

1

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Villavicencio, agosto veintinueve (29) de dos mil diecinueve (2019)

SALA DE DECISIÓN

MEDIO DE CONTROL: REPARACION DIRECTA
DEMANDANTE: RICARDO ANTONIO ROMERO CASTRO
DEMANDADO: MINTRANSPORTE, INVIAS, ANI., QBE
SEGUROS S.A., COVIANDES
MAGISTRADA: TERESA HERRERA ANDRADE
EXPEDIENTE: 50001-33-33-006-2013-00505-01

Resuelve la Sala, en 2ª instancia, el recurso de apelación formulado por los apoderados de la **CONCESIONARIA VIAL DE LOS ANDES -COVIANDES.**, y la **AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA – ANI.** y la **LLAMADA EN GARANTÍA- QBE SEGUROS S.A.**, contra la decisión proferida en audiencia inicial de fecha el auto del 20 de febrero de 2018, mediante el cual el **JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO**, declara que **NO SE INCUMPLIÓ EL REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD** y **ORDENA CONTINUAR CON EL TRÁMITE**, dentro de medio de control de **REPARACIÓN DIRECTA**, instaurado por el señor **RICARDO ANTONIO ROMERO CASTRO**, contra **MINTRANSPORTE., INVIAS., ANI., QBE SEGUROS S.A.,** y **COVIANDES.**

I. ANTECEDENTES

El 22 de noviembre de 2013, el actor, por intermedio de apoderado, presenta demanda de **REPARACION DIRECTA** contra **MINTRANSPORTE., INVIAS., ANI.,** y **COVIANDES.**

El Juez A Quc, dentro de la audiencia inicial realizada el 20 de febrero de 2018, al revisar el saneamiento del proceso entra a resolver sobre la excepción de **INEPTITUD DE LA DEMANDA POR FALTA DE REQUISITOS FORMALES** (num. 7 del art. 97 del CPC.) planteada por **COVIANDES S.A.**, al considerar que el accionante no

agotó el requisito de procedibilidad, y el Despacho declara que no se incumplió dicho requisito y ordena continuar con el trámite. (fls. 494 a 498 del cuad. 2.)

Esta decisión fue apelada por la **ANI.**, su **LLAMADA EN GARANTIA**, Aseguradora **QBE SEGUROS S.A.**, y **COVIANDES.** (fls. 497 vto. del cuad. 2)

PROVIDENCIA APELADA

El Juez A-Quo mediante auto del 20 de febrero de 2018, en audiencia inicial, al resolver sobre la excepción de **INEPTITUD DE LA DEMANDA POR FALTA DE REQUISITOS FORMALES** (Num. 7 del art. 97 del CPC.) planteada por **COVIANDES S.A.**, que alega que no fue notificado para asistir a la audiencia de conciliación prejudicial, concluyendo que no se agotó el requisito de procedibilidad.

El Despacho aclara que la **AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA - ANI.**, actúa dentro del proceso como sucesora del **INSTITUTO NACIONAL DE CONCECIONES - INCO.**, por lo que con la citación realizada al mencionado Instituto, da por surtida a la **ANI.** Que aunque no obran las constancias de la entrega de las citaciones a **COVIANDES.**, y al **INCO.**, en el expediente hay unos oficios de la Procuradora 206 Judicial I, Administrativa, donde hace constar que esas Entidades fueron "debidamente citadas y notificadas ", por lo que la **ANI.**, y **COVIANDES.**, no lograron demostrar que no fueron citadas. Además, que los demandados en cualquier fase del proceso-pueden invitar a las partes a conciliar. (fl. 497 cuad. 2)

RECURSO DE APELACIÓN

Inconformes con la decisión **COVIANDES.**, **ANI.**, y su **LLAMADA EN GARANTIA**, Aseguradora **QBE SEGUROS S.A.**, impugnan la decisión.

La **CONCESIONARIA VIAL DE LOS ANDES - COVIANDES.**, informa que del documento que aparece a fl. 464 emanado de la **PROCURADURÍA 206 JUDICIAL I** para asuntos administrativos, oficio PJA 206-225, la Dra. **JOYCE MELINDA SANCHEZ**, Secretaria del **JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO de VILLAVICENCIO (META)**, en que el refiere que obra en el oficio 837 del 15 de julio de 2014, mediante el cual el Doctor **YAMIT DE JESÚS CASTRO VERGARA** en calidad de sustanciador informa al apoderado de **COVIANDES** que por planilla de correo institucional 472 del 24 de mayo de 2013, se corroboró que solo aparece como enviado el oficio PJI No. 0288, pero las demás citaciones no reposan, estando a la

espera de verificar por parte de dicha Empresa si aparece recibidas por las respectivas Entidades, no reposan constancias de envío y/o recibo de los precitados oficios, se refiere a los oficios de notificación a la **ANI, INVIAS y COVIANDES**.

