dicha actuación devenga en el desconocimiento de derechos fundamentales”<sup>[16]</sup>. (Subrayado fuera del texto).<sup>12</sup>

<sup>1</sup> Sentencia T-213/2012 del 16 de Marzo de 2012. Magistrado Ponente LUIS ERNESTO VARGAS SILVA.

<sup>2</sup> Sentencia T-352/2012 del 15 de Mayo de 2012. Magistrado Ponente JORGE IGNACIO PRETEL CHALJUB



#### **4.2 PRIMACÍA DEL DERECHO SUSTANCIAL:**

Por otro lado la Corte Constitucional a través de sentencia del 26 de febrero de 2010 argumento y especifica sobre el principio de la primacía del derecho sustancial:

##### ***“5. El principio de prevalencia del derecho sustancial sobre el derecho procesal y de instrumentalidad de las formas.<sup>[31]</sup>***

5.1. La Constitución<sup>[32]</sup> señala que en todas las actuaciones públicas, como lo es la administración de justicia, debe prevalecer el derecho sustancial. En efecto, dicha primacía deviene directamente del Estado Social de Derecho, el cual como principio fundante del Estado, permite entender que su objetivo principal es la salvaguarda de los derechos fundamentales en perjuicio de cualquier instrumentalidad o forma que lo impida. Por ende, al interior de un trámite judicial no se puede hacer valer primero el formalismo sobre la solución justa de los casos, <sup>[33]</sup> por el contrario, las formas solo deben ser tenidas como medios a través de los cuales se amparan los derechos subjetivos de los sujetos procesales.

5.2. Al respecto la jurisprudencial<sup>[34]</sup> constitucional ha indicado:

*“En este contexto, los principios de prevalencia del derecho sustancial sobre el derecho procesal y el de instrumentalidad de las formas implican que las normas procesales deben interpretarse teleológicamente al servicio del fin sustantivo, sin que ello implique que sean irrelevantes o que deban ser ignoradas, pues como ya fue analizado, ellas constituyen garantía del derecho al debido proceso de las partes, de modo que norma y contenido son inseparables para efectos de hacer efectivo este derecho.<sup>[35]</sup>*

*Lo anterior lleva a concluir que de estos principios se desprende la regla según la cual si en el transcurso de un proceso judicial se ha omitido una formalidad, siempre que el fin sustantivo del procedimiento se haya cumplido y no se haya vulnerado el derecho de defensa de las partes que resulten afectadas con la decisión, debe entenderse que la irregularidad ha sido convalidada.”<sup>3</sup>*

*Para la Sala, cuando el artículo 228 de la C.P. establece que en las actuaciones de la Administración de Justicia prevalecerá el derecho sustancial, está reconociendo que el fin de la actividad jurisdiccional, y del proceso, es la realización de los derechos consagrados en abstracto por el derecho objetivo, y, por consiguiente, la solución de los conflictos de intereses. Es evidente que en relación con la realización de los derechos y la solución de los conflictos, el derecho procesal, y específicamente el proceso, es un medio.*

*Por su parte, esta norma que parece ser novedosa con el advenimiento de la Constitución de*

---

<sup>3</sup> Sentencia T-114/10 del 26 de Febrero de 2010. Magistrado Ponente Mauricio González Cuervo.



1991, tiene su claro antecedente legal en el mismo Código de Procedimiento Civil, estatuto normativo este que resulta ser el proceso residual y normativa aplicable a todos los procesos por las remisiones que realizan de forma expresa los otros estatutos adjetivos. En el mencionado código encontramos la siguiente norma:

**“Artículo 4: Interpretación de las normas procesales:** Al interpretar la ley procesal, el juez deberá tener en cuenta que el objeto de los procedimientos es la efectividad de los derechos reconocidos por la ley sustancial. Las dudas que surjan en la interpretación de las normas del presente Código, deberán aclararse mediante la aplicación de los principios generales de derecho procesal, de manera que se cumpla la garantía constitucional del debido proceso, se respete el derecho de defensa y se mantenga la igualdad de las partes.”

No obstante lo anterior, no se trata de la eliminación de todas las formas al interior de los procesos, dado que estas materializa una garantía y derecho fundamental, el debido proceso, por lo que las formas que pretendan materializar este, el debido proceso, deben mantenerse, así de ello se derive el sacrificio del derecho sustancial de alguna de las partes.

