



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META**

Villavicencio, diciembre trece (13) de dos mil dieciocho (2018)

**REFERENCIA:** REPARACIÓN DIRECTA  
**DEMANDANTE:** LUIS ANIBAL RAMIREZ QUICEÑO y OTROS.  
**DEMANDADO:** NACIÓN- MINISTERIO DE JUSTICIA Y  
DERECHO- INSTITUTO NACIONAL  
PENITENCIARIO Y CARCELARIO – INPEC-.  
**MAGISTRADA:** TERESA HERRERA ANDRADE  
**EXPEDIENTE:** 50001-33-33-003-2015-00475-01

Procede la Sala, en 2ª instancia, el recurso de apelación formulado por el apoderado de **LUIS ANIBAL RAMIREZ QUICEÑO Y OTROS** contra el auto del 27 de septiembre de 2017, proferido en audiencia inicial por el **JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE VILLAVICENCIO**, mediante el cual se declaró la no prosperidad de la excepción de **CADUCIDAD** del medio de control de **REPARACIÓN DIRECTA**, medio de control formulado por **LUIS ANIBAL RAMIREZ Y OTROS**, contra **LA NACIÓN- MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO Y OTROS**.

**I. ANTECEDENTES**

**PROVIDENCIA APELADA**

El A-Quo mediante auto del 27 de septiembre de 2017, proferido en audiencia inicial, declaró no prospera la excepción de **CADUCIDAD** del medio de control **REPARACIÓN DIRECTA**, señalando que la caducidad, debe contarse conforme al art. 164 del C.P.A.C.A., hasta la presentación de la demanda, y que en atención al art. 173 de la misma obra, la reforma es una nueva oportunidad procesal de la parte demandada (*sic*), para que subsane o incluya dentro del escrito, las pretensiones o sujetos que considere necesarios, y que por consiguiente, el intereses del legislador es configurar una sola fecha de presentación de la demanda, e interrumpir la caducidad con la presentación de la misma, de tal suerte que con la reforma no surge una nueva fecha para efectos procesales.

## RECURSO DE APELACIÓN

El apoderado de la **PREVISORA S.A.**, recurre la decisión y considera que hubo un ejercicio no oportuno de la acción, toda vez que estudiado el proceso y la normatividad, la reforma que integra como demandado al **HOSPITAL DEPARTAMENTAL ERASMO MEOZ**, que llamó en garantía a la **PREVISORA**, se dio fuera del plazo de 2 años contados a partir del día siguiente del hecho u omisión que generó el daño.

Retoma los argumentos expuestos en la contestación de demanda y formulación de excepciones, resaltando que se equivoca el Despacho al admitir la reforma a la demanda frente al **HOSPITAL ERASMO MEOZ**, sin verificar que para ese momento habían operado el fenómeno de la caducidad.

Sostiene que si bien con la conciliación ante la Procuraduría, a la que fue convocada la **E.S.E. HOSPITAL UNIVERSITARIO ERASMO MEOZ**, se interrumpió el término de caducidad, conforme al art. 21 de la Ley 640 de 2011, lo cierto es que levantada el acta de no conciliación, la parte debía presentar la demanda dentro del término respectivo, pero al momento de radicar la reforma e incluir al Hospital demandando, ya se habían vencido los términos para tal efecto.

El **MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHO**, dentro del traslado del recurso, manifestó que coadyuva el recurso de apelación de la **PREVISORA**, debido a que, considera que de manera general la normatividad que si bien establece la posibilidad de reformar la demanda e incluir nuevos hechos, pretensiones o demandados, lo cierto es que debe tenerse en cuenta el término de caducidad de la acción, debido a que mediante la reforma de la demanda, no puede incluirse a demandados cuando ya haya operado el fenómeno de la caducidad. Resalta que si el superior jerárquico realiza el mismo análisis sobre la reforma de la demanda y la necesidad de respetar el término de caducidad, deberá declararse la prosperidad de la excepción propuesta.

## II. CONSIDERACIONES

### **COMPETENCIA:**

De conformidad con lo preceptuado en el artículo 153 del C.P.A.C.A., este Tribunal es competente para conocer, en 2ª Instancia, de los recursos de apelación contra los autos susceptibles de este medio de impugnación, emitidos por los **JUECES ADMINISTRATIVOS**, por ser el superior funcional.

