



**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA
SUBSECCIÓN C**

Consejero Ponente: NICOLÁS YEPES CORRALES

Bogotá D.C., veintidós (22) de julio de dos mil veintidós (2022)

Radicación: 11001-03-15-000-2022-03176-00

Accionantes: Ambulancias Del Llano S.A.S.

Accionado: Subsección A de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca

Asunto: Acción de tutela – Primera instancia

Tema: Acción de tutela en contra de providencia judicial. **Subtema:** Requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela. **Subtema 2:** Requisitos especiales de procedencia – defecto sustantivo. **Decisión:** Se concede el amparo.

La Sala decide la acción de tutela presentada por Ambulancias Del Llano S.A.S. en contra de la Subsección A de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

I.- ANTECEDENTES

1.- La solicitud de amparo

Ambulancias Del Llano S.A.S. interpuso acción de tutela¹, por medio de apoderado judicial², en procura de la protección de sus derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, que estima vulnerados con el auto del 7 de abril de 2022 proferido por la Subsección A de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

La providencia cuestionada se profirió en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho iniciado en contra de la Nación – Ministerio de Salud, Fiduciaria La Previsora S.A. y CAPRECOM, bajo el radicado núm. 11001-33-34-004-2017-00168-01, y revocó la de primera instancia que declaró no probada la excepción de caducidad del medio de control, para en su lugar, rechazar la demanda presentada, por haber operado la referida figura.

¹ Obra en Samai, índice 2, certificado DB955E1EDAD18682 895D2D3E2AED6719 36F6A77371EFC19B A0332DA3D9A26D83.

² Obra en Samai, índice 2, certificado 7AB6E12A98AE3579 A9D9DCCE81182C8E 461C2AAABD8D5A59 5362504AF5DE69DD.

1.1.- Hechos

1.1.1.- El Ministerio de Salud y Protección Social mediante Decreto 2519 del 28 de diciembre de 2015 dispuso la supresión y liquidación de la Caja de Prevención Social de Comunicaciones –CAPRECOM EICE EN LIQUIDACIÓN– y designó como liquidador a la Fiduciaria La Previsora S.A.

1.1.2.- CAPRECOM EICE EN LIQUIDACIÓN contrató con la empresa Ambulancias Del Llano S.A.S. la prestación de servicios de salud de traslado asistencial básico.

1.1.3.- Ante el incumplimiento en el pago, la empresa AMBULANCIAS DEL LLANO S.A.S. radicó reclamación de acreencias.

1.1.4.- La Fiduciaria La Previsora S.A. profirió la Resolución núm. AL-03921 del 10 de junio de 2016, por medio de la cual rechazó totalmente la acreencia presentada de manera oportuna por Ambulancias Del Llano S.A.S.

1.1.5.- Inconforme con la decisión, la sociedad Ambulancias Del Llano S.A.S. presentó recurso de reposición, objetando todas y cada una de las causales de rechazo.

1.1.6.- La Fiduciaria La Previsora S.A. profirió la Resolución núm. AL-14293 del 16 de noviembre de 2016³, mediante la cual confirmó el rechazo total de la acreencia de Ambulancias Del Llano S.A.S.

1.1.7.- En virtud de lo anterior, el 19 de abril de 2017, Ambulancias Del Llano S.A.S. presentó solicitud de conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad para atacar la nulidad de las referidas resoluciones y obtener el pago de los emolumentos causados por la prestación del servicio de salud.

1.1.8.- En efecto, la Procuraduría General de la Nación expidió constancia de no acuerdo el 29 de junio de 2017⁴.

³ Obra en Samai, índice 2, certificado 362D9A071F7457CC 8686934A92DC8C94 D9B278FD3C53B621 170637D7D3663922, págs. 1-177.

⁴ Obra en Samai, índice 9, certificado AF3FA9D65515939A B7752A17025FAC3C F45D2FBD3F08139A F5FA2CD678D43EC2, pdf "01DemandaYAnexos", págs. 185 a 215.

1.1.9.- En esa línea, el 4 de julio de 2017, la sociedad Ambulancias Del Llano S.A.S. presentó demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra La Nación – Ministerio de Salud, Fiduciaria La Previsora S.A. y CAPRECOM, a la cual le correspondió el radicado núm. 11001-33-34-004-2017-00168-00.

1.1.10.- En primera instancia, el Juzgado Cuarto Administrativo de Bogotá celebró la audiencia inicial el 30 de julio de 2019⁵ y declaró no probada la excepción previa de caducidad que propusieron las entidades accionadas.

