



República de Colombia

RAMA JUDICIAL

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Villavicencio, julio diecisiete (17) de dos mil diecinueve (2019)

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: NEYLA AGUIRRE PEÑA
DEMANDADO: ESE RED DE SERVICIOS DE SALUD PRIMER NIVEL DE SAN JOSÉ DEL GUAVIARE
MAGISTRADA: TERESA HERRERA ANDRADE
EXPÉDIENTE : 50001- 33 – 33-009 – 2017– 00143- 01

Resuelve la Corporación en segunda instancia el recurso de apelación formulado por el apoderado de la parte accionante, contra el auto proferido el 25 de septiembre de 2017, por el **JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO**, mediante el cual **RECHAZÓ LA DEMANDA** al no haberse subsanado las irregularidades advertidas en auto del 22 de agosto del mismo año.

ANTECEDENTES

La señora **NEYLA AGUIRRE PEÑA**, por medio de apoderado judicial, presentó demanda de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** contra la **ESE RED DE SERVICIOS DE SALUD PRIMER NIVEL DE SAN JOSÉ DEL GUAVIARE**, a fin de que se declare la nulidad del acto ficto producto de la falta de respuesta de la petición elevada el 11 de marzo de 2010, y en consecuencia, se ordene el reconocimiento y pago de la indemnización por el no suministro oportuno de las dotaciones de los años 2007, 2008, 2009, 2010 y 2011, de conformidad con lo establecido en las cláusulas 26 y 27 del Acuerdo Laboral celebrado en el año 1993 entre la Administración del **DEPARTAMENTO DEL GUAVIARE** y sus Entidades descentralizadas en el sector salud, ratificado por las partes mediante Acta definitiva de

Rad. 500013333009-2017-00143-01 NR.

Actor: **NEYLA AGUIRRE PEÑA**

Demandado: ESE RED DE SERVICIOS DEL I NIVEL DE SAN JOSÉ DEL GUAVIARE

negociación del pliego de peticiones del 24 de octubre de 2001 y la Resolución No 0347 del 17 de junio de 2013.

Por reparto, le correspondió conocer el asunto al **JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO MIXTO DE VILLAVICENCIO** (fl 101 C-1ª inst.), no obstante, ante la incorporación del **JUZGADO OCTAVO MIXTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO** al sistema oral, se le remitió el presente proceso, en cumplimiento del Acuerdo No CSJMEA 17-883 del 14 de junio de 2017 (fl 103 C-1ª inst.).

El **JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO**, en proveído del 22 de agosto de 2017 (fl 104), inadmitió la demanda, para que en un término de 10 días el apoderado de la accionante, procediera a subsanar las siguientes irregularidades:

- Que las normas consignadas en el poder y en la demanda, se adecuen conforme a la normatividad procesal vigente, esto es, Ley 1564 de 2012 (**CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO**), igualmente, se cumpliera con los preceptos establecidos en los artículos 159 a 167 de la Ley 1437 de 2011 – C.P.A.C.A-.
- Que se alleguen de manera completa los anexos de la demanda, como por ejemplo, el auto del 30 de abril de 2013, proferido por el **JUZGADO QUINTO ADMINISTRATIVO ORAL del CIRCUITO DE VILLAVICENCIO**.
- Que se alleguen las copias de la demanda y sus anexos, para los traslados a la demandada, al **MINISTERIO PÚBLICO**, a la **AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO** y para el archivo.
- Que se allegue certificación del cargo desempeñado por la demandante.

En el término de subsanación, el apoderado de la demandante, presentó el 1 de septiembre de 2017, solicitud de suspensión del proceso, en aplicación del artículo 161 del **CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO**, toda vez que peticionó ante el **JUZGADO QUINTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO**, la acumulación de procesos o demandas que actualmente cursan en el Despacho del **JUZGADO OCTAVO**, para que hagan parte del proceso que cursa en aquel Juzgado, expediente distinguido con la radicación No Rad. 500013333009-2017-00143-01 NR.
Actor: **NEYLA AGUIRRE PEÑA**
Demandado: ESE RED DE SERVICIOS DEL I NIVEL DE SAN JOSE DEL GUAVIARE

5001333300520140023400, siendo demandante **RUBEN DARIO BALLESTEROS**, proceso al cual se pretendía la acumulación de pretensiones de 53 demandantes más, incluida la accionante, para lo cual allega copia de dicho pedimento.

Indicó que es procedente la suspensión del proceso, hasta tanto no se resuelva sobre la solicitud de acumulación de procesos o demandas, puesto que se busca obtener una sola decisión judicial para todos y cada uno de ellos, en un solo trámite, con actuaciones iguales en diferentes procesos contra la misma Entidad demandada, teniendo en cuenta que la situación fáctica y jurídica de los actores es similar, evitando dilaciones injustificadas. Trae a colación un pronunciamiento del **CONSEJO DE ESTADO**, donde se explica el tema de la acumulación de procesos y demandas.

El impugnante, frente a las irregularidades advertidas en el auto inadmisorio de la demanda, señaló que si bien es cierto en los poderes que otorgaron los accionantes en el proceso original refieren a normas que no corresponden a la presente actuación procesal, también lo es, que de conformidad con lo establecido en los artículos 170 y 171 del C.P.A.C.A, concordante con el artículo 90 del **CODIGO GENERAL DEL PROCESO**, para resolver sobre la admisión de la demanda, no se le exige a la parte actora la determinación clara de las normas que se consideran han sido objeto de vulneración, bastando sólo que el poder cuente con la nota de presentación personal del poderdante, así como la identificación y determinación clara y plena del derecho pretendido, para atender las exigencias previstas en el artículo 74 del C.G.P, así se haya dirigido el poder a un Juez de otra jurisdicción.

