



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Auto interlocutorio No. 1 1 2

Villavicencio, 20 FEB 2020

REFERENCIA: CONTROVERSIAS CONTRACTUALES  
DEMANDANTE: NACIÓN-MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO  
DEMANDADO: DEPARTAMENTO DEL VAUPÉS  
EXPEDIENTE: 50001-33-33-005-2015-00467-01  
TEMA: DECIDE RECURSO DE QUEJA

MAGISTRADA PONENTE: NELCY VARGAS TOVAR

Resuelve el Despacho el recurso de queja presentado por la parte demandante, contra el auto proferido el 02 de noviembre de 2018 por el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, mediante el cual no aceptó la justificación de inasistencia a la audiencia de conciliación de fallo y como consecuencia, no accedió a la solicitud de conceder el recurso de apelación que se declaró desierto. (f. 39-41 del Cuaderno principal).

**I. Antecedentes:**

**1. La demanda (f. 1)**

El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, actuando a través de apoderado judicial presentó demanda de Controversias Contractuales, contra el Departamento del Vaupés, con el objeto que se declarara que la entidad demandada incumplió el Convenio 94 de 2011 y como consecuencia, se ordenara a la entidad demandada restituir la suma de \$6.106.000, por concepto del valor pagado y no ejecutado, con los rendimientos causados desde la fecha del depósito.

Igualmente, solicitó que se liquide el convenio No. 94 de 2011 en los términos anteriores y se condene en costas a la entidad territorial demandada.

## 2. Del trámite de la demanda en primera instancia

El 29 de junio de 2018, se profirió sentencia de primera instancia en la cual se resolvió liquidar el Convenio Interadministrativo No. 94 del 27 de mayo de 2011, celebrado entre el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (hoy Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio), y el Departamento del Vaupés.

Como consecuencia de lo anterior, condenó al Departamento del Vaupés a reintegrar al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio la suma de \$1.673.333, por concepto de recursos no ejecutados del Convenio Interadministrativo No. 94 de 2011, debidamente actualizada.

Negó las demás pretensiones de la demanda y se abstuvo de condenar en costas (f. 1-6).

Contra la anterior decisión, la parte demandante Nación-Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio interpuso recurso de apelación (f. 9-12), razón por la cual, el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio fijó fecha para audiencia de conciliación de fallo para el 14 de septiembre de 2018 a las 11:00 a.m. conforme a lo dispuesto en el inciso 4 del artículo 192 del CPACA (f. 15)

El 14 de septiembre de 2018 a las 11:00 a.m. se realizó audiencia de conciliación de sentencia a la cual asistieron la parte demandada y el Ministerio Público, advirtiéndose que la entidad demandada manifestó no tener ánimo conciliatorio y allegó 9 folios del comprobante de pago al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y por otro lado, el Agente del Ministerio Público solicitó declarar fallida la audiencia de conciliación ante la falta de ánimo conciliatorio del demandado.

El Juez Quinto Administrativo dejó constancia que pasados quince (15) minutos de la hora fijada para llevar a cabo la diligencia, la parte demandante quien interpuso recurso de apelación no se hizo presente.

En consecuencia, declaró desierto el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante de conformidad con lo previsto en el inciso cuarto del artículo 192 del CPACA, en virtud de la inasistencia a la audiencia de conciliación, la cual es de carácter obligatorio (f. 25).

### 3. De la solicitud de justificación de inasistencia y concesión del recurso de apelación (f. 27-31)

El mismo día de la celebración de la audiencia de conciliación, esto es, el 14 de septiembre de 2018 la parte demandante-apelante presentó escrito de justificación de inasistencia y solicitud de concesión del recurso de apelación presentado, para lo cual aportó copia del tiquete de viaje de la empresa AUTOLLANOS S.A. y la providencia del 01 de noviembre de 2013 del Tribunal Administrativo de Antioquia.

Como fundamento de lo anterior, expresó que preveía llegar a la ciudad de Villavicencio sobre las 10:30 a.m. para efectos de asistir a la diligencia, sin embargo, con ocasión a la congestión vehicular por el mantenimiento de la vía Bogotá-Villavicencio que generó en varias oportunidades que se detuviera el vehículo, terminó arribando a Villavicencio a las 12:00 p.m., impidiendo dicha situación su asistencia a la audiencia de conciliación de condena, hecho que encuadró en un caso de fuerza mayor.

### 4. De la providencia recurrida

Mediante auto del 02 de noviembre de 2018 el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio dispuso no aceptar la justificación dada por el abogado Orlando Víctor Hugo Rocha Díaz y no acceder a la solicitud de conceder el recurso de apelación que fue declarado desierto.