1.1.11.- Contra la anterior decisión, el Ministerio de Salud y de la Protección Social y la Fiduprevisora S.A. interpusieron recurso de apelación, que fueron desatados mediante providencia del 7 de abril de 2022⁶ del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en el sentido de revocar la decisión y rechazar la demanda, por haberse probado que había operado la caducidad de la acción, al considerar que se había suspendido el término de caducidad por 1 día. La decisión se notificó el 27 de abril de 2022⁷.

1.2.- Fundamentos de la acción de tutela

La tutelante adujo que la autoridad judicial incurrió en:

i) Irregularidad procesal

Sostuvo que de forma equivocada se rechazó la demanda y se declaró la caducidad de la acción, en tanto la Resolución que se cuestiona se notificó el 19 de diciembre de 2016 y quedó en firme el 20 de diciembre de 2016. Adujo que el término de caducidad comenzó el 20 de diciembre de 2016 y finalizaba, en principio, el 20 de abril de 2017. Sin embargo, se presentó solicitud de conciliación extrajudicial el 19 de abril de 2017, por lo que habían transcurrido tres meses y veintiocho días del término de caducidad, y se suspendió por dos días.

⁵ Obra en Samai, índice 2, certificado 362D9A071F7457CC 8686934A92DC8C94 D9B278FD3C53B621 170637D7D3663922, págs. 207 a 219.

⁶ Obra en Samai, índice 2, certificado 362D9A071F7457CC 8686934A92DC8C94 D9B278FD3C53B621 170637D7D3663922, págs. 220-229.

⁷ Obra en Samai, índice 2, certificado 362D9A071F7457CC 8686934A92DC8C94 D9B278FD3C53B621 170637D7D3663922, pág. 228.

Puso de presente que la Procuraduría General de la Nación expidió certificación que declaró fallida la conciliación el 29 de junio de 2017, por lo que el término de caducidad se reanudó el 30 de junio de esa anualidad, al día siguiente de que se entregara la constancia. Argumentó que los 4 meses para instaurar la demanda vencían el 4 de julio de 2017 porque el 3 de julio era festivo.

ii) Defecto sustantivo por indebida aplicación normativa

Adujo que se incurrió en este defecto por una indebida aplicación del artículo 21 de la Ley 640 de 2004 y el artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, en cuanto a la suspensión y reanudación del término de caducidad.

iii) Defecto fáctico

Sostuvo que el Tribunal se equivocó en la valoración de los hechos, al disponer que solo se había suspendido el término por un día, lo que, a su vez, generó la aplicación indebida de la regla de caducidad, al desconocer que esta se suspendió a partir de la radicación de la solicitud de conciliación extrajudicial, es decir, el 19 de abril de 2017.

1.3.- Pretensiones de la acción de tutela

La parte actora solicitó que se tutelaran los derechos fundamentales invocados, se dejara sin efecto el auto del Tribunal y se confirmara la decisión de declarar no probada la excepción de caducidad.

2.- Trámite de la acción de tutela

2.1.- Por auto del 14 de junio de 2021 el ponente admitió⁸ la acción de tutela; ordenó la vinculación de la Nación – Ministerio de Salud y de la Fiduciaria La Previsora S.A.; dispuso su notificación; y ordenó que se le remitiera digitalizado el proceso ordinario.

2.2.- El Juzgado Cuarto Administrativo de Bogotá remitió en digital el expediente ordinario⁹.

⁸ Obra en Samai, índice 4, certificado C93FEB97E706E14E DEA51B4D364753F2 5356A34C96D300B9 64972B98C440DD86.

⁹ Obra en Samai, índice 9, certificado AF3FA9D65515939A B7752A17025FAC3C F45D2FBD3F08139A F5FA2CD678D43EC2.

2.3.- La Fiduprevisora¹⁰ pidió que se declarara la falta de legitimación en la causa por pasiva o la inexistencia de nexo de causalidad, dado que no es la responsable de la presunta vulneración de los derechos fundamentales, pues quien emitió el auto cuestionado fue el Tribunal Administrativo de Cundinamarca. En su defecto, pidió que se negara la solicitud de amparo, en tanto no vulneró ningún derecho fundamental, dado que ni la Fiduciaria ni el PAR Caprecom Liquidado ostentan la calidad de cesionarios o subrogatarios de obligaciones a cargo de esas entidades.

2.4.- El Ministerio de Salud y Protección Social solicitó ¹¹ que se declara la improcedencia de la presente acción constitucional, en tanto carece de legitimación en la causa por pasiva, pues al no ser parte de la rama judicial no tiene competencia para intervenir en las decisiones proferidas por los despachos judiciales. Adujo que tampoco tiene dentro de sus funciones y competencias la prestación de servicios médicos ni la inspección, vigilancia y control del sistema de Seguridad Social en Salud, y que no existe conculcación de derechos fundamentales.

2.5.- La magistrada ponente del Tribunal Administrativo de Cundinamarca solicitó¹² que se rechazaran por improcedentes las pretensiones formuladas y se le exonerara de cualquier responsabilidad. Adujo que no se incurrió en ningún defecto, en tanto el acto que puso fin a la actuación administrativa fue la Resolución núm. AL-14293 de 16 de noviembre de 2016, la cual fue notificada el 19 de diciembre de 2016, y el término de 4 meses para presentar la demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho vencía el 20 de abril de 2017.

Explicó que la solicitud de conciliación extrajudicial se presentó el 19 de abril de 2017, interrumpiendo el término de caducidad por un día, y la audiencia de conciliación se realizó el 29 de junio de 2017, por lo que el término se reanudó a partir del 30 de junio de 2017. Puso de presente que la demanda se presentó el 4 de julio de 2017, por lo que ya había operado la caducidad.

¹⁰ Antes PAR CAPRECOM LIQUIDADO.

¹¹ Obra en Samai, índice 12, certificado 015029181D68C83E 5303668063CAA72C 022CB23DF90AC01A 3879B10122EFABFF.

¹² Obra en Samai, índice 13, certificado 02DBFDD578ED9C59 C1AB7CBCD3DDEE2D 27554AC13F123681 04435FAF599ED558.

II.- CONSIDERACIONES

1.- Competencia

Esta Sala es competente para conocer de la acción de tutela presentada por la sociedad Ambulancias Del Llano S.A.S. en contra de la Subsección A de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 de la Constitución, 37 del Decreto 2591 de 1991 y 13 del Acuerdo núm. 080 de 2019 de la Sala Plena del Consejo de Estado.

2.- Problema jurídico

La Sala verificará si la solicitud de amparo cumple con los requisitos generales de procedibilidad en contra de providencias judiciales, y en caso afirmativo, abordará el estudio del defecto alegado.

3.- La acción de tutela en contra de providencias judiciales

La Corte Constitucional en la sentencia C-590 de 2005 reconoció que la acción de tutela en contra de providencias judiciales está sujeta al cumplimiento de rigurosos requisitos de procedibilidad¹³ y de procedencia¹⁴, con el fin de determinar si se vulneraron o no los derechos de orden superior.

4.- El cumplimiento de los requisitos generales de la acción de tutela en el caso concreto

4.1.- Se cumple con el requisito de *relevancia constitucional*, pues en el presente asunto no se discute una situación de índole legal, sino de carácter ius fundamental, sobre la base de que se debe determinar si la autoridad accionada desconoció los

¹³ De acuerdo con la sentencia C-590 de 2005, la tutela en contra de providencia judicial está sujeta al cumplimiento de los siguientes requisitos generales de procedibilidad: que el asunto sometido a estudio del juez de tutela tenga relevancia constitucional; que el actor haya agotado los recursos judiciales ordinarios y extraordinarios antes de acudir al juez de tutela; que la petición cumpla con el requisito de inmediatez; que en el evento de fundamentarse la solicitud en una irregularidad procesal, esta tenga incidencia directa en la decisión de fondo que se estima violatoria de los derechos fundamentales; que se identifiquen en forma razonable los hechos que generan la vulneración de los derechos y, de ser posible, hayan sido cuestionados al interior del proceso y; que el fallo censurado no sea de tutela.

¹⁴ Los requisitos específicos, también conocidos como defectos, son: defecto orgánico; defecto procedimental; defecto fáctico; defecto material o sustantivo; defecto por error inducido; defecto por falta de motivación; defecto por desconocimiento del precedente; y defecto por violación directa de la Constitución.

derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, en tanto rechazó la demanda por haber operado la caducidad.

4.2.- La acción de tutela acredita el requisito de *subsidiariedad*, pues en contra de la providencia de segunda instancia, que revocó la decisión del *a quo*, no existe otro medio de impugnación.

4.3.- El presupuesto de *inmediatez* igualmente se encuentra superado. En efecto, el auto que se reprocha se profirió el 7 de abril de 2022¹⁵ y el amparo se interpuso el 9 de junio de 2022¹⁶, esto es, dentro del término razonable señalado por la jurisprudencia.

4.4.- De la misma forma, el escrito está debidamente *motivado* por cuanto se indicaron de forma razonada los hechos vulneradores y los derechos fundamentales trasgredidos.

4.5.- Adicionalmente, se denuncia una *irregularidad procesal* que tiene incidencia directa en el fondo del asunto, ya que, al considerarse que operó la caducidad y rechazarse la demanda presentada, no se proferirá sentencia, lo que ubica a la tutelante en una posición altamente desfavorable frente a la contraparte.

4.6.- Por último, tampoco se ataca una *decisión de tutela*, sino el auto de segunda instancia emitido dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho con radicado núm. 11001-33-34-004-2017-00168-01.

4.7.- Así las cosas, verificado el cumplimiento de los requisitos que garantizan la viabilidad de la tutela en contra de una providencia judicial, la Sala analizará si en el caso concreto se encuentra configurada la causal específica, con el fin de determinar si se vulneraron o no los derechos fundamentales de la peticionaria.

¹⁵ Obra en Samai, índice 2, certificado 362D9A071F7457CC 8686934A92DC8C94 D9B278FD3C53B621 170637D7D3663922, págs. 220-229.

¹⁶ Obra en Samai, índice 2, certificado 30DBE1E22DC36BBE 1D69A127EA0FA9B9 DAD5CCC8C35B5047 84F2C7DCFF77CED1.

5.- El defecto sustantivo por indebida aplicación normativa en el caso concreto

5.1.- En relación con este defecto, la Corte Constitucional¹⁷ ha explicado que se presenta en aquellos casos en que la autoridad judicial emplea una norma que no corresponde al caso o deja de aplicar la que evidentemente lo es, u opta por una interpretación que contraría los postulados mínimos de la razonabilidad jurídica¹⁸.

5.2.- En el escrito introductorio, la tutelante aduce que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca analizó de forma indebida el artículo 21 de la Ley 640 de 2001 y el artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, en tanto rechazó la demanda presentada por haberse probado que operó la caducidad, al considerar que se había suspendido el término de caducidad por solo 1 día.

5.3.- Al respecto, debe advertirse que el artículo 21 de la Ley 640 de 2001, dispone:

“ARTICULO 21. SUSPENSIÓN DE LA PRESCRIPCIÓN O DE LA CADUCIDAD. La presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial en derecho ante el conciliador suspende el término de prescripción o de caducidad, según el caso, hasta que se logre el acuerdo conciliatorio o hasta que el acta de conciliación se haya registrado en los casos en que este trámite sea exigido por la ley o hasta que se expidan las constancias a que se refiere el artículo 2o. de la presente ley o hasta que se venza el término de tres (3) meses a que se refiere el artículo anterior, lo que ocurra primero. Esta suspensión operará por una sola vez y será improrrogable”. (Énfasis de la Sala).

De conformidad con lo anterior, se hace evidente que desde el mismo día que se presenta la solicitud de conciliación extrajudicial en derecho se suspende el término de caducidad. La anterior interpretación ha sido reiterada en múltiples decisiones de la

¹⁷ Corte Constitucional, sentencia SU-195 de 2012.

¹⁸ De esta manera, ha venido construyendo los distintos supuestos que pueden configurar este defecto conforme a las situaciones fácticas que se exponen: “(i) Cuando la decisión judicial tiene como fundamento una norma que no es aplicable, ya que (i) no es pertinente, (ii) ha perdido su vigencia por haber sido derogada, (iii) es inexistente, (iv) ha sido declarada contraria a la Constitución, (v) a pesar de que la norma en cuestión está vigente y es constitucional, no resulta adecuada su aplicación a la situación fáctica objeto de estudio, así ocurre por ejemplo cuando se le reconocen efectos distintos a los señalados por el legislador. (ii) Cuando pese a la autonomía judicial, la interpretación o aplicación de la norma al caso concreto, no se encuentra, prima facie, dentro del margen de interpretación razonable o el operador judicial hace una aplicación inaceptable de la norma al interpretarla de forma contraevidente -interpretación contra legem- o claramente perjudicial para los intereses legítimos de una de las partes o cuando en una decisión judicial se aplica una norma jurídica de manera manifiestamente errada, sacando del marco de la juridicidad y de la hermenéutica jurídica aceptable tal decisión judicial. (iii) Cuando no toma en cuenta sentencias que han definido su alcance con efectos erga omnes. (iv) Cuando la disposición aplicada se muestra injustificadamente regresiva o contraria a la Constitución. (v) Cuando un poder concedido al juez por el ordenamiento se utiliza para un fin no previsto en la disposición. (vi) Cuando la decisión se funda en una interpretación no sistemática de la norma, omitiendo el análisis de otras disposiciones aplicables al caso. (vii) Cuando el operador judicial con una insuficiente sustentación o justificación de la actuación afecta derechos fundamentales. (viii) Cuando se desconoce el precedente judicial sin ofrecer un mínimo razonable de argumentación que hubiere permitido una decisión diferente de acogerse la jurisprudencia. (ix) Cuando el juez se abstiene de aplicar la excepción de inconstitucionalidad ante una violación manifiesta de la Constitución siempre que se solicite su declaración por alguna de las partes en el proceso”. Sentencias T-343 de 2011, T-138 de 2011, T-792 de 2010, T-364 de 2009, T-808 de 2007 y T-086 de 2007.

