

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Auto interlocutorio No. 136

Villavicencio, veintisiete (27) de febrero de dos mil veinte (2020)

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: MARINA PEDRAZA RIVERA  
DEMANDADO: HOSPITAL DEPARTAMENTAL DE VILLAVICENCIO  
EXPEDIENTE: 50001-33-33-006-2018-00371-01  
TEMA: RECHAZÓ POR NO SUBSANAR.

Resuelve la Sala el recurso de apelación presentado por la parte demandante, contra la providencia proferida por el Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio el 11 de marzo de 2019, mediante el cual se rechazó la demanda por no haber sido subsanada. (Fl. 97, C1).

I. **Antecedentes:**

1. La demanda:

Marina Pedraza Rivera, presenta el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho con el objeto que se declare nulo el acto administrativo N° E-2016-2018 del 17 de abril de 2018, expedido por el Hospital Departamental de Villavicencio E.S.E.; por medio del cual se negó el pago de la sanción moratoria.

Como consecuencia de lo anterior, solicita se cancele a favor de la parte demandante, sanción moratoria por el valor de \$ 33.714 pesos, diarios o por el valor que se demuestre en el proceso, el cual se debe causar hasta el día que se pague la totalidad del auxilio de las cesantías.

2. Trámite procesal en primera instancia

- El 24 de septiembre de 2018, él *a quo* inadmitió la demanda (Fl. 31, C1), para que la parte actora subsanará las siguientes formalidades:

- Aportara prueba de la existencia y representación legal de la E.S.E., Hospital Departamental de Villavicencio, según lo ordenado en el numeral 4 del artículo 166 de la Ley 1437 de 2011.
- Adecuara el Poder, puesto que en él se había solicitado la nulidad del acto administrativo, de fecha 17 de abril de 2018, cuando en la demanda fue debidamente identificado.
- Mediante memorial radicado el 27 de septiembre de 2018 (Fl. 32-33, C1), el apoderado de la parte actora, interpuso el recurso de reposición, solicitando se admitiera la demanda, bajo el argumentó que el Hospital Departamental del Villavicencio, es una Empresa Social del Estado creada por la Ley 100 de 1993, la cual es de público conocimiento, por lo que no es necesario el Certificado de Existencia y Representación Legal, según lo dispuesto en el artículo 166 numeral 4 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, junto con dicho documento aportó el Poder corregido.

Sin embargo, el Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio mediante auto 6 de noviembre de 2018<sup>1</sup>, no repuso el auto que inadmitió el medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, al considerar que el artículo 1 del Decreto 1876 de 1994 dispuso que las Empresas Sociales del Estado eran creadas y reorganizadas por la Ley, las Asambleas y Concejos.

En ese sentido, manifestó que no significaba que la norma le hubiese dado una creación legal a todas aquellas Empresas Sociales del Estado, por el contrario, la E.S.E. Hospital Departamental de Villavicencio, había sido creada por la Asamblea Departamental a través de una ordenanza, por lo que estaba a cargo de la parte actora aportar el certificado de existencia y representación legal, con el fin de establecer si la parte demandada tenía la facultad para ser parte en el proceso, en virtud del artículo 166 numeral 4 de la Ley 1437 de 2011, razón por la cual, no repuso su decisión.

No obstante, contra la anterior decisión la parte actora impetro incidente de nulidad, el 9 de noviembre de 2018<sup>2</sup> con base en los artículos 132 a 137 del Código General del Proceso, con el objeto que se declarara la nulidad de lo

---

<sup>1</sup> Folio.38-39, Cuaderno 1.  
<sup>2</sup> Folio 40 al 44, Cuaderno 1.

actuado a partir del auto de 6 de noviembre de 2018, por medio del cual no se repuso el auto que inadmitió el medio de control.

Manifestó la parte actora, que el Juzgado de Instancia había incurrido en las vías de hecho al exigir el certificado de existencia y representación legal de la E.S.E., Hospital Departamental de Villavicencio, pues dicho requisito no se encuentra contemplado en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, puesto que la entidad demandada al ser de naturaleza pública, está sujeta a lo dispuesto en el artículo 159 del CPACA.

