



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ARAUCA

**Magistrado: LUIS NORBERTO CERMEÑO**

Arauca, Arauca, dos (2) de marzo de dos mil veintitrés (2023)

Radicado No. : 81001 2339 000 2022 00067 00  
Medio de control : Reparación directa  
Demandante : Luis Emilio Guedez Quenza y otras personas  
Demandado : Superintendencia de Notariado y Registro  
Providencia : Auto sobre excepciones y terminación del proceso

1. De conformidad con el Informe Secretarial (a.74), la demandada Superintendencia de Notariado y Registro contestó la demanda y propuso dos excepciones como previas (a.53), de las cuales se dio traslado a la parte demandante (a.54), que se pronunció sobre ellas (a.60-a.73).

### CONSIDERACIONES

Procede la Sala a resolver las excepciones previas propuestas por la entidad estatal demandada (Artículo 175, CPACA).

#### 1. Aspectos procedimentales

El Tribunal Administrativo de Arauca es competente para adoptar la decisión (Parágrafo segundo, artículo 175, CPACA), en un proceso de primera instancia (Artículo 152.5, CPACA), y se resuelve por la Sala de Decisión (Artículos 125.2.g, 243.2, CPACA)<sup>1</sup>.

#### 2. Problema jurídico

Consiste en: ¿Prosperan las excepciones propuestas como previas por la entidad demandada? Como cuestión adicional, se analizará si se demuestra la falta de un presupuesto de la acción judicial, el requisito de procedibilidad -Conciliación extrajudicial- que plantea la Superintendencia de Notariado y Registro.

#### 3. Principales pruebas

Del acervo probatorio allegado y valorado, se destacan las siguientes:

<sup>1</sup> CPACA hace referencia al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, normativa que reemplazó al C.C.A, lo que a su vez, corresponde al Código Contencioso Administrativo, vigente hasta el 2 de julio de 2012 pero que se aplica en los procesos iniciados antes de esa fecha. Cuando se escriba C. Po, se hace alusión a la Constitución Política de Colombia; C.P.C es el Código de Procedimiento Civil; CGP es el Código General del Proceso; al mencionar C.C, es Código Civil, CST es Código Sustantivo del Trabajo, C. Co. es Código de Comercio y E. T. Estatuto Tributario. C. P. es Código Penal y CPP se refiere al Código de Procedimiento Penal.



- a. Peticiones y respuestas sobre la escritura pública No. 25 de 25 de abril de 1960 ante la Notaría Única de Arauca y la Oficina de Instrumentos Públicos de Arauca y folio de matrícula inmobiliaria 410-10071 (a.4).
- b. Copia de la escritura Publica No 25 de 1960, emitida por la Notaria Única del Circulo de Arauca (a.15).
- c. Expediente de la Procuraduría Regional de Arauca sobre el trámite de conciliación prejudicial, en donde aparecían como convocantes Luis Emilio Guedez Quenza y otras personas y la forma en que concluyó (a.21-22, 25-32).
- d. Registros civiles de nacimiento y otros documentos de identidad de demandantes (a. 60-a.73).

#### **4. Decisión sobre los aspectos planteados como excepciones previas**

En el escrito de contestación de la demanda (a.53), la Superintendencia de Notariado y Registro propuso como excepciones que denominó previas, las de (i) Ineptitud de la demanda por falta del agotamiento del requisito de procedibilidad de la conciliación extrajudicial y la de (ii) Caducidad.

**4.1.** Sobre la segunda, que no es previa sino de las llamadas mixtas, se tendrán varias oportunidades para decidir más adelante (Audiencia inicial, sentencia anticipada, sentencia de instancia), si acaso el proceso continúa esto es, si antes no se declara terminado. Se resalta que la parte demandante presentó y pidió (a.60-a.73) varias pruebas documentales para lo que aduce que podrían tener relación con esta figura jurídica de la caducidad de la acción, cuyo análisis y decisión correspondería en una etapa posterior, si llegara a presentarse; en consecuencia no se resolverá en este momento procesal si tuvo ocurrencia en el litigio la figura jurídica de la caducidad de la acción o del medio de control judicial, a pesar que la propia parte demandante la confirmaría al confesar en la demanda (Segunda pretensión, perjuicios materiales, 1.2, a. 03) que el 11 de septiembre de 2019 fue la *"fecha en la que se tuvo conocimiento de la falsa tradición"*, pero la radicó el 10 de junio de 2022 (a. 02), por fuera de los dos años de que disponía para hacerlo (Artículo 164.2.i, CPACA).

