

Cartagena de Indias, D. T. y C., treinta y uno (31) de agosto de dos mil veintitrés (2023).

I-. IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, RADICACIÓN Y PARTES INTERVINIENTES

Medio de control	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Radicado	13001-33-33-013-2022-00146-01
Demandante	OSCAR JOSUÉ LINDO SIERRA
Demandado	DISTRITO DE CARTAGENA - DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE SALUD - DADIS
Tema	Revoca rechazo de demanda por caducidad - Con el recurso de alzada se acreditó el agotamiento de la conciliación dentro del término de caducidad que suspendió el mismo con su realización, habiendo presentado la demanda de forma oportuna - Prevalencia del derecho sustancial sobre el formal y la prohibición de exceso de formalismo.
Magistrado Ponente	MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ.

II-. PRONUNCIAMIENTO

La Sala Fija de Decisión No. 004 del Tribunal Administrativo de Bolívar resuelve el recurso de apelación presentado por la parte demandante¹ contra el auto de fecha catorce (14) de abril de dos mil veintidós (2023)², proferido por el Juzgado Décimo Tercero Administrativo del Circuito de Cartagena.

III. ANTECEDENTES

3.1. Auto apelado³.

El A-quo mediante providencia del 14 de abril de 2023 decidió rechazar la demanda de referencia, por caducidad.

Como sustento de su decisión, en primer lugar, hizo un recuento de las actuaciones surtidas al interior del proceso; explicó que, mediante auto del 17 de enero de 2023 se inadmitió la demanda y se le concedió el término de 10 días para aportar el acta de conciliación celebrada, habiéndose notificado el proveído por estado electrónico el 23 de enero del año en curso. El plazo para subsanar la demanda empezó a correr una vez vencidos 2 días hábiles siguientes a la remisión del correo electrónico, es decir, del 26 de enero al 08 de febrero de 2023.

La parte actora allegó escrito de corrección de la demanda el 25 de enero de 2023, dentro del término concedido, dentro del cual la accionante solo se limitó a señalar la fecha en la que presentó la solicitud de conciliación extrajudicial y el día en el cual se expidió la constancia, pero no acompañó la

¹ Doc. 11 cdno primera Instancia exp. Dig.

² Doc. 09 cdno primera Instancia exp. Dig.

³ Ibídem.

13001-33-33-013-2022-00146-01

petición radicada ante la Procuraduría General de la Nación, ni la certificación emitida por el Ministerio Público delegado en la jurisdicción contenciosa administrativa.

En ese orden, la A-quo tuvo por demostrada la caducidad de la acción, como quiera que el acto administrativo acusado fue notificado el 05 de noviembre de 2021, contando la demandante con el término de 4 meses siguientes para presentar la demanda, lapso que corrió hasta el 06 de marzo de 2022. Sin embargo, la demanda fue presentada el 04 de mayo de dicha anualidad, cuando ya había caducado la acción, pues no se demostró la suspensión del término de caducidad del medio de control.

3.2. Fundamentos del recurso de apelación⁴.

La parte demandante se opuso a la decisión anterior, argumentando que si agotó la conciliación prejudicial y por tanto, tuvo la virtualidad de suspender el término de caducidad, no obstante, reconoce que, pese a haber adjuntado la constancia de su celebración por un error en el uso de los sistemas y programas tecnológicos, esta no aparece adjunta.

Explicó que si bien, era una carga del demandante aportar los documentos para soportar lo manifestado en el memorial, debe prevalecer el derecho sustancial ante el formal, por estar involucrados derechos fundamentales como el acceso a la administración de justicia y el debido proceso los cuales no pueden ser desconocidos por exceso de ritual manifiesto, máxime si se tiene en cuenta que dentro del escrito, la parte demandante brindó información sobre las fechas en las cuales se presentó la solicitud de conciliación y el día en el que la audiencia se llevó a cabo, haciendo un cómputo del término de caducidad y su suspendiesen, que daban cuenta de la presentación oportuna de la demanda.

Además, manifestó que el A-quo haciendo uso de sus poderes podía solicitar la constancia requerida, al contar con la información sobre el proceso, por lo que su decisión constituye una denegatoria de justicia y violación directa a la constitución que atenta contra los derechos fundamentales de la actora, pues con esta se genera la imposibilidad de volver a presentar el medio de control por esta razón el juez incurre en una.

IV. CONSIDERACIONES

4.1. Control de legalidad

Tramitada la segunda instancia y dado que, no se observa causal de nulidad, impedimento o irregularidad que pueda invalidar lo actuado, se procede a decidir la controversia suscitada entre las partes.

4.2. Competencia

⁴ Doc. 11 cdno primera Instancia exp. Dig.

13001-33-33-013-2022-00146-01

Es competente esta Sala de Decisión para conocer el presente proceso en segunda instancia, por disposición de lo dispuesto en los artículos 125, 153 y 243 numeral 1 del CPACA.

4.3. Problema jurídico:

La Sala procederá a realizar el análisis del caso de marras, centrando su estudio en los argumentos de la apelación realizada por la parte demandante, por lo que se deberá responder el siguiente problema jurídico:

¿Se debe revocar el rechazo de la demanda por caducidad, considerando que la parte demandante no allegó la constancia de conciliación que demostrara la suspensión del término de caducidad con la demanda, ni con su subsanación por un error involuntario, pero sí lo hizo con la presentación del recurso de alzada?

4.4. Tesis de la Sala

Esta Sala REVOCARÁ el auto apelado que rechazó la demanda por caducidad, como quiera que la parte accionante, con el recurso de alzada acreditó el agotamiento de la conciliación dentro del término de caducidad y suspendió el mismo con su realización, habiendo presentado la demanda de forma oportuna. En ese sentido, se ORDENARÁ al Juzgado de primera instancia proceder con el estudio de admisión de la demanda, con el propósito de garantizar el acceso a la administración de justicia de los demandantes, y la prevalencia del derecho sustancial frente al formal

4.5. Marco normativo y jurisprudencial.

4.5.1. Inadmisión y rechazo de la demanda.

El C.P.A.C.A., dispone que la presentación de la demanda en forma, está precedida del cumplimiento de unos requisitos previos a demandar (artículo 161), el contenido del escrito de la demanda (artículos 162 y 165) y los anexos que se deben acompañar con la demanda (artículos 166 y 167).

Se advierte que el artículo 170 del C.P.A.C.A., impone la inadmisión de la demanda cuando la misma carezca de los requisitos y formalidades señalados en la Ley, los cuales deberán ser corregidos por la parte demandante en un término de diez (10) días hábiles siguientes a la notificación de la providencia que ordene la subsanación de la demanda. En concordancia con el tema que nos ocupa, el artículo 169 del CPACA, determinó los casos en los cuales será procedente el rechazo de la demanda indicando:

“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.*
- 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"

De todo lo anterior, se colige que, al momento de decidir sobre la admisión de la demanda, el Juez debe observar las causales taxativas de inadmisión y rechazo contempladas en la Ley, con el propósito de garantizar el debido proceso y el acceso a la administración de justicia, otorgando certeza y seguridad a los sujetos procesales, y por ende, evitando fallos inhibitorios por falta de presupuestos procesales, por el contrario, deberá el Juez verificar el cumplimiento de todas las formalidades encaminadas a que la litis pueda resolverse de fondo, en el marco de las garantías procesales de las partes.

Así las cosas, resulta claro que, si advertida la omisión de alguno de los requisitos de procedibilidad por el Juez en el auto inadmisorio, el demandante no acredita su cumplimiento dentro del término establecido, deberá el Juez rechazar la demanda, bajo el imperio de la Ley

4.5.2 Cómputo del término del medio de control de nulidad y restablecimiento de derecho.

La caducidad de la acción contenciosa administrativa como instituto procesal tiene fundamento y sustento en el artículo 228 de la Constitución Política. Con base en el sustrato constitucional se determina la aplicación de los términos procesales en el ordenamiento jurídico, buscando ante todo la protección material de los derechos y la resolución definitiva de los conflictos suscitados, Dicha figura, es de estricto orden público y de obligatorio cumplimiento, innegociable e irrenunciable en cuanto implica el reconocimiento normativo de un término habilitador para el ejercicio de ciertas acciones judiciales. En esta perspectiva, el transcurso del tiempo, sin que se haya hecho uso de la acción judicial, genera la pérdida de la posibilidad de demandar en la vía jurisdiccional.

En lo atinente a la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, el artículo 138 del CPACA ha dispuesto lo siguiente:

"Artículo 138: Nulidad y restablecimiento del derecho. Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La nulidad procederá por las mismas causales establecidas en el inciso segundo del artículo anterior.

Igualmente podrá pretenderse la nulidad del acto administrativo general y pedirse el restablecimiento del derecho directamente violado por este al particular demandante o la reparación del daño causado a dicho particular por el mismo, siempre y cuando la demanda se presente en tiempo, esto es, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su publicación. Si existe un acto intermedio, de ejecución o cumplimiento del acto general, el término anterior se contará a partir de la notificación de aquel"

Así mismo, esa norma en su artículo 164 numeral 2 literal d), prescribe:



13001-33-33-013-2022-00146-01

“Artículo 164. Oportunidad para presentar la demanda. La demanda deberá ser presentada: 2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad:

(...)

d) Cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho, la demanda deberá presentarse dentro del término de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo, según el caso, salvo las excepciones establecidas en otras disposiciones legales

(...)”

De la anterior, se desprende que el término de caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, corresponde a cuatro (4) meses, contados a partir del día siguiente de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto demandado.

Por su parte, el artículo 118 inciso 7 del CGP, aplicable a esta jurisdicción en virtud de lo consagrado en el artículo 306 del CPACA, reza lo siguiente:

“Artículo 118: Cómputo de términos

(...) “Cuando el término sea de meses o de años, su vencimiento tendrá lugar el mismo día que empezó a correr del correspondiente mes o año. Si este no tiene ese día, el término vencerá el último día del respectivo mes o año. Si su vencimiento ocurre en día inhábil se extenderá hasta el primer día hábil siguiente(...)”

En este punto, cabe resaltar que Decreto 1069 de 2015⁵, reglamentó en su Capítulo 3, Sección 1, Subsección 1, la conciliación extrajudicial en materia contenciosa administrativa, estableciendo en su artículo 2.2.4.3.1.1.2⁶ que las personas jurídicas de derecho público, a través de sus representantes legales o por conducto de apoderado judicial, podrán conciliar en forma total o parcial, prejudicial o judicialmente, todos aquellos asuntos de carácter particular y de contenido económico, de los cuales tenga o deba tener conocimiento la Jurisdicción Contenciosa Administrativa a través de las acciones previstas en los artículos 138, 140 y 141 del CPACA- estas son, nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales, salvo las excepciones contempladas en dicho artículo⁷.

Ahora bien, la solicitud de conciliación extrajudicial tiene la virtualidad de suspender el término de caducidad de la acción a partir de la fecha de su presentación, conforme a lo establecido en el artículo 21 de la Ley 640 de 2001 y el artículo 2.2.4.3.1.1.3. del Decreto 1069 de 2015, hasta que (i) se dé el acuerdo conciliatorio, se registre el acta de conciliación cuando dicho trámite se requiera por mandato de la ley, (ii) se expidan las constancias a las que se refiere el artículo 2º de la mencionada ley, o (iii) se venza el término de tres

⁵ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho, y se compiló entre otros el Decreto 1716 de 2009 reglamentario del artículo 13 de la Ley 1285 de 2009, el artículo 75 de la Ley 446 de 1998 y del Capítulo V de la Ley 640 de 2001.

⁶ Modificado por el artículo 1 del Decreto Nacional 1167 de 2016.

⁷ (i) los asuntos que versen sobre conflictos de carácter tributario, (ii) aquellos que deban tramitarse mediante el proceso ejecutivo de que trata el artículo 75 de la Ley 80 de 1993, salvo las excepciones específicas establecidas en dicha ley; y (iii) los asuntos en los cuales la correspondiente acción haya caducado.