Lo anterior, con fundamento en que si bien es cierto la normatividad aplicable al asunto, no prevé ninguna causal de justificación para la inasistencia a la audiencia de conciliación de fallo, podría acudir a otras normas como lo es el artículo 180 del CPACA y el artículo 372 CGP y los principios de interpretación y garantía de acceso a la administración de justicia de las partes, para efectos de reevaluar las consecuencias jurídicas por la inasistencia, siempre y cuando la misma encuentre justificación válida, esto es, este debidamente justificada en circunstancias de imposibilidad absoluta como lo es el caso fortuito o la fuerza mayor.

En ese orden de ideas, el *a quo* luego de analizar los eventos que constituyen fuerza mayor, determinó que los cierres de la carretera Bogotá – Villavicencio por diferentes circunstancias se vienen dando de manera reiterada desde antes de iniciar el año 2018, incrementando la frecuencia, desde el 15 de enero con la caída del puente Chirajara lo cual fue noticia de orden nacional, por tanto,

concluyó que los usuarios de la vía se encuentran advertidos sobre la dificultad que constituye en la actualidad el desplazamiento entre estas dos ciudades, por lo que es posible establecer planes de contingencia que permitan reducir los riesgos de incumplimiento o inasistencia debido a la prolongación en el tiempo de viaje.

Igualmente, señaló que si bien hubo cierres temporales en la carretera durante el 14 de septiembre, si se hubiera programado el desplazamiento con un tiempo suficiente, habría podido el solicitante concurrir a la diligencia, como lo hacen en la actualidad la mayoría de los apoderados en diferentes actuaciones que deben desplazarse desde dicha ciudad.

Por consiguiente, consideró que no se encuentra suficientemente probada la justificación de inasistencia por una circunstancia de fuerza mayor, como para que existiera un pronunciamiento o una variación en la decisión adoptada en la diligencia de fecha 14 de septiembre 2018.

#### **5. Del recurso de reposición y en subsidio queja**

Contra la decisión del Juzgado de no acceder a la justificación de la inasistencia a la audiencia de conciliación de fallo y negar la solicitud de concesión del recurso de apelación, la parte demandante Nación-Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio interpuso recurso de reposición y en subsidio queja, como fundamento señaló que la Corte Suprema de Justicia Sala Civil, Sentencia del 26 de enero de 1982, explica la fuerza mayor de acuerdo con el artículo 62 del Código Civil con base en la imprevisibilidad y la irresistibilidad, tal como lo manifestó inicialmente a través del escrito de justificación de inasistencia del 14 de septiembre de 2018.

Indicó que disiente del concepto dado a la fuerza mayor por el Juzgado, toda vez que no es lo mismo, presentar argumentos de quienes viven en la ciudad de Villavicencio que están enterados de la situación por la condición de acceso, a los de quienes residen en Bogotá como es el caso de la entidad demandante, pues si bien es cierto fue noticia nacional que se cayó un puente de la Vía Bogotá – Villavicencio, también es cierto que a finales de agosto de 2018 fue noticia nacional de amplia difusión que fue habilitado el tráfico.

Igualmente, trajo a colación un comunicado del 15 de septiembre de 2018 publicado por COVIANDES en twitter, para concluir que no comparte la decisión del Juzgado al referir que no es un hecho de fuerza mayor los cierres alternos en

las horas de la mañana del día 14 de septiembre de 2018, toda vez que el mismo operador manifestó sobre hechos imprevisibles e irresistibles los hechos de la naturaleza, por tanto, las circunstancias de la ola invernal son situaciones de fuerza mayor e igualmente un cierre temporal o total al ser situaciones imprevisibles e irresistibles.

#### **6. Del traslado del recurso de reposición**

La parte demandada describió el traslado del recurso de reposición indicando que comparte los fundamentos jurídicos y fácticos que tuvo el Juzgado para declarar desierto el recurso presentado, pues la diligencia se programó con la debida anticipación para el 14 de septiembre de 2018 a las 11:00 a.m. y las partes se encontraban debidamente notificadas, por lo cual es un hecho notorio y de público conocimiento que la Vía Bogotá – Villavicencio, se encuentra en su etapa constructiva que afecta parcialmente ciertos tramos de la misma, lo que conlleva a que la movilidad sea alterna.

Precisó que la audiencia fue programada para el 14 de septiembre de 2018 a las 11:00 a.m. día en el que la vía no tuvo ningún cierre total y su movilidad estuvo dentro de los rangos normales de una vía en construcción, sumado a que lo expuesto por el recurrente, esto es, el comunicado del operador de COVIANDES data del 15 de septiembre de 2018, es decir, al día siguiente en que se llevó a cabo la audiencia.