Que en el presente caso, el derecho pretendido está plenamente identificado y determinado, como es el reconocimiento y pago de la indemnización por el no suministro oportuno de las dotaciones de los años 2007, 2008, 2009, 2010 y 2011, así mismo, está perfectamente registrado el nombre completo y número de cédula del poderdante, como de la Entidad que se va a demandar, y las facultades otorgadas al apoderado.

También comenta que no posee copia completa del auto de 30 de abril de 2013, razón por la cual procedió a solicitar el respectivo desarchivo del proceso que cursó en el **JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO**, con radicado No 500013333300220130002800, en el cual se improbo el acuerdo conciliatorio prejudicial logrado por la actora y la Entidad accionada, con el fin de aportar la referida providencia, allegando copia simple de tal solicitud.

Rad. 500013333009-2017-00143-01 NR.

Actor: **NEYLA AGUIRRE PEÑA**

Demandado: ESE RED DE SERVICIOS DEL I NIVEL DE SAN JOSE DEL GUAVIARE

En lo que atañe a la copia de la demanda y sus anexos, manifestó que esto lo acercó en medio magnético y en cuanto a la certificación del cargo desempeñado por la accionante, explica que no se aportó con el escrito de la demanda, sin embargo, dicha certificación puede ser allegada por la Entidad demandada si así lo ordena el Despacho en el auto admisorio de la demanda, o le permita solicitarlo mediante derecho de petición para que sea allegado con la contestación de la demanda (fls 105 – 109 C-1ª inst.).

PROVIDENCIA APELADA

Con fundamento en el inciso 2º del artículo 169 de la ley 1437 de 2011, el **JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO**, en auto del 25 de septiembre 2017, rechazó la demanda presentada por la señora **NEYLA AGUIRRE PEÑA**, por considerar que no había subsanado las irregularidades advertidas en el auto del 22 de agosto de ese mismo año.

Frente a la solicitud de suspensión del proceso elevada por el apoderado de la demandante, indica que esta figura se presenta cuando la decisión que debe tomarse en un determinado asunto, depende de la que deba adoptarse en otro, razón por la cual, por tener incidencia directa y necesaria sobre el fallo que se va a dictar, y para la procedencia de la suspensión del proceso, es necesario que este se encuentre en etapa para dictar sentencia, y que obre prueba de la existencia del proceso que guarda íntima relación con el que se busca suspender, (arts. 161 y 162 del C.P.A.C.A,), niega la solicitud toda vez que aún no existe proceso judicial, dado que no se ha trabado la Litis, pues ni siquiera se ha admitido la demanda, no cumple con la condición de que el asunto esté pendiente de dictar sentencia.

Que lo aludido por el apelante en su escrito, no obedece precisamente a la subsanación de la demanda, dado que en ella principalmente se buscaba la suspensión del proceso, y excusándose por la imposibilidad de cumplir alguna de las causales de inadmisión, ni cumplió con las exigencias, insiste en que la presentación de solicitud de suspensión del proceso, no interrumpió el término legal de subsanación, conforme al artículo 118 del C.G.P., toda vez que si bien en el memorial trató de manera indirecta sobre 2 de las causales de inadmisión, también es, que no requirió o adelantó el trámite de consulta previa ante la Secretaría del Juzgado, para que dejara constancia de la urgencia del mismo, conforme lo establecido en el inciso 5º del mencionado artículo, de tal manera, que la Secretaria en cumplimiento de la misma disposición, ingresó el expediente al Despacho, el 15 de septiembre de 2017, cuando

Rad. 500013333009-2017-00143-01 NR.

Actor: **NEYLA AGUIRRE PEÑA**

Demandado: ESE RED DE SERVICIOS DEL I NIVEL DE SAN JOSE DEL GUAVIARE

ya había fenecido el término legal de subsanación, procediendo al rechazo de la demanda (fls 119 y 120 C-1ª inst.).

RECURSO DE APELACIÓN

En su apelación, el, apoderado de la actora, fundamento con el siguiente razonamiento:

Que no subsanó la demanda conforme lo ordenado en el auto de 22 de agosto de 2017, por considerar que en este trámite procedía la acumulación de demandas, y resultaría inocuo aportar los documentos solicitados. Que el Juzgado debió hacer un análisis más profundo sobre esa solicitud, pues en ella se indicó la intención de acumular las demandas, resultando con ello, la unificación tanto de los traslados para cada una de las demandas como de las pruebas o anexos presentados en cada una de ellas; pues pretender aportar los anexos requeridos así como los respectivos traslados, ubicando también a todos los demandantes para que otorguen un nuevo poder en los términos señalados por la Jueza de 1ª instancia, es imposible de cumplirlo en el término de 10 días, aun cuando tiene conocimiento que los anexos solicitados reposan en el proceso inicial y que en la demanda se aportó un CD con todos los documentos presentados con ocasión de la demanda.

