

AUTO DE UNIFICACIÓN JURISPRUDENCIAL / REFORMA DE LA DEMANDA - Caducidad de la acción / CORRECCIÓN Y ADICIÓN DE DEMANDA - Oportunidad / PRESENTACIÓN DE NUEVOS DEMANDANTES, DEMANDADOS Y PRETENSIONES - Caducidad de la acción / LA CADUCIDAD Y SU CONEXIÓN CON EL DERECHO DE ACCIÓN / ACCESO A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA / PRINCIPIO DE LA SEGURIDAD JURÍDICA

[L]a Sala advierte, ab initio, que la jurisprudencia de la Sección Tercera se unificará en torno al último criterio aducido, el cual será reiterado en esta decisión, toda vez que se adecua debidamente al instituto de caducidad, a su conexión con el derecho de acción, y a los diferentes tipos de pretensiones que se pueden elevar en su ejercicio a través de los medios de control contemplados por la ley, así como guarda mayor lógica y consonancia con el ordenamiento jurídico colombiano, en tanto garantiza la posibilidad de que los conflictos que surjan en la sociedad encuentren un punto de cierre en beneficio de la seguridad jurídica, sin que ello implique un cercenamiento irrazonable del derecho de acceder a la administración de justicia (...) sin perjuicio de que sea viable que el fenómeno de la caducidad de la acción se configure respecto de algunas pretensiones mientras que de otras no, a pesar de que sean elevadas por el mismo sujeto, no implica que el término para su invocación sea distinto o diferente, sino que se trata de un único lapso en el que se puede accionar y manifestar las solicitudes que se deseen conforme a la fuente de interés correspondiente y al tiempo fijado por la ley según el medio de control que se deba emplear, y esa aplicación diferencial de la caducidad de la acción no responde a la existencia de múltiples términos de la caducidad de la acción para la presentación del mismo tipo de pretensiones, sino que depende del momento en el que se intente utilizar el derecho de acceso a la administración de justicia para su formulación

UNIFICACIÓN DE JURISPRUDENCIA DE LA SECCIÓN TERCERA - Toda pretensión debe presentarse en tiempo / OBLIGACIÓN DE CUMPLIMIENTO DEL REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD PARA LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA / PROCEDENCIA DE LA SUSPENSIÓN DEL TÉRMINO DE LA CADUCIDAD DE LA ACCIÓN - Conciliación extrajudicial / REFORMA DE LA DEMANDA / PROCEDENCIA DE AGREGAR NUEVOS DEMANDANTES, DEMANDADOS U OBJETOS DE DISCUSIÓN ANTES DE QUE OPERE LA CADUCIDAD DE LA ACCIÓN

[L]a jurisprudencia de esta Sección se unifica en el sentido de que toda pretensión debe efectuarse dentro del término en que se puede ejercer el derecho de acceder a la administración de justicia, período que sólo puede ser suspendido pero no interrumpido, de tal forma que su contabilización continua hasta su culminación sin que sea relevante que con anterioridad a su vencimiento se presente en forma oportuna peticiones en ejercicio del derecho de acción señalado, por lo que se impone que se verifique la caducidad de toda nueva pretensión sin perjuicio de que ésta se formule al comenzar un proceso, o durante su trámite vía reformulación del libelo introductorio (...) tal como la presentación de pretensiones requieren que las mismas sean elevadas en el término establecido para ello por la caducidad de la acción, so pena de que se rechacen al momento de admitirse la demanda o su reforma, o se denieguen cuando se profiera el fallo correspondiente, se advierte que respecto de dichas solicitudes igualmente debe revisarse el cumplimiento del requisito de procedibilidad consistente en el intento de llegar a una conciliación extrajudicial, aspecto sobre el cual la Sala también edificará una jurisprudencia consolidada (...) la presentación de ciertas pretensiones no interrumpe el término de caducidad objetivamente establecido

que se computa hasta su finalización, de manera que el hecho de que un demandante manifieste ciertas solicitudes en tiempo no lo posibilita a que posteriormente, cuando caduque su derecho de acción, manifieste otras peticiones sobre las cuales guardó silencio durante el interregno en el que ese derecho le estaba habilitado, de lo que se sigue que el requisito de caducidad de la acción deba verificarse tanto al momento de presentación de la demanda como al instante en el que la misma se adicione, sin importar que se intenten agregar nuevos demandantes, demandados u objetos de discusión

CONTEO DEL TÉRMINO DE CADUCIDAD DE LA ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA - Presupuestos

[T]eniendo en cuenta que el señor (...) falleció el 18 de febrero de 2007, lo cierto es que para cuando allegaron el escrito de corrección y adición nuevas pretensiones a su favor el 11 de mayo de 2010, el término de caducidad de la acción en relación con dichas pretensiones enmarcadas dentro del medio de control de reparación directa había culminado, por cuanto ya habían transcurrido aproximadamente 3 años y dos meses a partir de los hechos que produjeron la defunción aludida, motivo por el cual las mismas debieron rechazarse de conformidad con lo dispuesto por el artículo 143 del C.C.A. (...) comoquiera que respecto de ninguna de las pretensiones que se pretendieron añadir al libelo introductorio se intentó el trámite de la conciliación extrajudicial, esto es, que respecto de ellas no se agotó el requisito de procedibilidad, es evidente que procedía su rechazo

APELANTE ÚNICO - Aplicación del principio de la non reformatio in pejus

[S]in perjuicio de que en la decisión de primera instancia se imponía haber denegado toda las peticiones adicionales solicitadas por los actores, comoquiera que no se cumplieron con los presupuestos procesales consistentes en la ausencia de caducidad de la acción y el agotamiento del requisito de procedibilidad de la conciliación extrajudicial, lo cierto es que en consideración a que dicha decisión únicamente fue apelada por los demandantes, no resulta factible modificar su contenido para agravar su situación jurídica en virtud del principio de la non reformatio in pejus que se desprende de lo contemplado en el artículo 31 de la Constitución Política, razón por la cual, si bien no se accederá a los argumentos expuestos en el medio de impugnación para agregar nuevos demandados, no se alterará el auto apelado en el sentido de que se rechace la adición del nuevo objeto del litigio consistente en que se indemnice “los perjuicios a la vida de relación” irrogados (...) se observa que el modificar el auto del 23 de septiembre de 2010, para rechazar la adición de una pretensión que se admitió en beneficio de los actores, implicaría empeorar sus condiciones como apelantes únicos, de manera que en cuanto a ese aspecto, tal determinación quedará incólume.

REFORMA DE LA DEMANDA PARA LA ADICIÓN DE DEMANDADOS / COMPETENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO EN SEGUNDA INSTANCIA PARA CONOCER DEL AUTO QUE RECHAZÓ LA DEMANDA - En razón a la naturaleza del asunto / COMPETENCIA DE LA SALA PLENA DE LA SECCIÓN TERCERA DEL CONSEJO DE ESTADO - Con el objeto de unificar jurisprudencia

Esta Corporación es competente para decidir el presente asunto , toda vez que se trata de la apelación del auto a través del cual el Tribunal Contencioso Administrativo de Risaralda rechazó la corrección de la demanda en lo referente a

la adición de demandados en un proceso de doble instancia, providencia que es apelable (...) si bien le correspondería a la Sala de la Subsección B proferir esta decisión, la Sala Plena de la Sección Tercera procede a pronunciarse con el fin de unificar y adoptar su jurisprudencia, de conformidad con lo señalado por el numeral 3 del artículo 14B del Acuerdo 58 de 1999, adicionado por el artículo 1 del Acuerdo 140 de 2010, preferidos por la Sala Plena del Consejo de Estado

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 31 / CÓDIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTÍCULO 181.1

NOTA DE RELATORÍA: Con aclaración de voto del doctor Guillermo Sánchez Luque

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN TERCERA

SALA PLENA

Consejero ponente: DANILO ROJAS BETANCOURTH

Bogotá D. C., veinticinco (25) de mayo de dos mil dieciséis (2016).

Radicación número: 66001-23-31-000-2009-00056-01(40077)

Actor: MARÍA ANGÉLICA YATE LÓPEZ Y OTROS

Demandado: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE LA AERONÁUTICA CIVIL Y OTRO

Referencia: ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA

Con el fin de unificar y adoptar su jurisprudencia, le corresponde a la Sala Plena de la Sección Tercera decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra el auto del 16 de septiembre de 2010, por medio del cual la Sala de Decisión del Tribunal Contencioso Administrativo de Risaralda rechazó la corrección de la demanda en lo que a la inclusión de nuevos demandados se refiere, decisión que será modificada.

ANTECEDENTES

1 El 21 de enero de 2009, los señores María Angélica Yate López, María Inés Botero de Palacio, Luz Marina Palacio Botero, Estella Palacio Botero en nombre propio y en representación de sus menores hijos Luis Alfonso Osorio Palacio y

Juan Camilo Osorio Palacio, Álvaro de Jesús Palacio Botero en nombre propio y en representación de sus menores hijas Paula Andrea Palacio Villada y Katherine Palacio Villada, Ana Karina Restrepo Palacio, Mauricio de la Cruz Restrepo Palacio y José Julián Restrepo Palacio, presentaron demanda en ejercicio de la acción de reparación directa prevista en el artículo 86 del Código Contencioso Administrativo contra la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil y la Corporación Club de Aviación Deportiva de Caldas “AVIADEC”, con el fin de que se les declarara extracontractual, patrimonial y solidariamente responsables con ocasión de la muerte del señor Julio César Palacio Botero y en consecuencia, se les condenara al pago de la indemnización de los perjuicios que les fueron causados, consistentes en el lucro cesante que se lograra determinar durante el trámite del proceso a favor de quienes adujeron ser la madre y la compañera permanente del difunto y, los daños morales soportados por todos en las mencionadas calidades y en las de hermanos y sobrinos de la víctima.

1.1 Como causa *petendi* del libelo introductorio, los actores señalaron que el día 18 de febrero de 2007, el señor Julio César Palacio Botero se desplazaba como pasajero en la “aeronave de matrícula HJO59, marca URRACO, modelo MILLENIUM PLUS, con número de serie GS-05-04-900-01, de color blanco, motor ROTAX 912 UL, seria 4152932 categoría ULAC, de propiedad del señor HERNÁN DUQUE DUQUE, afiliada a la CORPORACIÓN CLUB DE AVIACIÓN DEPORTIVA DE CALDAS “AVIADEC””, momento en el que ésta se precipitó al suelo debido a múltiples fallas en la prestación del servicio en que incurrieron las integrantes de la parte demandada, siniestro del cual se derivó su muerte y que consecuentemente originó los detrimentos cuya reparación deprecaron (f. 9-19, c. 1).

2 El 23 de enero del mismo año, el Juzgado Cuarto Administrativo de Pereira decidió remitir el presente asunto al Tribunal Contencioso Administrativo de Risaralda por falta de competencia funcional, toda vez que la pretensión mayor de la demanda se encontraba estimada en la suma equivalente a 1000 s.m.l.m.v. por concepto de perjuicios morales, monto que superaba la cuantía establecida para que su conocimiento fuera asumido por los juzgados administrativos en primera instancia (f. 21-22, c. 1).

3 El 17 de noviembre de 2009, el Tribunal Contencioso Administrativo de Risaralda profirió auto admisorio de la demanda, procedió a notificar a las entidades integrantes de la parte demandada y el 7 de mayo de 2010, fijó en lista

el proceso por el término de 10 días de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 207 del C.C.A. (f. 43-45, 61, c. 1).

4 El 11 de mayo de 2010, esto es, durante el lapso de fijación en lista en mención, la parte actora presentó escrito por medio del cual pretendió corregir la demanda que allegó con el objeto de adicionar nuevas personas demandadas, una pretensión, y pedir que se allegaran otras pruebas.

4.1 En cuanto al aditamento de demandados, los actores decidieron incluir a la parte pasiva del litigio tanto al señor Hernán Duque Duque, en sus calidades de propietario de la aeronave en la cual se trasportaba la víctima y de empleador del piloto que intervino materialmente en la casuación del accidente, es decir, del señor Alexander Ariel Pineda Alarcón, así como a los señores Otilia Alarcón de Pineda, Carlos Eduardo Pineda, Carlos Francelides Pineda Alarcón, Nora o Nohora Deissi Pineda Alarcón, Nelly o Noly Otilia Pineda Alarcón y Blanca Janeth Pineda Alarcón, como herederos del señalado aviador que igualmente falleció en el señalado siniestro, en la medida en que coligieron que con ocasión de las indicadas posiciones que ostentaban dichas personas frente al avión o respecto de su piloto, estaban en la obligación de responder por el daño y los perjuicios que les fueron generados, para lo cual invocaron el fuero de atracción y la debida conformación del contradictorio. En este sentido, aseguraron:

Si bien es cierto la responsabilidad es personal e intransferible, también es cierto que existen terceros que eventualmente puedan resultar vinculados para efectos de la indemnización de las víctimas y demás perjudicados con el ilícito; en ello está interesado el Estado, pues la reparación del daño tiene el carácter de pena pública y puede ser exigida por los perjudicados siempre y cuando existan los datos y pruebas para demostrar la procedencia y monto de dicha reparación.