## PROBLEMA JURÍDICO:

El asunto se centra en establecer si en este caso ha operado el fenómeno de la **CADUCIDAD** del medio de control **REPARACIÓN DIRECTA**, respecto del demandado **E.S.E. HOSPITAL UNIVERSITARIO ERASMO MEOZ**, bajo el entendido de que, al momento de presentar la reforma a la demanda que lo incluye como demandado, ya había transcurrido el término de caducidad.

## CASO CONCRETO:

Según la Jueza de 1ª instancia, la excepción de caducidad propuesta por la **PREVISORA S.A.**, en favor de la **E.S.E HOSPITAL UNIVERSITARIO ERASMO MEOZ** de **CÚCUTA NORTE DE SANTANDER**, no debía prosperar, pues desde la presentación de la demanda se interrumpió el término de caducidad de la acción, y la reforma constituye una nueva oportunidad procesal para subsanar o incluir nuevos demandados.

Según la **PREVISORA S.A.**, el término de caducidad debe contarse desde el día siguiente del hecho u omisión que generó el daño alegado, hasta la fecha de la efectiva demanda, que para el caso de la **E.S.E. HOSPITAL UNIVERSITARIO ERASMO MEOZ**, se dio con ocasión de la reforma a la demanda presentada cuando ya habían transcurrido más de 2 años desde la ocurrencia de los hechos, incluso tomando en cuenta la suspensión del término de caducidad, en virtud de la conciliación prejudicial fallida, ante la Procuraduría. Por lo anterior, sostiene que el medio de control no se ejerció de forma en contra del **HOSPITAL ERASMO MEOZ**, y no debió aceptarse la reforma a la demanda en esos términos.

El señor **GERSON DE JESÚS ZAPATA RAMIREZ** falleció el 14 de septiembre de 2013 (fl 51 cuad. 1, 1ª inst.) y según el formato de constancia de la **PROCURADURIA 94 JUDICIAL I PARA ASUNTOS ADMINISTRATIVOS**, se radicó solicitud de conciliación el 4 de mayo de 2015, y se declaró fallida la audiencia por falta de ánimo conciliatorio, mediante constancia del 17 de julio de 2015 (fl. 57 – 58 ibídem), por lo que a la fecha de expedición de la constancia, el demandante contaba con 4 meses y 11 días para presentar la demanda.

Antes del cumplimiento de los 2 años contados a partir del día siguiente al fallecimiento del señor **ZAPATA RAMIREZ**, se presentó la demanda para reparto, el 10 de septiembre de 2015 (fl. 76 cuad.1, 1ª inst.), mientras que la reforma se presentó el 2 de marzo de 2016 (fl. 83-114 ibídem), y la inclusión de la **E.S.E. HOSPITAL UNIVERSITARIO ERASMO MEOZ** se dio con ocasión de la reforma a la demanda, toda vez que en la demanda inicial no se le incluyó como extremo pasivo del medio de control.

El H. CONSEJO DE ESTADO en providencia del 7 de diciembre de 2017<sup>1</sup>, precisó que al presentarse la reforma de la demanda, es necesario verificar que la inclusión de nuevos elementos se realice dentro del término de caducidad de la acción, so pena de que deba ser rechazado al momento de su admisión o desestimar las pretensiones.

En esa oportunidad, el CONSEJO DE ESTADO resolviendo un asunto de similar naturaleza al que ocupa la atención de la Sala, precisó:

La Sala Plena de la Sección Tercera consideró la existencia de una pugna, o al menos una confusión, puesto que de una parte, se podía sostener que el demandante primigenio podía agregar cuantas peticiones deseara sin tener en cuenta el plazo y, de otro lado, que la caducidad de la acción se configura sin importar que quien eleve una nueva solicitud haya formulado otras peticiones con anterioridad. Razón por la cual decidió unificar su jurisprudencia en torno a este último entendimiento; **para el efecto lo encontró adecuada al instituto de la caducidad, al derecho de acción y a los diferentes tipos de pretensiones que se pueden elevar, sumado a que garantiza la posibilidad de que los conflictos que surjan en la sociedad encuentren un punto de cierre en beneficio de la seguridad jurídica, sin que ello implique un cercenamiento irrazonable del derecho de acceder a la administración de justicia.**

