

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

EXPEDIENTE No. : 4596

FECHA : Santa Fe de Bogotá, D.C., 27 enero de 2000

CONSEJERO PONENTE : Dra. OLGA INES NAVARRETE BARRERO

ACTOR : COLECTIVO DEL ORIENTE S.A

<RECURSO DE APELACIÓN>

Procede la Sala a decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra el auto de 20 de mayo de 1999, proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera - Subsección B, por medio del cual se rechazó la demanda instaurada en ejercicio de la acción de nulidad y de restablecimiento del derecho contra las Resoluciones expedidas por el Ministerio de Transporte, 00215 de 18 de julio de 1.996, por medio de la cual se concede licencia de funcionamiento a la Cooperativa de Transportadores de Fómeque Ltda., para prestar el servicio de transporte público terrestre automotor de pasajeros y mixto por carretera; 00226 de 14 de agosto de 1.996, por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición y se concede el recurso de apelación, y la 0001844 de 10 de abril de 1.997, por la cual se resuelve un recurso de apelación.

I- ANTECEDENTES.

a.- El actor, el tipo de acción incoada y las pretensiones de la demanda

La Sociedad EXPRESO DE TRANSPORTE COLECTIVO DEL ORIENTE S.A., a través de apoderado y en ejercicio de la acción consagrada en el artículo [85](#) del C.C.A., solicita la declaratoria de nulidad de los actos administrativos que anteriormente se identificaron.

La demanda se presentó el día 14 de agosto de 1997 y el proceso se surtió ante el Consejo de Estado hasta llevar el trámite a estado de dictar sentencia. No obstante, mediante auto del 4 de septiembre de 1.998, se declaró la nulidad de todo lo actuado y se ordenó remitir el expediente, por competencia, al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, al considerar que en el presente caso, a pesar de que no se hizo pretensión de pago de perjuicios, la misma naturaleza de la decisión demandada determina que el acto cuya nulidad se impetra, le causa perjuicio a la parte actora, independientemente de que ésta pretenda o no su indemnización.

Recibido el expediente, el Tribunal mediante auto de fecha diciembre 11 de 1998, señaló como defecto formal la falta de estimación razonada de la cuantía y ordenó la corrección de la demanda. La mencionada providencia fue notificada el 19 de enero de 1999 tal, como consta a folio 210 vuelto.

Mediante memorial recibido el 27 de enero de 1999 (folios 215 a 232) el apoderado de la parte actora corrigió la demanda para señalar la cuantía, considerando que el valor del perjuicio asciende al menos a trescientos veintiún millones ciento noventa y seis mil seiscientos pesos

\$321.196.600.00, dejados de percibir por el demandante a causa de las Resoluciones sub judice, desde el mes de noviembre de 1.998, más lo que corresponda hasta la fecha de la sentencia.

b. Admisión de la demanda y decisión sobre la Suspensión Provisional:

Con base en lo anterior el Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera - Subsección B, mediante auto de fecha febrero 18 de 1999, admitió la demanda y denegó la solicitud de suspensión provisional impetrada, por considerar que no se advertía violación ostensible del artículo 35 del Decreto 2171 de 1.992, disposición que el accionante había señalado manifiestamente infringida con la expedición de los tres actos administrativos acusados.

Dicho auto aparece notificado por estado el día 16 de marzo de 1999 y en forma personal al Ministerio Público el día 15 de marzo del mismo año.

Con memorial introducido al Tribunal el día 18 de marzo de 1999 (folios 245 a 247) la Cooperativa de Transportadores de Fómeque Limitada, solicitó ser tenida como tercero interviniente argumentando interés directo en las resultas del proceso, de conformidad con lo establecido en el inciso 2o. del artículo [48](#) de la ley 446 de 1998, en la medida de que los actos demandados concedieron licencia de funcionamiento a dicha empresa.

En tal calidad interpuso recurso de reposición contra el auto admisorio de la demanda, para que ésta fuera rechazada, considerando que el memorial mediante el cual se corrigió defecto formal de la demanda indicado por el Magistrado Sustanciador, fue entregado en forma extemporánea, el día 27 de enero de 1999, cuando el término al efecto había vencido el día 26 de enero de 1999.

II- AUTO RECURRIDO.

La parte actora interpuso recurso de apelación contra el auto admisorio de la demanda (folios 248 a 254), en lo que respecta a la negativa de suspensión provisional de los actos acusados.

El Tribunal, mediante auto de fecha mayo 20 de 1999, aceptó la intervención de la Cooperativa de Transportadores de Fómeque Limitada, como tercero interviniente en el proceso, considerando que es evidente que el resultado puede afectarlo en la medida de que los actos administrativos acusados crearon una situación jurídica concreta en su favor.

En tal condición estimó que el recurso de reposición, interpuesto contra el auto admisorio de la demanda, en cuanto a la admisión en sí, resultaba procedente, pues se trata de una decisión que tiene carácter de auto de sustanciación.

Sobre el particular advirtió que mediante auto de diciembre once (11) de 1.998 el Magistrado Sustanciador ordenó a la parte actora corregir la demanda en lo que respecta al señalamiento de la cuantía, para lo cual le concedió un " .. término de 5 días contados a partir de la fecha de notificación de este auto.."