En concordancia con toda la normativa planteada, el artículo 166 del C.P.A.C.A. establece los anexos obligatorios de la demanda contencioso administrativa y en su numeral 5, consagra que junto que con la demanda deberá acompañarse:

“5. Copias de la demanda y de sus anexos para la notificación a las partes y al Ministerio Público”.

Por su parte, el artículo 610 del C.G.P. establece:

**“Artículo 610.** Intervención de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. En los procesos que se tramiten ante cualquier jurisdicción, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, podrá actuar en cualquier estado del proceso ...”

Igualmente el artículo 612 ibídem, modificó el artículo 199 del C.P.A.C.A., consagrando:

**“Artículo 612.** Modifíquese el Artículo 199 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

“Artículo 199. Notificación personal del auto admisorio y del mandamiento de pago a entidades públicas, al Ministerio Público, a personas privadas que ejerzan funciones públicas y a particulares que deban estar inscritos en el registro mercantil. El auto admisorio de la demanda y el mandamiento de pago contra las entidades públicas y las personas privadas que ejerzan funciones propias del Estado se deben notificar personalmente a sus representantes legales o a quienes estos hayan delegado la facultad de recibir notificaciones, o directamente a las personas naturales, según el



*caso, y al Ministerio Público, mediante mensaje dirigido al buzón electrónico para notificaciones judiciales a que se refiere el artículo 197 de este código.*

*De esta misma forma se deberá notificar el auto admisorio de la demanda a los particulares inscritos en el registro mercantil en la dirección electrónica por ellos dispuesta para recibir notificaciones judiciales.*

*El mensaje deberá identificar la notificación que se realiza y contener copia de la providencia a notificar y de la demanda.*

*Se presumirá que el destinatario ha recibido la notificación cuando el iniciador recepcione acuse de recibo o se pueda por otro medio constatar el acceso del destinatario al mensaje. El secretario hará constar este hecho en el expediente.*

*En este evento, las copias de la demanda y de sus anexos quedarán en la secretaría a disposición del notificado y el traslado o los términos que conceda el auto notificado, sólo comenzarán a correr al vencimiento del término común de veinticinco (25) días después de surtida la última notificación. Deberá remitirse de manera inmediata y a través del servicio postal autorizado, copia de la demanda, de sus anexos y del auto admisorio, sin perjuicio de las copias que deban quedar en el expediente a su disposición de conformidad con lo establecido en este inciso.*

*En los procesos que se tramiten ante cualquier jurisdicción en donde sea demandada una entidad pública, deberá notificarse también a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, en los mismos términos y para los mismos efectos previstos en este artículo. En este evento se aplicará también lo dispuesto en el inciso anterior.*

*La notificación de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado se hará en los términos establecidos y con la remisión de los documentos a que se refiere este artículo para la parte demandada.”*

*Dando aplicación a los artículos del Código General del Proceso y Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, los traslados de la demanda para su correspondiente notificación deben ser aportados junto con el escrito de la demanda, como anexo obligatorio de aquella, y no cuando se va a realizar las correspondientes notificaciones después del pago del arancel, como argumenta la parte apelante.*

*Advierte la Sala que el Juzgado no hizo alusión en los autos, a lo consignado en el artículo 612 del C.G.P., el cual establece que se deberán dejar copias de la demanda y de sus anexos en la secretaria a disposición del notificado, lo cual indica que también hacia falta los traslados requeridos para ser dejados en la secretaria del despacho y los que se deben enviar por correo tradicional al demandado y a la AGENCIA NACIONAL PARA LA DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO.*

*Ahora bien, el simple hecho de aportar unas copias de la demanda puede ser interpretado como una simple nimiedad o una formalidad excesiva. Para la Sala este requisito formal se*



*encuentra en franca unión con el derecho al debido proceso del demandado y de los intervinientes, obligatorio el MINISTERIO PÚBLICO y potestativo la AGENCIA NACIONAL PARA LA DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO, dado que dicha forma pretende garantizar la publicidad del primer acto procesal como lo es la admisión de la demanda, con el fin de que ellos tengan la oportunidad procesal real de conocer el auto admisorio, la demanda y sus anexos, y de allí, ejercer en debida forma el derecho de contradicción y defensa, el que hace parte integral del contenido esencial del derecho fundamental al debido proceso, por lo que no se trata de la forma por la forma, como lo pretende hacer ver el impugnante, sino un medio procesal para garantizar un derecho fundamental de las partes e intervinientes al interior del proceso contencioso administrativo.*