Para sustentar la decisión unificada, se plantearon los argumentos que se transcriben, para su mayor comprensión:

*“...13.5 Con observancia de lo expuesto, resulta evidente que la caducidad de la acción no versa sobre el derecho único, individual, abstracto y fundamental de acceder a la administración de justicia -ver párrafos 12.1 y 12.2-, como si a quien le caduca tal prerrogativa no pudiera volver a acceder a la misma en ningún momento, interpretación que podría provenir del mal uso a nivel legal del término acción y que cercenaría ese derecho personalísimo y subjetivo injustificadamente, sino que tiene que ver con la imposibilidad de utilizarlo frente a las diferentes pretensiones en específico que puedan ser manifestadas en respuesta a la ocurrencia de un acontecimiento y en uso de los diferentes medios de control establecidos para que el administrado persiga la finalidad que éstos contemplan, lapso cuya contabilización, como se advirtió, usualmente comienza cuando acaece dicha circunstancia de la cual se deriva el mismo interés particular de accionar.  
(...).*

13.7 Teniendo en cuenta que el derecho de acceso a la administración de justicia para elevar cierto tipo pretensiones sólo puede ser utilizado dentro de un tiempo objetivo establecido por el instituto de la caducidad de la acción, se advierte que no es posible que se presenten puntos o aspectos de contienda que no hubiesen sido formulados en ese lapso, puesto que su finalización inhabilita la posibilidad de utilizar aquél derecho y por ende, impide ejercerlo para elevar cualquier solicitud.

13.8 En efecto, si la configuración de la caducidad de la acción equivale al fenecimiento del tiempo objetivo que tienen los administrados para accionar y por consiguiente, para elevar todas las pretensiones que deseen respecto del suceso o de la situación de la que se derivaría su interés para acceder a la administración de justicia, lapso que es determinado por el medio de control que deban usar, es evidente que cuando ese plazo objetivamente establecido se encuentra culminado, ninguno de ellos puede manifestar peticiones toda vez que se encontraría vencida la oportunidad que tenían para hacerlo.

*(...)*  
13.10 Es así como, a partir del debido entendimiento y relación de los conceptos de acción como derecho de acceder a la administración de justicia, de

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, radicado 25000-23-26-000-2004-01705-01(35770). Ver sentencia CONSEJO DE ESTADO SECCIÓN QUINTA, Consejera ponente: ROCÍO ARAÚJO OÑATE, del 15 de noviembre de 2018, radicado 54001-23-33-000-2018-00220-01, en la que se aborda el tema de la reforma a la demanda en un asunto de otra naturaleza, pero en el que, al igual que en el radicado antes mencionado, se analizan los pormenores de la reforma de la demanda y los elementos nuevos que incluye, verificando que se presente dentro del término de caducidad del medio de control.

pretensión como la petición que en ejercicio de ese derecho se puede elevar ante el órgano judicial correspondiente, y de caducidad de la acción como limitador temporal del derecho de acción que inhibe su uso para elevar pretensiones una vez finaliza el tiempo objetivo establecido por la ley para ello, la Sala advierte que la primera de las dos posturas jurisprudenciales en pugna analizadas carece de todo fundamento tanto razonable como normativo, y por el contrario, contraviene el adecuado sentido de los aspectos señalados, mientras que la segunda posición se adecua a ellos, garantiza el fin constitucional de la seguridad jurídica, y evita la paralización de la administración de justicia sin afectar irrazonablemente el acceso a la misma.

13.11 Teniendo en cuenta que el derecho de acción no puede ser utilizado de manera permanente frente a una circunstancia particular, comoquiera que su uso se encuentra únicamente habilitado durante el interregno determinado por el instituto de la caducidad de la acción, de tal forma que después de que transcurre ese plazo no es viable que nadie eleve pretensiones, es evidente que una vez vencido el mismo no es plausible que una persona que nunca ejerció su derecho de acceso a la administración de justicia proceda a hacerlo, así como tampoco puede obrar de esa manera quien lo hubiese utilizado en tiempo pero sólo para elevar algunas de las peticiones que podía manifestar, en tanto respecto de esos dos sujetos se configura la misma situación, esto es, el intentar utilizar el derecho de acción por fuera del período en que ello les estaba permitido.

13.12 Al respecto, se debe recordar que el término para emplear el derecho de acción es objetivo o en otras palabras, corre hasta su finalización sin consideración de la conducta que asuman los sujetos a quienes se les contabiliza -ver párrafos 13 a 13.2-, de modo que el hecho de que un sujeto exprese una solicitud en tiempo no impide que la contabilización de ese período en el que él tiene la carga legalmente establecida de elevar sus pretensiones llegue a su culminación.

**13.13 Debido a lo anterior, y dado que la caducidad de la acción marca la finalización del plazo en que los administrados pueden accionar para elevar las solicitudes que quieran propias del medio de control que corresponda, se debe advertir que una vez configurado dicho instituto no es posible que a través de ningún mecanismo, sea mediante la presentación de una demanda o de su reforma en el tiempo establecido para ello, se expongan nuevas pretensiones a la jurisdicción, por lo que en ese escenario realmente no hay una diferencia entre el individuo que no demandó en ningún momento y el sujeto que sí lo hizo, pero que sólo expuso parcialmente las peticiones que estaba legitimado para elevar, puesto que a los dos les habría fenecido la oportunidad objetiva que tenían para accionar y por consiguiente, para formular ante la justicia las solicitudes que desearan en ejercicio de ese derecho...**

(...)

13.33 Como corolario de lo señalado, la jurisprudencia de esta Sección se unifica en el sentido de que toda pretensión debe efectuarse dentro del término en que se puede ejercer el derecho de acceder a la administración de justicia, período que sólo puede ser suspendido pero no interrumpido, de tal forma que su contabilización continua hasta su culminación sin que sea relevante que con anterioridad a su vencimiento se presente en forma oportuna peticiones en ejercicio del derecho de acción señalado, por lo que se impone que se verifique la caducidad de toda nueva pretensión sin perjuicio de que ésta se formule al comenzar un proceso, o durante su trámite vía reformulación del libelo introductorio.

13.34 Sin perjuicio de lo anterior, no se puede perder de vista que lo expuesto puede llegar a ser excepcionado en los litigios que para ser resueltos deban contar con la comparecencia e intervención de todos los sujetos que hicieron parte de las relaciones o actos jurídicos objeto del proceso, esto es, en los que por la naturaleza de dicho objeto o por el mandato de la ley requieran de la conformación de un litisconsorcio necesario de conformidad con lo dispuesto por el artículo 83<sup>2</sup> del

<sup>2</sup> "Cuando el proceso verse sobre relaciones o actos jurídicos respecto de los cuales, por su naturaleza o por disposición legal, no fuere posible resolver de mérito sin la comparecencia de las personas que sean sujetos de tales relaciones o que intervinieron en dichos actos, la demanda deberá formularse por todas o dirigirse contra todas; si no se hiciera así, el juez en el auto que admite la demanda ordenará dar traslado de ésta a quienes faltan para integrar el contradictorio, en la forma y con el término de comparecencia dispuestos para el demandado. // En caso de no haberse ordenado el traslado al admitirse la demanda, el juez dispondrá la citación de las mencionadas personas, de oficio o a petición de parte, mientras no se haya dictado sentencia de primera instancia, y concederá a los citados el mismo término para que comparezcan. El proceso se suspenderá durante el término para comparecer los citados. // Si alguno de los citados solicitare pruebas en el escrito de intervención, el juez resolverá sobre ellas; si las decretare, concederá para practicarlas un término que no podrá exceder del previsto para el proceso, o señalará día y hora para audiencia, según el

C.P.C., habida cuenta de que sin la participación de dichas personas no sería factible que se proferiera sentencia de mérito en tanto el objeto sobre el que versa el litigio respectivo es único e inescindible<sup>3</sup>.

13.35 No obstante lo anterior, conviene destacar que la excepción a la contabilización del término para accionar sólo se configura en los eventos de litisconsorcio necesario en los que hubiesen dejado de participar quienes habrían tenido que concurrir al proceso, por lo que de encontrarse debidamente integradas las partes de la litis, no habría necesidad de entrar a conformarlas adecuadamente y en ese orden de ideas, no se podría aplicar la previsión legal citada que permite al operador judicial dejar de un lado el señalado interregno en el que se debe accionar y formular las pretensiones que sean del caso, con el objeto de que se pueda dictar la sentencia correspondiente.

13.36 Asimismo, se debe tener en cuenta que la misma tampoco opera en las procesos en los que tanto los integrantes de la parte demandante como de la parte demandada sean litisconsortes facultativos, por cuanto el juzgador no tiene el deber de vincularlos a la litis comoquiera que entre ellos existen relaciones jurídicas independientes que pueden ser resueltas en forma separada y por consiguiente, la presencia de todos no es indispensable para que se profiera la decisión pertinente, de modo que no hay razón alguna para omitir la configuración de la caducidad de la acción y el interregno en el que se tenían que elevar las solicitudes respectivas.

13.37 Como ejemplo de los anteriores supuestos, se pueden traer a colación los procesos de responsabilidad extracontractual en los que para que se profiera una decisión de fondo no resulta necesario la comparecencia de todos los sujetos que pudieran demandar o resultar demandados, en tanto (i) las obligaciones indemnizatorias que podría surgir entre ellos son autónomas entre sí, y (ii) respecto de los últimos se genera una solidaridad por pasiva, por lo que el extremo activo del litigio tiene la potestad de determinar a su arbitrio los integrantes de la parte demandada de los que espera recibir la reparación de los daños, al punto que señalar que éste tuviera que demandar a todos los posibles causantes del daño que se le causó conllevaría a desconocer los efectos prácticos de dicha figura, consistentes en que para percibir el resarcimiento integral del mismo le es posible demandar a todos o sólo a uno de ellos...<sup>4</sup>.

Conforme a lo anterior, advierte la Sala que la vinculación como demandado de la **E.S.E. HOSPITAL UNIVERSITARIO ERASMO MEOZ** no puede considerarse como parte de un litisconsorcio necesario<sup>5</sup>, pues según el **CONSEJO DE ESTADO**, dicha institución se configura cuando existe un vínculo y/o relación única e indivisible con alguna de las partes y ello conduce necesariamente a que el sujeto haga parte del proceso de forma obligatoria e indispensable<sup>6</sup>. Por lo anterior, en su caso la

---

caso.//Cuando alguno de los litisconsortes necesarios del demandante no figure en la demanda, podrá pedirse su citación acompañando la prueba de dicho litisconsorcio, efectuada la cual, quedará vinculado al proceso".

<sup>3</sup> La anterior situación, a título de ejemplo, ocurre en los eventos contractuales en que se demanda la nulidad del acto administrativo de licitación, asunto en el que además de vincular a la entidad estatal que expidió tal determinación administrativa, se requiere que se haga lo mismo en relación con la persona a favor de la cual se hubiese dictaminado dicha decisión de la administración, en cuanto no sería posible proferir la decisión judicial de fondo que tuviera la potencialidad de anular dicho acto administrativo sin que a quien se eligió para ejecutar el negocio jurídico respectivo y que por consiguiente, podría resultar afectado con ese fallo, conociera y hubiera participado en el proceso para defender sus intereses. Al respecto, consultar: Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 7 de marzo de 2012, exp. 54001-23-31-000-1997-02625-01(20745), actor: Loterías del Norte Limitada, C.P. Mauricio Fajardo Gómez, entre otras.

<sup>4</sup> Consejo de estado, Sala Plena de Sección Tercera, auto del 23 de mayo de 2015, expediente 11001, C.P. Danilo Rojas Betancourth. Con salvamento de voto de la suscrita.

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A. Auto del 08 de mayo del 2017, Rad 08001-23-31-000-2013-00078-01(58133) "Los litisconsortes, los cuales pueden estar presentes tanto en el extremo actor como en la parte demandada, dependiendo de la relación sustancial de la cual derivan su vinculación al proceso, se dividen en tres clases, según lo establece el Código General del Proceso (artículos 60 a 62), a saber: litisconsortes necesarios, facultativos y cuasi-necesarios. El litisconsorcio necesario se presenta cuando la cuestión litigiosa tiene por objeto una relación jurídica material, única e indivisible, que debe resolverse de manera uniforme para todos los sujetos que integran la parte correspondiente (artículo 61 del C. G. del P.), lo cual impone que el proceso no pueda adelantarse sin la presencia de dicho litisconsorte, pues su vinculación resulta imprescindible y obligatoria"

<sup>6</sup> CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, Subsección A, Consejero ponente: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA, providencia del 19 de septiembre de 2018, radicado 25001-23-36-000-2015-02427-01(61467)

contabilización del término de caducidad deberá realizarse de manera independiente y teniendo en cuenta las reglas generales de caducidad del medio de control de reparación directa.