Por último expresó que las vías de hecho no se encuentran taxativamente como una de las causales de nulidad del Código General del Proceso, no obstante, sí constituyen una infracción al debido proceso, de conformidad con el artículo 29 de la Constitución Política de Colombia.

El Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, el 15 de enero de 2019<sup>3</sup>, negó la solicitud de nulidad al considerar que las razones expuestas por la parte actora, no se configuraba en las enlistadas para que se declarara nulo el proceso, de conformidad con el artículo 133 del CGP, razón por la cual, no accedió a la solicitud de declarar la nulidad de lo actuado.

Con todo, el apoderado de la parte demandante mediante memorial radicado el 22 de enero de 2019<sup>4</sup>, allegó ante el Juez de Instancia los documentos requeridos en el auto inadmisorio, es decir, el Decreto N° 0307 de 2003, por medio del cual la Gobernación del Meta crea una Empresa Social del Estado E.S.E., de primer nivel de complejidad de carácter Departamental y se reorganiza la prestación de los servicios de salud de primer nivel a cargo del Departamento del Meta.

### 3. Auto apelado

El Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio mediante auto de 11 de marzo de 2019<sup>5</sup>, rechazó la demanda, por no haber sido subsanada, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 169 de la Ley 1437 de 2011, al considerar que el plazo que tenía la parte actora para subsanar era el señalado por el artículo 170 del CPACA., a partir del día siguiente de la notificación, es decir, a partir del 26 de septiembre de 2018 fecha en la que se notificó el auto inadmisorio, no obstante, cuando se

---

<sup>3</sup> Folio 46 al 47, Cuaderno 1.

<sup>4</sup> Folio 48 al 95, Cuaderno 1.

<sup>5</sup> Folio 97, Cuaderno 1.

encontraba corriendo el día dos, el apoderado de la parte demandante interpuso el recurso de reposición, por lo tanto dicho término había sido interrumpido de conformidad con el artículo 118 inciso 4 de la Ley 1437 de 2011.

Sin embargo, el recurso de reposición fue resuelto mediante auto el 6 de noviembre de 2018, por lo que consideró el Juez de Instancia que el término concedido de 10 días, se había reanudado a partir del 7 de noviembre de 2018, de manera que el plazo para subsanar el medio de control, era hasta el 21 de noviembre de 2018, no obstante, el apoderado de la parte demandante allegó el certificado de existencia y representación legal solo hasta el 22 de enero de 2019, siendo entonces presentado el escrito de subsanación de manera extemporánea, razón por la cual, rechazó el medio de control.

#### 4. Recurso de apelación.

Solicita el apoderado de la parte actora se revoque la decisión del Juez de Primera Instancia y en su lugar, se admita la demanda.

Reitera que las Empresas Sociales del Estado, son entidades creadas por la Ley 100 de 1993, por lo que no se hace necesario aportar el certificado de existencia y representación legal, puesto que la E.S.E., Hospital Departamental de Villavicencio, es una entidad de conocimiento público.

Aunado a ello, refiere que el auto inadmisorio fue notificado el 24 de septiembre de 2018, y que contra dicha decisión se interpuso recurso de reposición el 27 de septiembre de 2018, por lo que considera habían transcurrido dos días del término concedido, sin embargo, mediante auto de 6 de noviembre de 2018, el Juez de Instancia no repuso su decisión, razón por la cual el apoderado de la parte actora interpuso incidente de nulidad el 9 de noviembre de ese mismo año, por lo cual a juicio de la parte demandante habían transcurrido 1 día del término.

No obstante, mediante auto el 15 de enero de 2019, el Juez Sexto Administrativo Oral del Circuito, negó la solicitud de nulidad por él presentada, por lo que, el 22 de enero de 2019, allegó los documentos requeridos en el auto inadmisorio de la demanda, razón por la cual considera habían transcurrido 4 días del término concedido.

Así pues, concluye que al momento de radicarse el 22 de enero 2018, los documentos solicitados en el auto inadmisorio de la demanda habían transcurrido en total 7 días del término legalmente establecido en la norma para subsanar la demanda, razón por la cual, solicita se revoque la decisión y en su lugar, se admita el medio de control.