La providencia fue notificada por estado correspondiente al 19 de enero del presente año y el escrito de corrección de la demanda, fue presentado el 27 de enero siguiente. Así pues, considera el Tribunal que, le asiste razón al apoderado del tercero interviniente porque la corrección de la demanda fue presentada un día después de vencido el término concedido en el auto admisorio, por lo cual resulta extemporánea y así lo hizo constar la secretaría de dicha Corporación en su informe respectivo.

Agrega, que es indispensable tener en cuenta que el Código de Procedimiento Civil, aplicable por remisión expresa del artículo [267](#) del C.C.A., dispuso claramente en su artículo [120](#), sobre cómputo de términos, que "todo término comenzará a correr desde el día siguiente al de la notificación de la providencia que lo conceda..".

Finalmente, considera que el apoderado de la parte demandante estuvo de acuerdo con el auto inadmisorio que ordenó, como defecto formal de la demanda, el señalamiento de la cuantía tras la nulidad procesal declarada por el Consejo de Estado, pues no fue recurrido en su oportunidad y que, por el contrario, procedió a acatarlo.

En consecuencia, concluyó que al haberse efectuado la corrección de la demanda por fuera del término legal, lo procedente era el rechazo de la misma, como solicita la Cooperativa de Transportadores de Fómeque Ltda. en la sustentación del recurso, el cual fue tramitado sin que la parte demandante se pronunciara dentro del término de traslado concedido.

Considera que el rechazo de la demanda, releva a la Sala de pronunciarse sobre el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra el auto, en la parte referente a la negativa de suspensión provisional de las resoluciones acusadas.

III- FUNDAMENTOS DE LA IMPUGNACION.

El apoderado de la parte actora fundamenta la impugnación, de conformidad con lo siguiente:

a.- Efectúa en primer término, el siguiente recuento de los hechos: En cumplimiento de una previa determinación del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, el Magistrado Ponente del Tribunal Administrativo ordenó por auto 11 de diciembre de 1.998, corregir la demanda en lo relativo a la cuantía, dentro del término de 5 días que dispone la ley. La providencia fue notificada por estado el 19 de enero de 1.999, y la corrección de la demanda se presentó el 27 de enero del mismo año.

En la demanda se había solicitado la notificación del auto admisorio al representante legal de la Cooperativa Transportadores Fómeque Ltda. No obstante, el auto admisorio quedó mal elaborado porque guardó silencio sobre ello, originando una nulidad, además, se abstuvo de fijar el valor de los costos del proceso como lo ordena el C.C.A.

La corrección de la demanda fue aceptada y admitida el 18 de febrero de 1.999. En esa providencia se negó la suspensión provisional debidamente solicitada; contra esta última parte del auto admisorio la actora apeló ante el Consejo de Estado. El 18 de marzo, el representante de la Cooperativa se hizo parte en el proceso e interpuso el recurso de reposición que fue resuelto en forma favorable, mediante el auto objeto de la presente apelación.

b.- El Tribunal estima, sin respaldo legal alguno, que el auto que ordena corregir la demanda no tiene ejecutoria, y que, para sostener el argumento de la extemporaneidad de la corrección, se limita a la aplicación del artículo [120](#), inciso 1, del C.P.C., disposición que señala que: "Todo término comenzará a correr desde el día siguiente al de la notificación de la providencia que lo conceda..", pero el Tribunal se equivoca al considerar que el único término que corre es de los cinco días para corregir, sin percatarse de la ejecutoria del auto que lo ordena.

Para profundizar sobre este particular, el apoderado de la demandante, efectúa una presentación del régimen de notificación y ejecutoria del auto que ordena la corrección de la demanda,

señalando que la demanda se admite cuando reúne todas las condiciones formales de contenido, y, si en ella aparece alguna falla de tipo formal, se aplica el C.C.A en su artículo [143](#), que dispone:

"Inadmisión y corrección de la demanda.- Se inadmitirá la demanda que carezca de los requisitos y formalidades previstos en los artículos anteriores y su presentación no interrumpe los términos para la caducidad de la acción.

No obstante, si la demanda se presenta dentro del término de caducidad, el ponente, por auto susceptible de reposición, expondrá los defectos simplemente formales para que el demandante los corrija en un plazo de 5 días. Sí así no lo hiciera se rechazara la demanda".

Señala que conforme a la norma transcrita, resulta claro que el auto que ordena la corrección es susceptible de recurso de reposición, el cual no ha sido consagrado exclusivamente para el uso de la parte actora, a quien se llama a corregir la demanda, sino que constituye una oportunidad de impugnación que tienen todas las partes e interesados en el juicio, como resultado del derecho constitucional al debido proceso.

Agrega que, por el contrario, contra el auto que admite la corrección, no el que la ordena, no aparece una disposición especial que consagre la reposición que intentó la Cooperativa, lo cual indica la improcedencia del recurso de reposición contra el auto que admite la corrección, como sí procede contra la admisión de la demanda, por virtud de la reforma introducida por la Ley 446 de 1.998. Concluye este punto recordando que el criterio legislativo expresado en el Código Contencioso Administrativo es el de la consagración expresa y taxativa de los recursos, por manera que su existencia no se deja a la opción del intérprete.