Sin embargo, no basta conocer las leyes sino que se hace necesario conocer las costumbres, las cuales enseñan que en la mayoría de los casos se hace necesario resolver sobre la situación jurídica sustancial que pueda existir entre el directamente responsable y los terceros civilmente responsables, pues en muchas ocasiones aquel no posee capacidad procesal, o los recursos económicos suficientes para satisfacer el pago, o tiene previsto y asegurado el riesgo. Esos terceros en términos generales son:

(...)

El que hizo el daño y sus herederos (...) empresarios, del hechos de sus aprendices o dependientes, en el mismo caso; los empleadores respecto a (sic) sus empleados por los daños causados con ocasión del servicio (...) los dueños o guardianes de una actividad peligrosa.

4.2 Asimismo, decidieron establecer como demandado adicional al departamento del Caldas, en la medida en que era la persona jurídica de derecho

público *“propietaria del aeropuerto encargado de aplicar las normas sobre navegación aérea y por lo tanto de controlar el tráfico aéreo”*, lo que a su vez explicaron con fundamento en la responsabilidad que le cabía por el daño que llevó a la presentación del libelo introductorio, y por ser imprescindible su citación al proceso con el fin de garantizar su derecho de defensa.

4.3 Respecto de la formulación de una nueva pretensión, pidieron que se condenara a todos los integrantes de la parte demandada -a aquellos mencionados en la demanda inicial y a los que se adicionaban- al pago de 200 s.m.m.l.v. a favor de cada uno de los demandantes, como resarcimiento de los *“perjuicios a la vida de relación”* que les produjo el fallecimiento de su ser querido, para que así se garantizara su reparación integral.

4.4 Finalmente, en relación con la petición de nuevas pruebas, solicitaron que se trasladaran los medios de convicción que se allegaran o practicaran en el proceso de reparación directa iniciado por los mismos hechos y adelantado ante el Tribunal Contencioso Administrativo de Risaralda, con ocasión de la demanda que igualmente presentaron los familiares del señor Alexander Ariel Pineda Alarcón -piloto fallecido- (f. 62-67, c. 1).

5 Mediante auto del 16 de septiembre de 2010, el Tribunal *a quo* rechazó la corrección de la demanda en lo referente a la adición de demandados, por encontrar caducada esa solicitud, pero procedió a admitir la enmienda de la misma referente a la nueva pretensión formulada, con fundamento en una de las dos posturas que señaló que se presentaba en esta Corporación sobre la materia. Al respecto, explicó que en un mismo año, la Sección Tercera del Consejo de Estado se pronunció de manera disímil sobre la posibilidad de adicionar la demanda, no obstante en ambos discursos argumentativos reconoció que se debía tener en cuenta el término de caducidad de la acción para efectos de presentar dicho aditamento al libelo introductorio.

5.1 Es así como señaló que, por una lado, en auto del 2 de junio de 2005¹ se destacó la imposibilidad de incorporar nuevos demandantes en la adición de la demanda cuando ya hubiere fenecido el término de caducidad para que éstos demandaran, sin perjuicio de lo cual, aclaró que quien hubiese demandado en

¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, exp. 25000-23-26-000-2003-00760-01(25989), actor: Lesbia de Jesús Pérez Cárdenas, C.P. Ramiro Saavedra Becerra.

tiempo podía adicionar pretensiones adicionales a su favor a pesar de que la petición correspondiente no fuera elevada dentro del señalado término de caducidad, en la medida en que no se podía desconocer que ese accionante ya había ejercitado la acción, mientras que de otra parte, en auto del 17 de agosto de 2005² -dos meses después de la anterior providencia- se sostuvo que no era posible agregar con la corrección de la demanda nuevos demandantes, demandados o pretensiones sin distinción alguna.

5.2 Con observancia de las dos pautas jurisprudenciales denotadas, en el caso concreto el Tribunal de primera instancia concluyó que no era dable admitir la rectificación de la demanda respecto de la adición de los nuevos demandados, por cuanto frente a ellos ya se había configurado el fenómeno procesal de la caducidad, pero advirtió que sí era plausible admitir el anexo de la pretensión consistente en el daño en la vida de relación, en los siguientes términos (f. 102-108, c. ppl.):

De acuerdo con la pauta jurisprudencial que acaba de citarse, si bien es cierto dentro de la oportunidad reglada por el artículo 208 del Código Contencioso Administrativo puede también adicionarse la demanda inicial, el ejercicio de este derecho sólo puede hacerse si se reúnen a satisfacción los presupuestos procesales para ello, dentro de los cuales se encuentra que la acción se encuentre dentro de término de caducidad.

(...)

Revisada la demanda de la referencia, se encuentra que la misma fue impetrada con ocasión del fallecimiento del señor Julio César Palacio Botero, acaecido el día 18 de febrero de 2004 (sic), en tanto la adición de la demanda fue presentada el día 11 de mayo de 2010, de donde se desprende que para esa fecha habían transcurrido más de dos años desde la ocurrencia del hecho por el cual se demanda, y por consiguiente el término de caducidad se había cumplido.

Así las cosas, y aún cuando la adición de una pretensión a la demanda presentada por la parte actora fue intentada dentro del término de fijación en lista como lo indica la norma, la acción de la referencia había caducado respecto de las personas que pretenden adicionarse como demandados, razón por la cual habrá de rechazarse (sic) la corrección de la demanda en este ítem.

No ocurrirá así respecto de la pretensión que se intenta adicionar, habida cuenta que (sic) si bien las posiciones contenidas en las decisiones que acaban de ser citadas no arrojan un criterio uniforme sobre este particular, este Tribunal considera que en el asunto de marras la adición de una nueva pretensión a la demanda inicialmente formulada dentro de la oportunidad procesal prevista para tal fin y que guarda estrecha relación con ésta, resulta admisible a la luz de las normas regulatorias de la materia, habida cuenta que (sic) la causa petendi no sufre mutación alguna, así como tampoco las partes involucradas en el litigio, de donde se colige entonces que no se está

² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, exp. 05001-23-31-000-2003-00122-01(29956), actor: Dora María Cardona Chica, C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

enfrente de una acumulación de acciones, y en atención a ello, no se hace necesario considerar el término de caducidad de la acción, pues el derecho de acción ya ha sido ejercido con antelación y dentro del término de caducidad.

6 El 23 de septiembre de 2010, los accionantes interpusieron y sustentaron oportunamente recurso de apelación contra la anterior providencia. En síntesis, manifestaron que si bien el legislador consagró un término procesal corto para demandar al Estado por responsabilidad extracontractual, puesto que para ello se había previsto un término de caducidad de dos años, advirtieron que el mismo no es aplicable para peticionar la declaratoria de responsabilidad extracontractual de particulares, en tanto frente a éstos se puede accionar dentro de un lapso de hasta diez años.

6.1 En consecuencia, consideraron que sí había operado el fenómeno de la caducidad frente a la entidad pública que pretendieron adicionar como nuevo demandado, es decir, el departamento de Caldas, pero no en relación con las personas naturales propietaria del avión y herederos del piloto difunto, puesto que afirmar que la acción caduca respecto de un particular que ha causado un daño en concurrencia con una entidad pública vulnera la normativa propia aplicable a ese particular, esto es, la ley civil.

6.2 Finalmente, manifestaron que sería mucho más práctico, justo y equitativo para ellos y para la administración de justicia, que en aplicación del fuero de atracción el asunto pudiera dirimirse bajo una misma cuerda procesal y ante un mismo funcionario judicial, motivo por el cual no debe configurarse la caducidad frente a las personas naturales que pretendieron incorporar como parte pasiva del presente asunto, puesto que estimar lo contrario los obligaría a demandar dos veces por el mismo asunto en desgaste del mismo sistema judicial y de la administración de justicia (f. 109, 110, c. ppl.).

CONSIDERACIONES

I. Competencia

7 Esta Corporación es competente para decidir el presente asunto³, toda vez

³ Teniendo en cuenta que el recurso de apelación se interpuso en vigencia de la Ley 1395 de 2010, al caso concreto le resulta aplicable la modificación introducida por dicha ley al numeral 2 del artículo 20 del Código de Procedimiento Civil, según la cual, la cuantía de los procesos se determina de conformidad con la

que se trata de la apelación del auto a través del cual el Tribunal Contencioso Administrativo de Risaralda rechazó la corrección de la demanda en lo referente a la adición de demandados en un proceso de doble instancia, providencia que es apelable de conformidad con lo establecido en el numeral 1 del artículo 181 del Código Contencioso Administrativo, legislación que lo rige⁴.

7.1 En este punto conviene precisar que si bien el Consejo de Estado como juez de segunda instancia, en principio debe pronunciarse exclusivamente respecto de los razonamientos y requerimientos formulados en el señalado medio de impugnación de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 357⁵ del C.P.C., no se puede perder de vista que dicha regla no es absoluta y admite ciertas excepciones derivadas, de una parte, de la lógica del recurrente, en tanto se conserva la facultad de manifestarse en cuanto a los aspectos implícitos de la impugnación, y de otro lado, de diferentes cuerpos normativos que le impongan al operador judicial pronunciarse de oficio al respecto -normas y principios de carácter constitucional, tratados internacionales relacionados con la protección de los Derechos Humanos y la vigencia del Derecho Internacional Humanitario, y normas legales de carácter imperativo⁶, como lo son la caducidad de la acción y el

sumatoria de las pretensiones elevadas en la demanda. En consecuencia, se tiene que la cuantía del *sub lite* asciende a la suma equivalente a 7 000 s.m.l.m.v. -sumatoria de todas las pretensiones establecidas en el libelo introductorio-, valor superior a los 500 s.m.l.m.v. requeridos por el numeral 6 del artículo 132 del C.C.A., modificado por el artículo 40 de la Ley 446 de 1998, para que los procesos iniciados ejercicio de la acción de reparación directa en el año 2009 sean de conocimiento del Consejo de Estado en segunda instancia.

⁴ Conviene advertir que el *sub judice* se rige por las disposiciones contenidas en el Código Contencioso Administrativo y en el Código de Procedimiento Civil, habida consideración de que su inicio se dio de manera previa a que entrara en vigencia la Ley 1437 de 2011, y el recurso de apelación en virtud del cual se le conoce se presentó en vigencia de aquéllas normativas. Para el efecto, el artículo 308 de la Ley 1437 de 2011 establece: “Este Código sólo se aplicará a los procedimientos y las actuaciones administrativas que se inicien, así como a las demandas y procesos que se instauren con posterioridad a la entrada en vigencia.//Los procedimientos y las actuaciones administrativas, así como las demandas y procesos en curso a la vigencia de la presente ley seguirán rigiéndose y culminarán de conformidad con el régimen jurídico anterior”.

Igualmente, se debe tener en cuenta que el artículo 624 del Código General del Proceso, mediante el cual se modificó el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, dispone:

“Las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir.

Sin embargo, los recursos interpuestos, la práctica de pruebas decretadas, las audiencias convocadas, las diligencias iniciadas, los términos que hubieren comenzado a correr, los incidentes en curso y las notificaciones que se estén surtiendo, se regirán por las leyes vigentes cuando se interpusieron los recursos, se decretaron las pruebas, se iniciaron las audiencias o diligencias, empezaron a correr los términos, se promovieron los incidentes o comenzaron a surtirse las notificaciones.//La competencia para tramitar el proceso se regirá por la legislación vigente en el momento de formulación de la demanda con que se promueva, salvo que la ley elimine dicha autoridad”.