Por lo anterior, concluyó que el recurrente no tuvo en cuenta, pese a ser de público conocimiento que la vía Bogotá-Villavicencio, presenta movilidad lenta porque se encuentra en construcción, circunstancia que es previsible y por tanto, le correspondía al apelante tomar las medidas necesarias para llegar a tiempo, por lo cual al no hacerlo no puede alegar su propia culpa.

En consecuencia, se opuso a lo pretendido por el demandante.

#### **7. Del auto que resuelve el recurso de reposición y concede el recurso de queja**

Mediante proveído del 08 de marzo de 2019, el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio consideró que el único argumento del demandante para efectos de modificar la decisión de no aceptar la justificación se basa en que por residir en la ciudad de Bogotá, no se encontraba tan enterado de la situación particular de la vía, como si lo estaban los residentes de

la ciudad de Villavicencio, argumento que para el Juez de primera instancia no aporta o hace mención a una situación nueva que pudiese cambiar la posición del Despacho al respecto, pues en el auto recurrido, se determinó que la situación de anormalidad de la vía para esa fecha, era de amplio y permanente conocimiento nacional, además que para la fecha en cuestión no hubo un cierre total de la vía, razón por la cual, se remitió a lo expuesto en la anterior oportunidad.

En consecuencia, resolvió no reponer la decisión adoptada por auto del 02 de noviembre de 2018, por medio de la cual no se aceptó la justificación de inasistencia a una audiencia de conciliación de fallo y no accedió a la solicitud de conceder el recurso de apelación declarado desierto en la referida audiencia.

Igualmente, concedió el recurso de queja interpuesto por la parte demandante contra el auto del 02 de noviembre de 2018 que negó la petición de conceder el recurso de apelación, por no encontrarse justificada la inasistencia del apelante a la audiencia de conciliación.

## **8. Tramite de segunda instancia**

Mediante fijación en lista del 27 de enero de 2020, se corrió traslado del recurso de queja a las partes por el término de tres (3) días, de conformidad con lo dispuesto en el inciso 3 del artículo 353 del CGP.

Vencido el término del traslado la parte demandada guardó silencio.

## **II. Consideraciones**

### **1. Competencia**

Según el artículo 245 del CPACA y 352 de CGP, el Tribunal es competente para conocer del recurso de queja, interpuesto contra el auto de fecha 02 de noviembre de 2018, proferido por el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio.

### **2. Problema Jurídico**

Corresponde al Despacho determinar si se encuentra bien denegado el recurso de apelación presentado por la parte demandante contra la sentencia del 29 de

junio de 2018, ante la inasistencia a la audiencia de conciliación de condenar y si como consecuencia de ello, es procedente conceder el recurso de apelación interpuesto.

Para resolver lo anterior, el Despacho determinará en primera medida la procedencia del recurso de queja, para posteriormente establecer si se encuentra debidamente justificada la inasistencia a la audiencia de conciliación de condena.

### 3. Procedencia del recurso de queja

El recurso de queja conforme al artículo 245 del CPACA procede, por un lado, contra la providencia por medio de la cual se niegue el recurso de apelación, y por otro, contra la que lo concede en un efecto diferente al cual debía ser concedido. Igualmente, procede cuando no se conceden los recursos extraordinarios de revisión y unificación de jurisprudencia.

Para efectos de su trámite e interposición prevé la remisión a las disposiciones del Código de Procedimiento Civil hoy Código General del Proceso que establece en su artículo 353 lo siguiente:

**ARTÍCULO 353. INTERPOSICIÓN Y TRÁMITE.** El recurso de queja deberá interponerse en subsidio del de reposición contra el auto que denegó la apelación o la casación, salvo cuando este sea consecuencia de la reposición interpuesta por la parte contraria, caso en el cual deberá interponerse directamente dentro de la ejecutoria.

Denegada la reposición, o interpuesta la queja, según el caso, el juez ordenará la reproducción de las piezas procesales necesarias, para lo cual se procederá en la forma prevista para el trámite de la apelación. Expedidas las copias se remitirán al superior, quien podrá ordenar al inferior que remita copias de otras piezas del expediente.

El escrito se mantendrá en la secretaría por tres (3) días a disposición de la otra parte para que manifieste lo que estime oportuno, y surtido el traslado se decidirá el recurso.

Si el superior estima indebida la denegación de la apelación o de la casación, la admitirá y comunicará su decisión al inferior, con indicación del efecto en que corresponda en el primer caso.

Respecto a la procedencia del recurso queja el Consejo de Estado ha señalado que es una figura jurídica que tiene por finalidad corregir los errores en que pueda incurrir el funcionario de inferior jerarquía cuando niega indebidamente la

concesión de los recursos de apelación o casación, por tanto su objeto es determinar si estuvo bien o mal denegado el recurso<sup>1</sup>.

En ese orden de ideas, tenemos que el recurso de queja persigue una finalidad claramente definida, consistente en que se verifique si se debió conceder el recurso de apelación que fue negado o si se concedió en un efecto diferente al que correspondía, para que el superior funcional del operador judicial que adoptó la decisión de negar el recurso alzada, ordene que se concedan los recursos de apelación, revisión o unificación de jurisprudencia, de ser procedente, o se corrija la equivocación en relación al efecto en que se concedió la apelación.

Ahora bien, en relación al recurso de queja, el Alto Tribunal de lo Contencioso Administrativo ha señalado que solo procede cuando el juez deniega el recurso de apelación, más no cuando el mismo es declarado desierto, pues en este último evento se trata de una sanción impuesta al recurrente que ha incumplido con una carga procesal<sup>2</sup>.

Así lo ha expresado en otras oportunidades el Consejo de Estado, veamos:

“Es de advertir que la declaratoria de desierto de un recurso de apelación es diferente a la decisión de denegarlo. Así, el recurso de apelación se deniega cuando la interposición de la impugnación es extemporánea, la providencia impugnada no es susceptible de la alzada o bien, cuando el proceso respectivo sea de única instancia, mientras que la declaratoria de desierto procede cuando habiéndose presentado oportunamente la apelación contra una providencia pasible de ella, no cumplió con la exigencia de la sustentación o con las otras ritualidades previstas en la ley<sup>3</sup>.

(...)

Así las cosas, salta a la vista que el auto reprochado por la parte demandante, mediante el cual fue declarado desierto el recurso de

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, Providencia del 30 de Mayo de 2019, Radicación Número: 66001-23-33-000-2016-00542-01(6389-18), Actor: Tiberio De Jesús Salazar Hernández, Demandado: Ministerio De Educación – Departamento De Risaralda, Consejera Ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez.

<sup>2</sup> Consejo De Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, Providencia del 01 de Junio de 2016, Radicación Número: 25000-23-26-000-2010-00706-01(56159), Actor: Henry Peña Peña, Demandado: Hospital Militar Central, Consejera Ponente: Marta Nubia Velásquez Rico

<sup>3</sup> Original de la cita: V.gr., cuando la apelación debe concederse en el efecto devolutivo y el apelante no proporciona las expensas necesarias para su trámite. En ese evento la ley dispone que el recurso debe declararse desierto (artículo 356, inciso cuarto del C.P.C).

apelación que fue interpuesto contra la sentencia; no era impugnabile a través del recurso de queja”<sup>4</sup>.

#### 4. Del recurso de apelación de sentencias

En relación a la apelación de sentencias la Ley 1437 de 2011 dispone en su artículo 247 que contra las sentencias proferidas en primera instancia procede el recurso de apelación el cual se tramitará por el *a quo* de acuerdo con lo siguiente:

1. El recurso deberá interponerse y sustentarse ante la autoridad que profirió la providencia, dentro de los diez (10) días siguientes a su notificación.
2. Si el recurso fue sustentado oportunamente y reúne los demás requisitos legales, se concederá mediante auto en el que se dispondrá remitir el expediente al superior, quien decidirá de plano si no se hubiese pedido la práctica de pruebas. Si las partes pidieron pruebas, el superior decidirá si se decretan.

Sin embargo, el artículo 192 del CPACA, prevé una disposición especial en tratándose de sentencias condenatorias cuando contra las mismas se interpone recurso de apelación, veamos:

**“ARTÍCULO 192. CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS O CONCILIACIONES POR PARTE DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS.** Cuando la sentencia imponga una condena que no implique el pago o devolución de una cantidad líquida de dinero, la autoridad a quien corresponda su ejecución dentro del término de treinta (30) días contados desde su comunicación, adoptará las medidas necesarias para su cumplimiento.

(...)

Quando el fallo de primera instancia sea de carácter condenatorio y contra el mismo se interponga el recurso de apelación, el Juez o Magistrado deberá citar a audiencia de conciliación, que deberá celebrarse antes de resolver sobre la concesión del recurso. La asistencia a esta audiencia será obligatoria. Si el apelante no asiste a la audiencia, se declarará desierto el recurso.

(...)”

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contenciosos Administrativo, Sección Tercera Subsección A, expediente con radicado No. 13001-23-31-000-2002-01207-01(56039), auto de 4 de febrero de 2016, M.P. Hernán Andrade Rincón.

El Consejo de Estado en relación a esta etapa procesal que debe surtirse respecto las sentencias condenatorias, ha señalado que el propósito del legislador al instaurar la celebración de la audiencia de conciliación como requisito previo a la concesión del recurso de apelación cuando la sentencia es condenatoria, es justamente promover en virtud del principio de economía procesal que la parte demandada cumpla la sentencia, de modo que se obtenga la satisfacción de los derechos reclamados en el proceso por el accionante, máxime si se tiene en cuenta que ya el juez en el fallo ha ordenado su reconocimiento. Esto sin perjuicio del derecho a la segunda instancia que asiste a la parte condenada.<sup>5</sup>

## 5. Caso concreto

Descendiendo al caso concreto, el Despacho inicialmente analizará la procedencia del recurso de queja, para posteriormente ocuparse si se encuentra justificada la inasistencia a la audiencia de conciliación y por ende, debió concederse el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia de primera instancia proferida el 29 de junio de 2018.

Teniendo en cuenta los fundamentos jurídicos y jurisprudenciales expuestos en precedencia, el recurso de queja es procedente contra las providencias que nieguen la concesión del recurso de apelación o cuando el mismo se conceda en un efecto diferente al que le corresponde, destacándose que no resulta procedente su interposición y trámite cuando se trata de autos que declaren desierto el recurso de apelación.

En el presente asunto, se evidencia que el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio profirió sentencia por escrito el 29 de junio de 2018, en la cual accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda, pues ordenó la liquidación del Convenio Interadministrativo No. 94 del 27 de mayo de 2011 y condenó al Departamento del Vaupés a reintegrar a la Nación-Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio la suma de \$1.673.333 por concepto de recursos no ejecutados del Convenio Interadministrativo suscrito, las cuales deberán actualizarse (f. 1-6).

Contra la anterior decisión la parte demandante Nación-Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio interpuso recurso de apelación (f. 9-12), razón por la cual, el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, al tratarse de una sentencia condenatoria, en virtud del inciso cuarto del artículo 192 del

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Radicado 25000-23-25-000-2008-01016-01 (1037-2011).

CPACA, citó a audiencia de conciliación de fallo para el 14 de septiembre de 2018 a las 11:00 a.m. (f. 15).

El 14 de septiembre de 2018 a las 11:00 a.m. el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio instaló la audiencia de conciliación de condena, dejando constancia que no asistió la parte demandante y concediéndole el uso de la palabra a la entidad demandada quien manifestó no tener ánimo conciliatorio y anexó 9 folios del comprobante de pago al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

De otra parte, el Ministerio Público solicitó que se declarara fallida la posibilidad conciliar, motivo por el cual, el Juez una vez transcurridos 15 minutos de la hora fijada para llevar a cabo la diligencia, dispuso declarar desierto el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, como consecuencia de la inasistencia a la audiencia de conciliación de condena (f. 25).

La parte demandante el mismo día en el que se llevó a cabo la audiencia de conciliación de condena presentó justificación de su inasistencia y solicitó la concesión del recurso de apelación, teniendo en cuenta que por circunstancia de fuerza mayor de la vía Bogotá a Villavicencio, se generaron trancones que detenían el tránsito del vehículo, debido al mantenimiento de la carretera, lo que ocasionó que llegara sobre las 12:00 p.m., cuando cerraba el Juzgado, adjuntando el tiquete de transporte (f. 27-29).

El Juez de primera instancia dio curso a la justificación de la inasistencia a la audiencia de conciliación de condena, advirtiendo que si bien es cierto la norma que regula la referida audiencia no prevé ninguna causal de justificación para la inasistencia, en virtud de los principios de interpretación y la garantía de acceso a la administración de justicia de las partes es posible evaluar si la inasistencia se encuentra debidamente justificada en circunstancias de imposibilidad absoluta como lo es el caso fortuito o la fuerza mayor, por ello estudió la posibilidad de replantear la decisión, concluyendo que la situación fáctica de este evento no se en cuadra en una fuerza mayor, ya que el cierre de la carretera no es una novedad, por el contrario, es una circunstancia permanente que ha obligado a los intervinientes en las actuaciones judiciales a adaptarse a la misma y prever un tiempo superior para el desplazamiento.

En consecuencia, no aceptó la justificación presentada por el abogado demandante y no accedió a la solicitud de conceder el recurso de apelación que fue declarado desierto (f. 35-37).

Contra la anterior decisión, la parte demandante y apelante interpuso recurso de reposición y en subsidio queja (f. 39-40).

Conforme a las anteriores actuaciones, vale la pena señalar en primera medida que inicialmente el Juzgado de primera instancia declaró desierto el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia de primera instancia, con ocasión a la inasistencia a la audiencia de conciliación de fallo, decisión que fue notificada en estrados y contra la cual no se presentaron recursos, quedando debidamente ejecutoriada (f. 25).