**4.2.** Respecto de la primera, se hace la precisión que en principio se trataría de la excepción previa contemplada en el artículo 100.5, CGP, *"Ineptitud de la demanda por falta de los requisitos formales o por indebida acumulación de pretensiones"*.

Pero al observar que en su denominación se agregó que era inepta la demanda por *"falta del agotamiento del requisito de procedibilidad de la conciliación extrajudicial"* y que se sustentó en que *"reposa en el expediente el auto No 082 de fecha 24 de marzo de 2022 expedido por el Procurador 26 Judicial II Administrativo de Arauca, en el que con absoluta claridad se señala que la solicitud de conciliación extrajudicial presentada por los acá demandantes fue desistida y por tanto debe tenerse por no presentada"*, se determina que en realidad, la situación alegada no constituye la citada excepción previa del artículo



En efecto, el requisito de procedibilidad -En este caso, la conciliación extrajudicial- no es una exigencia legal o formal de la demanda, porque se trata de un presupuesto pero de la acción judicial, y por lo mismo, su falta no constituye la excepción previa de inepta demanda que contempla el artículo 100.5, CGP, y plantea la demandada; así es, ya que las normas jurídicas que regulan el contenido y los anexos de la demanda en nuestra Jurisdicción Contencioso Administrativa (Artículos 162-167, CPACA), no exigen como requisito o presupuesto de la misma -De la demanda-, que se adjunte prueba del trámite conciliatorio o se demuestre que este se efectúe o se realizó; de ahí que como no es un requisito formal de la demanda, la falta de prueba o la omisión de dicho trámite no se enmarca en dicha excepción y por lo tanto, la que propone la entidad en la forma planteada no prospera.

No obstante y en aras de precisión, debe tenerse en cuenta que cuando se evidencia la falta de un requisito de procedibilidad (Trámite conciliatorio, no culminación de la actuación administrativa con un recurso obligatorio, constitución en renuencia, reclamación previa, pago), para plantear esa omisión se acude no a referirse a excepción alguna y menos a la de inepta demanda por falta de requisitos formales, sino a declarar que no existe viabilidad normativa para que el hecho, la omisión, la irregularidad, o el acto demandado se pueda cuestionar ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa o se analice por esta, por cuanto no se abrió la vía judicial para ello, y esta figura jurídica tiene su regulación propia para el momento en el que se advierte, sin que existan etapas preclusivas: Si es al analizar la admisión de la demanda, esta se rechazará (Artículo 169.3, CPACA); si se detecta con posterioridad -Antes en la audiencia inicial, artículo 180.6, CPACA- ahora con el artículo 38 de la Ley 2080 de 2021 en el párrafo segundo del artículo 175, CPACA, que establece: "*Antes de la audiencia inicial, en la misma oportunidad para decidir las excepciones previas, se declarará la terminación del proceso cuando se advierta el incumplimiento de requisitos de procedibilidad*"; en cualquier audiencia al sanear el proceso, este se declara terminado; y si es en la sentencia, se profiere decisión inhibitoria.

De ahí que son dos figuras jurídicas muy diferentes que se deben distinguir: La ineptitud de la demanda (Por falta de requisitos formales, que es una excepción previa) y la imposibilidad de control judicial (Por falta de un presupuesto de la acción, entre otros, el requisito de procedibilidad).

En el expediente, se demostró:

- Manifestó la Superintendencia de Notariado y Registro en su escrito de contestación de la demanda (a.53), que no fue convocada a ninguna audiencia de conciliación extrajudicial por la parte demandante.

- Ante la Procuraduría General de la Nación se radicó solicitud de conciliación extrajudicial 26-031-2022 para este proceso el 11 de enero de 2022 (a.27).

- La Procuraduría 26 Judicial II para Asuntos Administrativos mediante el auto 024 del 21 de enero de 2022, al observar que se trataba de una acción de grupo,



- La parte convocante presentó recurso de reposición en el que aclaró que por error involuntario indicó que era acción de grupo, cuando en realidad se trataba del medio de control de reparación directa (a.28).
- Al resolver el recurso, el órgano conciliador el 7 de febrero de 2022 acogió la acción de reparación directa, pero inadmitió el trámite para que se corrigieran varios aspectos, otorgó 10 días para subsanar y advirtió que *"de no hacerlo, se entenderá desistida la solicitud y se tendrá por no presentada"* (a.30).
- El 24 de marzo de 2022, el Procurador 26 Judicial II para Asuntos Administrativos expidió el auto 082, en el que luego de considerar que la parte convocante no subsanó, resolvió (a.21-22, 25-32) que *"la solicitud de conciliación de la referencia fue desistida y se tiene por no presentada"* y registró que contra la providencia procedía el recurso de reposición.
- La parte convocante no cuestionó la decisión.
- No obstante lo anterior, la demanda se radicó el 10 de junio de 2022 (a.02).