⁵ *“La apelación se entiende interpuesta en lo desfavorable al apelante, y por lo tanto el superior no podrá enmendar la providencia en la parte que no fue objeto del recurso, salvo que en razón de la reforma fuere indispensable hacer modificaciones sobre puntos íntimamente relacionados con aquélla. Sin embargo, cuando ambas partes hayan apelado o la que no apeló hubiere adherido al recurso, el superior resolverá sin limitaciones.//En apelación de autos, el superior sólo tendrá competencia para tramitar y decidir el recurso, liquidar costas y decretar copias y desgloses”.*

⁶ *“Ahora bien, en relación con la mencionada regla general, según la cual aquellos temas no propuestos en el recurso de alzada estarían llamados a excluirse del conocimiento del juez ad quem, conviene precisar que*

agotamiento del requisito de procedibilidad de celebrar conciliación extrajudicial, elementos que a su vez se configuran en sendos presupuestos procesales⁷ cuyo incumplimiento inviabiliza el acceso a la administración de justicia. Así las cosas, en el evento en que las especificaciones del presente asunto lo ameriten, se abordarán de manera oficiosa los aspectos exceptivos cuyo estudio resulte pertinente para adoptar la decisión que corresponda. Al respecto, en sentencia de unificación, esta Sección se pronunció en igual sentido de la siguiente manera:

3.2.2.1. En relación con el alcance del recurso de apelación de las sentencias, la Sala, a partir de la interpretación que hizo del artículo 357 del Código de Procedimiento Civil⁸, acogió la tesis conforme a la cual la competencia del juez ad quem está limitada a los aspectos que señale el recurrente. Se consideró que de la premisa: “la apelación se entiende interpuesta en lo desfavorable al apelante”, no se sigue, tal como lo señaló la Corte Suprema de Justicia⁹, “una autorización al juez de segundo grado para hacer el escrutinio y ad nutum determinar libremente ‘qué es lo desfavorable al recurrente’, pues a renglón seguido, la norma establece una segunda prohibición complementaria, según la cual ‘no podrá el ad quem enmendar la providencia en la parte que no fue objeto del recurso’.

dicha regla general no es absoluta, puesto que la misma debe entenderse y admitirse junto con las excepciones que se derivan, por ejemplo, i) de las normas o los principios previstos en la Constitución Política; ii) de los compromisos vinculantes asumidos por el Estado a través de la celebración y consiguiente ratificación de Tratados Internacionales relacionados con la protección de los Derechos Humanos y la vigencia del Derecho Internacional Humanitario, o iii) de las normas legales de carácter imperativo, dentro de las cuales se encuentran, a título puramente ilustrativo, aquellos temas procesales que, de configurarse, el juez de la causa debe decretar de manera oficiosa, no obstante que no hubieren sido propuestos por la parte impugnante como fundamento de su inconformidad para con la decisión censurada.//En efecto, la Sección Tercera del Consejo de Estado en múltiples decisiones ha determinado la operancia del fenómeno jurídico procesal de la caducidad de la acción ejercida, así como también ha encontrado acreditada la existencia de la falta de legitimación en la causa –por activa o por pasiva– e incluso la ineptitud sustantiva de la demanda, casos en los cuales ha denegado las pretensiones de la demanda o se ha inhibido de fallar, según el caso, con independencia de si tales presupuestos o aspectos hubieren sido, o no, advertidos por el juez de primera instancia o por alguno de los sujetos procesales, incluido, claro está, aquel que hubiere impugnado la providencia del juez a quo”. Consejo de Estado, Sala Plena de la Sección Tercera, sentencia del 9 de febrero de 2012, exp. 50001-23-31-000-1997-06093 01 (21.060), actor: Reinaldo Idárraga Valencia y otros, C.P. Mauricio Fajardo Gómez.

⁷ Al respecto, la doctrina jurídica ha señalado: “159. PRESUPUESTOS PROCESALES DE LA ACCIÓN//Dentro de esta clase comprendemos los requisitos necesarios para que pueda ejercitarse la acción válidamente, entendida ésta como derecho subjetivo a la obtención de un proceso, como en el capítulo XI lo estudiamos; es decir, condiciones para que el juez oiga la petición que se formule para iniciar un proceso.//Dichos requisitos son:

(...)

4) La no caducidad de la acción, cuando la ley ha señalado un término para su ejercicio y de la relación de hechos de la demanda o de sus anexos resulta que está ya vencido (por ejemplo pasado el año que se otorga para la acción posesoria). Hernando Deivis Echandía. “Compendio de Derecho Procesal, Tomo I, Teoría General del Proceso”, editorial ABC, Bogotá D.C., Colombia, 1972, p. 239.

De otro lado, frente a los requisitos de procedibilidad como lo es el agotamiento de la conciliación prejudicial, se ha dicho: “Los requisitos de procedibilidad, hacen referencia a los denominados por la doctrina “presupuestos procesales de la acción”, bajo el entendimiento que se trata (sic) de cargas procesales que se imponen al demandante a efecto de poder ejercer adecuadamente su potestad de acudir ante la administración de justicia; en otros términos de ejercer su derecho de acción”. Juan Carlos Garzón Martínez. “El Nuevo Proceso Contencioso Administrativo. Sistema escrito-Sistema oral. Debates Procesales (Ley 1437 del 18 de enero de 2011)”, Editorial Doctrina y Ley Ltda., Colombia, Bogotá, 2014, p. 181.

⁸ [2] Sentencia de 9 de febrero de 2012, exp. 500012331000199706093-01 (21.060), C.P. Mauricio Fajardo Gómez.

⁹ [3] Sentencia de 4 de agosto de 2010, exp. 0500131030012002, M.P. Ruth Marina Díaz.

3.2.2.2. Para la Sala, sin embargo, la regla general relacionada con los límites de la competencia del juez *ad quem*, admitía excepciones derivadas de mandatos constitucionales y legales. A título de ejemplo se señalaron en el fallo algunos asuntos procesales, tales como la caducidad, la falta de legitimación en la causa y la indebida escogencia de la acción, los cuales, entre otros, deben ser declarados por el juez de segunda instancia, de manera oficiosa, en tanto favorecen al apelante único, aunque no hubieran sido propuestos como fundamentos de su inconformidad con la providencia censurada, porque tales aspectos constituyen presupuestos para dictar sentencia de mérito.

3.2.2.3. La Sala, en esta oportunidad precisa que la competencia del juez de segunda instancia abarca los temas implícitos en aquellos aspectos que el recurrente propone, al sustentar el recurso de apelación de la sentencia. Se trata de dar alcance a la expresión “los aspectos que señale el recurrente”, a los cuales se limitó la competencia del *ad quem* en la providencia referida. Para la Sala, la apelación de un aspecto de la sentencia confiere competencia al juez de segunda instancia para resolver todos esos asuntos, puntos o elementos que estén comprendidos en el mismo, en algunas ocasiones, inclusive, porque su mención resultaría ilógica, pero siempre que la revisión de esos asuntos le resulte favorable al recurrente (...)¹⁰.

7.2 De igual forma, si bien le correspondería a la Sala de la Subsección B proferir esta decisión, la Sala Plena de la Sección Tercera procede a pronunciarse con el fin de unificar y adoptar su jurisprudencia, de conformidad con lo señalado por el numeral 3 del artículo 14B¹¹ del Acuerdo 58 de 1999, adicionado por el artículo 1 del Acuerdo 140 de 2010, preferidos por la Sala Plena del Consejo de Estado.

II. Problema jurídico

8 Con ocasión de que durante el término de fijación en lista es posible reformar la demanda con la finalidad de adicionar pretensiones para agregar integrantes a la parte activa y pasiva del litigio, así como objetos de disputa adicionales, tal como lo pretendió la parte demandante en el *sub lite*, la Sala debe determinar si resulta procedente admitir dichos aditamentos, a pesar de que para el momento de realizarlos ya hubiese transcurrido el plazo de caducidad de la acción.

¹⁰ Consejo de Estado, Sala Plena de la Sección Tercera, sentencia del 9 de febrero de 2012, exp. 05001-23-26-000-1994-02321-01 (20104), actor: Sandra Saldarriaga y otros, C.P. Ruth Stella Correa Palacio, y sentencia del 9 de febrero de 2012, exp. 50001-23-31-000-1997-06093 01 (21.060), actor: Reinaldo Idárraga Valencia y otros, C.P. Mauricio Fajardo Gómez.

¹¹ Artículo 14B del Acuerdo 58 de 1999: “Cada Subsección decidirá los procesos a su cargo en forma autónoma. Sin embargo, las Subsecciones sesionarán conjuntamente: (...) 3. Para unificar, adoptar o modificar la jurisprudencia de la sección, con el fin de evitar decisiones contradictorias sobre el mismo punto de derecho, cuando así lo decida la Sección a petición de cualquiera de sus miembros”.

8.1 De esta forma, le compete determinar si el fenecimiento del lapso preclusivo otorgado por la ley para el uso del derecho de acción y del medio de control correspondiente, impide que el juez se pronuncie favorablemente sobre las añadidura de peticiones que se hagan al escrito inicial sin distinción alguna - nuevos demandantes, nuevos demandados o nuevos puntos de discusión- o, si por el contrario, se puede colegir que quienes demandaron desde un comienzo interrumpen dicho instituto procesal a su favor, por lo que solamente a ellos les es posible modificar y adicionar su demanda sin miramiento a la caducidad de su derecho de acceder a la administración de justicia.

8.2 Igualmente, la Sala debe determinar si respecto de las solicitudes que se agregan vía reformulación de la demanda, se impone verificar el requisito de procedibilidad establecido por la ley, consistente en el agotamiento de la conciliación extrajudicial.

III. Análisis de la Sala

9 Para efectos de dirimir las controversias jurídicas que presenta el recurso de apelación interpuesto por el extremo activo del litigio, la Sala principia por advertir que en el proceso contencioso administrativo ordinario, el demandante puede corregir o aclarar su demanda hasta el último día de fijación en lista de conformidad con lo dispuesto por el artículo 208¹² del C.C.A., lo que le permite adicionar o sustituir las pretensiones que desee formular en ella, siempre y cuando no se prescinda de la totalidad de los demandantes, demandados o de las peticiones inicialmente presentadas, de acuerdo con lo señalado por el artículo 89¹³ del C.P.C.

9.1 Es así como según las disposiciones señaladas, el actor que inicia un proceso judicial ordinario ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, puede agregar a su libelo introductorio las solicitudes que desee durante el plazo de diez días en el que éste se fija en lista -artículo 207¹⁴ del C.C.A.-, sin perjuicio

¹² “Hasta el último día de fijación en lista podrá aclararse o corregirse la demanda. En tal caso, volverá a ordenarse la actuación prevista en el artículo anterior, pero de este derecho sólo podrá hacerse uso una sola vez.

Sin embargo, si las personas llamadas al proceso como partes, por tener interés directo en el resultado del mismo, están representadas por curador ad litem, la nueva notificación se surtirá directamente con éste”.

¹³ “No podrá sustituirse la totalidad de las personas demandantes o demandadas, ni todas las pretensiones formuladas en la demanda, pero sí prescindir de alguna de ellas o incluir nuevas”.

¹⁴ “Recibida la demanda y efectuado el reparto, si aquélla reúne los requisitos legales, el ponente debe admitirla y además disponer lo siguiente:

de lo cual, también se ha advertido que debe tener en cuenta tanto una debida acumulación de las peticiones que desee añadir, como la formulación oportuna de las mismas.

9.2 En efecto, al consistir las señaladas agregaciones de la demanda en la adición de peticiones diferentes a las manifestadas en un comienzo, todas las secciones de esta Corporación han colegido que frente a aquéllas también se debe verificar la no configuración del término de caducidad de la acción correspondiente al medio de control que se emplee para su manifestación, so pena de que el aditamento respectivo elevado extemporáneamente sea rechazado al momento de aceptarse la reforma de la demanda, o se deniegue su procedencia al instante de proferirse el fallo¹⁵.

9.3 Como ejemplo de la anterior exigencia, se puede traer a colación un caso en el que a pesar de que unos actores demandaron oportunamente la nulidad y restablecimiento del derecho de unos actos administrativos -escrito inicial que fue debidamente admitido-, se rechazó su intento de adicionar a esa demanda las peticiones de nulidad y restablecimiento de otras decisiones administrativas que no habían requerido desde el principio, puesto que en relación con esas solicitudes ya les había terminado el período para acudir a la administración de justicia. De esta manera, se dijo:

En esta oportunidad la Sala reitera el planteamiento que antecede y en virtud de ello concluye que no es cierta la afirmación del recurrente, en cuanto a que a través de la adición de la demanda se puede impugnar la legalidad de nuevos actos, frente a los cuales no opera el fenómeno de la caducidad, por estar interrumpida ésta con la presentación de la demanda inicial, pues, tales actos tienen su propio cómputo de caducidad, esto es, que no se pueden aprovechar de la acción oportuna que se incoó contra actos diferentes¹⁶.