Expresa que aun cuando en el escrito presentado el 1º de septiembre se trataron algunos aspectos de la inadmisión, no puede entenderse que por el simple hecho de referirlos, cambie el sentido de la solicitud presentada, para considerarlo como escrito subsanatorio de la demanda, precisamente por los motivos expuestos en dicha solicitud y que se resaltan en el presente recurso, y si no agotó la oportunidad procesal de subsanación, puesto que los documentos solicitados por el Despacho, se encuentran en la demanda primigenia, situación que no fue tomada en cuenta en la decisión impugnada, no pudiéndose obligar a lo imposible, sacrificando el derecho a los ciudadanos a acceder a la justicia. Que en el evento de verse en la obligación de ubicar nuevamente a los actores y de presentar todos los anexos y traslados, se le conceda un término más amplio para cumplir con estas obligaciones, en aplicación de la prevalencia del derecho sustancial sobre el formal.

Considera que al tenor del artículo 118 del C.G.P., la Jueza debió suspender el proceso y una vez notificada la decisión, el término de subsanación debía reanudarse y no rechazar la demanda, más cuando la solicitud fue presentada en término.

Rad. 500013333009-2017-00143-01 NR.

Actor: **NEYLA AGUIRRE PEÑA**

Demandado: ESE RED DE SERVICIOS DEL I NIVEL DE SAN JOSE DEL GUAVIARE

Señala que la norma no impone la obligación de la consulta a cargo de la parte sino del Secretario, toda vez que la expresión "(...) *previa consulta verbal del secretario con el juez (...)*", así lo denota, luego, no es recibo el argumento del Despacho para no tener interrumpido el término de subsanación de la demanda y, por tanto el rechazo de la misma.

Arguye que la solicitud de suspensión del proceso previo a pedir la acumulación de proceso, no corresponde a un capricho, sino se basa en las pautas jurisprudenciales y con el loable propósito de no congestionar innecesariamente los Despachos judiciales.

Finaliza pidiendo que se revoque la providencia impugnada y en su lugar se admita la demanda, o en su defecto, se proceda a reanudar el término de subsanación que la Jueza de 1ª instancia consideró caducado, aclarando que no era posible rechazar la demanda en el mismo auto que niega la petición (fls 121 – 125 C-1ª inst.).

II. CONSIDERACIONES

De conformidad con lo preceptuado en el artículo 153 del C.P.A.C.A, este Tribunal es competente para conocer en 2ª instancia el recurso de apelación contra los autos susceptibles de este medio de impugnación, como es, el que rechaza la demanda (artículo 243, numeral 1º C.P.A.C.A.):

Es menester señalar, que la competencia para decidir el presente asunto radica en la Sala, toda vez que la providencia impugnada está contemplada dentro las decisiones que corresponde conocer a la Sala (artículo 125 del C.P.A.C.A).

Debe tenerse en cuenta que es la naturaleza de la decisión de 1ª instancia la que determina la competencia de la Sala o del Ponente para dictar la providencia en 2ª instancia, en vista de que el artículo 125 del C.P.A.C.A asignó la competencia funcional en razón de la naturaleza de la providencia sometida al recurso, con independencia de si se confirma o revoca el auto impugnado, pues tal circunstancia no puede modificar o alterar la competencia funcional para la expedición de la respectiva providencia, ya que ésta surge, se repite, por la naturaleza de la decisión

adoptada en 1ª instancia¹.

PROBLEMA JURIDICO.

En el presente asunto, el problema jurídico que se debe resolver por la Sala, consiste en establecer si las falencias advertidas por la Jueza de 1ª instancia en el auto inadmisorio de la demanda daban lugar al rechazo de la misma.

Previo a la resolución del problema jurídico planteado, es importante, primero dejar en claro que el argumento de la demandante relacionado con la solicitud de suspensión del proceso que presentó ante la Juez de 1ª instancia, no será objeto de pronunciamiento, como quiera que de conformidad con lo previsto en el artículo 243 del C.P.A.C.A², esta situación no se encuentra enumerada dentro de las decisiones que son susceptibles de ser analizadas por vía del recurso de apelación.

Lo anterior, con independencia de que la Jueza de 1ª instancia haya procedido a negar dicha solicitud en el auto que rechazó la demanda, toda vez que de acuerdo a lo previsto en el referido artículo 243, esta Corporación solo puede analizar los aspectos que conllevaron al rechazo de la demanda.

Aclarado ese punto, se entrara a dar solución al problema jurídico planteado y adoptar la decisión que corresponda.

¹ CE: Auto interlocutorio del 7 de junio de 2018, Sección 2ª, Subsección B, radicado No 230001233300020160012501 (0364-17), C.P. SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ.

² **Artículo 243. Apelación.** Son apelables las sentencias de primera instancia de los Tribunales y de los Jueces. También serán apelables los siguientes autos proferidos en la misma instancia por los jueces administrativos:

1. El que rechace la demanda.
2. El que decreta una medida cautelar y el que resuelva los incidentes de responsabilidad y desacato en ese mismo trámite.
3. El que ponga fin al proceso.
4. El que apruebe conciliaciones extrajudiciales o judiciales, recurso que solo podrá ser interpuesto por el Ministerio Público.
5. El que resuelva la liquidación de la condena o de los perjuicios.
6. El que decreta las nulidades procesales.
7. El que niega la intervención de terceros.
8. El que prescinda de la audiencia de pruebas.
9. El que deniegue el decreto o práctica de alguna prueba pedida oportunamente.