*Resalta la Sala que el ejercicio del derecho de acción lleva consigo el cumplimiento del deber de colaboración con la administración de justicia, en aras de propender por el desenvolvimiento adecuado del proceso, por lo que las partes deben cumplir con las cargas procesales que sobre ellas pesan, y así lo consagra el artículo 103 inc. Final del C.P.A.C.A., norma que por su importancia la Corporación transcribe:*

*“Artículo 103. Objeto y principios. Los procesos que se adelanten ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo tienen por objeto la efectividad de los derechos reconocidos en la Constitución Política y la ley y la preservación del orden jurídico.*

*En la aplicación e interpretación de las normas de este Código deberán observarse los principios constitucionales y los del derecho procesal.*

*En virtud del principio de igualdad, todo cambio de la jurisprudencia sobre el alcance y contenido de la norma, debe ser expresa y suficientemente explicado y motivado en la providencia que lo contenga.*

*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.**”*  
(Negrillas de la Sala).

*Por lo anterior, el incumplimiento de la carga procesal<sup>4</sup> de no aportar los traslados necesarios, se materializa en una consecuencia negativa para la parte demandante, tal como lo consagra el artículo 169 numeral 2 del C.P.A.C.A. que no es otra sino el rechazo. Igualmente, la no entrega de la totalidad de los traslados necesarios sería violatorio al derecho*

---

<sup>4</sup> Por carga procesal entendemos como aquél imperativo que emana de las normas procesales con ocasión al proceso, en cabeza de las partes, no exigible coercitivamente y cuya no ejecución acarrea para el renuente, consecuencias jurídico procesales desfavorables. Para mayor ilustración ver DEVIS ECHANDIA, Hernando. COMPENDIO DE DERECHO PROCESAL. Teoría General del Proceso. Bogotá: Editorial ABC, 1981, tomo I, p. 10. QUINTERO, Beatriz y PRIETO, Eugenio. Teoría General del Proceso. Bogotá: Editorial Temis 2000, p. 460.



*de contradicción, en razón a que la entidad o entidades no tendrían la oportunidad de conocer y contradecir los argumentos y pruebas de la parte demandante.”<sup>5</sup>*

Por lo anterior, para la Sala, el incumplir con allegar las copias necesarias para realizar el traslado de la demanda no constituye un simple defecto formal del que se pueda hacer caso omiso, sino que es el incumplimiento de una carga de la que depende la materialización del derecho fundamental de defensa de la parte demandada, que da lugar claramente al rechazo de la demanda.

### 2.3. EL CASO CONCRETO

La Sala observa que, tal como se expuso en los antecedentes, la demanda fue previamente inadmitida, indicando cada uno de los defectos de que adolecía, sin que el accionante hubiera subsanado los mismos, tal como consta en el expediente (fol. 37), razones suficientes para que se ordene el rechazo de la misma y la devolución de sus anexos, como en efecto se hará.

**DECISIÓN:** En mérito de lo manifestado, la **SALA PRIMERA DE DECISIÓN ORAL DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE SUCRE,**

---

<sup>5</sup> Auto de segunda instancia del 11 de octubre de 2012, MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO, RADICACIÓN: 70-001-33-33-001-2012-00037-01. DEMANDANTE: RAFAEL DE LOS REYES TUIRÁN. DEMANDADO: MUNICIPIO DE SINCELEJO, SUCRE. M.P. LUIS CARLOS ALZATE RÍOS. <http://www.ramajudicial.gov.co/csj/downloads/UserFiles/File/SUCRE/TRIBUNAL%20ADMINISTRATIVO%20DE%20SUCRE/BOLETINES%20-%20DECISIONES%20SALA%20-%20DR%20LUIS%20CARLOS%20ALZATE%20%20RIOS/2012-37-01%20RECHAZO%20POR%20NO%20TRASLADOS%20CONFIRMA.pdf> consultada el 30-04-2013, 9:11 a.m.



**RESUELVE:**

**PRIMERO: RECHÁCESE** la anterior demanda, por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: DEVUÉLVASE** al interesado o a su apoderado la demanda y sus anexos, sin necesidad de desglose.

**TERCERO:** En firme este auto, **CANCÉLESE** su radicación y **ARCHÍVESE** el expediente, previas las anotaciones correspondientes en los libros radicadores y el sistema de información judicial SIGLO XXI.

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 No. 43.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**Los Magistrados,**

**LUIS CARLOS ALZATE RÍOS**

**CÉSAR E. GÓMEZ CÁRDENAS**

**MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ**