

**DEBIDO PROCESO - Vulneración por indebida declaración de caducidad de la Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho / ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA - Vulneración por indebida declaración de caducidad de la Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho / CONCILIACION PREJUDICIAL - Debe exigirse como requisito de procedibilidad después de la expedición del Decreto Reglamentario**

En atención a los referidas probanzas, ésta Sala de Decisión encuentra, que las providencias proferidas por el Juzgado 23 Administrativo de Bogotá, y por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, vulneran los derechos fundamentales al debido proceso y acceso a la administración de justicia del tutelante, como quiera, que omitieron realizar un estudio del trámite realizado por el petente, en virtud de la presentación de su demanda ordinaria. En criterio de éste órgano Colegiado, de haberse realizado el citado análisis, los Jueces de Instancia se hubieran percatado, que la presentación de la demanda ante el Juzgado 27 Administrativo de Bogotá, se realizó 15 días antes de producirse la caducidad de la acción, esto es, que se instauró el 4 de marzo de 2009, cuando el derecho de acción vencía el día 20 del mismo mes y año. De igual manera se tuvo la oportunidad de advertir, que en el momento en que el tutelante acudió a la acción ordinaria no era pertinente la exigencia de agotamiento del requisito de procedibilidad al que aludió el Juzgado de conocimiento; como quiera que según la tesis desarrollada por la Subsección A de la Sección Segunda de esta Corporación, el artículo 13 de la Ley 1285 de 2009, “no consagra, por sí solo, una regulación básica o materialidad esencial a partir de la cual los ciudadanos conocieran de antemano si su proceso podía ser objeto de conciliación en materia administrativa, y en dado caso, cuál funcionario del Ministerio Público es competente para conocer la solicitud conciliatoria, las oportunidades para postular y pedir pruebas en la audiencia, o el término de duración de la misma”. Razón por la cual la Sala concluyó, que sólo a partir de la expedición del Decreto 1716 de mayo 14 de 2009, el citado requisito era exigible a los ciudadanos, como quiera que en éste, el Ejecutivo estableció los asuntos susceptibles de conciliación extrajudicial en materia Contencioso-Administrativa, el contenido de la petición de la conciliación, las audiencias, las pruebas, entre otros aspectos cardinales. En una postura contraria, admitir su exigencia desde la expedición de la Ley 1285 de 2009, quebrantaría el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia consagrado en el artículo 229 de la Carta. En el sub iudice, se advierte con claridad que el fundamento de rechazo expresado por el Juzgado 27 Administrativo de Bogotá carece de sustento jurídico, toda vez, que conforme a lo reseñado no era posible exigir dicho agotamiento prejudicial.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCION POLITICA – ARTICULO 229 / LEY 1285 DE 2009 – ARTICULO 13 / DECRETO 1716 DE 2009

**NOTA DE RELATORIA:** Sobre el requisito de procedibilidad de la conciliación prejudicial: Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia de 10 de diciembre de 2009, Rad. 2009-01289-01, MP. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

## SECCION SEGUNDA

### SUBSECCION "A"

**Consejero ponente: GUSTAVO EDUARDO GOMEZ ARANGUREN**

Bogotá, D.C., nueve (9) de diciembre de dos mil diez (2010)

**Radicación Número: 11001-03-15-000-2010-01398-00(AC)**

**Actor: PEDRO NEL RAMIREZ PINZON**

**Demandado: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA Y OTRO**

Decide la Sala en primera instancia, la Acción de Tutela presentada por el ciudadano Pedro Nel Ramírez Pinzón contra las Sentencias de 27 de noviembre de 2009 y 24 de junio de 2010, proferidas por el Juzgado 23 Administrativo de Bogotá y el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, respectivamente.

### I. ANTECEDENTES

#### 1. Derechos fundamentales invocados en protección

Por medio de apoderado judicial y en ejercicio de la Acción de Tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política, el actor invocó la protección de los derechos fundamentales *"al debido proceso y acceso a la administración de justicia"*

#### 2. Hechos

De acuerdo con lo descrito por el petente, la situación fáctica que originó la presunta afectación de sus derechos fundamentales puede resumirse así:

2.1. El señor Pedro Nel Ramírez Pinzón fue declarado insubsistente del cargo de Jefe de la Oficina de Control Interno del Instituto Penitenciario y Carcelario – INPEC- (código 2045, grado 25), mediante la Resolución No. 13398 del 18 de julio de 2008, proferida por la Directora General del Instituto.

Dicho Acto Administrativo fue notificado de forma personal el 19 de noviembre del mismo año.

2.2. Relata, que instauró Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho contra la mentada Resolución, correspondiéndole el conocimiento al Juzgado 27 Administrativo de Bogotá, quien en Auto del 31 de julio de 2009, rechazó la demanda por ausencia del requisito de procedibilidad de que trata el artículo 13 de la Ley 1285 de 2009.

2.3. La solicitud de Conciliación Prejudicial, se presentó ante la Procuraduría General de la Nación, el 13 de agosto de 2009, declarándose fallida a través del Acta No.778, quedando abierta la posibilidad de instaurar nuevamente la demanda ordinaria.

2.4. Agotado el requisito de procedibilidad se presentó nuevamente la demanda ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa el 03 de noviembre de 2009, en esta ocasión, el Juzgado 23 Administrativo de Bogotá, por medio de Auto del 27 de noviembre del mismo año determinó, que ya había operado el fenómeno de caducidad de la acción ordinaria.

Contra el anterior proveído interpuso recurso de apelación, el cual fue resuelto por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca confirmando la decisión del *a quo* en providencia del 27 de noviembre de 2009,

2.5. Arguye, que entre la fecha de notificación del Acto Administrativo (19-11-2008) y la presentación de la demanda, faltaban 15 días para que operara el término de caducidad.

Así mismo, que el Tribunal al establecer que la acción instaurada había caducado, no tuvo en cuenta los 5 meses que tardó el Juzgado 27 Administrativo de Bogotá en dar trámite al estudio de la primera demanda, por lo que se genera un detrimento de sus derechos fundamentales y laborales.

2.6 Afirmó, que el Acto Administrativo censurado se profirió con antelación a la vigencia de la Ley 1285 de 2009, por lo que éste requisito no le era exigible.

2.7. Como pretensiones de la demanda de tutela solicita *“se amparen los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia,*

*vulnerados al señor Pedro Nel Ramírez Pinzón, al impedirle continuar con el trámite de la Acción de Nulidad y Restablecimiento de carácter laboral contra la Nación-Instituto Penitenciario y Carcelario- INPEC”, (Sic).*

En consecuencia, *“se ordene al Juzgado 23 Administrativo de Bogotá, dar el trámite correspondiente a la demanda presentada por el aquí accionante, en el entendido que no ha operado el fenómeno de la caducidad de la acción”, (Sic).*

#### **4. Contestación de la Solicitud de Tutela**

A través de auto de 23 de noviembre de 2010, este Despacho ordenó admitir la acción en referencia, y notificar a las entidades Accionadas. (fl.33)

##### **4.1. El Juzgado 23 Administrativo de Bogotá. (fl.41)**

Se opuso a la favorabilidad de las pretensiones de la solicitud de tutela al afirmar, que en la demanda ordinaria presentada por el señor Pedro Nel Ramírez Pinzón operó el fenómeno de caducidad.

Fundamenta dicho argumento, al contabilizar el término transcurrido entre la notificación del acto demandado -19 de noviembre de 2008- y la fecha de presentación de la demanda-03 de noviembre de 2009-.

Por lo anterior, solicita se rechace la demanda por improcedente.

##### **4.2. El Tribunal Administrativo de Cundinamarca. (fl.62)**

Reiteró lo expuesto por el Juez de Primera Instancia, y agregó que al haber operado la caducidad de la acción, no le fueron recibidos los argumentos planteados tanto en la demanda como en el recurso de apelación, por lo que no es posible advertir la vulneración de los derechos fundamentales invocados en protección.

**4.3.** A pesar de haber sido notificado en oportunidad como tercero interesado (fl.35), el **Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC-** guardó silencio.

Recibido el expediente en el Despacho, sin que se observe causal de nulidad que lo invalide, procede la Sala a desatar la presente controversia.