Los autos a que se refieren los numerales 1, 2, 3 y 4 relacionados anteriormente, serán apelables cuando sean proferidos por los tribunales administrativos en primera instancia.

NOTA: El texto subrayado fue declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-329 de 2015.

El recurso de apelación se concederá en el efecto suspensivo, salvo en los casos a que se refieren los numerales 2, 6, 7 y 9 de este artículo, que se concederán en el efecto devolutivo.

Parágrafo. La apelación solo procederá de conformidad con las normas del presente Código, incluso en aquellos trámites e incidentes que se rijan por el procedimiento civil.

Rad. 500013333009-2017-00143-01 NR.

Actor: NEYLA AGUIRRE PEÑA

Demandado: ESE RED DE SERVICIOS DEL I NIVEL DE SAN JOSE DEL GUAVIARE

CASO CONCRETO.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 170³ del C.P.A.C.A, el Juez inadmitirá la demanda cuando carezca de los requisitos señalados en la Ley, para que la parte accionante subsane los defectos señalados en un término de 10 días. Si el actor no cumple con el término establecido en la citada norma, el artículo 169 ídem dispone la consecuencia jurídica, que es el rechazo de la demanda.

Sin embargo, no cualquier irregularidad procedimental puede conllevar al rechazo de la demanda, si la misma no tiene la magnitud de impedir con el normal trámite del proceso, es decir, que afecte su validez y eficacia, y menos cuando pueda ser subsanada en el transcurso del mismo.

El Juez como director del proceso, en virtud de su potestad de saneamiento, tiene la facultad de solucionar todas aquellas irregularidades o vicios que puedan evidenciarse durante el trámite del proceso a fin de que termine con una sentencia de mérito que ponga fin a la controversia, evitando su terminación por meras irregularidades o por cuestiones formales subsanables, pues ello no consulta el alcance de dicha facultad, ni el papel natural del Juez, ni, mucho menos, es factor de legitimidad de la función jurisdiccional⁴.

Si bien es cierto, que las formalidades o ritualidades hacen parte de todo proceso judicial, también lo es, que las mismas han sido establecidas por la Constitución y la Ley para garantizar el debido proceso y que se respeten los derechos. La aplicación de las normas atendiendo únicamente su texto o aplicándolas de manera mecánica, hace que se incurra en un exceso ritual manifiesto, violatorio del debido proceso y un impedimento para que el usuario acceda a la administración de justicia. Así mismo, el fin primordial de la actividad jurisdiccional y por ende del proceso, es la realización y protección de los derechos consagrados en abstracto por el derecho objetivo y; por tanto, la solución del conflicto. El proceso se debe entender como el medio para el reconocimiento del derecho.

Teniendo en cuenta que la finalidad del proceso judicial es velar por la efectividad de los derechos reconocidos por la Constitución y la Ley, el juez goza de

³ **Artículo 170. Inadmisión de la demanda.** *Se inadmitirá la demanda que carezca de los requisitos señalados en la ley por auto susceptible de reposición, en el que se expondrán sus defectos, para que el demandante los corrija en el plazo de diez (10) días. Si no lo hiciere se rechazará la demanda.*

⁴ CE: Auto interlocutorio del 7 de junio de 2018. Sección 2ª. Subsección B: radicado No 23001-23-33-000-2016-00125-01 (0364-17). C.P. SANDRA LISSET IBARRA VELEZ.

Rad. 500013333009-2017-00143-01 NR.

Actor: NEYLA AGUIRRE PEÑA

Demandado: ESE RED DE SERVICIOS DEL I NIVEL DE SAN JOSE DEL GUAVIARE

una amplia facultad de saneamiento del proceso, en cada una de las etapas del mismo, y ello tiene como propósito la tutela judicial efectiva de tales derechos.

La Ley 1437 de 2011 – C.P.A.C.A., regula los requisitos mínimos que una demanda presentada ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo debe contener y no está permitido al Juez exigir más requisitos de los que la Ley establece. Así mismo, el Juez está en el deber constitucional y legal de interpretar la demanda y con ello determinar qué es lo que el ciudadano pretende con la interposición del Medio de Control, ello en desarrollo de los principios contenidos en la Constitución Política, en cuyo artículo 228, se prevé que en las actuaciones de la administración de justicia prevalecerá el derecho sustancial, con la finalidad de garantizar que los funcionarios judiciales al aplicar las normas que regulan los procedimientos no obstaculicen la realización del derecho de los ciudadanos, lo que significa que la formalidad quedó proscrita en el trámite de los procesos judiciales.

La demanda en forma, permite al Juez tomar una decisión de fondo y, de faltar alguno de los requisitos que la estructuran, puede dar lugar a un fallo inhibitorio.

En los artículos 161 (requisitos previos para demandar), 162 (contenido de la demanda), 163 (individualización de pretensiones) y 166 (anexos de la demanda) se encuentran los presupuestos que debe reunir la demanda para ser admitida por el Juez.