10 Ahora bien, sobre el aducido requerimiento, en el *sub lite*, el Tribunal de

(...)

5. *Que se fije en lista, por el término de diez (10) días, para que los demandados puedan contestar la demanda, proponer excepciones y solicitar pruebas y para que los terceros intervinientes la impugnen o coadyuven*”.

¹⁵ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 29 de agosto de 2013, exp. 27144, C.P. Stella Conto Díaz del Castillo; Sección Tercera, sentencia del 27 de noviembre de 2002, exp. 13182, C.P. María Elena Giraldo Gómez; auto del 1 de febrero de 1996, exp. 11284, C.P. Juan de Dios Montes Hernández; Sección Primera, sentencia del 21 de noviembre de 2003, exp. 1999-00853-01 (9043), C.P. Olga Inés Naverrete Barrero; Sección Quinta sentencia del 8 de octubre de 2008, exp. 2007-00236-01, C.P. María Nohemí Hernández Pinzón.

¹⁶ Consejo de Estado, Sección Primera, auto del 25 de febrero del 2000, exp. 3781 C.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

primera instancia destacó una aparente **contradicción de posturas** que a su parecer se presentó en la jurisprudencia de la Sección Tercera de esta Corporación, en relación con la forma en que opera la caducidad de la acción respecto de la agregación de solicitudes a través de la corrección y adición de la demanda.

10.1 Al respecto, el juzgador *a quo* adujo que en un primer momento se consideró que cuando se enmendara la demanda en el instante procesal establecido para ello, pero por fuera del término de caducidad correspondiente, no se podían agregar nuevos demandantes, más era factible que quienes hubiesen demandado desde un comienzo elevaran las pretensiones que desearan sin miramiento al instituto de caducidad de la acción. Luego, aseveró que se contravino tal postura, en el sentido de que una vez vencido el término preclusivo para accionar, no resultaba posible que al reformular la demanda se adicionaran demandantes, demandados o peticiones nuevas sobre objetos a incorporar al litigio -ver párrafos 5 a 5.2-.

10.2 Debido a lo anterior, conviene abordar el contenido de las decisiones de las cuales se derivaría la pugna de criterios denotada por el Tribunal Contencioso Administrativo de Risaralda, con el objeto de verificar su verdadero alcance y así, en caso de que sea necesario, proceder a sentar una posición unificada sobre la materia.

10.3 En la providencia en que al parecer se habría adoptado la primera postura aludida, se resolvió la apelación del auto que rechazó la adición de la demanda en un proceso en el que dentro del plazo para corregir la demanda, pero culminado el interregno de caducidad respectivo, se allegó un escrito de reforma mediante el cual se buscó agregar nuevos accionantes y aumentar el monto de la indemnización de unas pretensiones que ya habían sido formuladas a favor de la actora que incoó el asunto desde un principio -entre otras modificaciones-. En relación con tales alteraciones, en su momento se coligió:

*En el término de fijación en lista, la apoderada de la actora presentó escrito el 1° de septiembre de 2003, donde **solicitó que se tuvieran como demandantes** a Agustín Gregorio Márquez, Edinson Enrique, Ibis Esther, Luis Alberto, Edgar de Jesús e Ingrid Patricia Pérez Cárdenas quienes actuaron en nombre propio y en representación de las menores Adriana Cristina y Andrea Catalina Márquez Pérez. Además, **amplió el monto y los conceptos de sus***

pretensiones, y presentó nuevos hechos e incluyó la petición de pruebas adicionales a las solicitadas en la demanda inicial.

(...)

En el caso en estudio, se observa que la solicitud negada a la actora por el Tribunal de instancia, contiene la petición de nuevas pruebas, **un incremento en la cuantía de las pretensiones** y la presentación de nuevos hechos. Además de lo enunciado, importa para la resolución del presente recurso, **que la solicitud de la actora incluyó nuevos demandantes**, situación que por sí sola, no esclarece los hechos inicialmente presentados, **sino que es en realidad la presentación de nuevas pretensiones**, apoyadas en el fundamento fáctico de la acción.

Por lo tanto, esta presentación de nuevos demandantes se encuentra desligada de cualquier propósito tendiente a ampliar el conocimiento del juzgador respecto de los hechos de la demanda (...).

Al aclararse que la presentación de nuevos demandantes se encuentra desligada de la presentación de nuevos hechos, pruebas y pretensiones a favor de la demandante inicial, la Sala advierte que la presentación del libelo introductorio no suspendió en ningún momento el término de caducidad propuesto por la actora (...). Se observa en el expediente que la presentación de los nuevos demandantes ocurrió el 1 de septiembre de 2003, sin que en el lapso de tiempo transcurrido entre el 8 de abril de 2001 y la presentación de la adición de la demanda, haya tenido lugar alguna de las circunstancias previstas por la Ley, para que se interrumpiera el computo de caducidad previsto para la acción de reparación directa. Con lo anterior se concluye que respecto de los demandantes incluidos en la adición de demanda, su acción se encontraba ampliamente caducada.

La apelante no presentó ningún argumento o hecho que transmitiera a los nuevos actores, **la interrupción del término de caducidad que había logrado la demandante Lesbia de Jesús Pérez Cardona** con la presentación de su demanda el 8 de abril de 2003. Además, la Sala no advierte ninguna circunstancia que permita un razonamiento diferente, pues se advierte que sería un atentado contra el derecho a la igualdad que a la demandante inicial se le exijan todos los requisitos establecidos por el ordenamiento procesal administrativo para la admisión de su demanda, mientras que para los nuevos actores se omite exigirles cumplir con su carga de accionar oportunamente.

(...)

Sin embargo, lo hasta aquí expuesto no confirma en su totalidad la providencia apelada, pues tal como se consideró anteriormente, la parte actora presentó, además de nuevos demandantes, nuevos hechos y nuevos medios de prueba, así como formuló nuevas pretensiones respecto de la demandante inicial, Lesbia de Jesús Pérez Cardona. Para la Sala, esta parte del escrito de corrección no contiene ningún vicio que conlleve a su rechazo, **pues fue presentada oportunamente y en referencia a las pretensiones de la demanda inicial** (resaltado por la Sala)¹⁷.

10.4 No obstante las añadiduras de dicho caso concreto comportaban realmente (i) la adición de nuevas pretensiones frente a quienes querían constituirse en demandantes, y (ii) el mero aumento del valor de unas peticiones indemnizatorias ya efectuadas, lo que se reconoció al principio de la providencia revisada -ver los

¹⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, auto del 2 de agosto de 2005, exp. 25000-23-26-000-2003-00760-01(25989), actor: Lesbia de Jesús Pérez Cárdenas, C.P. Ramiro Saavedra Becerra.

primeros apartes resaltados-, posteriormente se indicó que ambas modificaciones del escrito inicial se trataban de nuevas pretensiones, para ulteriormente volver a señalarse que la adición que versaba sobre el aumento del valor de las indemnizaciones solicitadas por la accionante primigenia tenía que ver con las pretensiones iniciales, de manera que su reforma sí podía ser aceptada.

10.5 De esta manera, se advierte que no resulta fácil determinar el fundamento exacto y el alcance de la señalada determinación, esto es, la de admitir el aumento del monto de la indemnización de unas peticiones elevadas desde el comienzo por un demandante inicial, en la medida en que si bien para ello se invocó la “*interrupción*” de la caducidad de la acción frente a éste, también se indicó que dicha reforma de la demanda podía ser aceptada en tanto se relacionaba con las pretensiones inicialmente manifestadas, de manera que no es clara la regla jurisprudencial que se derivaría de la decisión en cuanto al aludido instituto de la caducidad a favor de un actor primigenio.

10.6 En efecto, debido a la falta de desarrollo sobre el tema de la caducidad de la acción respecto de quien demanda desde un principio, no obstante podría interpretarse que la aducida “*interrupción*” de ese fenómeno procesal le permite al accionante inicial formular a su favor nuevas solicitudes de diferente naturaleza a las que señaló desde un comienzo, también sería posible inferir que dicha inoperancia sólo se configura en relación con las pretensiones que presenta al momento de incoarse el proceso, por lo que no puede perderse de vista que el auto en análisis puede ser interpretado de dos maneras diferentes.

10.7 De otra parte, respecto de la providencia en la que se habría adoptado la segunda posición sobre la caducidad de la acción en materia de adición de la demanda, conviene aclarar que se resolvió el recurso de apelación presentado por una accionante que inició un proceso contencioso administrativo en ejercicio del medio de control de controversias contractuales, con el fin de que se declarara tanto la existencia de un contrato de suministro como su incumplimiento por parte de la entidad demandada, y se le ordenara a ésta el pago de ciertas facturas.

10.8 En dicha oportunidad, la demandante aludida decidió reformular su demanda para solicitar el pago de otras facturas que no había relacionado inicialmente, modificación que si bien se aceptó en tanto no había transcurrido el tiempo que tenía para elevar esas pretensiones, se aclaró que la caducidad de la

acción opera frente a cualquier tipo de solicitud sin admitir interrupción alguna, de tal forma que una vez acaecido el término establecido en la norma pertinente para su configuración, no es factible que se adicionen nuevos demandantes a los que ya les habría caducado su acción para elevar peticiones, nuevos demandados frente a los que ya no se puede acudir a la administración de justicia para que se produzca una decisión judicial que los vincule, o nuevos objetos de litigio cuando su término para ser reclamados ya hubiese fenecido. En este sentido, se determinó:

El legislador impuso la carga al demandante de observar una serie de requisitos que debe reunir la demanda y su reforma al momento de su presentación. Por esta razón, el juez al recibirlas debe realizar un estudio de las mismas para establecer si efectivamente se ajustan a lo establecido en la ley, para proceder a su admisión.

Dentro de esos requisitos, de fundamental importancia resulta la constatación de que la demanda se haya formulado antes de que se consolide el fenómeno de la caducidad, cuya ocurrencia inhibe la posibilidad de acceder a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa en busca de que se decida en relación con algunas pretensiones.

Este requisito debe estar satisfecho también cuando por la vía de la reforma de la demanda se adicionan demandantes, demandados o pretensiones, por cuanto otros demandantes solo podrán intervenir a formular sus propias pretensiones mientras que el término para ejercer su propia acción no haya vencido; o la demanda no se podrá dirigir contra otro demandado cuando el término para intentar la acción en su contra haya caducado; o no se podrán incluir nuevas pretensiones si el término para intentar la acción a través de la cual pueden ser reclamadas ya ha vencido, esto es ya ha operado el fenómeno de la caducidad.

(...)

El a quo sostuvo que la oportunidad para ejercer la acción contractual, en cuanto se persigue la declaración de existencia de un contrato, su declaración de incumplimiento y el consecuente cobro, es de 2 años. Sostuvo que las facturas cuyo cobro se pretende con la reforma a la demanda fueron expedidas en el año 2000, razón por la cual el término para demandar el cobro de esas sumas de dinero venció en el año 2002, término que ya había precluido al momento de presentarse la corrección de la demanda, esto es el 5 de mayo de 2003.

(...)

Según la demanda la ejecución del contrato se produjo entre el 10 de febrero de 2000 y el 16 de junio de 2002, desde esa última fecha y dada la ausencia de plazo convencional, toda vez que de la demanda no se deduce su existencia, había cuatro meses para la liquidación de mutuo acuerdo, esto es hasta el 16 de octubre de 2002, y dos meses más para la liquidación unilateral, esto es hasta el 17 de diciembre de 2002 y a partir del día siguiente empezó a correr el término de dos años para acudir a la jurisdicción en ejercicio de la acción establecida en el artículo 87 del C.C.A., en demanda de cualquier declaración o condena derivada de la relación negocial, esto es, hasta el 18 de diciembre de 2004.

Incurre en error el a quo cuando determina la caducidad con fundamento en la fecha de las facturas cuyo cobro se pretende a través de la adición de la demanda, porque desde la modificación introducida por la ley 446 de 1998 al

artículo 136 del C.C.A., el término para demandar cualquier situación ocurrida con ocasión del contrato en aquellos contratos que debiendo ser liquidados no se liquidan ni de mutuo acuerdo, ni unilateralmente, solo se empieza a contar desde el momento en que se habilita al juez contencioso administrativo para liquidar, esto es desde el vencimiento de los 2 meses siguientes al fenecimiento del plazo para liquidar de mutuo acuerdo sin que la administración haya cumplido con ese deber.

En este orden de ideas, siendo el término para intentar la acción relativa a controversias contractuales de dos años contados, a partir del 17 de diciembre de 2002, y que la adición de la demanda, que incluye nuevas pretensiones, se produjo el 2 de mayo de 2003, esto es antes del vencimiento del anterior plazo, se impone a la Sala revocar el auto apelado¹⁸.