También se establece que el asunto a debatir es conciliable, tiene carácter económico e indemnizatorio individual para cada uno de los demandantes (Persiguen reparación de daños materiales y morales, a.03), su conciliación no está expresamente prohibida, se trata de un derecho subjetivo y personal y se ejerce la acción de reparación directa.

Por lo tanto, era obligatorio el cumplimiento de la exigencia legal que prescribe el artículo 161, CPACA: *"REQUISITOS PREVIOS PARA DEMANDAR. La presentación de la demanda se **someterá** al cumplimiento de requisitos previos en los siguientes casos: 1. Cuando los asuntos sean conciliables, el trámite de la conciliación extrajudicial **constituirá** requisito de procedibilidad de toda demanda en que se formulen pretensiones relativas a nulidad con restablecimiento del derecho, **reparación directa** y controversias contractuales (...)"*. Resaltados fuera del original.

Y es necesario precisar que para acreditar el requisito de procedibilidad, la parte demandante debe demostrar que no solo radicó la solicitud de conciliación, sino que el trámite se realizó, ya con la celebración de la audiencia respectiva o su no realización en tres meses, o con la constancia de terminación del procedimiento extrajudicial (Artículos 2, Ley 640 de 2001 y 2.2.4.3.1.1.3, Decreto 1069 de 2015; por la fecha de radicación de la petición, no es aplicable la Ley 2220 de 2022). En este caso, al declararse desistida la solicitud de conciliación, tal como lo determinó el 24 de marzo de 2022 -Antes de los tres meses legales- el Procurador 26 Judicial II para Asuntos Administrativos, el efecto inmediato de dicha decisión es que se tiene por no presentada y que se renunciaba a ella, a sus pretensiones, al trámite del requisito conciliatorio y que se asumían todas las consecuencias que se derivaban de su omisión.



Sobre este tema se pronunció el Consejo de Estado (M.P. Guillermo Sánchez Luque, 5 de septiembre de 2017, rad. 200052333000201501307-01, 57992):<sup>2</sup>

"De manera que, si se allega el documento con el cual el demandante pretende acreditar este requisito y el juez advierte que en esa audiencia no se agotó en debida forma el requisito de conciliación frente a las pretensiones planteadas en la demanda o en su reforma, no resulta procedente la inadmisión, pues el demandante no podría agotar el requisito en el corto término legal previsto para corregir la demanda (art. 170 de la Ley 1437 de 2011).

Tampoco podría por la vía de la inadmisión de la demanda, constituir una suspensión del proceso que permita al demandante suplir la falencia advertida, en tanto que la carga procesal impuesta en el artículo 161 de la Ley 1437 de 2011 consiste en la agotar el requisito de conciliación, en debida forma, antes de la presentación de la demanda.

Por lo anterior, la Sala concluye que en este evento la única consecuencia posible es el rechazo por no agotarse el requisito de procedibilidad exigido por el artículo 161 del CPACA.

4. Para el agotamiento del requisito de procedibilidad de conciliación, se deben reunir los siguientes presupuestos: (i) identidad entre las partes que asisten al trámite de conciliación y luego concurren al proceso en calidad de partes, (ii) correspondencia entre la causa o los hechos que se sirven de fundamento a la pretensión de conciliación y que, con posterioridad, se proponen en la demanda y (iii) equivalencia entre el objeto de la conciliación y el de la demanda o su reforma.

Exigencias que se acompañan con los propósitos que el legislador tuvo en cuenta para exigir la conciliación como requisito de procedibilidad desde la Ley 640 de 2001. En efecto, en la ponencia para primer debate al proyecto de Ley 148 Senado y 304 Cámara (Ocasio Legis) se puso de presente que el objeto de la reforma fue solucionar el problema de la congestión judicial y el deseo de fomentar una nueva cultura del litigio.

De ahí que el agotamiento de este requisito no puede ser simplemente formal, consistente en la simple exigencia adjetiva de presentar de la solicitud, sino que implica que en ese trámite se discutan los hechos y las pretensiones que, de no llegar a un acuerdo, se formularían ante los jueces por las mismas partes que integrarían el litigio futuro".

En consecuencia de lo que se expuso y se demostró, para este proceso la parte demandante no tramitó el requisito de procedibilidad que se le exigía; falencia que se le advirtió desde el mismo auto inadmisorio de la demanda, en el que se estableció: "**iii**). Se adjuntó con la demanda la copia de un mensaje sin anexos, con el que al parecer se radicó la solicitud de conciliación para cumplir con el obligatorio requisito de procedibilidad (Artículo 161, CPACA), sin más datos sobre el asunto. Para tener conocimiento del desarrollo de dicho trámite prejudicial, se ordenará oficiar por Secretaría del Tribunal Administrativo de Arauca a la Procuraduría Regional de Arauca, para que en el término de los siete (7) días siguientes al del recibo del mensaje que se le envíe, remita con destino a este proceso, la totalidad del expediente que se conformó con la solicitud de conciliación del 11 de enero de 2022, en donde aparecían como convocantes Luis Emilio Guedez Quenza y otras personas".

<sup>2</sup> Las transcripciones (Textos entre comillas) que se incluyen en esta providencia, así están escritas en el documento del que se tomaron; por lo tanto, los errores, imprecisiones y resaltados son del original, y con este aviso general, no se hará la advertencia específica cada vez que se amerite un (sic), para evitar su prolífica



El órgano conciliador atendió el requerimiento y remitió todo el expediente del trámite extrajudicial (a.21-22, a.25-32), con el que precisamente se respalda la presente providencia. Y se anota que las pruebas que adjuntó la parte demandante a sus escritos de subsanación, registros civiles de nacimiento y otros documentos (a. 60-a.73), no tienen incidencia alguna para tratar de acreditar el requisito omitido.

**4.3.** Por lo tanto, se responde ante el problema jurídico planteado, que si bien no prospera la propuesta como excepción previa de inepta demanda por falta del agotamiento del requisito de procedibilidad de la conciliación extrajudicial, al demostrarse que en efecto la parte demandante incumplió con la exigencia legal de tramitarlo, se declarará terminado el proceso.

Cuando ocurren situaciones como la que se acaba de demostrar, se presenta una de las decisiones menos queridas por la Rama Judicial; no obstante, se deja la precisión expresa y clara que en este caso ello ocurre, no por falencias procesales de la Administración de Justicia, sino porque la parte demandante no cumplió con una obligación jurídica que le correspondía.

Y no es factible evitar la excepcionalísima decisión que se adopta, pues es insuperable la causa que la motiva, y se reitera, la parte demandante aquí omitió un presupuesto inexorable de la acción judicial que instauró; y en ayuda de impedir su aplicación –Pues en dado caso podría recurrirse a los poderes y a los deberes del Juez, artículos 42 y 43, CGP–, tampoco acuden los principios *pro homine* (Preferir la interpretación que mejor proteja a la persona humana, independiente de lo que resuelva el Juez), *pro damato* (Criterio restrictivo al analizar los plazos extintivos de derechos) y *pro actione* (El defecto no debe impedir que se decida el caso), ni el derecho de acceso a la administración de Justicia (Artículo 229, C.Po), pues se trata de un imperativo requisito legal.

En consecuencia, se procederá conforme con el CPACA, que consagra la siguiente disposición: "ARTÍCULO 175. (...) PARÁGRAFO 2o. (...) Antes de la audiencia inicial, en la misma oportunidad para decidir las excepciones previas, se declarará la terminación del proceso cuando se advierta el incumplimiento de requisitos de procedibilidad (...).

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Arauca,

## RESUELVE

**PRIMERO: DECLARAR** la terminación del proceso, conforme con lo expuesto.

**SEGUNDO: ORDENAR** que por Secretaría, se le deje a disposición de la parte demandante en el expediente digital, la demanda y sus anexos, sin necesidad de desglose, cuya copia de los documentos quedarán en el archivo de la Corporación.



**TERCERO: ORDENAR** que en firme la presente providencia, se archive el expediente, previas las anotaciones de rigor.

**CUARTO: RECONOCER** al abogado Oscar Mauricio Ortiz Bautista como apoderado en el proceso.

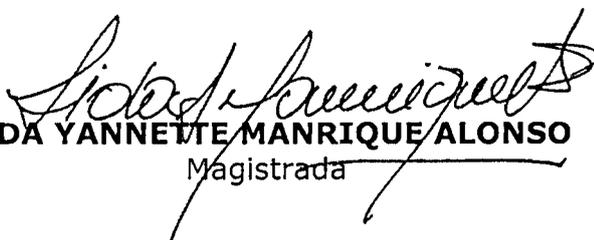
**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**LUIS NORBERTO CERMEÑO**  
Magistrado



**YENITZA MARIANA LÓPEZ BLANCO**  
Magistrada



**LIDA YANNETTE MANRIQUE ALONSO**  
Magistrada