Como lo ha señalado la jurisprudencia del **H. CONSEJO DE ESTADO**⁵, la demanda en forma es un requisito procesal que debe ser controlado por el Juez y por las partes durante la admisión de la misma, por medio de las excepciones previas y en la etapa de saneamiento de la audiencia inicial. Que tales requisitos son taxativos, por lo que es deber del fallador hacer una interpretación racional de los mismos, para no llegar a imponerle al demandante mayores exigencias que las contenidas en la Ley, y así el proceso judicial sea un mecanismo eficiente y eficaz para la solución de los conflictos, aunque ello no significa que el Juez no pueda pedir el cumplimiento de otros requerimientos distintos con el fin de aclarar corregir o completar aspectos de la demanda y/o sus anexos que se consideren necesarios para darle celeridad y claridad

⁵ Auto interlocutorio del 26 de septiembre de 2013, Sección 4ª, radicado No 08001-23-33-004-2012-00173-01 (20135), C.P. **JORGE OCTAVIO RAMIREZ RAMIREZ**.

Rad. 500013333009-2017-00143-01 NR.

Actor: **NEYLA AGUIRRE PEÑA**

Demandado: ESE RED DE SERVICIOS DEL I NIVEL DE SAN JOSE DEL GÚAVIARE

al proceso; también ha aclarado que esos requisitos adicionales a los legalmente contemplados, no pueden constituir causales de rechazo por su incumplimiento⁶.

Así en virtud de la potestad de saneamiento del proceso de que goza el Juez, no puede llegar rechazar la demanda por cualquier irregularidad de la misma, menos cuando esas falencias sean subsanables y se pueden corregir en etapas posteriores del proceso, no siendo viable dar por terminado el proceso, por cuestiones meramente formales subsanables, ya que ello iría en contraposición con postulados constitucionales como es el acceso a la administración de justicia y su artículo 228, de dar prevalencia a lo sustancial sobre lo formal.

Si bien el Legislador ha establecido unos requisitos mínimos que debe reunir toda demanda, en aras de que pueda ser admitida y dársele el trámite procesal correspondiente, también es, que el Juez a la hora de estudiar y analizar que los mismos se encuentran satisfechos, debe hacer una interpretación razonada de ellos y no un análisis meramente mecánico, pues no solo debe remitirse a su contenido literal, sino también, debe tener en cuenta las normas de orden constitucional y supraconstitucional, de tal forma que no se sacrifiquen principios constitucionales como es la prevalencia del derecho sustancial sobre el formal, que hace parte del derecho al **ACCESO A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA**.

Sobre el particular, el **H. CONSEJO DE ESTADO**, en auto interlocutorio del 24 de septiembre de 2012, Sección 3ª, Subsección C, C.P. **JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA**, radicado No 5001-23-31-000-2011-00586-01 (44050), expreso:

Adicional a las normas procedimentales que rigen el trámite de los procedimientos contenciosos administrativos, **el Despacho precisa que al momento de su interpretación y aplicación el funcionario judicial no sólo debe remitirse a ellas sino que en su razonamiento debe acudir a las normas constitucionales y de orden supraconstitucional**, donde se enfatiza en la Convención Americana de Derechos Humanos y la doctrina desarrollada a partir de ella por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Lo anterior en razón a que ya es un lugar común sostener que el Juez Administrativo no es un mero ejecutor formal de las normas legales sino que en razón al rol funcional que desempeña dentro del Estado Social de Derecho, es su obligación, antes que nada, ser garante de la corrección

⁶ Ver también al auto interlocutorio del 11 de abril de 2018, proferido por el **CONSEJO DE ESTADO**, Sección 2ª, Subsección B, radicado No 23001-23-33-000-2017-00018-01 (3487-17), C.P. **SANDRA LISEET IBARRA VELEZ**.

Rad. 500013333009-2017-00143-01 NR.

Actor: **NEYLA AGUIRRE PEÑA**

Demandado: ESE RED DE SERVICIOS DEL I NIVEL DE SAN JOSE DEL GUAVIARE

constitucional en la interpretación y aplicación de las normas legales, al igual que ejercer, *ex officio*, el control de convencionalidad que se le impone en razón a la fuerza vinculante de los tratados de Derechos Humanos y su doctrina⁷.

Esto se trae a colación en razón a la naturaleza fundamental que ostenta el acceso a la administración de justicia, derivado en nuestro ordenamiento constitucional a partir de los artículos 29⁸, 228⁹ y 229¹⁰ y en el orden internacional en los artículos 8¹¹ y 25¹² de la Convención, el cual no se agota en una

⁷ Constitución Política. Artículo 93. Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno.

Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia.

(...)

Sobre el control de convencionalidad, valga señalar que se trata de la denominación conceptual con la que se comprende la obligación que se impone a los jueces ordinarios de los países firmante de la Convención de velar por la regularidad y armonía de las normas del derecho interno frente a las disposiciones de la Convención Americana de Derechos Humanos al momento de su aplicación, acatando la interpretación que de las primeras ha efectuado la Corte Interamericana: no es más que un instrumento para garantizar la efectividad de las disposiciones convencionales en el marco de las decisiones judiciales ordinarias. Esta doctrina surgió como tal en el seno de la Corte a partir de la sentencia caso Almonacid Arellano y otros Vs Chile – sentencia de 26 de septiembre de 2006- en donde la Corte sostuvo:

“La Corte es consciente que los jueces y tribunales internos están sujetos al imperio de la ley y, por ello, están obligados a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico. Pero cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces, como parte del aparato del Estado, también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermadas por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, y que desde un inicio carecen de efectos jurídicos: **El Poder Judicial debe ejercer una especie de “control de convencionalidad” entre las normas jurídicas internas que aplican en los casos concretos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En esta tarea, el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana.**” (Resaltado propio).