Cita un caso similar donde no fue notificado **COVIANDES**, para la audiencia, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**, reconoce la excepción propuesta y declara que **COVIANDES**, debe ser retirado de los demandados por que se le violó su derecho a la defensa dentro de la audiencia de conciliación, así lo dice la Jurisprudencia, el hecho de que no se le permita a una de las partes concurrir a la audiencia de conciliación se le está violando su derecho a la defensa, solicita se revoque el auto y conceda la excepción propuesta, o en subsidio, conceda el recurso de apelación. (fl. 500 del cuad. 2) (Minuto 31:22-36:15)

También interpuso el recurso de apelación, la **AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA - ANI**, argumentando que no obra en el expediente una constancia de envío o recibido por parte de la Entidad que representa en la que se les haya citado a la audiencia de conciliación prejudicial, situación que de manera clara violenta el derecho de defensa y contradicción de la Entidad pues el asunto que se debate no fue objeto de análisis en sede prejudicial por parte del Comité de Conciliación de la Entidad. (Minuto 36:31-37:47)

La Aseguradora, **QBE SEGUROS S.A. LLAMADA EN GARANTÍA** de la **ANI**, inconforme con la decisión, expresa que la decisión del Juez, no están en consonancia con las pruebas obrantes en el expediente, pues parte de supuestos que no concuerdan con la realidad, ya que la norma procesal establece como requisito de procedibilidad el agotamiento de la conciliación extrajudicial, porque ella es necesaria en el marco del debido proceso, y que este requisito tiene incidencia en la caducidad de la acción y los términos de prescripción, por ende, no puede dejarse de lado la verificación del mismo, más cuando las Entidades demandadas han advertido que nunca fueron citadas y no pudieron concurrir a la audiencia de conciliación prejudicial. Que al reconocer la **PROCURADURÍA** que no habían sido enviados los oficios el Despacho no puede considerar una prueba que es controvertida con el oficio que envía al Juzgado la **PROCURADURÍA** indicando que se encontraron los oficios pero no la constancia de envío de los mismos, ni que con la constancia que se efectuó en el acta de no acuerdo ya se surte un debido agotamiento del requisito de procedibilidad. Culmina diciendo que no son temas menores para el ejercicio del derecho de defensa de su prohijada. (Minuto: 38:00-40:48).

Descorre traslado al **DEMANDANTE**, quien afirma que los argumentos de los apelantes, no tienen asidero jurídico, ya que si bien es cierto existe una

certificación expedida por la **PROCURADURÍA**, se presume su legalidad y si dudaron, debieron tachar el documento y no esperar hasta esta instancia, para decir que no hubo notificación, por lo que considera que el Comité de Conciliación se puede reunir en cualquier momento para tomar una decisión y que como demandante está en disposición de conciliar en cualquier momento. (Minuto 41:30-42:05)

El Agente del **MINISTERIO PÚBLICO**, solicita se mantenga la decisión adoptada, porque la constancia del **MINISTERIO PÚBLICO** no fue desvirtuada su presunción de legalidad, las partes desde el auto admisorio debieron haber manifestado su inconformidad, por lo que obra un acto administrativo con presunción de legalidad que no fue desvirtuado. (Minuto 42:22-45:10).

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 el demandante cumplió con el requisito de procedibilidad.

CASO CONCRETO

Para el Juez A Quo, el demandante no incumplió el requisito de procedibilidad porque los demandados no acreditaron la falta de notificación a la audiencia de conciliación prejudicial; además, no es responsabilidad del accionante dicha notificación.

Los demandados, **CONVIANDES, ANI.**, argumentan que se les vulneró el derecho de defensa y el de contradicción porque no fueron notificados a la audiencia de conciliación prejudicial, impidiéndoles discutir el objeto de debate, en esa sede. Por su parte, la Aseguradora **QBE SEGUROS S.A., LLAMADA EN GARANTÍA** de la **ANI.**, agrega que el requisito de procedibilidad tiene incidencia en la caducidad de la acción y los términos de prescripción, por ende, no puede dejarse de lado la verificación del mismo, más cuando las demandadas han advertido que nunca fueron citadas y no pudieron concurrir a esa audiencia.