## II. Consideraciones de la Sala:

### 1. Competencia

Según el artículo 243 numeral 3, y el artículo 153 del CPACA., el Tribunal es competente para conocer en segunda instancia de la apelación del auto proferido por el Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, por medio del cual, se rechazó el medio de control el 11 de marzo de 2019.

### 2. Problema jurídico

Conforme el recurso de apelación, en el presente asunto deberá determinarse si las exigencias requeridas por el Juzgado de Primera Instancia eran suficientemente razonables para rechazar la demanda.

### 3. Marco normativo y jurisprudencial

Respecto del rechazo de la demanda tenemos que efectivamente el numeral 2 del artículo 169 del C.P.A.C.A. contempla como causal la no subsanación dentro de la oportunidad legalmente establecida.

No obstante, el H. Consejo de Estado ha sostenido que nó cualquier irregularidad sobre todo si es meramente formal conlleva al rechazo de la demanda, así:

4.2.4.- 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.

Así ocurre en los siguientes casos: i) vía recurso de reposición frente al auto admisorio de la demanda, ii) a través de la reforma de la

demanda, iii) como excepciones previas, iv) como requisitos de procedibilidad, v) durante la fijación del litigio -para el caso de individualización de las pretensiones por ejemplo- o, vi) dentro de un trámite incidental de nulidad, vii) en la audiencia inicial prevista en el artículo 180.5 de la Ley 1437 o, viii) al finalizar cada etapa del proceso como lo dispone el artículo 207 ibídem.

En conclusión, a) la potestad de inadmisión también apunta al saneamiento del proceso; **b) el Juez debe tener presente las causales de inadmisión contempladas por la Ley, las cuales deben entenderse de forma taxativa para efectos de la inadmisión o rechazo de la demanda, en aras de garantizar el debido proceso y el acceso a la administración de justicia;** c) el legislador ha previsto otros mecanismos o figuras que buscan subsanar los presupuestos de validez y eficacia del proceso con el fin de que éste se ritúe conforme a la ley y se obtenga siempre una decisión de mérito.”<sup>6</sup>

- Derecho al acceso a la administración de justicia y el principio de primacía del derecho sustancial sobre el formal.

El derecho fundamental de acceso a la administración de justicia regulado en el artículo 229 de la C.P. resulta ser la concreción del debido proceso, frente a los administrados por cuanto les asegura su participación en el amparo judicial de sus derechos.

En ese entendido, el Consejo de Estado ha dicho que “los jueces de la República deben velar por garantizar el acceso a la administración de justicia y abstenerse de limitarlo por aspectos meramente formales. De allí que uno de los principios generales que rigen los procesos sea el de la primacía del derecho sustancial sobre el formal. En cuanto a ello, el artículo 11 del Código General del Proceso indica que para interpretar la ley, el juez debe tener presente que la finalidad de los procedimientos es la efectividad de los derechos reconocidos en la ley sustancial. Así las cosas, el juez, como funcionario principal encargado de salvaguardar el derecho fundamental al acceso a la administración de justicia de quienes acuden mediante una acción judicial, tiene la obligación de permitir que las personas dispongan del derecho que les asiste a obtener una solución de fondo al problema jurídico planteado. Lo anterior no conlleva a que el operador judicial desconozca las normas procesales que rigen cada uno de los procedimientos, sino a que de

<sup>6</sup>CONSEJO DE ESTADO; SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO; SECCION CUARTA; Consejero ponente: JORGE OCTAVIO RAMIREZ RAMÍREZ; Bogotá D.C., veintiséis (26) de septiembre de dos mil trece (2013); Radicación número: 08001-23-333-004-2012-00173-01(20135); Actor: SOCIEDAD DORMIMUNDO LTDA.; Demandado: DIRECCION DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES – DIAN.

prevalencia al derecho sustancial, por lo que debe analizar detenidamente cada caso puesto en su conocimiento.”<sup>7</sup>

En consideración con la cita jurisprudencial, la Sala procederá a estudiar en el *sub judice* si los motivos por los cuales se inadmitió la demanda son suficientes para rechazar de plano la demanda, como lo consideró el Juzgado de Instancia.