Y en el caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) vs Perú, del 24 de noviembre de 2006 el Tribunal Interamericano afirmó:

“Cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque el efecto útil de la Convención no se vea mermado o anulado por la aplicación de leyes contrarias a sus disposiciones, objeto y fin. En otras palabras, los órganos del Poder Judicial deben ejercer no sólo un control de constitucionalidad, sino también “de convencionalidad”⁷ *ex officio* entre las normas internas y la Convención Americana, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes. Esta función no debe quedar limitada exclusivamente por las manifestaciones o actos de los accionantes en cada caso concreto, aunque tampoco implica que ese control deba ejercerse siempre, sin considerar otros presupuestos formales y materiales de admisibilidad y procedencia de ese tipo de acciones.” (Resaltado propio).

⁸ Constitución Política. Artículo 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.

En materia penal, la ley permisiva o favorable, aún cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.

(...)

⁹ Constitución Política. Artículo 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 sancionado. (...).

¹⁰ Constitución Política. Artículo 229. Se garantiza el derecho de toda persona para acceder a la administración de justicia. La ley indicará en qué casos podrá hacerlo sin la representación de abogado.

¹¹ Artículo 8.1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación Rad. 500013333009-2017-00143-01 NR.

Actor: NEYLA AGUIRRE PEÑA

Demandado: ESE RED DE SERVICIOS DEL I NIVEL DE SAN JOSE DEL GUAVIARE

perspectiva formal, como es la creación de recursos judiciales y un aparato institucional encargado de su conocimiento, sino que también incluye una connotación sustantiva¹³, que lleva a este Despacho a precisar que en materia de aplicación de normas procedimentales que impliquen cargas o actuaciones procesales a las partes, estas deben ser interpretadas con carácter restrictivo teniendo en consideración la finalidad objetiva que con ellas se persigue, en términos de la jurisprudencia constitucional:

*"Las particularidades de los procesos deben estar dirigidas a asegurar la prevalencia del derecho sustancial, el principio de eficacia de los derechos y la protección judicial efectiva. De allí, que sean entendidas como constitucionales justamente, las normas procesales que tienen "como propósito garantizar la efectividad de los derechos" y su eficacia material, y que además propendan por la optimización de los medios de defensa de las personas. Tal efectividad resulta ser entonces un principio y una garantía que debe ser asegurada por las disposiciones procesales fijadas por el legislador"*¹⁴

Y por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que la exigencia de garantías judiciales en un proceso se materializa siempre que "se observen todos los requisitos que "sirvan para proteger, asegurar o hacer valer la titularidad o el ejercicio de un derecho"¹⁵, es decir, las "condiciones que deben cumplirse para asegurar la adecuada defensa de aquéllos cuyos derechos u obligaciones están bajo consideración judicial"¹⁶,¹⁷ (Resaltado propio); y comentando el artículo 25 de la Convención señaló que *"La existencia de esta garantía constituye uno de los pilares básicos, no sólo de la Convención Americana, sino del propio Estado de Derecho en una sociedad democrática en el*

de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

(...)

¹² Artículo 25.1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

¹³ Respecto del acceso a la administración de justicia la Corte Constitucional ha enseñado: *"se define también como un derecho medular, de contenido múltiple o complejo, cuyo marco jurídico de aplicación compromete, en un orden lógico: (i) el derecho de acción o de promoción de la actividad jurisdiccional, el cual se concreta en la posibilidad que tiene todo sujeto de ser parte en un proceso y de utilizar los instrumentos que allí se proporcionan para plantear sus pretensiones al Estado, sea en defensa del orden jurídico o de sus intereses particulares; (ii) el derecho a que la promoción de la actividad jurisdiccional concluya con una decisión de fondo en torno a las pretensiones que han sido planteadas; (iii) el derecho a que existan procedimientos adecuados, idóneos y efectivos para la definición de las pretensiones y excepciones debatidas; (iv) el derecho a que los procesos se desarrollen en un término razonable, sin dilaciones injustificadas y con observancia de las garantías propias del debido proceso y, entre otros, (v) el derecho a que subsistan en el orden jurídico una gama amplia y suficiente de mecanismos judiciales -acciones y recursos- para la efectiva resolución de los conflictos".* Corte Constitucional. Sentencia 426/2002. M.P.: Dr. Rodrigo Escobar Gil.

¹⁴ Corte constitucional. Sentencia C-227/2009. M.P.: Dr. Luis Ernesto Vargas Silva.

¹⁵ Corte I.D.H.. *El Hábeas Corpus bajo suspensión de garantías* (arts. 27.2, 25.1 y 7.6 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-8/87 del 30 de enero de 1987. Serie A No. 8: párr.25.

¹⁶ Corte I.D.H.. *Garantías judiciales en Estados de Emergencia* (arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987. Serie A No. 9: párr. 28 y Corte I.D.H.. *El Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular en el Marco de las Garantías del Debido Proceso Legal*. Opinión Consultiva OC-16/99. *supra* nota 130. párr. 118.

¹⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Hilaire, Constantine y Benjamin y otros Vs Trinidad y Tobago. Sentencia de 21 de junio de 2002.

Rad. 500013333009-2017-00143-01 NR.