Con base en la fecha de fallecimiento del señor **ZAPATA RAMIREZ**, 14 de septiembre de 2013, el término de caducidad empezaría a correr desde el día 15 de septiembre de 2013, y se interrumpió el 4 de mayo de 2015, cuando aún quedaban 4 meses y 11 días para que operara el fenómeno analizado, da tal suerte que, una vez expedida la constancia de no conciliación, la parte demandante contaba, para ejercer el medio de control de reparación directa, con 4 meses y 11 días, cumpliéndose el término de 2 años, el 28 de noviembre de 2015 y la Reforma de la demanda se radicó el 2 de marzo de 2016. Nótese que la interrupción del término de caducidad en virtud de la solicitud de conciliación no cobija al **HOSPITAL UNIVERSITARIO ERASMO MEOZ**, toda vez no fue convocado al trámite prejudicial y en ese orden de ideas, la caducidad en su caso, operó el 15 de septiembre de 2015.

Ahora bien, como quiera como se usó el medio de control contra la Entidad **HOSPITAL UNIVERSITARIO ERASMO MEOZ**, cuando ya había operado el fenómeno de la caducidad, debido a que se presentó la reforma de la demanda cuando ya se había cumplido más de los 2 años contados a partir del día siguiente del fallecimiento del señor **ZAPATA RAMIREZ**, la Sala **REVOCARÁ** la decisión proferida en **auto del 27 de septiembre de 2017**, por el **JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE VILLAVICENCIO**, en que declaró no probada la excepción de **CADUCIDAD** respecto del **E.S.E HOSPITAL UNIVERSITARIO ERASMO MEOZ**, y en su lugar, se Declarará **PROBADA**, únicamente respecto de esa Entidad y su llamado en garantía, **LA PREVISORA S.A.**, ordenando que se continúe con el estudio del proceso frente a los demás demandados.

Por lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META**,

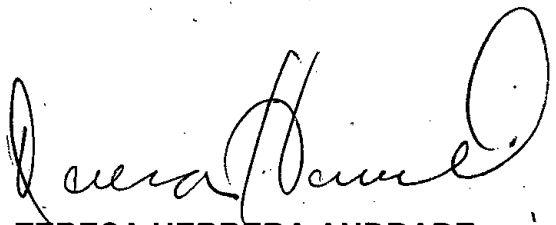
**RESUELVE:**

**PRIMERO: REVOCAR** el auto del **27 de septiembre de 2017**, proferido en audiencia inicial por el **JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO**, y en su lugar, declarar probada la excepción de **CADUCIDAD**, respecto de la **E.S.E. HOSPITAL UNIVERSITARIO ERASMO MEOZ** y el llamado en garantía por aquel, **LA PREVISORA S.A.**

**SEGUNDO: RECONÓZCASELE** personería jurídica al DR. **LUIS FERNANDO BOLIVAR VELÁSQUEZ**, en los términos del poder conferido, obrante a folio 11 del cuad. 2ª instancia.

**TERCERO:** En firme la presente providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al juzgado de origen, previa **DESANOTACIÓN** en los respectivos libros.

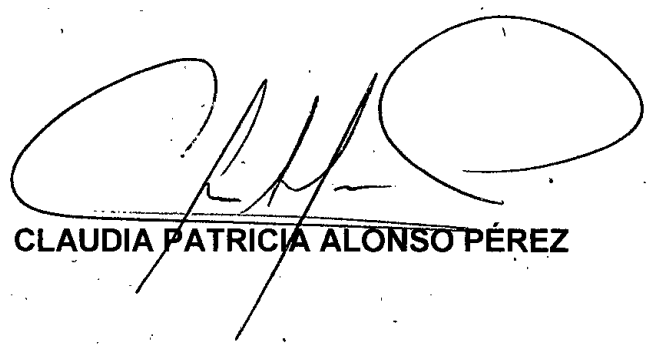
**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**  
Estudiado y aprobado en Sala de Decisión de la fecha, mediante acta N° 047



**TERESA HERRERA ANDRADE**



**HÉCTOR ENRIQUE REY MORENO**



**CLAUDIA PATRICIA ALONSO PÉREZ**