10.9 Es así como según el auto en comento, no resulta posible agregar ninguna clase o tipo de pretensión respecto de la cual ya hubiese concluido el plazo de caducidad correspondiente, de tal forma que no resulta relevante el hecho de que la petición a agregar sea formulada por quien presentó la demanda desde un comienzo, puesto que se afirmó que si dicho accionante pretende la adición de un nuevo demandado o de una nueva solicitud a introducir a la *litis*, el término de caducidad continúa contabilizándose y por consiguiente, cuando éste finaliza, no le es posible ejercer el derecho de acción para realizar tal añadidura a la contienda judicial.

10.10 Ahora bien, con observancia de las providencias aludidas y no obstante existe una falta de claridad respecto del alcance de la “*interrupción*” de la caducidad de la acción invocada en la primera de ellas, en tanto no es posible afirmar con toda certeza si esa interrupción operaría frente a todas las pretensiones que el demandante inicial desee agregar o, sólo respecto de la modificación de las peticiones que efectuó desde un comienzo, la Sala advierte que con fundamento en la primera de esas dos posiciones, es viable deducir una divergencia de posturas en la jurisprudencia de la Sección Tercera en cuanto a la forma en que se configura la caducidad de la acción para la presentación de solicitudes vía reforma de la demanda, tal como lo advirtió el Tribunal *a quo* en el *sub judice*.

10.11 Ciertamente, existiría una pugna de posturas o al menos una confusión sobre el tema que debe ser solventada, puesto que de una parte, se podría sostener que el demandante primigenio o, quien desde un comienzo presenta una

¹⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, auto del 17 de agosto de 2005, exp. 05001-23-31-000-2003-00122-01(29956), actor: Dora María Cardona Chica, C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

demanda que da inicio a un proceso, puede agregar cuantas peticiones desee sin tener en cuenta el plazo establecido por la ley para formularlas judicialmente, mientras que de otro lado, también sería viable señalar que la caducidad de la acción se configura sin importar que quien eleve una nueva solicitud haya formulado otras peticiones con anterioridad, posición consistente en que la caducidad de la acción se constituye en un límite que debe ser verificado para modificar el libelo introductorio con el objeto de añadir nuevos demandantes, demandados, y nuevos objetos de discusión o litigio.

11 Teniendo en cuenta la disparidad aludida, la Sala advierte, *ab initio*, que la jurisprudencia de la Sección Tercera se unificará en torno al último criterio aducido, el cual será reiterado en esta decisión, toda vez que se adecua debidamente al instituto de caducidad, a su conexión con el derecho de acción, y a los diferentes tipos de pretensiones que se pueden elevar en su ejercicio a través de los medios de control contemplados por la ley, así como guarda mayor lógica y consonancia con el ordenamiento jurídico colombiano, en tanto garantiza la posibilidad de que los conflictos que surjan en la sociedad encuentren un punto de cierre en beneficio de la seguridad jurídica, sin que ello implique un cercenamiento irrazonable del derecho de acceder a la administración de justicia.

12 Con el objeto de comprender la anterior premisa, es decir, el motivo por el cual quien formula ciertas pretensiones en tiempo no interrumpe el término de caducidad para agregar a su demanda otras pretensiones que no formuló oportunamente, la Sala observa que es necesario abordar los conceptos que guardan una estrecha relación con aquel fenómeno procesal, esto es, **el derecho de acción y la pretensión que se formula en su ejercicio**.

12.1 De manera mayoritaria se ha considerado que la acción es un derecho único, independiente, público, subjetivo, individual y abstracto que tienen todas las personas naturales o jurídicas y demás ficciones habilitadas por la ley para acudir al Estado¹⁹, con el objeto de que éste, en el despliegue de su función pública de

¹⁹ *“Teorías abstractas de la acción.//La característica principal de estas teorías reside en concebir a la acción como totalmente independiente del derecho material y dirigida a obtener una sentencia, sin tener en cuenta la decisión que en ella se tome. En consecuencia, toda persona está facultada para ejercer la acción, sin considerar a que sea el titular del derecho material reclamado.//Lo anterior implica que, en el supuesto de que la sentencia sea desfavorable al demandante, bien por falta del derecho material o, inclusive, porque a pesar de tenerlo, no se pudo demostrar, la acción se habrá ejercido en su totalidad.*

(...)

Esta escuela abstracta, que hoy en día cuenta con el mayor número de seguidores, tiene varias tendencias. Vale citar como principales representantes a FRANCESCO CARNELUTTI, UGO ROCCO, COUTURE,

administrar justicia²⁰, inicie un proceso jurisdiccional que viabilice la obtención de una sentencia, en realización de varios fines estatales entre los que cabe resaltar la efectividad de los principios, los derechos y los deberes establecidos en el ordenamiento jurídico colombiano, la protección al interés público, y la garantía de la convivencia pacífica y un orden justo²¹, de tal forma que el derecho en comento se garantiza con la mera iniciación y desarrollo del proceso judicial correspondiente. Al respecto, la doctrina jurídica ha referido:

b) Es un derecho subjetivo y no un simple poder o una facultad inherente al derecho de libertad o a la personalidad, que pertenece a todas y a cada una de las personas físicas o jurídicas que quieran recurrir al Estado para que les preste el servicio público de su jurisdicción, cualquiera que sea la razón o el derecho material que aleguen (...).

c) Es un derecho autónomo, público, individual y abstracto, que pertenece al grupo de los derechos cívicos, cuya raíz se encuentra en las garantías constitucionales del particular frente al Estado (...).

(...)

f) Su objeto es iniciar un proceso y mediante él obtener la sentencia que lo resuelva (inhibitoria o de fondo, favorable o no, condenatoria o absolutoria). En forma alguna la acción tiene por objeto o fin una sentencia favorable, ni implica necesariamente una sentencia de fondo o mérito, pues para ello se requieren otras condiciones que conciernen a la existencia real del derecho subjetivo material, lo primero, y la titularidad del interés jurídico sustancial en el litigio y a tener legitimación para formular las pretensiones, lo segundo (...).

h) Se distingue del derecho material subjetivo y de la pretensión que se busca satisfacer y que aparece en las peticiones de la demanda (...).

i) Pertenece a toda persona material o jurídica, por el sólo hecho de querer recurrir a la jurisdicción del Estado, pues existe siempre un interés público que le sirve de causa y fin, como derecho abstracto que es.

(...)

Cuando se habla de que sin interés no hay acción se debe entender, conforme al derecho procesal moderno, el interés en la pacífica solución del

LIEBMANN, etc. Entre nosotros, su principal sustentados ha sido HERNANDO DEVIS ECHANDÍA, seguido por los nuevos procesalistas, HERNÁN FABIO LÓPEZ BLANCO y MARCO GERARDO MONROY CABRA". Jaime Azula Camacho. "Curso de Teoría General del Proceso", Editorial Librería Jurídica Wilches, Bogotá D.C., Colombia, 1986, p. 125, 132.

Con el objeto de ahondar sobre el desarrollo del concepto de acción, consultar: Hernando Devis Echandía. "Compendio de Derecho Procesal, Tomo I, Teoría General del Proceso", editorial ABC, Bogotá D.C., Colombia, 1972 y "Nociones Generales de Derecho Procesal Civil", editorial Aguilar, Madrid, España, 1966. Jaime Azula Camacho. "Curso de Teoría General del Proceso", Editorial Librería Jurídica Wilches, Bogotá D.C., Colombia, 1986.

²⁰ Artículo 228 de la Constitución Política: "La Administración de Justicia es función pública. Sus decisiones son independientes. Las actuaciones serán públicas y permanentes con las excepciones que establezca la ley y en ellas prevalecerá el derecho sustancial. Los términos procesales se observarán con diligencia y su incumplimiento será sancionado. Su funcionamiento será desconcentrado y autónomo".

²¹ En Colombia, los fines del Estado son mencionados a rasgos generales en el artículo 2 de la Constitución Política: "Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. //Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares".

litigio (si lo hay), o en la declaración por vía judicial de un derecho o relación jurídica material (cuando no hay litigio) (...) (resaltado por la Sala)²².

12.2 La anterior noción ha sido reiterada por esta Corporación, de tal forma que el derecho de acción se ha equiparado al derecho de rango constitucional, fundamental e inalienable de acceso a la administración de justicia, expresamente contemplado en el artículo 229²³ de la Constitución Política, de acuerdo con el cual, todo sujeto de derechos puede hacer operar la función jurisdiccional del Estado a través de los órganos o las personas habilitadas para impartir justicia y obtener una decisión de carácter jurisdiccional -sin que para garantizarse ese derecho, esa decisión tenga que tener un sentido determinado-²⁴, lo que se constituye en una garantía esencial a favor de todos los administrados²⁵. De esta forma, se ha señalado:

Como es bien sabido, la acción, en sentido procesal, es un derecho público subjetivo de toda persona natural o jurídica frente al Estado –lo cual implica una correlativa obligación del Estado de garantizar su ejercicio, mediante la actuación de uno de sus órganos- consistente en la posibilidad de acudir a la jurisdicción en procura del reconocimiento y satisfacción de situaciones jurídicas y derechos, a través de la presentación de una demanda y la tramitación de un proceso que cumplan con el lleno de todos los requisitos legalmente establecidos para uno y otro, de tal manera que pueda culminar con una decisión derivada de la aplicación de la ley al caso concreto, que no necesariamente tendrá que resolver sobre el fondo de lo debatido, o acceder a las pretensiones propuestas, dado que tales resultados dependerán del cumplimiento de los presupuestos procesales exigidos por la ley para ello. Se trata entonces, de la garantía de acceso a la justicia, radicada en cabeza de toda persona, independientemente de que sea o no titular del derecho cuya declaración, reconocimiento o cumplimiento pretende obtener a través de un proceso, que inicia voluntariamente cuando presenta la respectiva demanda (...)²⁶.

²² Hernando Deivis Echandía. “Compendio de Derecho Procesal, Tomo I, Teoría General del Proceso”, editorial ABC, Bogotá D.C., Colombia, 1972, p. 158-161.

²³ “Se garantiza el derecho de toda persona para acceder a la administración de Justicia. La Ley indicará en qué casos podrá hacerlo sin la representación de abogado”.

²⁴ Artículo 116 de la Constitución Política: “La Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, la Fiscalía General de la Nación, los tribunales y los jueces administrativos, administran justicia. También lo hace la Justicia Penal Militar.//El congreso ejercerá determinadas funciones judiciales.//Excepcionalmente la ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas. Sin embargo no les será permitido adelantar la instrucción de sumarios ni juzgar delitos.

Los particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia en la condición de jurados en las causas criminales, conciliadores o en la de árbitros habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad, en los términos que determine la ley”.

²⁵ Sobre la diáfana semejanza que existe entre el concepto de derecho de acción desarrollado por la doctrina procesal y el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia, así como su verdadero alcance en el sentido en que éste no se garantiza con mera solicitud ante la jurisdicción del Estado, sino que se requiere la efectiva tutela de los derechos de las personas que habitan en Colombia, consultar: Corte Constitucional, sentencia T del 21 de enero de 2005, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

²⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 27 de marzo de 2008, exp. 15845, Ruth Floreira Buriticá y otros, C.P. Ramiro Saavedra Becerra.

12.3 De otro lado, la pretensión consiste en un requerimiento concreto que expresa la manifestación de voluntad de quien la eleva y que se formula en ejercicio del derecho de acceso a la administración de justicia, de tal forma que se trata de una declaración motivada por el interés particular con el objeto de que mediante una decisión judicial, se reconozcan ciertos efectos jurídicos en relación con un asunto específico, determinación que puede ser proferida siempre y cuando el requerimiento respectivo se vea respaldado por el derecho material que corresponda, dado que es factible que existan pretensiones tanto fundadas como infundadas que resulten en decisiones de fondo a favor o en contra de quien presenta el libelo introductorio²⁷.

12.4 Teniendo en cuenta la anterior definición y características, se debe destacar que a diferencia del derecho de acción, la pretensión busca que la sentencia o determinación judicial correspondiente se profiera en un sentido determinado acorde al interés jurídico de quien la eleva, por lo que mientras aquél derecho de acceso a la administración de justicia propende por la realización de las finalidades públicas reseñadas y está dirigida al Estado, la pretensión tiene como objeto la concreción de un interés particular en beneficio a favor de quien la manifiesta y en los procesos contenciosos, se encuentra direccionada a un sujeto demandado.