Sección Tercera de esta Corporación¹⁹, según las cuales, la caducidad solo admite suspensión cuando se presenta la solicitud de conciliación extrajudicial en derecho.

5.4.- Por su parte, el artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, establece lo siguiente:

“ARTÍCULO 164. OPORTUNIDAD PARA PRESENTAR LA DEMANDA. La demanda deberá ser presentada: (...)

2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad: (...)

d) Cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho, la demanda deberá presentarse dentro del término de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo, según el caso, salvo las excepciones establecidas en otras disposiciones legales; (...)”. (Énfasis de la Sala).

En esa medida, por cuestionarse la legalidad un acto administrativo de carácter particular, la parte actora contaba con 4 meses desde el día siguiente a su notificación, para incoar el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

5.5.- Al revisar los antecedentes del caso concreto, se observa que se cuestiona la Resolución núm. AL-14293 del 16 de noviembre de 2016, que se notificó el 19 de diciembre de 2016 y que quedó en firme el 20 de diciembre de 2016. En esa medida, el término de 4 meses para interponer el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho fenecía el 20 de abril de 2017.

5.6.- Sin embargo, la solicitud de conciliación extrajudicial en derecho se presentó el 19 de abril de 2017, por lo que la suspensión del término de caducidad fue de dos días, 19 y 20 de abril. Acto seguido, el 29 de junio de 2017, la Procuraduría expidió la certificación de no acuerdo, por lo que deben sumarse los 2 días suspendidos, esto es, 30 de junio y 1 de julio, y por ser este último un sábado, se corre al siguiente día hábil, que es el martes 4 de julio, por ser el 3 de julio festivo. En efecto, la demanda se presentó dentro del término legal el 4 de julio de 2017.

5.7.- En ese orden de ideas, esta Sala encuentra plenamente acreditado el defecto sustantivo por indebida aplicación normativa, puesto que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca desconoció lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley 640 de 2001, en

¹⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, auto del 6 de agosto de 2009, exp. 36834, C.P. Mauricio Fajardo Gómez; sentencia del 26 de febrero de 2014, exp. 27588, C.P. Mauricio Fajardo Gómez; auto del 12 de mayo de 2016, exp. 56601, C.P. Marta Nubia Velásquez Rico y sentencia del 30 de agosto de 2017, exp. 39435, C.P. Marta Nubia Velásquez Rico (E).

Asunto: Acción de tutela – Primera instancia

Radicación: 11001-03-15-000-2022-03176-00

Accionantes: Ambulancias Del Llano S.A.S.

Accionado: Subsección A de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca

tanto señaló que el término suspendido fue solo 1 día, cuando en realidad fueron 2 días, lo cual vulneró el derecho al debido proceso que le asiste a la tutelante.

En mérito de lo expuesto, la Subsección C de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

III.- RESUELVE

PRIMERO: CONCEDER el amparo al derecho al debido proceso de Ambulancias Del Llano S.A.S.; en consecuencia, **DEJAR SIN EFECTOS** el proveído del 7 de abril de 2022 de la Subsección A de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, y **DISPONER** que, en un plazo de 10 días, defina nuevamente el asunto puesto en su conocimiento, de conformidad con las razones *ut supra*.

SEGUNDO: NOTIFICAR la presente decisión a los interesados por el medio más expedito.

TERCERO: ENVIAR a la Corte Constitucional para su eventual revisión, en caso de no ser impugnada en el término.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

NICOLÁS YEPES CORRALES
Presidente de la Sala

JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS
Consejero de Estado

GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE
Consejero de Estado
Salvamento de Voto

Cfr. Rad. 68001-23-33-000-2018-00940-01