Tenemos que, la potestad de saneamiento es la solución de 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.

La primera etapa del proceso judicial en la que el Juez ejerce su potestad de saneamiento es al momento de estudiar la demanda para su admisión. Sin embargo, ha de tenerse en cuenta que si bien el Juez puede inadmitir la demanda para que se adecúe conforme a los requisitos legales, no cualquier irregularidad, sobre todo si es meramente formal, conlleva al rechazo de aquella, ya que las causales de inadmisión pueden reputarse como taxativas, amén de que esas irregularidades, en virtud de la potestad de saneamiento, puedan corregirse en etapas posteriores del proceso, en aras de garantizar el debido proceso y el **acceso a la administración de justicia**.

En la Ley 1437 la "demanda en forma" está precedida del cumplimiento de unos requisitos previos a demandar (artículo 161 de la Ley 1437), un contenido del escrito de demanda (artículo 162 de la Ley 1437) y los anexos que se deben acompañar con la demanda (artículos 166 y 167 de la Ley 1437). Los requisitos de procedibilidad o "requisitos previos para demandar" se encuentran en el artículo 161 de la Ley 1437 y son, fundamentalmente, la conciliación extrajudicial y la falta de interposición de los recursos obligatorios contra el acto administrativo demandado. Si se advierte la omisión de alguno de los requisitos por el Juez en el auto inadmisorio, el demandante no acredita su cumplimiento dentro del término establecido, deberá rechazarse la demanda.

La conciliación es un mecanismo alternativo de solución de conflictos por medio del cual dos o más personas gestionan la solución directa de sus diferencias, con la ayuda de un tercero neutral y calificado (diferente al Juez) denominado conciliador. (Artículo 64 de la Ley 446 de 1998)

La acción de **REPARACIÓN DIRECTA** fue interpuesta el 22 de noviembre de 2013, es decir, en vigencia de la Ley 1437 de 2011. Sobre la **CONCILIACIÓN PREJUDICIAL** como **REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD** esa norma señala lo siguiente: "Artículo 161. 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." (Negrilla fuera del original)

Por debatirse asuntos patrimoniales, en el medio de control de **REPARACION DIRECTA**, debe exigirse el requisito de procedibilidad, y al advertir el Juez la *ausencia* del acta o constancia elevada por el Conciliador y que reporta su fracaso total, el Juez debe rechazar la demanda¹ y, en su defecto, el demandado puede formular la correspondiente excepción previa, como en este caso, efectivamente, así se hizo.

Según **COVIANDES, ANI y QB SEGUROS S.A.**, no fueron citados a la audiencia de Conciliación Prejudicial, por lo que no pudieron debatir el asunto objeto de esta demanda.

La conciliación prejudicial contenciosa administrativa es uno de los mecanismos alternativos de solución de conflictos más utilizados y eficaces del ordenamiento jurídico, cuyo objetivo es **descongestionar los estrados judiciales** y reprimir la carga que tienen los Jueces para cumplir con los principios de justicia, basados en la celeridad, efectividad y la economía procesal, y los Entes conciliadores están totalmente capacitados para llevar a cabo la instancia de conciliación en la etapa prejudicial de aquellos asuntos que son conciliables y que tienen como requisito de procedibilidad.

El objetivo principal señalado por la jurisprudencia es que este requisito sirva para **“abrir un espacio de encuentro, diálogo y debate que facilite la resolución del conflicto antes de que éste tenga que ser decidido por las autoridades jurisdiccionales”** (Sentencia C- 1195, 2001).

También ha dicho la H. **CORTE CONSTITUCIONAL**:

[L]a conciliación repercute de manera directa en la efectividad de la prestación del servicio público de administración de justicia, al contribuir a la **descongestión de los despachos judiciales**. En efecto, visto que los particulares se ven compelidos por la ley no a conciliar, pero **sí a intentar una fórmula de arreglo al conflicto por fuera de los estrados judiciales**, la audiencia de conciliación ofrece un espacio de diálogo que puede transformar la relación entre las partes y su propia visión del conflicto, lo que contribuye a reducir la cultura litigiosa aún en el evento en que éstas decidan no conciliar. (Sentencia C- 1195, 2001)(negrillas fuera de texto)

Con la audiencia de conciliación administrativa se pretende que las partes, guiadas por el Procurador Judicial Administrativo, logren un acuerdo que ponga fin al conflicto. La solicitud de conciliación extrajudicial debe presentarse, de manera

¹ De conformidad con el artículo 36 de la ley 640 de 2001, *“la ausencia del requisito de procedibilidad de que trata esta ley, dará lugar al rechazo de plano de la demanda”*.

individual o conjunta, por parte de los interesados ante los funcionarios de la **PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN**, es decir, **PROCURADORES** ante el **CONSEJO DE ESTADO** o ante **PROCURADORES JUDICIALES DELEGADOS I y II** de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.