#### 4. Caso concreto

En el presente asunto, alega el apelante que es de conocimiento público, que la E.S.E., Hospital Departamental de Villavicencio, es una Empresa Social del Estado, y que por lo tanto dichas entidades tienen una connotación especial al ser creadas por la Ley 100 de 1993, por lo que no era necesario aportar el certificado de existencia y representación legal.

Para la Sala, no son de recibo los argumentos del apelante, puesto que si bien es cierto las Empresas Sociales del Estado, son creadas mediante la Ley 100 de 1993, ello no quiere decir que la entidad demandada se haya creado por la mencionada Ley, por el contrario, la E.S.E., Hospital Departamental de Villavicencio fue creada mediante el Decreto N° 307 de 2003 expedido por el Gobernador del Meta.

Ahora bien, el Consejo de Estado<sup>8</sup> en un caso con similitud fáctica al que aquí se discute consideró que sí es un requisito formal aportar el certificado de existencia y representación legal de la E.S.E. Hospital Municipal San Antonio de Agrado- Huila, puesto que no fue creado por la Ley y la Constitución, sino por medio de un Decreto, pero sostuvo que no puede ser causal de rechazo la falta de cumplimiento de dicho requisito.

Así pues, esta Corporación considera que el *a quo* como autoridad Judicial contaba con diferentes mecanismos para determinar la capacidad de representación de la entidad demandada, como lo es mediante un previo solicitar dicho certificado o hacerlo en el auto de admisión, dado que al rechazar la demanda resulta lesivo el derecho de acceso a la administración

<sup>7</sup> CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEGUNDA SUBSECCIÓN A Consejero ponente: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ Bogotá, D.C., primero (1) de marzo de dos mil dieciocho (2018) Radicación número: 17001-23-33-000-2017-00886-01(AC) Actor: CARLOS PEREA IBARGUEN Y OTRAS Demandado: JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE MANIZALES.

<sup>8</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, Consejero Ponente : Gerardo Arenas Monsalve, Sentencia 29 de febrero de 2016, Numero de Radicado: 41001-23-33-000-2014-00098-01(3355-14), Demandante: Lina María Rojas Paredes; Demandado: Hospital Municipal San Antonio del Agrado ESE

de justicia y desconoce el principio de prevalencia de lo sustancial sobre lo formal.

Por lo que, la falta del certificado de existencia y representación legal no le impedía al Juez continuar con la etapa procesal correspondiente y por tanto, para este Tribunal esta exigencia no es causal de rechazo de la demanda, como lo consideró el Máximo Tribunal Contencioso Administrativo en la providencia ya citada, máxime cuando fue aportada la información por el apoderado de la parte actora previo a resolver su rechazo.

Así las cosas, teniendo en cuenta que las razones por las cuales se inadmitió la demanda no son suficientes para rechazarla, por tratarse de meros requisitos formales que pueden ser saneados durante el trámite propio de los procesos contenciosos administrativos, se revocará la decisión en el sentido que no hay lugar al rechazo de la demanda y en su lugar, se ordenará al Juzgado de Instancia que realice el estudio de admisibilidad de la misma.

En mérito de lo expuesto se,

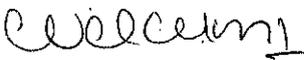
#### RESUELVE:

**PRIMERO: REVOCAR** el auto proferido por el Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio el 11 de marzo de 2019, en lo relacionado con el rechazo de la demanda y en su lugar, se ordena al Juzgado de Instancia que realice el estudio de admisibilidad de la misma.

**SEGUNDO:** En firme esta providencia, remítase el expediente al juzgado de origen para lo de su cargo, previas anotaciones del sistema siglo XXI.

Notifíquese y Cúmplase,

Estudiada y aprobada en Sala de Decisión No. 5 de la fecha, según acta No. 013.

  
**NELCY VARGAS TOVAR**  
 Magistrada

  
**CLAUDIA PATRICIA ALONSO PÉREZ**  
 Magistrada

(Ausente con excusa)  
**CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO**  
 Magistrado