Actor: **NEYLA AGUIRRE PEÑA**

Demandado: ESE RED DE SERVICIOS DEL I NIVEL DE SAN JOSE DEL GUAVIARE

sentido de la Convención^{18, 19}; se trata de un campo fértil para la incorporación de los estándares de la jurisprudencia interamericana en materia de Derechos Humanos al interior de los procesos judiciales por vía del control de convencionalidad, como lo pone de presente Brewer – Carías: (Subrayas del texto original)

*“Uno de esos derechos consagrados en la Convención Americana que requiere de atención permanente tanto por parte de la Corte Interamericana como de los jueces y tribunales nacionales, y que sin duda puede ser un campo propicio para el desarrollo del control de convencionalidad, es el derecho de amparo respecto de los derechos humanos y garantías previstos en la Convención Americana. el cual, a pesar de la más que centenaria tradición de la que goza en América Latina, en muchos países aún no ha encontrado su cabal efectividad, al menos en los términos tan amplios como el marco del derecho a la protección judicial consagrado en la Convención Americana.”*²⁰ (Negrillas fuera de texto original).

Concluyó que la determinación de las exigencias formales y sustanciales para acudir a la jurisdicción son de reserva legal, por lo tanto, al Juez le está vedado exigir requisitos que no consagra la ley, y en lo que corresponde a la aplicación de estas normas debe considerar la aplicación de la normativa constitucional y supraconstitucional, de manera que sus decisiones no resulten irrazonables, arbitrarias o desproporcionadas.

Posición que sigue teniendo acogida, como se trajo a colación en el auto interlocutorio del 8 de septiembre de 2017, Sección 2ª, Subsección B, C.P. **SANDRA LISSET IBARRA VELEZ**, radicado No 25000-23-42-000-2012-00877-01(2604-13), que recordó la importancia de dar prevalencia a lo sustancial sobre lo formal.

La Jueza de 1ª instancia resolvió rechazar la demanda, al considerar que la demanda no reunía los requisitos exigidos por la Ley para ser admitida.

En lo que respecta a la primera falencia anotada en el auto inadmisorio, de consignar en el poder como en la demanda, la normatividad procesal vigente y

¹⁸ Cfr. *Caso Castillo Páez Vs. Perú. Fondo*. Sentencia de 3 de noviembre de 1997. Serie C No. 34, párr. 82; *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 131, y *Caso Castañeda Gutman Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 183, párr. 78.

¹⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Reverón vs Venezuela*. Sentencia de 30 de junio de 2009.

²⁰ BREWER-CARIAS, Allan R. El control de convencionalidad, con particular referencia a la garantía del derecho a la protección judicial mediante un recurso sencillo, rápido y efectivo de amparo de los derechos humanos. Conferencia pronunciada en el evento organizado por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, sobre **El control de convencionalidad y su aplicación**, San José, Costa Rica, 27-28 de septiembre de 2012.

Rad. 500013333009-2017-00143-01 NR.

Actor: **NEYLA AGUIRRE PEÑA**

Demandado: ESE RED DE SERVICIOS DEL I NIVEL DE SAN JOSE DEL GUAVIARE

adecuarse conforme a los artículos 159 a 167 del C.P.A.C.A., lo que para la Sala no es de recibo, pues revisado el poder y el contenido de la demanda, se advierte que cumplen con los requisitos establecidos por el Legislador, en los artículos 161 y 162 de la Ley 1437 de 2011, por cuanto, los requerimientos se encuentran plenamente satisfechos, como son, la demanda dirigida al Juez competente, designación de las partes y sus representantes, pretensiones expresadas con claridad y precisión, se narraron los hechos, se señalaron las normas violadas y el concepto de violación, hay petición de pruebas, se estimó la cuantía y se indicó el lugar y la dirección donde las partes reciben notificaciones y cumplió con los requisito de procedibilidad.

Del mismo modo, se observa que el poder satisface las condiciones del artículo 74 del **CODIGO GENERAL DEL PROCESO**, ya que en este se determinó la persona que lo otorgaba (mandante), a quien le fue otorgado (poderdante), las facultades que le serían otorgadas, está claramente el asunto determinado e identificado y tiene la presentación personal del poderdante, y si bien, el mismo se fundamentó en el artículo 70 del C.P.C, tal circunstancia no conllevaba a imponer su corrección, en el sentido de que se debía indicar en su texto la norma procesal vigente, pues este requisito no lo contempló la Ley, bastaba solo con confrontar su contenido con lo exigido en el CGP, para concluir que aquel se ajustaba a lo dictaminado por esta disposición normativa, interpretación que denota excesivo rigorismo.

Respecto a no aportar de forma completa el auto del 30 de abril de 2013, circunstancia que no impone un rechazo de la demanda, pues la parte activa aún tiene la oportunidad para presentar el documento requerido, en otra instancia procesal, además, el apoderado de la accionante ya realizó unas gestiones para allegar dicho documento, como fue elevar petición al **JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO**, sobre el desarchive del proceso (fl 120 C-1ª inst.), lo que puso en su conocimiento, en escrito del 1 de septiembre de 2017 (fl 105 C-1ª inst.).

Así las cosas, la Sala considera que esta falencia no imponía el rechazo de la demanda, considerando que el anexo requerido no constituye un elemento indispensable para que se trabé la Litis, máxime cuando la demanda cumple con los requisitos esenciales exigidos en los artículos 161 y 162 del C.P.A.C.A., para poder dar trámite a la misma.