En ese orden de ideas, conforme a lo expuesto en el marco jurídico y jurisprudencial, no sería procedente el recurso de queja contra la decisión que declaró desierto el recurso de apelación, pues la misma se establece como una sanción, a la carga procesal prevista por el legislador para el recurrente.

Sin embargo, el Juzgado al dar trámite a la justificación de la inasistencia a la audiencia de conciliación de condena y estudiar de fondo la misma, replanteó la decisión asumida, respecto a la declaratoria de desierto del recurso, pues si bien, no alude reponer la misma, si adujo que no accedía a la concesión del recurso de apelación, lo que permitió a la parte confiar legítimamente que contra dicha negativa era procedente el recurso de queja, aspecto que de ningún modo puede traer una consecuencia negativa para el recurrente, al ser el Juez quien permitió reabrir el debate respecto a la declaratoria de desierto del recurso de apelación presentado en contra de la sentencia de primera instancia.

Por consiguiente, se estudiará de fondo el recurso de queja presentado y concedido por el *a quo*, en contra de la decisión del 02 de noviembre de 2018 que no aceptó la justificación de la parte demandante y negó la concesión del recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de primera instancia.

Inicialmente vale la pena señalar que el inciso 4 del artículo 192 del CPACA, establece que previo a la concesión del recurso de apelación de sentencias condenatorias, se deberá citar a audiencia de conciliación, la cual es obligatoria y si el apelante no asiste a la misma se declarará desierto el recurso de apelación.

Advirtiéndose *prima facie* que el legislador no dispuso la posibilidad de justificación por la inasistencia a la audiencia de conciliación de condena, lo que en principio le otorga al Juez la potestad de declarar desierto el recurso de apelación ante la inasistencia del apelante a dicha diligencia.

No obstante, el Consejo de Estado ha señalado que ante el vacío normativo que atañe dicha disposición (inciso 4 del artículo 192 del CPACA), resulta procedente acudir por analogía a las disposiciones del artículo 22 de la Ley 640 de 2001 y el artículo 180 del CPACA, que establecen lo siguiente:

**“ARTICULO 22. INASISTENCIA A LA AUDIENCIA DE CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL EN DERECHO.** Salvo en materias laboral, policiva y de familia, si las partes o alguna de ellas no comparece a la audiencia de conciliación a la que fue citada y no justifica su inasistencia dentro de los tres (3) días siguientes, su conducta podrá ser considerada como indicio grave en contra de sus pretensiones o de sus excepciones de mérito en un eventual proceso judicial que verse sobre los mismos hechos.”

El artículo 180 del CPACA, prevé:

“(…)”

**3. Aplazamiento.** La inasistencia a esta audiencia solo podrá excusarse mediante prueba siquiera sumaria de una justa causa.

(…)

El juez podrá admitir aquellas justificaciones que se presenten dentro de los tres (3) días siguientes a la realización de la audiencia siempre que se fundamenten en fuerza mayor o caso fortuito y solo tendrán el efecto de exonerar de las consecuencias pecuniarias adversas que se hubieren derivado de la inasistencia.

En este caso, el juez resolverá sobre la justificación mediante auto que se dictará dentro de los tres (3) días siguientes a su presentación y que será susceptible del recurso de reposición. Si la acepta, adoptará las medidas pertinentes.

(…)”

El Alto Tribunal de lo Contencioso Administrativo sobre la aplicación de las anteriores disposiciones para efectos de la procedencia de la justificación ante la inasistencia a la audiencia de conciliación de fallo ha señalado que el procedimiento estipulado en los artículos 22 de la Ley 640 de 2001 y 180 del CPACA se aplican a la audiencia consagrada en el artículo 192 ibídem, toda vez que este último no establece un procedimiento especial en relación con la

audiencia de conciliación que se adelanta en los casos en que las entidades públicas son condenadas<sup>6</sup>.

En ese orden de ideas, el Juez de primera instancia ante la inasistencia de la parte apelante a la audiencia de conciliación de condena previo a la declaratoria de desierto del recurso de apelación, debió concederle el término de tres (3) días para presentar la justificación correspondiente a la parte demandante, apelante en este caso.

Ahora, si bien es cierto, el *a quo* no efectuó el anterior trámite, ante el escrito de justificación de la inasistencia a la diligencia de conciliación, se advierte que replanteó su decisión, al estudiar si se encontraba debidamente justificada la inasistencia, lo que permite a este Despacho como se indicó en precedencia, estudiar el recurso de queja interpuesto.