En cuanto al régimen que gobierna la oportunidad y el trámite del recurso que procede contra el auto que ordena la corrección de la demanda, señala que es necesario notificar la providencia que ordena la corrección porque así lo contempla el artículo [131](#) del Código de Procedimiento Civil, para que las partes, en uso de los derechos del debido proceso, puedan interponer los recursos que consagra la ley.

Señala que en el presente caso, el auto que ordenó la corrección se dictó el 11 de diciembre de 1.998, no se notificó por estado pasado un día después de la fecha del auto, como dispone el art. [321](#) del C.P.C., sino pasados varios días, es decir, el 19 de enero de 1.999.

Una vez notificada la providencia por estado, comenzaba a correr el término de ejecutoria de la misma, en virtud de la procedencia del recurso de reposición. El término de ejecutoria es el término para interponer ese recurso por cualquiera de las partes de los interesados. Ese término inicia según lo establece el artículo [120](#) del C.P.C, que señala: "Todo término comenzará a correr desde el día siguiente al de la notificación de la providencia que lo conceda ; si fuere común a varias partes, será menester la notificación a todas".

Afirma que este término es ineludible y debe computarse antes de contar aquel que establece el auto notificado para corregir la demanda, porque suprimirlo implicaría suprimir y desconocer el derecho de las partes y los interesados para interponer el recurso de reposición. Agrega que, sin embargo, este término es el que desconoce el Tribunal, cuando simplemente cita la norma anterior y entra a contar de inmediato los cinco días otorgados para la corrección de la demanda.

Realizando una cronología de la corrección y la tramitación del recurso, pone de presente que, habiendo quedado en firme el auto que ordenó la corrección el día viernes 22 de enero, podía

entonces, a partir de tal fecha, comenzar a contar el término para dar cumplimiento a la orden de corrección. Lo contrario, implicaría cumplir una providencia no ejecutoriada, que es susceptible de ser impugnada y modificada y que el hecho de no recurrir el auto que señala defectos formales de la demanda por parte de la actora, no significa que el término de ejecutoria quede derogado, por cuanto el mismo es común a todas las personas interesadas y convocadas al proceso con las calidades previstas en la ley.

Afirma que el Tribunal, en el auto objeto de la impugnación, efectúa un cómputo de términos equivocado e ilegal porque no tiene en cuenta el término de ejecutoria, como si no procediera el recurso de reposición y, por supuesto, del término para formularlo.

En síntesis, manifiesta que el Tribunal tramitó y decidió favorablemente a la Cooperativa interviniente, un recurso de reposición que no procedía contra el auto que aceptó la corrección de la demanda y dispuso, en consecuencia, su admisión.

Pero,- agrega- lo más grave aún, es que el Tribunal computó ilegalmente los términos, quebrantando las prescripciones de los Códigos Contencioso Administrativo y Procesal Civil, que consagran el recurso de reposición contra el auto que admite la corrección de la demanda y, por supuesto, el término de ejecutoria dentro del cual se ha de interponer este recurso.

Concluye que al rechazar de esta manera la demanda, el Tribunal quebranta los derechos sustanciales y fundamentales del acceso a la justicia, la garantía del debido proceso consagrada en el artículo [29](#) de la Constitución Política y el principio de prevalencia del derecho sustancial contemplado en el artículo [228](#) de la Carta.

IV- CONSIDERACIONES DE LA SALA.

Una vez conocidos y evaluados los antecedentes de la presente actuación, como los argumentos en que se sustenta la impugnación contra el auto mediante el cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca determinó aceptar la intervención de la Cooperativa de Transportadores de Fómeque Ltda., como tercero interviniente en el proceso, y, además, resolver el recurso de reposición interpuesto por ésta, rechazando la demanda en la argumentación de su corrección por fuera del término legal, la Sala procede a realizar las siguientes consideraciones:

Dos son, básicamente las razones esgrimidas como sustento del recurso de que se conoce:

- a) Improcedencia del recurso de reposición interpuesto por el tercero interviniente contra el auto que admitió la demanda.
- b) Indebido cómputo de los términos de que dispone la parte actora para corregir los defectos formales de la demanda.

PRIMERO: Cómputo de Términos.- El aspecto medular del debate gira en torno al sistema legalmente establecido para computar los términos dispuestos en la actuación procesal, circunstancia de la mayor importancia, en razón de su incidencia en los derechos de los sujetos del proceso, esencialmente, al debido proceso y a la igualdad de las partes.

Precisamente, la íntima relación entre el cumplimiento de los términos, el debido proceso y el derecho a la igualdad, fue puesta de relieve por la Corte Constitucional, en Sentencia No T-451 de octubre 12 de 1.993, al efectuar revisión de tutela contra la negativa de la Sala de Casación Penal de la Corte de recibir escrito presentado fuera del término legal, oportunidad en la cual

manifestó:

"Al respecto, vale la pena señalar que el cumplimiento estricto de los términos es una de las bases del debido proceso, y por tal razón la Constitución estableció expresamente que se observarán con diligencia y su incumplimiento acarreará sanciones.