## II. CONSIDERACIONES

### 1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución Política, y numeral 2° del artículo 1° del Decreto 1382 de 2000<sup>1</sup>, esta Sala es competente para conocer de la presente acción, contra el Juzgado 23 Administrativo de Bogotá y el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

### 2. Problema Jurídico

¿Se vulneraron los derechos fundamentales al debido proceso y acceso a la administración de justicia por parte del Juzgado 23 Administrativo de Bogotá y el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, al rechazar la Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho presentada por el tutelante al considerar que operó el fenómeno de caducidad de la acción?

### 3. Solicitud de Tutela

El demandante peticiona a través del escrito de tutela que: *“Se ordene al Juzgado 23 Administrativo del Circuito de Bogotá, dar el trámite correspondiente a la demanda presentada por el aquí accionante, en el entendido que no ha operado el fenómeno de caducidad de la acción”*

Así las cosas, el amparo invocado por el petente, está dirigido a dejar sin efecto, las providencias del 27 de noviembre de 2009 y 24 de junio de 2010, por medio de las cuales el Juzgado 23 Administrativo de Bogotá y el Tribunal Administrativo de Cundinamarca rechazaron la demanda de Nulidad y Restablecimiento del Derecho instaurada por el actor, por haberse configurado el fenómeno de caducidad de la acción, sin tener en cuenta que no era procedente exigir el agotamiento del requisito previo de conciliación, de que trata el artículo 13 de la Ley 1285 de 2009 y además de ello, porque desconocieron el término de 5 meses que demoró el

---

<sup>1</sup> Por medio del cual se establecen competencias para el reparto de la acción de tutela.

Juzgado para decidir acerca del estudio de la demanda, causando un detrimento en sus derechos fundamentales.

#### **4. Hechos probados**

La Sala constata que el señor Pedro Nel Ramírez Pinzón presentó demanda de Nulidad y Restablecimiento del Derecho contra el Instituto Penitenciario Y Carcelario –INPEC-.

- Se evidencia que dicha demanda fue radicada ante la Dirección Ejecutiva de la Administración Judicial de Bogotá el 4 de marzo de 2009 (fl.11), esto es 2 meses antes de entrar en vigencia la Ley 1285 del 22 de enero de 2009.

- La Sala observa, que el Juzgado 27 Administrativo de Bogotá, rechazó de plano la demanda presentada por el petente, a través del Auto de 31 de julio de 2009, porque no encontró agotado el requisito de procedibilidad de conciliación, (fl.15).

- En acatamiento del Auto precitado acudió ante el Ministerio Público el 13 de agosto de 2009 para invocar la solicitud de conciliación, (fl29), diligencia que se declaró fallida.

- Es posible advertir, que el tutelante instauró una nueva Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, que correspondió en ésta nueva oportunidad al Juzgado 23 Administrativo de Bogotá, quien mediante Auto de 27 de noviembre de 2009 rechazó la solicitud de nulidad por haberse configurado el fenómeno jurídico de caducidad de la acción, (fl20).

- Finalmente se aprecia, que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en providencia de 24 de junio de 2010, confirma la anterior decisión (fl126), fundamentándose en los motivos expresados por el Juez de Primera instancia.

En atención a los referidas probanzas, ésta Sala de Decisión encuentra, que las providencias proferidas por el Juzgado 23 Administrativo de Bogotá, y por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, vulneran los derechos fundamentales al debido proceso y acceso a la administración de justicia del tutelante, como quiera, que omitieron realizar un estudio del trámite realizado por el petente, en virtud de la presentación de su demanda ordinaria.

En criterio de éste órgano Colegiado, de haberse realizado el citado análisis, los Jueces de Instancia se hubieran percatado, que la presentación de la demanda ante el Juzgado 27 Administrativo de Bogotá, se realizó 15 días antes de producirse la caducidad de la acción, esto es, que se instauró el 4 de marzo de 2009, cuando el derecho de acción vencía el día 20 del mismo mes y año.