12.5 Por consiguiente, se ha destacado que la acción es única y tiende a obtener un pronunciamiento judicial, entretanto la pretensión busca que dicho pronunciamiento se dé con un contenido en específico. En este sentido, se ha aducido:

²⁷ “Es la pretensión según Carnelutti, la subordinación de un interés ajeno a uno propio, o sea, cuando de dos o más personas que se inclinan hacia un bien y por el mismo aspecto, una exige que la otra u otras subordinen su interés al suyo; vale decir, que le reconozcan su prevalencia sobre el de aquellas. Guasp dice que la pretensión es una petición fundamentada, dirigida al órgano judicial frente a una persona sobre un bien concreto de cualquier clase. Más concretamente, es el efecto jurídico sustancial que el demandante persigue con el proceso y al cual se quiere vincular al demandado, que es lo que constituye su objeto. Su causa es la razón por la cual se pide lo reclamado.

(...) La Corte define pretensión como “la declaración de voluntad mediante la cual se solicita del órgano jurisdiccional, frente al demandado, una actuación de fondo que declare, constituya o imponga una situación jurídica y obligue a observar determinada conducta jurídica” (xcv. 305).

La pretensión es distinta del derecho subjetivo establecido o reconocido por las normas jurídicas, no obstante que en él se funde o constituya su fundamento. Por eso puede o no estar respaldada por un derecho o por la norma sustancial señalada por el actor, por lo cual puede existir pretensión fundada o infundada. Y obviamente difiere de la acción, pues ésta es un derecho y la pretensión una declaración de voluntad con carácter petitorio; la primera sólo requiere capacidad procesal en quien la ejercita, la segunda fundamentación, legitimación en causa e interés; la acción se dirige al Estado, la pretensión contra el demandado”. Hernando Morales Molina. “Curso de Derecho Procesal Civil”, Editorial ABC, XI Edición, Bogotá D.C., Colombia, 1991, p. 143, 144. Consultar también: Jaime Azula Camacho. “Curso de Teoría General del Proceso”, Editorial Librería Jurídica Wilches, Bogotá D.C., Colombia, 1986, p. 338, 339.

“Tomando como base las definiciones que (sic) analizadas, diré que por acción entiendo el derecho público, subjetivo que tiene todo sujeto de derecho, de acudir a los órganos jurisdiccionales para reclamarles la satisfacción de una pretensión mediante un proceso.

(...)

Para comprender la anterior definición es importante establecer la diferenciación que hay entre la acción, la pretensión y el proceso, elementos básicos de aquélla.

En efecto, de acuerdo con lo expuesto, una cosa es el derecho a pedir al Estado (acción); otra totalmente diferente la petición concreta que se formula (pretensión), y otro el medio por el cual se busca la efectividad de la pretensión (proceso). La acción es única y le corresponde al sujeto de derecho (persona natural o patrimonio autónomo) por el hecho de tener esa calidad. Así como se tiene derecho al nombre, o a la libertad, se tiene derecho a la acción, para cuyo ejercicio es totalmente indiferente que se posea o no el derecho material en que se apoya, característica también predicable de la pretensión, por cuanto se pueden formular pretensiones carentes de todo respaldo en el derecho material.

(...)

En suma, acción es derecho a pedir algo, y pretensión es ese algo concreto especificado; la acción es única, no admite clasificaciones; la pretensión permite multitud de ellas” (resaltado por la Sala)²⁸.

12.6 Igualmente, se advierte que en búsqueda de que se concrete el aducido interés particular que se desprende de una situación en concreto y de acuerdo al número de aspectos o de personas que abarquen la manifestación de voluntad de quien quiera demandar, es posible acceder a la administración de justicia en ejercicio del señalado derecho de acción para elevar una o múltiples pretensiones, las cuales si bien pueden ser formuladas en una demanda que dé inicio a un solo proceso, pueden también ser manifestadas en libelos introductorios diferentes que incoen procedimientos jurisdiccionales distintos, comoquiera que no hay disposición alguna que obligue a los administrados a acumular dentro de una misma demanda y en un solo trámite todas sus solicitudes.

12.7 Sin perjuicio de lo expuesto, conviene destacar que en búsqueda de la eficiencia procesal, de la seguridad jurídica en cuanto a la obtención de una decisión unificada y coherente y por ende, con el objeto de que se respete la cosa juzgada, el ordenamiento jurídico permite que dichas solicitudes sean agrupadas de modo que se tramiten en un mismo proceso y se resuelvan en una única sentencia.

12.8 Por consiguiente, es posible su acumulación (*i*) en una misma demanda, la

²⁸ Hernán Fabio Blanco López. “Instituciones de Derecho Procesal Civil Colombiano, Tomo I, Parte General”, Dupre Editores, Colombia, Bogotá, 2009, p. 280.

cual puede darse antes de iniciar el procedimiento jurisdiccional pertinente o durante el período en que es posible reformar, corregir y adicionar el libelo introductorio, o (ii) en un mismo proceso judicial cuando se dé comienzo a diferentes procedimientos jurisdiccionales que luego se junten en uno sólo, eventos que hacen referencia a las figuras de acumulación de pretensiones y de acumulación de procesos habilitadas en lo contencioso administrativo por el artículo 145²⁹ *ibídem*, siempre y cuando se cumplan con las exigencias establecidas en los artículos 82³⁰ y 157³¹ del C.P.C.

12.9 Asimismo, se debe tener en cuenta que de conformidad con las normas indicadas, se ha aducido que la acumulación de pretensiones puede clasificarse en subjetiva, objetiva o mixta, en razón de las personas que demandan o que son demandadas y de los objetos que se pretenden poner en contienda, acumulación que como se señaló, puede darse al momento en que se traba la relación procesal o posteriormente, cuando se adiciona la demanda en el término que establece la ley para ello -entre otros eventos-³². Sobre este punto, la jurisprudencia de esta

²⁹ “En todos los procesos contencioso administrativos procederá la acumulación de pretensiones en la forma establecida en el Código de Procedimiento Civil, así como la acumulación de procesos a instancia de cualquiera de las partes o de oficio, en los casos establecidos por el mismo código”.

³⁰ “El demandante podrá acumular en una misma demanda varias pretensiones contra el demandado, aunque no sean conexas, siempre que concurran los siguientes requisitos:

1. Que el juez sea competente para conocer de todas; sin embargo, podrán acumularse pretensiones de menor cuantía a otras de mayor cuantía.
2. Que las pretensiones no se excluyan entre sí, salvo que se propongan como principales y subsidiarias.
3. Que todas puedan tramitarse por el mismo procedimiento.

(...)

También podrán formularse en una demanda pretensiones de varios demandantes o contra varios demandados, siempre que aquéllas provengan de la misma causa, o versen sobre el mismo objeto, o se hallen entre sí en relación de dependencia, o deban servirse específicamente de unas mismas pruebas, aunque sea diferente el interés de unos y otros”.

³¹ “Podrán acumularse dos o más procesos especiales de igual procedimiento o dos o más ordinarios, a petición de quien sea parte en cualquiera de ellos, siempre que se encuentren en la misma instancia:

1. Cuando las pretensiones formuladas habrían podido acumularse en la misma demanda.
2. Cuando el demandado sea el mismo y las excepciones propuestas se fundamenten en los mismos hechos, salvo que aquéllas tengan el carácter de previas.
3. Cuando existan varios procesos de ejecución en los cuales se persiga exclusivamente la misma cosa hipotecada o dada en prenda.
4. Cuando en los procesos de que trata el numeral anterior, todos los acreedores que hayan concurrido convengan en que se acumulen a un ejecutivo quirografario que contra el mismo deudor se adelante por otros acreedores”.

³² “La acumulación puede ser subjetiva u objetiva:

1º La subjetiva ocurre en caso de que existan varios sujetos que formulen diferentes pretensiones. Esta forma de acumulación, según el momento en quien se produzca, puede ser inicial o sucesiva.

a) La acumulación subjetiva inicial es la que ocurre al comienzo del proceso, más concretamente, al constituirse la relación jurídico-procesal. Se presenta únicamente en el caso del litisconsorcio voluntario o facultativo inicial, sea activo, pasivo o mixto.

b) La acumulación subjetiva sucesiva es la que se produce con posterioridad a la constitución de la relación jurídico-procesal, y puede provenir de las partes o de terceros.

Emana de las partes en el caso de que el demandante adicione la demanda mediante la proposición de nuevas pretensiones o cuando el demandado formula demanda de reconvencción.

Proviene de terceros en los casos de intervención principal, como ocurre en el litisconsorcio facultativo o voluntario activo y sucesivo, o en la tercería, cualquiera que sea su modalidad, esto es, simple o excluyente”.

Corporación ha colegido:

Partiendo del contenido de esa norma la Sala³³ ha diferenciado las dos clases de acumulación de pretensiones: OBJETIVA: Cuando el demandante acumula en una misma demanda varias pretensiones conexas o no, contra el demandado; SUBJETIVA: Cuando se acumulan en una demanda pretensiones de varios demandantes contra un demandado o cuando un solo demandante acumula pretensiones contra varios demandados o cuando varios demandantes acumulan pretensiones contra varios demandados; y MIXTA: Cuando la demanda se interpone o se dirige contra pluralidad de SUJETOS, activos y pasivos, y las PRETENSIONES persiguen objetos diferentes³⁴

12.10 De esta manera, la Sala no pierde de vista que lo expuesto corresponde a una clasificación de pretensiones a través de las cuales se puede conformar el libelo introductorio respectivo según el número de personas que se quiera traer a la *litis* y la cantidad de peticiones objetivas que se formulen. Por ende, cuando por vía de reforma de la demanda se desea realizar una acumulación sucesiva para vincular demandantes o demandados nuevos, o adicionar otros objetos de disputa diferentes a los inicialmente alegados -ver nota n.º 32-, no se puede desconocer que todo ello se hace a través de pretensiones procesales formuladas en el ejercicio del derecho de acción.

12.11 Asimismo, con observancia de que es viable elevar múltiples peticiones que pueden ser tanto acumuladas en una misma demanda o en un mismo proceso judicial, como tramitadas de manera separada en asuntos judiciales diferentes, la ley ha reconocido la independencia y autonomía que existe entre ellas al punto que ha ordenado que deben ser expresadas por separado según lo señalan los artículos 137³⁵ y 138³⁶ del C.C.A., en consonancia con el artículo 75³⁷ del C.P.C., por cuanto las pretensiones o declaraciones de voluntad que no sean puestas en consideración de la jurisdicción no pueden obtener un pronunciamiento de fondo,

Jaime Azula Camacho. “Curso de Teoría General del Proceso”, Editorial Librería Jurídica Wilches, Bogotá D.C., Colombia, 1986, p. 349. Investigar asimismo en: Hernando Morales Molina. “Curso de Derecho Procesal Civil”, Editorial ABC, XI Edición, Bogotá D.C., Colombia, 1991, p. 390.

³³ [1] Auto dictado por la Sección Tercera el 14 de noviembre de 2002. Actor: Edgar Alonso Buitrago y otros. Exp. 22.687. Consejera Ponente: Dra. María Elena Giraldo Gómez.

³⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera, auto del 20 de abril de 2005. No. 25000-23-26-000-2003-00112-01(28290). Actor: Joyas y Típicos de Colombia Ltda y otros., C.P. María Elena Giraldo Gómez.

³⁵ “Toda demanda ante la jurisdicción administrativa deberá dirigirse al tribunal competente y contendrá: (...)

2. Lo que se demanda”.

³⁶ “Cuando se demande la nulidad del acto se le debe individualizar con toda precisión.

Cuando se pretendan declaraciones o condenas diferentes de la declaración de nulidad de un acto, deberán enunciarse clara y separadamente en la demanda (...).”

³⁷ “La demanda con que se promueva todo proceso deberá contener: // (...) 5. Lo que se pretenda, expresado con precisión y claridad. Las varias pretensiones se formularan por separado, con observancia de lo dispuesto en el artículo 82”.

en tanto en materia judicial rige el principio de congruencia de la sentencia contemplado en el artículo 305³⁸ del C.P.C.

12.12 De esta manera, al operador judicial sólo le es posible dictar sentencia en relación con las pretensiones que le son manifestadas expresamente, a menos de que (i) sea posible inferirlas a partir de una interpretación integral del libelo introductorio³⁹; o (ii) de que excepcionalmente se determine que deba existir un pronunciamiento de oficio⁴⁰, habida cuenta de que de conformidad con el señalado principio de congruencia y el principio dispositivo del proceso, el juez no puede pronunciarse en exceso sobre lo pedido en tanto produciría un fallo *ultra petita*, así como tampoco le es viable manifestarse frente a peticiones que no se le hubiesen elevado, dado que ello equivaldría a proferir una sentencia *extra petita*.