En ese orden de ideas, se evidencia que el demandante argumentó como fundamento del recurso de queja que no es posible equiparar el conocimiento de la vía de quienes viven en la ciudad de Villavicencio que están enterados de la situación por las condiciones de acceso, con los que residen en la ciudad de Bogotá, pues si bien es cierto fue noticia nacional que se cayó un puente de la vía Bogotá-Villavicencio, también lo es que a finales de agosto de 2018 fue noticia nacional de amplia difusión que se habilitó el tráfico.

Igualmente, aludió que las circunstancias de la ola invernal son situaciones de fuerza mayor, por lo cual, un cierre temporal o total son situaciones imprevisibles e irresistibles, allegando copia del comunicado emitido por COVIANDES el 15 de septiembre de 2018.

Para efectos de estudiar los anteriores argumentos, es procedente establecer qué se entiende por fuerza mayor o caso fortuito, ya que son las dos únicas casuales por las cuales es posible tener por justificada la inasistencia a la audiencia de conciliación de condena.

Al respecto el artículo 1 de la Ley 95 de 1890, contenido en el artículo 64 del Código Civil, establecen que se entiende por fuerza mayor o caso fortuito en los siguientes términos:

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Providencia de Tutela del 21 de Noviembre de 2018, Radicación Número: 76001-23-33-000-2018-00609-01(Ac), Actor: Rama Judicial – Consejo Superior de la Judicatura – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial de Cali, Demandado: Juzgado Veintiuno Administrativo del Circuito Judicial de Cali, Consejera Ponente: Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

*“Se llama fuerza mayor o caso fortuito el imprevisto o que no es posible resistir, como un naufragio, un terremoto, el apresamiento de enemigos, los actos de autoridad ejercidos por un funcionario público, etc.”*

Igualmente, el Consejo de Estado ha precisado los elementos que conforman la fuerza mayor y el caso fortuito, a saber:

*“Para efectos de la distinción, y de acuerdo con la doctrina<sup>7</sup> se entiende que la fuerza mayor debe ser:*

**1) Exterior:** esto es que *“está dotado de una fuerza destructora abstracta, cuya realización no es determinada, ni aun indirectamente por la actividad del ofensor”*.

**2) Irresistible:** esto es que *ocurrido el hecho el ofensor se encuentra en tal situación que no puede actuar sino del modo que lo ha hecho”*

**3) Imprevisible:** cuando el suceso escapa a las previsiones normales, esto es, que ante la conducta prudente adoptada por quien lo alega, era imposible pronosticarlo o predecirlo<sup>8,9</sup>.

Precisando sobre el caso fortuito que *«A su vez, el caso fortuito debe ser interior, no porque nazca del fuero interno de la persona, sino porque proviene de la propia estructura de la actividad riesgosa, puede ser desconocido y permanecer oculto, En tales condiciones, según la doctrina se confunde con el riesgo profesional y por tanto no constituye una causa de exención de responsabilidad<sup>10,11,12</sup>»*.

En el presente asunto, la parte demandante y apelante manifestó que ante los cierres temporales de la vía Bogotá-Villavicencio llegó después de la hora que se fijó para la realización de la audiencia de conciliación de condena, situación que se encuadra en una fuerza mayor por ser imprevisible e irresistible.

Lo anterior, por cuanto de las documentales obrantes en el expediente del recurso de queja, se evidencia que el día 14 de septiembre de 2018-día de celebración de la audiencia de conciliación de condena-, el apoderado de la

<sup>7</sup> PEIRANO FACIO. Jorge. Responsabilidad Extracontractual. 3ª ed. Temis. Bogotá. 1981. Págs. 451 a 459.

<sup>8</sup> Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil. Sentencia de 13 de noviembre de 1962.

<sup>9</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, providencia del 23 de enero de 2020, Radicación Número: 11001-03-28-000-2019-00024-00, Actor: Luis Óscar Rodríguez Ortiz y Otro, Demandado: Soledad Tamayo Tamayo - Senadora de la República, Período 2018-2022, Consejero Ponente: Rocío Araújo Oñate.

<sup>10</sup> Ob. Cita pág 457.

<sup>11</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 26 de febrero de 2004, C.P: Germán Rodríguez Villamizar, Rad. 52001-23-31-000-1996-07506-01(13833).

<sup>12</sup> Idem.

parte demandante Orlando Víctor Hugo Rocha Díaz efectivamente se dirigía desde la ciudad de Bogotá hacia la ciudad de Villavicencio, según tiquete de transporte público terrestre de la empresa Autollanos, el cual contiene como fecha de expedición precisamente la mencionada data (f. 29).

Igualmente, se evidencia que el mencionado apoderado se hizo presente en las instalaciones del Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio a la 1:35 p.m. del 14 de septiembre de 2018, para efectos de asistir a la audiencia de conciliación de condena programada dentro del proceso conradicado No. 50001-33-33-005-2015-00467-00, lo que demuestra la tardanza en su llegada, pues la mencionada diligencia se llevó a cabo en horas de la mañana, esto es, a las 11:00 a.m. de ese mismo día.