(..)

Los términos procesales mencionados en el artículo transcrito ([228](#) C.N.) deben ser observados por los funcionarios judiciales. Su desconocimiento rompería dos principios constitucionales: el debido proceso y la igualdad, por las siguientes razones:

- El debido proceso, artículo [29](#) de la Constitución, es un derecho consagrado no sólo para el demandado, sindicado o condenado, según el proceso de que se trate, sino que se predica igualmente para el demandante y, en el caso de los sindicados o condenados, para toda la población que tiene el derecho de tener la seguridad de que se cumplan, sin excepciones, todas las etapas procesales, y que se concluya mediante sentencia condenatoria o absolutoria.

- El derecho a la igualdad, artículo [13](#) de la Carta, pues quedaría al arbitrio de los funcionarios judiciales, recibir, o no, fuera del término legal, de parte de personas de su elección, actuaciones procesales sujetas a términos de presentación"

Sabido es que la inadmisión de la demanda, de que trata el artículo [143](#) del C.C.A., consiste en una medida de índole transitoria, prevista como consecuencia del examen oficioso que hace el juez en aras de verificar la existencia de los presupuestos procesales de la misma y que tiene por objeto precaver la expedición de fallos de carácter inhibitorio; tal medida fue dispuesta para cuando a la demanda le falta algún requisito o un anexo de los que consagran los artículos [237](#) y siguientes del C.C.A. ,o cuando, en fin, adolezca de algún defecto subsanable y, cuya finalidad radica en que se corrija la demanda, dentro del término legal de cinco días, para lo cual la parte actora deberá atender la indicación de los defectos que se ha hace a través de un auto susceptible del recurso de reposición.

Igualmente está establecido en la norma (artículo [143](#) del C.C.A.) que, una vez transcurrido el referido término legal sin que se haya subsanado el defecto que motivó la inadmisión, opera el rechazo de la demanda, en la variante que ha sido denominada por la doctrina "rechazo posterior", para diferenciarlo del llamado "rechazo in limine" o "de plano" que se puede producir en eventos de demanda contra decisiones que claramente no constituyen actos administrativos demandables, caducidad no discutible en el ejercicio de la acción respectiva, etc.

De este tipo de rechazo ha señalado la doctrina:

"El rechazo posterior, no calificado así por la ley, pero sí por la doctrina, en razón de que se presenta después de la oportunidad en que debe proferirse el rechazo in limine, ocurre cuando el demandante deja transcurrir los cinco días señalados como consecuencia de la inadmisión sin subsanar los errores que dieron lugar a esta"(1)

Como quiera que el punto en controversia estriba en la definición de la fecha a partir de la cual se inicia el cómputo del término legal previsto para la corrección de la demanda, sea lo primero transcribir la disposición del Código de Procedimiento Civil, aplicable por remisión expresa del artículo [267](#) del C.C.A., precepto que establece:

"Cómputo de términos. Todo término comenzará a correr desde el día siguiente al de la notificación de la providencia que lo conceda; si fuere común a varias partes, será menester la notificación a todas. En caso de que haya de retirarse el expediente, el término correrá desde la ejecutoria del auto respectivo.

Cuando se pida reposición del auto que concede un término, o del auto a partir de cuya notificación debe correr un término por ministerio de la ley, éste comenzará a correr desde el día siguiente a la notificación del auto que confirme el recurrido. Si la reposición versa sobre puntos ajenos al término, no lo suspenderá, sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso final.

Los términos judiciales correrán ininterrumpidamente, sin que entre tanto pueda pasarse el expediente al despacho, salvo que se trate de peticiones relacionadas con el mismo término o que requieran un trámite urgente; en el último caso el secretario deberá obrar previa consulta verbal con el juez, de lo cual dejará constancia en el expediente.

Mientras el expediente esté al despacho no correrán los términos, sin perjuicio de que se practiquen pruebas y diligencias decretadas por autos que no estén pendientes de reposición. Los términos se reanudarán el día siguiente al de la notificación de la providencia que se profiera, o a partir del tercer día siguiente al de su fecha, si fuere de cúmplase."

El debate central, como se anotó anteriormente, radica en la fecha a partir de la cual se inicia el cómputo del término legal de cinco días, previsto para subsanar los defectos de que adolezca la demanda, en este caso, para realizar la estimación razonada de la cuantía del proceso, conforme se dispuso en auto proferido por el Tribunal el 11 de diciembre de 1.998, en cuyo inciso final señaló:

"En consecuencia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo [143](#) del Código Contencioso Administrativo, el demandante deberá corregir el defecto anotado dentro del término de cinco días contados a partir de la fecha de notificación de este auto."

De la lectura del auto de inadmisión de demanda proferido por el Tribunal resulta claro que en tal providencia se dispuso el cómputo del término a partir de la notificación del auto, como es obvio, en virtud de la premisa legal atinente a los actos de comunicación procesal, conforme a la cual, la importancia de las notificaciones radica en que, según el art. [313](#) del C. de P.C. "Salvo los casos expresamente exceptuados, ninguna providencia producirá efectos antes de haberse notificado"

Ahora bien, encuentra la Sala que el término dispuesto en la referida providencia se ajusta tanto en los aspectos de tiempo (5 días), como de oportunidad (contados a partir de la notificación del auto que ordenó la corrección), al régimen legal que gobierna la materia.

En efecto, el sistema legal dispuesto se integra con el art. [143](#) del C.C.A., precepto que consagra el término de cinco días para subsanar los defectos de la demanda, y el art. [120](#) del C.P.C., que establece la forma de computar los términos así: "Todo término comenzará a correr desde el día siguiente al de la notificación de la providencia que lo conceda.... En caso de que haya de retirarse el expediente, el término correrá desde la ejecutoria del auto respectivo."

La lectura del anterior texto es clara, por lo que en opinión de la Sala, no hay lugar a interpretación diversa a su tenor literal. Lo anterior, sin ánimo de desconocer que esta disposición, que regula específicamente el tema de cómputo de términos, se aparta del régimen general de cumplimiento de providencias, conforme al cual, que la providencia esté ejecutoriada,

o en firme, constituye un requisito esencial para el cumplimiento de lo dispuesto en ella.

No obstante, si bien la regla consignada en el art. [334](#) del C.P.C., fija los requisitos comunes para el cumplimiento de toda providencia, sea auto o sentencia, es evidente que el legislador consagró una disposición especial atinente al tópico en discusión, la cual precisamente se ha denominado "Cómputo de Términos".(art. [120](#) C. de P.C.)

Si, en gracia de discusión, se admitiera que el inciso primero del referido artículo [120](#), no ofrece claridad suficiente, o que debe interpretarse en el sentido de que tratándose de autos susceptibles de recurso, el cómputo del término se inicia a partir de la ejecutoria del auto y no a partir de la notificación del mismo, cabría entonces efectuar varias observaciones así:

a) Bajo la hipótesis de que la premisa normativa requiere la ejecución del auto para el inicio del cómputo, sobraría la previsión contenida en la parte final del inciso 1o. de la norma en cita, el cual se resalta a continuación:

"ART. [120](#). Cómputo de términos. Todo término comenzará a correr desde el día siguiente al de la notificación de la providencia que lo conceda; si fuere común a varias partes, será menester la notificación a todas. En caso de que haya de retirarse el expediente, el término correrá desde la ejecutoria del auto respectivo."

Resulta claro entonces, que la norma sí contempla la eventualidad del cómputo del término a partir de la ejecutoria del auto, pero no con el carácter de regla general, sino por el contrario, para la situación expresamente citada, esto es, cuando el expediente deba retirarse.

b) Bajo la misma hipótesis, esto es, que la regla general es el cómputo del término desde la ejecutoria de la providencia que lo ordena, sobraría el inciso 2o. del precepto en cuestión, conforme al cual:

"Cuando se pida reposición del auto que conceda un término, o del auto a partir de cuya notificación debe correr un término por ministerio de la ley, éste comenzará a correr desde el día siguiente a la notificación del auto que confirme el recurrido. Si la reposición versa sobre puntos ajenos al término, no lo suspenderá, sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso final."

Adicionalmente, cabe anotar que la doctrina ha sido pacífica y reiterada en la interpretación del cómputo de dicho término, conforme al tenor literal de la norma, de tal manera que en la práctica, el término de corrección de la demanda corre en forma simultánea o paralela con el de ejecutoria del auto, aplicándose, en el evento de ser recurrido el mismo, lo dispuesto expresamente para tal eventualidad por el inciso 2o. de la norma en cita, es decir esperar a la ejecutoria de la decisión judicial para empezar a contabilizar el término para el cumplimiento de la carga procesal. Pero sólo en relación con este evento puede reclamarse previa ejecutoria del auto que ordena un traslado, para comenzar a contabilizar el término del que dispone la parte para acatar la carga procesal impuesta.

De esta manera, resulta ilustrativo traer a colación la opinión de algunos autores sobre el tema en cuestión, así:

"La inadmisión es un acto por el cual el juez se abstiene de darle curso a la demanda cuando esta no cumple determinados requisitos, dándole al demandante el término de cinco días para que los subsane. (..) En cualquiera de las causales que originan la inadmisión, el funcionario, en la misma providencia que la declare, debe señalar el defecto y ordenar su corrección dentro del

término de cinco días, que se cuentan a partir del siguiente a la notificación del auto al demandante." (2) (se destaca)

" Se rechaza la demanda, como medida definitiva en dos casos: a posteriori, cuando no se subsana oportunamente (dentro de los 5 días siguientes a la notificación del auto inadmisorio de la demanda; art. [85](#) inciso 2o.) el defecto que motivó la inadmisión y de plano o in limine cuando el juez carezca de jurisdicción o de competencia para el asunto y cuando la acción haya caducado por haber transcurrido el término que la ley señale para su ejercicio (Art. [85](#), cit. Inciso 3o.)"(3)" (destacado fuera del texto)

SEGUNDO: La Improcedencia del recurso de reposición contra el auto que admite la corrección de la demanda.- Con relación al argumento de improcedencia del recurso interpuesto en el sub lite por el tercero interviniente, contra el auto de febrero 18 de 1.999, mediante el cual el Tribunal dispuso la admisión de la demanda, no comparte la Sala el mismo fundamentado consistente en que, como previamente se había ordenado una corrección de la demanda, contra el auto que admite tal corrección no procede recurso alguno.