12.13 Es así como se devela la independencia que tiene cada pretensión en cuanto a las demás, de lo que se sigue que una pretensión no puede contener o implicar otra que no hubiera sido impetrada. De esta manera, los procesos judiciales que se incoan se configuran de conformidad con la voluntad expresada por el accionante a través de esas peticiones, por lo que pueden haber solicitudes que simplemente no constituyan puntos o aspectos de interés para quien demanda y en relación con las cuales, le es vedado al juez pronunciarse de oficio. Sobre la naturaleza y el alcance de las pretensiones, esta Corporación ha señalado:

Es bien sabido que la naturaleza jurídica de la pretensión, como manifestación del demandante para que se vincule al demandado mediante

³⁸ “La sentencia deberá estar en consonancia con los hechos y las pretensiones aducidos en la demanda y en las demás oportunidades que este código contempla, y con las excepciones que aparezcan probadas y hubieren sido alegadas si así lo exige la ley.

No podrá condenarse al demandado por cantidad superior o por objeto distinto del pretendido en la demanda, ni por causa diferente a la invocada en ésta.
Si lo pedido”.

³⁹ Sobre la materia, revisar: Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 31 de agosto de 2006, exp. 68001-23-31-000-2000-09610-01(15772), actor: María Olga Sepúlveda Ramírez y otros, C.P. Ruth Stella Palacio Correa. Consultar igualmente: Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 23 de junio de 2010, exp. 19001-23-31-000-1997-04008-01(20345), actor: Víctor Daniel Viveros Villegas, C.P. Mauricio Fajardo Gómez y sentencia del 23 de enero de 2003, exp. 13001-23-31-000-2001-0995-01(22113), actor: Sociedad Aguilar Botero y Cia. S.A., C.P. María Elena Giraldo Gómez.

⁴⁰ En materia contenciosa administrativa, especialmente en casos ventilados mediante el medio de control de reparación directa, se han establecido a nivel jurisprudencial ciertas excepciones a la formulación expresa de pretensiones para que se genere una decisión judicial de fondo al respecto. Ello ocurre en cuanto al decreto de medidas de justicia restaurativa que se pueden adoptar para reparar integralmente el daño, cuando se está frente a un caso de grave vulneración de derechos humanos o, respecto de la indemnización primordialmente no pecuniaria que procede cuando se vulnera un derecho constitucional o convencionalmente protegido. Al respecto, consultar: Consejo de Estado, Sala Plena de la Sección Tercera, sentencia del 4 de mayo de 2011, exp. 76001-23-25-000-1996-02231-01(19355) -22231, 22289 y 22528- Acumulados), actor: Jorge Lino Ortiz y otros, C.P. Enrique Gil Botero y sentencia del 28 de agosto de 2014, exp. 05001-23-25-000-1999-01063-01(32988), actor: Félix Antonio Zapata González, C.P. Ramiro Pazos Guerrero.

una sentencia en determinado sentido y para ciertos efectos jurídicos concretos⁴¹, atribuye al actor la facultad, en ejercicio del principio dispositivo, de dirigir el proceso hacia un fin y de determinar el camino correspondiente. El juez, por su parte, en aplicación del principio de congruencia⁴², deberá estarse a ese camino, es decir, a la causa petendi y al petitum, para la toma de la decisión final en el proceso (resaltado por la Sala)⁴³.

12.14 Por su parte, se debe tener en cuenta que el legislador ha establecido diferentes medios o mecanismos de acceso a la administración de justicia a las que erróneamente llegó a denominar “acciones”, en los cuales agrupó las distintas pretensiones que pueden ser manifestadas por los administrados a partir del interés particular que les surja por el advenimiento o configuración de circunstancias jurídicamente relevantes, de manera que es a través de esos medios y en uso del derecho de acción que les resulta posible formular las peticiones frente a las cuales deseen que se reconozcan ciertos efectos jurídicos concretos, en tanto consideren que cuentan con el derecho subjetivo o la disposición pertinente que los respalde para ello.

12.15 En efecto, a partir de la aducida diferencia de finalidades entre la acción y la pretensión -ver párrafos 12.4 y 12.5-, se ha reconocido que normativamente no resultaba factible hacer alusión a una tipología de “acciones” -en tanto como se vio, aquélla consiste en el derecho único de acceso a la administración de justicia y por lo tanto, no soporta desagregación y clasificación alguna-, sino que dicha categorización en realidad corresponde a una clasificación de las pretensiones según los derechos subjetivos que se pretenden hacer valer, peticiones que se agrupan en los medios o mecanismos de acceso a la justicia contemplados en la ley para ser usados según el evento que produce el interés sustancial y particular para demandar, y que en materia contenciosa administrativa se denominan medios de control, en tanto se utilizan para vigilar la actividad del Estado. Sobre este punto se ha señalado:

“A)- Sentido material o sustancial o incorrecto.

Es casi imposible prescindir del uso del término acción en sentido material, para identificar el derecho material que se quiere proteger, seguido a veces

⁴¹ [18] *H Devis Echandía, Nociones Generales del Derecho Procesal Civil, Aguilar, Madrid, 1966, p. 216;*

⁴² [19] “*Código de Procedimiento Civil, Artículo 305.- Congruencias. La sentencia deberá estar en consonancia con los hechos y con las pretensiones aducidos en la demanda y en las demás oportunidades que este código contempla, y con las excepciones que aparezcan probadas y hubieren sido alegadas su así lo exige la ley.*

No podrá condenarse al demandado por cantidad superior o por objeto distinto del pretendido en la demanda, ni por causa diferente a la invocada en ésta.

Si lo pedido por el demandante excede de lo probado, se le reconocerá solamente lo último.”

⁴³ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 14 de abril de 2010, exp. 25000-23-26-000-1994-00379-01(18285), actor: Luz Mariela de la Torre Sánchez, C.P. (e) Mauricio Fajardo Gómez.

del nombre de ese derecho y otras de calificativos que en el derecho civil o comercial tienen su significado consagrado; así se habla de acción de estado civil, de filiación natural, de perjuicios contractuales o extracontractuales, de resolución o rescisión de contratos, de deslinde de inmuebles, de simulación, etc., y de acción reivindicatoria, posesoria, paulina, restitutoria o creditoria, etc.; pero se trata de calificar los respectivos derechos sustanciales.

(...)

*Como dijimos al estudiar la clasificación de las acciones (...), es frecuente utilizar indebidamente este término para identificar el derecho material que se quiere proteger, seguido a veces del nombre de ese derecho o de calificativos que en el derecho material tienen un significado propio (...) o para distinguir la naturaleza de ese derecho material (...). **Pues bien: en todos estos casos se trata de la clasificación de las pretensiones. Siempre que se usa el término acción en un sentido material y no procesal, se hace referencia a la pretensión que en la demanda se contiene, como en el número citado lo explicamos*** (resaltado por la Sala)⁴⁴.

12.16 De esta manera, en la jurisprudencia de lo contencioso administrativo se ha reconocido que el interés que conlleva a accionar usualmente proviene de una ilicitud o de la causación de un daño derivados de un comportamiento estatal, es decir, a raíz de un acto administrativo ilegal, un contrato estatal, un hecho de la administración, entre otras actuaciones, de manera que para cada uno de esos eventos se ha establecido legalmente un mecanismo de control con un objeto debidamente definido -el de nulidad simple⁴⁵, el de nulidad y restablecimiento del derecho⁴⁶, el de controversias contractuales⁴⁷ y el de reparación directa⁴⁸, entre

⁴⁴ Hernando Deivis Echandía. *Compendio de Derecho Procesal, Tomo I, Teoría General del Proceso*, editorial ABC, Bogotá D.C., Colombia, 1972, p. 166, 167, 194. En el mismo sentido, se ha señalado: *“Debido al carácter unitario que tiene el derecho de acción, no es posible hacer ninguna clasificación de (sic) mismo, porque ese derecho personalísimo no es susceptible de ninguna división, ni siquiera con fines didácticos.*

Es por ello por lo que resulta totalmente equivocado insistir en hablar de diferentes clases de acciones, por lo que fundamenta esas clasificaciones son las pretensiones y el proceso”. Hernán Fabio Blanco López. *Instituciones de Derecho Procesal Civil Colombiano, Tomo I, Parte General*, Dupre Editores, Colombia, Bogotá, 2009, p. 281. Se debe tener en cuenta que las disposiciones contenidas en el Código Contencioso Administrativo incurrieron en ese yerro, comoquiera que en su título XI denominado medios de control, se contempló la existencia de múltiples y distintas *“acciones”* que se debían ejercer para obtener el correspondiente juzgamiento del Estado, las que a todas luces corresponden más a una clasificación de las pretensiones que se pueden someter a conocimiento del juez de lo contencioso administrativo de conformidad con su naturaleza y a través del medio de control adecuado, que a una plausible tipología del derecho de acceso a la administración de justicia que, como ya se advirtió, no puede ser dividido y por consiguiente, tampoco catalogado. Conviene señalar que las aducidas imprecisiones que posibilitaban la confusión entre el derecho de acción y la pretensión, fueron enmendadas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, como expresamente se reconoció en los antecedentes de la última normativa en comento. Al respecto consultar: Juan Carlos Garzón Martínez. *El Nuevo Proceso Contencioso Administrativo. Sistema escrito-Sistema oral. Debates Procesales (Ley 1437 del 18 de enero de 2011)*, Editorial Doctrina y Ley Ltda., Colombia, Bogotá, 2014, p. 231, 232. Consuelo Sarria Olcos. *Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Comentado y Concordado*, editor José Luis Benavides, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2013, p. 304.

⁴⁵ Artículo 84 del C.C.A.: *“Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos”.*

⁴⁶ Artículo 85 del C.C.A.: *“Toda persona que se crea lesionada en un derecho amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo y se le restablezca en su derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño”.*

otros-, con el fin de que los administrados manifiesten las pretensiones tendientes a obtener la declaración judicial que deseen con el objeto de materializar su interés particular, pretensiones que como se dijo, se agrupan dentro de esos medios de control y pueden ser clasificados según la relación sustancial que pretendan hacer valer ante la jurisdicción⁴⁹. Por ello, se ha expuesto:

11.1 Así las cosas, cuando el menoscabo cuyo restablecimiento se pretende tiene su causa en un acto administrativo, la acción procedente es la de nulidad y restablecimiento del derecho, mientras que si el daño proviene de un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de un inmueble, entonces lo adecuado es la instauración de una acción de reparación directa; y, por su parte, en los eventos en los que se trata de un perjuicio causado en el marco de una relación contractual, el mecanismo procesal procedente para obtener su reparación es el ejercicio de la acción relativa a controversias contractuales⁵⁰.

12.17 Debido a la anterior correlación, se ha colegido que el tipo de “acción” o de mecanismo de control que se emplee para manifestar las peticiones respectivas no son de la libre escogencia de quien demanda, sino que dependen de las circunstancias que dieron origen al interés de accionar y la verdadera finalidad que surge para quien está llamado a demandar, la cual debe corresponder con el fin que los señalados medios de control prevean. Al respecto, esta Sección ha advertido:

1.2.1. Para dotar de eficacia al derecho de acción, el legislador ha consagrado diferentes tipos de acciones que podrán ser impetradas ante la jurisdicción por los interesados en impulsar un litigio, sin que esto signifique que su escogencia queda al arbitrio del actor sino que dependerá de los fines, móviles y motivos que lleven a su ejercicio, los cuales deben coincidir con aquellos que permite la acción⁵¹.

⁴⁷ Artículo 86 del C.C.A.: “La persona interesada podrá demandar directamente la reparación del daño cuando la causa sea un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquiera otra causa”.

⁴⁸ Artículo 87 del C.C.A.: “Cualquiera de las partes de un contrato estatal podrá pedir que se declare su existencia o su nulidad y que se hagan las declaraciones, condenas o restituciones consecuenciales, que se ordene su revisión, que se declare su incumplimiento y que se condene al responsable a indemnizar los perjuicios y que se hagan otras declaraciones y condenas”.

⁴⁹ Doctrinalmente se ha señalado: “En materia de clasificación de las pretensiones, puede indicarse que las mismas dependen de alguna manera de la relación sustancial que se quiere reclamar; en consecuencia puede hablarse de pretensiones objetivas de legalidad, subjetivas de legalidad; contractuales, reparación directa; etc.”. Juan Carlos Garzón Martínez. “El Nuevo Proceso Contencioso Administrativo. Sistema escrito-Sistema oral. Debates Procesales (Ley 1437 del 18 de enero de 2011)”, Editorial Doctrina y Ley Ltda., Colombia, Bogotá, 2014, p. 235.