Asimismo, se evidencia que como lo menciona el recurrente la vía Bogotá-Villavicencio, tuvo distintos cierres temporales, esto es, sobre las 07:20 a.m. hasta las 07:45 a.m. y desde las 10:08 a.m. hasta las 10:39 a.m., es decir, que hubo un lapso de 56 minutos en los que estuvo cerrada la vía Bogotá-Villavicencio. Aunado a lo anterior, sobre las 09:16 a.m. la mentada vía presentó paso alterno en el kilómetro 64+200, lo que aumentaría el tiempo estimado del viaje (f. 33-34).

En ese orden de ideas, para este estrado judicial los cierres temporales de la vía Bogotá-Villavicencio configuran un caso de fuerza mayor, ya que no resulta imputable al apelante las condiciones especiales de la vía, pues si bien es cierto es de conocimiento público los distintos problemas de movilidad que se han presentado en este importante eje vial, el demandante actuó con la confianza legítima que al estar habilitado el paso vehicular llegaría dentro del tiempo normal estimado para este tipo de recorrido, para efectos de asistir a la diligencia.

Lo anterior, por cuanto de las pruebas obrantes en el expediente no se evidencia que dichos cierres temporales se hayan puesto en conocimiento público previamente y tampoco es posible que la parte previera el tiempo estimado de cada cierre para efectos de planear su viaje, pues como se advierte de las publicaciones de COVIANDES vía twitter, no se estimó un tiempo fijo para cada cierre, pues el primero de ellos fue por espacio de veinticinco (25:00) minutos y el segundo tuvo una duración de treinta y uno (31:00) minutos, lo que genera la imprevisibilidad de la situación.

Igualmente, el hecho de los cierres temporales efectuados el 14 de septiembre de 2018 en horas de la mañana resulta ser una situación exterior e irresistible, en el entendido que no medió una actuación de la parte para la ocurrencia del suceso, ni se podía esperar el despliegue de una actuación diferente a la adoptada por el apelante, pues lo único que se encontraba a su cargo en una situación de cierre temporal era esperar a que se restableciera el tránsito vehicular.

En ese sentido, se concluye que los cierres temporales de la vía Bogotá-Villavicencio configuran un caso de fuerza mayor, motivo por el cual, en aras de garantizar los principios de doble instancia y acceso a la administración de justicia se tiene por justificada la inasistencia a la audiencia que trata el inciso 4 del artículo 192 del CPACA.

Por consiguiente, lo correspondiente al tener por justificada la inasistencia del apelante-parte demandante, es fijar nueva fecha para la audiencia de conciliación de condena, no obstante, al evidenciar la falta de ánimo conciliatorio de la parte demandada e incluso el cumplimiento de la condena emitida en primera instancia (f. 17-25), en virtud de los principios de economía procesal y celeridad se concederá el recurso de apelación en el efecto suspensivo.

Así las cosas, estima esta Magistratura que estuvo mal denegada la concesión del recurso de apelación presentado por la parte demandante contra la sentencia de primera instancia, pues se debió en primera medida conceder el término de tres (3) a la parte apelante para justificar la inasistencia a la audiencia de conciliación de condena y conforme al análisis realizado previamente, el Juez de primera instancia debió tener por justificada la inasistencia a la mentada diligencia por tratarse de un caso de fuerza mayor y como consecuencia, conceder el recurso de apelación impetrado.

En esas condiciones, se declarará mal denegado el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante en contra de la sentencia de primera instancia, razón por la cual, se concederá el mencionado recurso de apelación en efecto suspensivo, para lo cual, se informará al Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, remita el expediente para el correspondiente trámite.

En mérito de lo expuesto se,

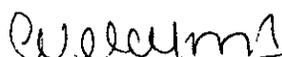
**RESUELVE**

**PRIMERO:** DECLARAR MAL denegado el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante en contra de la sentencia del 26 de junio de 2018 proferida por el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, conforme la parte motiva de este proveído.

**SEGUNDO:** Como consecuencia de lo anterior, **CONCEDER EN EL EFECTO SUSPENSIVO** el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante en contra de la sentencia del 26 de junio de 2018, por consiguiente, el Juzgado dentro del término de cinco (5) días, deberá remitir el proceso de la referencia, para surtir el trámite correspondiente.

**TERCERO:** Por **secretaria**, **INFORMAR** al Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, la presente decisión para efectos que remita el expediente de la referencia con el fin de continuar su trámite.

**Notifíquese y Cúmplase,**

  
**NELCY VARGAS TOVAR**  
**Magistrada**