En opinión de la Sala, tal argumento no es de recibo, en primer lugar, precisamente porque se trata del auto mediante el cual se define un aspecto medular del proceso, como es la admisión de la demanda, lo que lo hace recurrible, y, además, porque en forma expresa el inciso 5o. del artículo [143](#) del C.C.A., luego de la reforma introducida por el artículo [45](#) de la ley 446 de 1998, indica que contra el auto admisorio sólo procederá el recurso de reposición, pero si resuelve sobre suspensión provisional procederá el de apelación, cuando el auto sea dictado por el juez o por la sala, sección o subsección del tribunal en primera instancia; o, el de reposición, cuando sea dictado por la sala, sección o subsección del Consejo de Estado en única instancia.

El contenido del precepto en cita obliga a hacer la correspondiente reflexión acerca de la naturaleza del auto admisorio de demanda para, en consecuencia, precisar los recursos que resultan procedentes contra tal determinación.

Al parecer de la Sala, como quiera que la admisión de la demanda puede ir o no acompañada con la decisión sobre la solicitud de suspensión provisional de los efectos de los actos demandados, resultan diversas las situaciones que se presentan. En efecto, cuando se presenta demanda sin solicitud de suspensión provisional de los efectos de los actos demandados, la admisión de la misma corresponde al magistrado sustanciador, independientemente de si se trata de asunto de única o de primera instancia , y en tal evento, no existe duda, de que resulta aplicable el inciso 5o. del artículo [143](#) del C.C.A. en el sentido de que tal decisión es recurrible mediante el recurso de reposición, pues, eventualmente, puede darse que se pasen por alto algunos de los requisitos formales de la demanda, o se considere la caducidad de la acción, o la falta de agotamiento de la vía gubernativa , o la incompetencia de la jurisdicción, entre otros eventos, aspectos que serán reexaminados por el funcionario judicial.

Ahora, cuando a la demanda se acompaña la solicitud de suspensión provisional, la competencia corresponde, sin importar si se trata de asunto de única o de primera instancia, a la sala, sección o subsección respectiva, la que consecuentemente a la admisión de la demanda, decide sobre la solicitud provisional, pues apenas resulta obvio que para decidir sobre la medida provisional, debe previamente admitirse la demanda.

Este auto entonces contiene dos decisiones diversas: la atinente a darle curso a la demanda bajo la consideración de que reúne los presupuesto de ley y la relativa a la decisión sobre la solicitud

de suspensión provisional.

Pero en tal caso, no puede interpretarse el precitado artículo [143](#) del C.C.A. en el sentido de que la decisión de admitir la demanda solo sea susceptible recurrir el aparte relativo a la suspensión provisional mediante el recurso de reposición, para asuntos de única instancia, o de apelación, en los de primera, puesto que, a juicio de la Sala, la regla sentada en el inciso 5o. del artículo citado es de carácter general tanto para los casos de admisión de demanda con decisión de suspensión provisional, como para cuando la demanda no contiene ésta última.

El auto admisorio, aunque igualmente contenga decisión de la solicitud de suspensión provisional, es igualmente recurrible en recurso de reposición en cuanto a la admisión en sí, puesto que apenas resulta lógico que las partes interesadas tengan oportunidad de discutir lo referente a los requisitos de la demanda, la caducidad en el ejercicio de la acción, etc., aunque en un momento pudieran estar conforme con la decisión de suspensión provisional, por ejemplo porque se ha denegado y en ello no contraría el interés de la parte demandada.

En el anterior sentido, en materia procesal general es evidente que contra los autos de sustanciación e interlocutorios que dicten los jueces en ambas instancias y contra los de trámite e interlocutorios que dicten los magistrados ponentes en los tribunales plurales procede el recurso de reposición. Por ello, se ha dicho, que el recurso de reposición es "el recurso natural de los autos", es decir, que procede contra todo auto, salvo que la ley expresamente lo prohíba.

En segundo lugar, porque en virtud del inciso 2o. del artículo [143](#) del C.C.A, en forma explícita se consagró la procedencia del recurso de reposición para el caso en discusión, sin que pueda respecto de este precepto hacerse distinción del evento en que presentada la demanda se procede inmediatamente a su admisión bajo la consideración de que reúne los presupuestos de ley, del que se produce por efecto de la corrección oportuna de los defectos simplemente formales señalados por el ponente.

En este orden de ideas, no advierte la Sala que exista vicio o tacha alguna referida a la admisión del recurso de reposición interpuesto contra el auto que admitió la demanda en el presente caso sin que pueda validamente predicarse que por haberse procedido a la admisión de la demanda sin haberse percatado el a quo de la extemporaneidad de la corrección de la demanda tal admisión se trocó inmutable.

Además de lo anterior, se tiene que la parte recurrente tenía legitimación para la impugnación en la medida en que los actos demandados le habían creado un derecho en su favor y la sentencia que se debía proferir, obviamente, le afectaba.