De igual manera se tuvo la oportunidad de advertir, que en el momento en que el tutelante acudió a la acción ordinaria no era pertinente la exigencia de agotamiento del requisito de procedibilidad al que aludió el Juzgado de conocimiento; como quiera que según la tesis desarrollada por la Subsección A de la Sección Segunda<sup>2</sup> de esta Corporación, el artículo 13 de la Ley 1285 de 2009,

*“no consagra, por sí solo, una regulación básica o materialidad esencial a partir de la cual los ciudadanos conocieran de antemano si su proceso podía ser objeto de conciliación en materia administrativa, y en dado caso, cuál funcionario del Ministerio Público es competente para conocer la solicitud conciliatoria, las oportunidades para postular y pedir pruebas en la audiencia, o el término de duración de la misma”.*

Razón por la cual la Sala concluyó, que sólo a partir de la expedición del Decreto 1716 de mayo 14 de 2009, el citado requisito era exigible a los ciudadanos, como quiera que en éste, el Ejecutivo estableció los asuntos susceptibles de conciliación extrajudicial en materia Contencioso-Administrativa, el contenido de la petición de la conciliación, las audiencias, las pruebas, entre otros aspectos cardinales. En una postura contraria, admitir su exigencia desde la expedición de la Ley 1285 de 2009, quebrantaría el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia consagrado en el artículo 229 de la Carta.

En el *sub judice*, se advierte con claridad que el fundamento de rechazo expresado por el Juzgado 27 Administrativo de Bogotá carece de sustento jurídico, toda vez, que conforme a lo reseñado no era posible exigir dicho agotamiento prejudicial.

---

<sup>2</sup> Sentencia de Tutela, Radicado N° 2009-01289-01, Isabel Macea Bustamante.10 de diciembre de 2009, C.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

En efecto, dicha equivocación tuvo la oportunidad de subsanarse por el Juzgado 23 Administrativo de Bogotá y el Tribunal Administrativo de Cundinamarca; no obstante se observa que en la apreciación de las Autoridades Judiciales, se incurrió en la omisión de análisis de los tiempos transcurridos entre la primera presentación de la demanda, así como la exigencia inadecuada del cumplimiento del requisito de procedibilidad de la acción en la que tuvo que incurrir el actor; razón por la cual se llegó a la errada conclusión de declarar la caducidad de la acción ordinaria, vulnerando así los derechos fundamentales al debido proceso y acceso a la administración de justicia del petente.

Para la Sala, es claro que el rechazo de la demanda presentada por el señor Pedro Nel Ramírez Pinzón, por parte de los precitados falladores, requiere ser conjurado por la vía jurídica constitucional, por lo que es necesario dejar sin efecto, dichas decisiones, de las que provienen conforme a lo expuesto el acto vulnerador o perturbador de los derechos invocados en protección., como así se determinará en la parte resolutive de la presente sentencia.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

#### **FALLA**

**PRIMERO: TUTELESE** los derechos fundamentales de acceso a la Administración de Justicia y al debido proceso del señor Pedro Nel Ramírez Pinzón. En consecuencia,

**SEGUNDO: DEJENSE SIN EFECTOS** las providencias de 27 de noviembre de 2009 y 24 de junio de 2010, proferidas por el Juzgado 23 Administrativo de Bogotá y el Tribunal Administrativo de Cundinamarca respectivamente, proferidas dentro de la Acción de Nulidad y Restablecimiento del derecho, radicada bajo el número 2009-00350-00.

**TERCERO: ORDENASE** al Juzgado 23 Administrativo de Bogotá, para que en ejercicio de sus competencias legales y constitucionales profiera el correspondiente auto de admisión de la demanda de Nulidad y Restablecimiento

del Derecho instaurada por el demandante, y le dé trámite al proceso. **Término tres (3) días, contados a partir de la notificación de la presente providencia.**

**LIBRENSE** las comunicaciones de que trata el artículo 30° del Decreto 2591 de 1991, para los fines ahí contemplados.

**Si no fuere impugnada**, dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia, remítase el expediente a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión.

**COPIESE, NOTIFIQUESE Y CUMPLASE.**

La anterior providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

**GUSTAVO EDUARDO GOMEZ ARANGUREN**

**ALFONSO VARGAS RINCON**

**LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO**