13001-33-33-013-2022-00146-01

meses, dispuestos para surtir la conciliación, contados a partir de la presentación de la solicitud; lo que ocurra primero.

Cuando ocurra cualquiera de las circunstancias antes dichas, a partir del día siguiente se reanuda la contabilización del término de la caducidad para interponer el medio de control que sea procedente para el caso en concreto.

4.6 Análisis de las pruebas frente al caso en concreto.

En primer lugar, se destaca que, la providencia del 14 de abril de 2023⁸, fue notificada mediante estado electrónico del 09 de mayo del año en curso, habiéndose comunicado el mismo a las partes vía correo electrónico en la misma fecha⁹. Por su parte, el recurso de alzada fue interpuesto el 10 de mayo de 2023¹⁰, dentro del término legal de tres días siguientes concedidos para el efecto, por lo que resulta procedente el estudio de fondo del asunto.

Ahora bien, teniendo en cuenta los argumentos expuestos en la apelación, corresponde a la Sala estudiar si en el *sub lite*, ha operado la figura de caducidad, o si, por el contrario, la demanda fue presentada dentro de la oportunidad legal.

Como quedó expuesto en los antecedentes de esta providencia, la A quo inadmitió la demanda por no haberse allegado la constancia de agotamiento de la conciliación como requisito de procedibilidad que permitiera, a su vez, determinar la caducidad del medio de control instaurado. Con posterioridad, rechazó la demanda, teniendo por demostrada la caducidad por cuanto con la subsanación la parte demandante no allegó el documento requerido.

Revisados los anexos acompañados con el escrito de apelación¹¹, se observa que la parte actora, sí aportó el acta de conciliación con el objeto de demostrar la no caducidad de la acción, sin embargo, la constancia de conciliación no fue allegada al Juzgado Décimo Tercero Administrativo del Circuito de Cartagena en primera instancia, ni con la presentación de la demanda ni dentro del término legal para la debida subsanación de esta, constituyendo entonces, la falta de acreditación de este requisito de procedibilidad, un impedimento para adelantar el trámite previsto para el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho

En ese sentido, no tenía el A quo, forma alguna de tener certeza sobre el cumplimiento de la mencionada exigencia legal, y determinar la suspensión del término de caducidad, al no obrar dentro del proceso prueba de ello. Si bien, le asiste razón al accionante al sostener que los jueces ostentan poderes especiales en su función de administrar justicia y como directores del proceso, pero estos no pueden ser usados para contrariar el ordenamiento jurídico

⁸ Doc. 09 cdno primera Instancia exp. Dig.

⁹ Doc. 10 cdno primera Instancia exp. Dig.

¹⁰ Doc. 11 cdno primera Instancia exp. Dig.

¹¹ Ibidem

13001-33-33-013-2022-00146-01

sustrayendo a las partes de los deberes procesales que les corresponden, máxime cuando se demuestra el pleno conocimiento que la actora tenía sobre su obligación de aportar dicho documento al proceso.

Por lo anterior, correspondía al Juez, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 169 del C.P.A.C.A., rechazar la demanda, pero no por caducidad sino en virtud de la falta de cumplimiento del numeral 2 de dicha normativa, consiente en la falta de corrección de la demanda, puesto que, con anterioridad, mediante la providencia del 07 de enero de 2023¹², había indicado a la parte accionante los errores advertidos, concediéndole la oportunidad legal para efectos de su subsanación, por lo que la parte actora debió cumplirlas dentro del término otorgado para ello, debiendo soportar la consecuencia forzosa de haber incumplido lo ordenado.