Por las razones expuestas, no encuentra la Sala que exista asidero jurídico alguno para revocar la providencia impugnada.

Por otro lado, cabe anotar que, revisados detenidamente los antecedentes que conforman la actuación surtida tanto en vía gubernativa, como ante esta Corporación, no se advierte que la estimación de los perjuicios se hubiese efectuado con antelación, en forma tal que permitiese entender ya satisfecha la exigencia de la estimación razonada de la cuantía del proceso ordenada por el Tribunal, para establecer si la competencia del a quo correspondía a trámite de única o de primera instancia.

De conformidad con lo expuesto, la Sección Primera de la Sala de lo

Contencioso Administrativo,

RESUELVE.

PRIMERO: CONFIRMASE el auto proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el veinte de mayo de 1.999, objeto de la apelación que se resuelve mediante el presente proveído.

SEGUNDO: En firme esta providencia DEVUELVA el expediente al tribunal de origen, previas las anotaciones de rigor.

Se deja constancia de que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión de veintisiete (27) de enero del año dos mil (2000).

COPIESE, NOTIFIQUESE, COMUNIQUESE, PUBLIQUESE Y CUMPLASE

JUAN ALBERTO POLO FIGUEROA

Presidente Aclara Voto

GABRIEL E. MENDOZA MARTELO

OLGA INES NAVARRETE BARRERO

MANUEL S. URUETA AYOLA

ACLARACION DE VOTO.

AUTO ADMISORIO DE LA DEMANDA-Admite recurso de apelación / AUTO ADMISORIO QUE DECRETA SUSPENSION - Admite apelación en efecto diferido cuando se recurre únicamente la suspensión / AUTO ADMISORIO QUE DECRETA SUSPENSION - Admite apelación en efecto suspensivo cuando se recurren ambas decisiones / AUTO ADMISORIO QUE NIEGA SUSPENSION - Admite apelación en el efecto diferido cuando se recurre solo la suspensión / AUTO ADMISORIO QUE NIEGA SUSPENSION - Admite apelación en efecto suspensivo cuando se recurren ambas decisiones / CONEXIDAD - Causa modificación de la competencia.

Reitera sentencia del 5 de julio de 1991, expediente 6724, Consejero Ponente doctor Juan de Dios Montes H.

ACLARACION DE VOTO

Ref: Expediente núm. 4596

Actora: EXPRESO DE TRANSPORTE

COLECTIVO DEL ORIENTE S.A.

Si bien comparto la decisión adoptada por la Sala en cuanto concluyó que la demanda estuvo bien rechazada porque fue corregida extemporáneamente, considero que en la parte motiva debió quedar claramente establecido que el a quo carecía de competencia para resolver el recurso de reposición interpuesto contra el auto admisorio de la demanda en el cual también se proveyó sobre la solicitud de suspensión provisional, en razón de que contra este último proveído no

procedía tal recurso, sino únicamente el de alzada, en los términos del artículo [155](#), inciso 2o., del C.C.A., por lo cual no podía aquél sino el ad quem pronunciarse directamente sobre el particular.

Es decir, que el a quo debió darle al recurso de reposición interpuesto el trámite del que por ley procede, cual es el de apelación, en aplicación del principio de la prevalencia del derecho sustancial de que trata el artículo [228](#) de la Constitución Política, como lo ha considerado esta Corporación en reiterados pronunciamientos.

En apoyo de este parecer respetuosamente me remito a lo precisado por la Sección Tercera de esta Corporación (Expediente núm. 6724, Actor: Jorge Montoya Paz, Consejero Ponente: Doctor Juan de Dios Montes Hernández), que al efecto manifestó:

"Lo primero que enfrenta la Sala es un problema de orden procesal, relativo a la procedencia del recurso de apelación del auto admisorio de la demanda, cuanto éste contiene también una decisión, en cualquier sentido, respecto de la suspensión provisional.

Las dos primeras reglas del artículo [181](#), y el inciso final del [143](#) del C.C.A preceptúan que el auto inadmisorio de la demanda puede recurrirse en apelación siempre y cuando se haya dictado por un Tribunal Administrativo en primera instancia.

Razonando en sentido contrario, frente el auto que admite la demanda, no procede el recurso de apelación; esta afirmación es válida cuando la admisión es la única decisión que contiene la providencia, la cual, en aplicación del artículo [180](#) del mismo código, será pasible únicamente de reposición.

De otro lado, el auto que resuelve sobre la suspensión provisional en asuntos de primera instancia de los Tribunales es igualmente apelable según lo impone el inciso 2o. del artículo [155](#), in fine: "En los de primera instancia el auto que decida la petición de suspensión provisional es apelable en el efecto suspensivo para ante el Consejo de Estado."

Los preceptos comentados permiten trazar un regla general: Los autos que, en primera instancia, inadmiten la demanda o resuelven sobre la suspensión provisional son apelables; el que la admite es reponible.