El Ministerio Público, de encontrarla procedente, **CITARÁ** a los interesados (**las partes y quien en su criterio deba asistir**); para que concurran a la audiencia de conciliación el día y la hora que señale. La fecha de la audiencia no puede superar los 20 días siguientes a la fecha de la citación (Decreto 2511 de 1998, art. 7).

La citación a la audiencia de conciliación prejudicial, la hace el agente del Ministerio Público ante quien se realice el trámite, quien al avocar el conocimiento de la solicitud de conciliación, admitirá el trámite conciliatorio si está ajustado a derecho y formulará la correspondiente **citación**.

El accionante cumplió con su carga, como fue la presentación oportuna de la solicitud de conciliación prejudicial ante el Procurador competente, quien debió fijar fecha para la audiencia de conciliación prejudicial y **citar a las partes** para su comparecencia, y no es justo trasladar esta carga legal al demandante, por ser una responsabilidad exclusiva del Procurador.

No comparte la Sala lo afirmado por los apelantes, cuando dicen que con la no citación a la audiencia de Conciliación prejudicial, se les vulnera el derecho al debido proceso o contradicción, porque como ya quedó claro, la conciliación prejudicial lo que pretende es la descongestión de los Despachos judiciales, y como lo ha precisado la H. **CORTE CONSTITUCIONAL**, es “... **un espacio de encuentro, diálogo y debate que facilite la resolución del conflicto antes de que éste tenga que ser decidido por las autoridades jurisdiccionales...**”, oportunidad que tienen las partes para formular en cualquier etapa del proceso, por ejemplo, en la audiencia inicial, y prueba de la falta de ánimo conciliatorio por parte de las Entidades apelantes, es la no formulación de un acuerdo de arreglo, en dicha audiencia inicial.

Entonces, si no tienen ánimo para formular un acuerdo de arreglo, cuál es su interés en retrotraer la actuación judicial y administrativa ?, De accederse a dicha solicitud se estaría afectando el derecho fundamental al **ACCESO A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA** que tiene el demandante, quien ha cumplido a cabalidad con las exigencias legales, su derecho resultaría nugatorio si al instaurar una demanda, no tiene los medios para buscar que se defina la situación que presenta,

mientras que los apelantes en cualquier etapa del proceso pueden formular un acuerdo de arreglo.

El demandante si agotó el requisito de procedibilidad oportunamente, y si alguna irregularidad se presentó en el trámite ante la Procuraduría, sólo le atañe a ésta.

Concluye éste Juez colegiado que efectivamente el actor, **RICARDO ANTONIO ROMERO CASTRO**, cumplió con el **AGOTAMIENTO DEL REQUISITO DE CONCILIACIÓN PREJUDICIAL**, por tanto, se **CONFIRMARA** la decisión proferida en auto del 20 de febrero de 2018, por el **JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO**, en sentido de **NEGAR LA INEPTITUD DE LA DEMANDA, POR NO AGOTAMIENTO DEL REQUISITO DE CONCILIACIÓN PREJUDICIAL**.

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

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR la decisión proferida en auto del 20 de febrero de 2018, emitida por el **JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE VILLAVICENCIO**, de conformidad a los argumentos expuestos en la parte motiva de esta providencia.

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

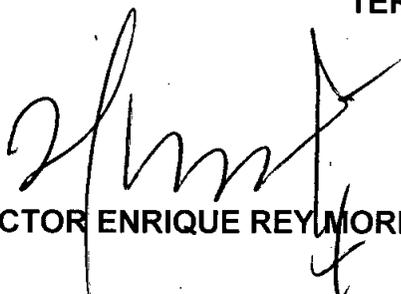
NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

Estudiado y aprobado en Sala de Decisión de la fecha, mediante acta N°.

049-



TERESA HERRERA ANDRADE



HÉCTOR ENRIQUE REY MORENO



NELCY VARGAS TOVAR