Con relación a la copia de la demanda y de los anexos para surtir los traslados correspondientes, debe decirse que tal requerimiento tampoco conllevaba

Rad. 500013333009-2017-00143-01 NR.

Actor: **NEYLA AGUIRRE PEÑA**

Demandado: ESE RED DE SERVICIOS DEL I NIVEL DE SAN JOSE DEL GUAVIARE

al rechazo de la demanda, porque tanto las copias magnéticas de la demanda necesarias para el mensaje electrónico con las cuales se surte la notificación –incisos 2º y 3º del artículo 199 del C.P.A.C.A, modificado por el artículo 612 del **CODIGO GENERAL DEL PROCESO**, y las copias documentales de la demanda, de sus anexos y del auto admisorio –inciso 5º, aparte final- que deben enviarse por el servicio postal autorizado, no son requisitos formales de la demanda sino “cargas” que deben incluirse en dicho el auto, so pena de la configuración del desistimiento tácito previsto en el artículo 178 ibídem²¹.

Y, para el caso de la notificación y traslado a la **AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO**, basta el mensaje electrónico, conforme al artículo 38 del Decreto 1365 de 2013.

Bajo ese contexto la copia de la demanda y de sus anexos en medio magnéticos no puede reputarse como un requisito formal para la inadmisión y posterior rechazo de la demanda en el evento de no subsanarse. Y lo mismo puede decirse respecto de las copias documentales para su envío por correo físico, pues son requerimientos que deberán hacerse a la finalidad del proceso en la notificación.

Se observa que la accionante ya acercó en medio magnético copia de la demanda y sus anexos (fl 116 C-1ª instancia), y aunque no arrimó tales documentos en físico, lo cierto es, que estos documentos los puede requerir la Jueza de 1ª instancia, al momento de admitir la demanda, conforme se indicó en precedencia.

Por último, con relación a la certificación del cargo desempeñado por la demandante, considera esta Corporación que este requerimiento no da lugar a la inadmisión de la demanda y su posterior rechazo de la demanda, menos cuando siquiera se explica cuál es la finalidad que se busca con tal exigencia, y si la Jueza considera indispensable obtener ese documento, bien puede solicitarlo directamente a la Entidad empleadora, quien funge como demandada en este proceso o el mismo puede encontrarse en el expediente administrativo que contenga los antecedentes de la actuación objeto del proceso, que debe acercar la Entidad demandada al momento de contestar la demanda, conforme lo prescribe el parágrafo 1º del artículo 175 del C.P.A.C.A.

²¹ CE: Auto interlocutorio del 24 de octubre de 2013, Sección 4ª, radicado No 08001-23-33-000-2012-00471-01 (20258), C.P. **JORGE OCTAVIO RAMIREZ RAMIREZ**.

Rad. 500013333009-2017-00143-01 NR.

Actor: **NEYLA AGUIRRE PEÑA**

Demandado: ESE RED DE SERVICIOS DEL I NIVEL DE SAN JOSE DEL GUAVIARE

Para la Sala las irregularidades señaladas por la Jueza, en el inadmisorio, no tienen la entidad que conlleve al rechazo de la demanda, máxime cuando estas, en virtud de la potestad de saneamiento, puedan corregirse en etapas posteriores del proceso.

Se insiste, que las causales para la inadmisión de la demanda, son taxativas, por lo que no le es permitido al Juez exigir, el cumplimiento de otros adicionales a los no contemplados en el mencionado artículo, para su posterior rechazo. Sin embargo, ello no significa que en la inadmisión no pueda el Juez pedir el cumplimiento de otros requerimientos distintos con el fin aclarar, corregir o completar aspectos de la demanda y/o sus anexos que se consideren necesarios para darle celeridad y claridad al proceso, pero se precisa, que esos requisitos, adicionales a los legalmente contemplados, no pueden constituir causales de rechazo por su incumplimiento, como en el presente caso ocurrió.

Entonces, se revocará el auto del 9 de octubre de 2017 y se ordenará al **JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO** que, de no presentarse ninguna de las causales de rechazo contempladas en el artículo 169 del C.P.A.C.A., provea sobre la admisión de la demanda de la referencia, pero sobre asuntos diferentes a los acá estudiados.

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

RESUELVE:

PRIMERO: REVOCAR el auto proferido por el **JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO**, el 25 de septiembre de 2017, mediante el cual rechazó la demanda. En su lugar **ORDENA** provea sobre la admisión de la demanda de la referencia, pero sobre asuntos diferentes a los acá estudiados, En caso de no presentarse ninguna de las causales de rechazo contempladas en el artículo 169 del C.P.A.C.A..

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

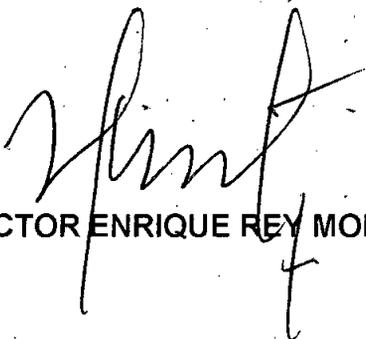
NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.-

Discutida y aprobada en Sala de Decisión de la fecha, según acta No.

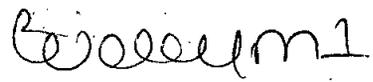
042.-



TERESA HERRERA ANDRADE



HECTOR ENRIQUE REY MORENO



NELCY VARGAS TOVAR