En este punto, es preciso advertir que, los errores involuntarios no justifican la desatención de los términos perentorios dispuestos en la Ley, los cuales son de orden público, es decir, de obligatorio cumplimiento, ni el incumplimiento de las obligaciones que implica el ejercicio de la profesión del abogado, tales como la debida diligencia en los asuntos confiados. No obstante, con el propósito de no afectar el derecho de acceso a la administración de justicia junto con las demás garantías procesales que le asisten a las partes, se procede a determinar si existe o no la caducidad de la acción, teniendo en cuenta el acta de conciliación aportada con el recurso de apelación, por advertirse que esta se celebró con anterioridad a la fecha en que inició el conteo del término de subsanación de la demanda, sin que esto constituya una postura de la Sala a seguir avalando en ocasiones posteriores, conductas como la de la demandante.

De conformidad con lo expuesto en la parte normativa de este proveído, para instaurar el medio de control de estudio, la parte demandante, de conformidad con el artículo 164 literal d) del CPACA, cuenta con cuatro (4) meses contados desde la publicación, comunicación o notificación del acto, plazo que se contará según lo dispuesto en el artículo 118 del CGP.

Así las cosas, se tiene que la parte actora presentó la solicitud de conciliación extrajudicial el 1º de marzo de 2022, habiéndose celebrado la audiencia el 03 de mayo de 2022 y expedido la constancia de su realización, el 18 de mayo del mismo año¹³.

Como quiera que, el acto demandado, tal como lo sostuvo el A-quo fue notificado mediante Oficio AM-OFI-0138333-2021 del 05 de noviembre de 2021¹⁴, en principio, los 4 meses para demandar corrieron del 06 de noviembre de 2021 al 06 de marzo de 2022; no obstante, dicho lapso fue suspendido el 01 de marzo de 2022, con la presentación de la solicitud de conciliación, cuando

¹² Doc. 06 cdno primera Instancia exp. Dig.

¹³ Fols. 8-10 doc. 11 cdno primera Instancia exp. Dig.

¹⁴ Fol. 18 doc. 01 y fol. 71 doc. 02 cdno primera Instancia exp. Dig.



13001-33-33-013-2022-00146-01

faltaban 6 días para la ocurrencia de la caducidad, siendo reanudado el plazo, al día siguiente a la expedición del acta de conciliación de fecha 18 de mayo de 2022, es decir, el 19 de mayo de esa misma anualidad. Los 6 días faltantes, por lo tanto, fenecían el 25 de mayo de 2022, habiéndose presentado la demanda el 04 del mismo mes y año¹⁵, es decir, antes de vencida la oportunidad para demandar el acto.

Concluye esta Corporación que, en atención al principio de prevalencia del derecho sustancial sobre el formal y la prohibición de exceso de formalismo, se **REVOCARÁ** la providencia apelada, mediante la cual se ordenó rechazar la demanda, en su lugar, se ordenará al Juez de primera instancia proceder con el estudio de la admisión del asunto de la referencia, por ser de su competencia y conforme a las razones aquí expuestas, siendo necesario a su vez, prevenir a la parte actora para que en adelante, atienda debidamente los plazos legales y judiciales que le sean concedidos dentro del proceso y cumpla los deberes propios de su condición de demandante.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Bolívar.

RESUELVE:

PRIMERO: REVOCAR el auto apelado, por las consideraciones antes expuestas en la parte motiva de esta providencia.

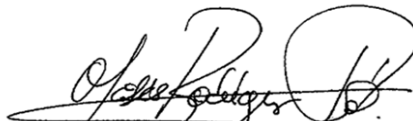
SEGUNDO: En consecuencia, **ORDENAR** al Juzgado de origen, proceder con el estudio de admisión de la demanda de la referencia, por las razones aquí indicadas.

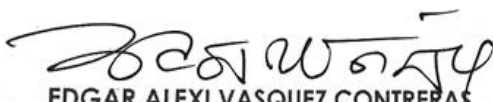
TERCERO: Ejecutoriada esta providencia, **DEVUÉLVASE** el proceso al juzgado de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Constancia: El proyecto de esta providencia fue estudiado y aprobado en Sala No.021 de la fecha.

LOS MAGISTRADOS


MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ


EDGAR ALEXI VASQUEZ CONTRERAS


JEAN PAUL VÁSQUEZ GÓMEZ

¹⁵ Doc. 05 cdno primera Instancia exp. Dig.