Hasta ahí tiene razón el apoderado judicial de la Sociedad Siemens S.A. Diferente es la situación cuando en el mismo auto se admite la demanda y se resuelve sobre la suspensión provisional, circunstancia que ocurre en todos los casos en los cuales se haya solicitado esta medida cautelar, a términos del inciso final del artículo [207](#); en este evento dicho auto es apelable siempre que se produzca en la primera instancia; en efecto, la norma citada establece:

"Cuando se pida la suspensión provisional, ésta se resolverá en el auto que admita la demanda, el cual debe ser proferido por la Sala, secciones o subsecciones, y contra este auto sólo procede, en los procesos de única instancia, el recurso de reposición y, en los de primera instancia, el de apelación".

Esta es una norma especial, de aplicación preferente sobre la regla general establecida antes, según lo enseña el ordinal 1o. del artículo 5o. de la Ley 153 de 1887.

Decidir este caso con las reglas generales dejaría abierta la posibilidad de producir decisiones contradictorias en el juzgamiento del mismo asunto; piénsese, por ejemplo, en casos como el

presente, cuando el Tribunal haya decidido admitir la demanda y negar la suspensión provisional; el uso de los recursos distintos para cada una de estas decisiones (la reposición para el auto admisorio y la apelación para la negativa a suspender provisionalmente el acto), podría conducir a que el Tribunal resuelva reponer el auto admisorio y el Consejo de Estado revoque la providencia y decrete la suspensión provisional. Este resultado es absurdo. La imposible conciliación de las decisiones de primera y de segunda instancias por el carácter accesorio de la medida cautelar, demuestra que la escisión de la providencia atenta contra la continencia de la causa, y su solución debe ser conjunta y estar confiada al mismo juez.

No es correcto sostener, como lo hace el apoderado de la sociedad demandada, que "cuando hay solicitud de suspensión provisional se dictan dos autos en una sola providencia: 1) el de admisión y 2) el que resuelve sobre la suspensión provisional.". Se trata de un solo auto que contiene dos decisiones referentes a la admisión de la demanda y a la suspensión provisional.

A juicio de la Sala, existen tres posibilidades procesales:

- a. Que la providencia inicial inadmita la demanda y, a fortiori, no se ocupe de la suspensión provisional.
- b. Que admita la demanda y decrete la suspensión provisional.
- c. Que admita la demanda y niegue la suspensión provisional por ausencia de los requisitos contemplados en el art. [152](#) del C.C.A.

En el primer caso, el auto será apelable en aplicación de los artículos [143](#) inciso último y [181](#)-1o. del C.C.A.; en el segundo, habrá que distinguir dos eventos: que se recurra el auto únicamente en lo concerniente al decreto de la suspensión provisional, caso en el cual procede el recurso de apelación (art. [181](#)-2) en el efecto diferido (inc. 3 del art. [155](#)); o que simultáneamente se recurra el auto admisorio, cuando procede también la apelación (art. [207](#)) pero, esta vez, en el efecto suspensivo (art. [181](#)); el tercero -es el que ocupa a la Sala- se resuelve de la misma manera que el anterior.

El inciso 3o. del artículo [155](#) no puede ser factor de confusión; su texto es claro:

"Este recurso no suspenderá la tramitación del proceso ante el inferior, el cual actuará con la copia de las piezas correspondientes, cuyos originales se enviarán al Consejo de Estado".

Es la consagración del efecto diferido de la apelación cuando el recurso se ha interpuesto sólomente en contra de la Resolución de la petición de suspensión provisional dejando incólume la admisión de la demanda.

Dos argumentos adicionales apoyan esta interpretación; el primero se refiere a la conexión o conexidad, fenómeno que algunos sectores de la doctrina procesal califican de factor de competencia y que para Jaime Guasp constituye una "causa modificadora de la competencia" al lado de la sumisión; por ella, un juez que no es competente para conocer de un determinado negocio, lo llega a ser en virtud de la conexidad que dicho asunto guarda con otro para el cual tiene competencia.

El segundo consiste en la solución justa para los casos de duda sobre la procedencia de la apelación; la Sala ha considerado -y hoy lo reitera- como dice el brocardico de DECIO: *appellatio admittenda videtur in dubio* (se estima que en la duda hay que admitir la apelación),

por lo que ha de decidirse en favor de las dos instancias, principio que informa nuestro sistema procesal.

Por lo dicho, la Sala tiene competencia para conocer, en su integridad, el auto apelado por las partes; por razones de método analizará inicialmente la admisión de la demanda para abordar luego la decisión sobre la suspensión provisional".

La exégesis que la citada jurisprudencia incorpora mantendría vigencia, inclusive, frente a las normas de la Ley 446 de 1998 pues sus artículos [45](#), inciso 6, y [57](#), numeral 2o., en lo que toca con el punto examinado, no introdujeron modificaciones que obliguen a su replanteamiento. Las regulaciones en que se sustenta tal parecer aun se conservan.

Fecha ut supra.

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Consejero

NOTAS DE PIE DE PAGINA.

1 AZULA CAMACHO, Manual de Derecho Procesal Civil, Tomo II, Parte General.

Edi. Temis 1.997 pag.118

2 Ob cit, pag.119

3 DEVIS ECHANDIA HERNANDO. Compendio de Derecho Procesal. Tomo I . Edi. ABC.

1.996.



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.
Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior
n.d.

Última actualización: 16 de mayo de 2024