⁵⁰ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 28 de mayo de 2012, exp. 25000-23-26-000-1999-02008-01 (22976), actor: Hernando Pinilla Pacheco, C.P. Danilo Rojas Betancourth.

⁵¹ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 27 de abril de 2011, exp. 08001-23-31-000-1993-07622-01(19846), actor: Óscar Restrepo Cardona, C.P. Ruth Stella Correa Palacio. Sobre debida escogencia de la acción, consultarse las siguientes providencias de la Sección Tercera: auto del 22 de mayo de 2003, C.P. Ricardo Hoyos Duque, n.º interno 23532, radicación n.º 18001-23-31-000-2002-00084-01; auto del 30 de marzo de 2006, C.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez, n.º interno 31789, radicación n.º 17001-23-31-000-2005-00187-01; y auto del 19 de julio de 2006, C.P. Mauricio Fajardo Gómez, n.º interno 30905, radicación

13 Ahora bien, con observancia de lo señalado, especialmente de que las pretensiones provenientes de un interés particular se formulan en ejercicio del derecho de acción mediante el cual se posibilita el acceso a la administración de justicia para hacer efectivo el derecho conculcado u obtener la declaración judicial correspondiente -ver párrafos 12.1 a 12.5-, el legislador, en uso de su libertad configurativa, con el objeto de garantizar la seguridad jurídica y la no paralización del tráfico que se traba entre los administrados, instituyó la **caducidad de la acción** como un instituto en virtud del cual ese derecho de acceder a la jurisdicción se encuentra limitado en el tiempo, por lo que se pierde cuando no se utiliza en el período objetivo determinado por la ley para ello.

13.1 Ciertamente, dado que a todos los derechos y libertades reconocidos en la Carta Política también le son inherentes varias responsabilidades, entre los que evidentemente se encuentran los derechos de desarrollo legal al debido proceso y de acceso a la administración de justicia, los cuales tienen como deber correlativo de los particulares el colaborar con los órganos judiciales de conformidad con el artículo 95⁵² de la Constitución Política, a nivel legal se creó la señalada caducidad de la acción como carga para el ejercicio de dichas prerrogativas, fenómeno que como se advirtió, consiste en un plazo preclusivo dentro del cual resulta posible accionar ante la jurisdicción y que una vez finalizado, hace que dicha facultad se extinga.

13.2 El aludido límite temporal objetivo opera *ipso iure* o de pleno derecho, en cuanto no admite renuncia alguna, y por consiguiente, su vencimiento debe ser declarado de oficio por el juez en caso de que verifique la conducta inactiva del sujeto llamado a accionar⁵³. Al respecto, la Corte Constitucional ha destacado:

n.º 25000-23-26-000-2005-00008-01; de la Subsección “B” las sentencias del 22 de agosto de 2011, 31 de mayo de 2012, 26 de junio y 29 de agosto de 2014, C.P. Danilo Rojas Betancourth, n.º interno 19787, 23260, 32986, 31401, radicación n.º 1998-01456-01, 1998-05934-01, 2004-01419-01 y 2001-00180-01 respectivamente; entre otras.

⁵² “La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades.

Toda persona está obligada a cumplir la Constitución y las leyes.

Son deberes de la persona y del ciudadano:

(...)

7. *Colaborar para el buen funcionamiento de la administración de la justicia;*

(...)”. Al respecto, igualmente consultar: Corte Constitucional, sentencia C-662 del 8 de julio de 2004, M.P. (e) Rodrigo Uprimny Yepes y sentencia C-227 del 30 de marzo de 2009, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁵³ El Consejo de Estado ha indicado: “*Es por lo anterior que se da aplicación a la máxima latina "contra non volentem agere non currit prescriptio", es decir que el término de caducidad no puede ser materia de convención, antes de que se cumpla, ni después de transcurrido puede renunciarse.//Dicho de otro modo, el*

16. Ahora bien, acorde con el artículo 95 de la Constitución, el ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la norma superior como puede ser el caso del debido proceso y del acceso a la justicia -, implica así mismo el ejercicio de responsabilidades que también se pueden consolidar en el ámbito procesal y sustancial.⁵⁴ Es válido entonces que en los diversos trámites judiciales, la ley asigne a las partes, a terceros e incluso al juez, obligaciones jurídicas, deberes de conducta o cargas para el ejercicio de los derechos y del acceso a la administración de justicia⁵⁵, que sometidas a los límites constitucionales previamente enunciados, resultan plenamente legítimas.

(...)

Esas cargas son generalmente dispositivas, por lo que habilitan a las partes para que realicen libremente alguna actividad procesal, so pena de ver aparejadas consecuencias desfavorables en caso de omisión. (...) De allí que la posibilidad de las partes de acudir a la jurisdicción para hacer efectiva la exigencia de sus derechos en un término procesal específico, o con requerimientos relacionados con la presentación de la demanda, - circunstancia que se analizará con posterioridad en el caso de la prescripción y de la caducidad o de las excepciones previas acusadas-, son cargas procesales que puede válidamente determinar el legislador en los términos predichos.

(...)

El interés del legislador, al atribuirle estas consecuencias al paso del tiempo, es entonces el de asegurar que en un plazo máximo señalado perentoriamente por la ley, se ejerzan las actividades que permitan acudir a quien se encuentra en el tránsito jurídico, a la jurisdicción, a fin de no dejar el ejercicio de los derechos sometido a la indefinición, en detrimento de la seguridad procesal tanto para el demandante como el demandado. De prosperar entonces la prescripción extintiva por la inactivación de la jurisdicción por parte de quien tenía la carga procesal de mover el aparato jurisdiccional en los términos previstos, es evidente que aunque el derecho sustancial subsista como obligación natural acorde a nuestra doctrina, lo cierto es que éste no podrá ser exigido legítimamente ante la jurisdicción, por lo que en la práctica ello puede implicar ciertamente la pérdida real del derecho sustancial.

24. En el mismo sentido, la figura procesal de la caducidad ha sido entendida como el plazo perentorio y de orden público fijado por la ley, para el ejercicio de una acción o un derecho, que transcurre sin necesidad de alguna actividad por parte del juez o de las partes en un proceso jurídico. La caducidad es entonces un límite temporal de orden público, que no se puede renunciar y que debe ser declarada por el juez en cualquier caso, oficiosamente. En ambos eventos, prescripción o caducidad, los plazos son absolutamente inmodificables por las partes, salvo interrupción legal, sea para ampliarlos o restringirlos (resaltado por la Sala)⁵⁶.

término para accionar no es susceptible de interrupción, ni de renuncia por parte de la Administración. Es, que el término prefijado por la ley, obra independientemente y aún contra voluntad del beneficiario de la acción". Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 11 de mayo del 2000, exp. 12200, actor: Miguel Antonio Prada Jaimes, C.P. María Elena Giraldo Gómez.

⁵⁴ 25 Corte Constitucional. Sentencia C-095 de 2001. M.P. José Gregorio Hernández.

⁵⁵ 26 Corte Constitucional. Sentencia C-1512 de 2000. Álvaro Tafur Galvis.

⁵⁶ Corte Constitucional, sentencia C-662 del 8 de julio de 2004, M.P. (e) Rodrigo Uprimny Yepes y sentencia C-227 del 30 de marzo de 2009, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Igualmente, esa Corporación ha señalado: "La caducidad es una institución jurídico procesal a través del cual, el legislador, en uso de su potestad de configuración normativa, limita en el tiempo el derecho que tiene toda persona de acceder a la jurisdicción con el fin de obtener pronta y cumplida justicia. Su fundamento se haya en la necesidad por parte del

13.3 Por su parte, el Código Contencioso Administrativo ha establecido los diferentes tiempos en los cuales es posible acceder a la jurisdicción de lo contencioso administrativo mediante los medios de control -erróneamente llamados acciones; ver párrafo 12.14 y 12.15- previstos para elevar las pretensiones o peticiones correspondientes que se deriven del interés particular respectivo y de la situación concreta que lo genere, lapsos de los cuales cabe resaltar los siguientes:

(...) 2. *La de restablecimiento del derecho caducará al cabo de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la publicación, notificación, comunicación o ejecución del acto, según el caso. Sin embargo, los actos que reconozcan prestaciones periódicas podrán demandarse en cualquier tiempo por la administración o por los interesados, pero no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe.*

(...)

8. *La de reparación directa caducará al vencimiento del plazo de dos (2) años, contados a partir del día siguiente del acaecimiento del hecho, omisión u operación administrativa o de ocurrida la ocupación temporal o permanente del inmueble de propiedad ajena por causa de trabajo público o por cualquiera otra causa.*

(...)

10. *En las relativas a contratos, el término de caducidad será de dos (2) años que se contará a partir del día siguiente a la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que les sirvan de fundamento.*

En los siguientes contratos, el término de caducidad se contará así:

a) En los de ejecución instantánea, a más tardar dentro de los dos (2) años siguientes a cuando se cumplió o debió cumplirse el objeto del contrato;

b) En los que no requieran de liquidación, a más tardar dentro de los dos (2) años siguientes contados desde la terminación del contrato por cualquier causa;

c) En los que requieran de liquidación y ésta sea efectuada de común acuerdo por las partes, a más tardar dentro de los dos (2) años contados desde la firma del acta;

d) En los que requieran de liquidación y ésta sea efectuada unilateralmente por la administración, a más tardar dentro de los dos (2) años, contados desde la ejecutoria del acto que la apruebe. Si la administración no lo liquidare durante los dos (2) meses siguientes al vencimiento del plazo convenido por las partes o, en su defecto del establecido por la ley, el

conglomerado social de obtener seguridad jurídica, para evitar la paralización del tráfico jurídico. En esta medida, la caducidad no concede derechos subjetivos, sino que por el contrario apunta a la protección de un interés general. La caducidad impide el ejercicio de la acción, por lo cual, cuando se ha configurado no puede iniciarse válidamente el proceso.

Esta es una figura de orden público lo que explica su carácter irrenunciable, y la posibilidad de ser declarada de oficio por parte del juez, cuando se verifique su ocurrencia.

La justificación de la aplicación de la figura de la caducidad en las acciones contencioso administrativas, tiene como fundamento evitar la incertidumbre que podría generarse ya sea por la eventual anulación de un acto administrativo, o el deber que podría recaer sobre el Estado de reparar el patrimonio del particular afectado por una acción u omisión suya. Así, en esta materia, se han establecido plazos breves y perentorios para el ejercicio de estas acciones, transcurridos los cuales el derecho del particular no podrá reclamarse en consideración del interés general". Corte Constitucional, sentencia C-832 del 8 de agosto de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

interesado podrá acudir a la jurisdicción para obtener la liquidación en sede judicial a más tardar dentro de los dos (2) años siguientes al incumplimiento de la obligación de liquidar;
(...)

13.4 Además de que la norma en cita estableció los distintos lapsos para acceder a la jurisdicción de lo contencioso administrativo dependiendo del medio de control que se deba usar para elevar las pretensiones correspondientes, para lo que se debe recordar que no son de libre escogencia del demandante -ver párrafos 12.14 a 12.17-, igualmente se debe destacar que el legislador determinó que dichos plazos se computan a partir de la misma situación que origina el interés del actor, por lo que por regla general, es a partir del conocimiento del acto administrativo, de la ocurrencia del hecho de la administración o de la ejecución, terminación o liquidación del contrato, que inician los plazos para elevar las pretensiones respectivas que se desprenden de esas situaciones.

13.5 Con observancia de lo expuesto, resulta evidente que la caducidad de la acción no versa sobre el derecho único, individual, abstracto y fundamental de acceder a la administración de justicia -ver párrafos 12.1 y 12.2-, como si a quien le caduca tal prerrogativa no pudiera volver a acceder a la misma en ningún momento, interpretación que podría provenir del mal uso a nivel legal del término acción y que cercenaría ese derecho personalísimo y subjetivo injustificadamente⁵⁷, sino que tiene que ver con la imposibilidad de utilizarlo frente a las diferentes pretensiones en específico que puedan ser manifestadas en respuesta a la ocurrencia de un acontecimiento y en uso de los diferentes medios de control establecidos para que el administrado persiga la finalidad que éstos contemplan, lapso cuya contabilización, como se advirtió, usualmente comienza cuando acaece dicha circunstancia de la cual se deriva el mismo interés particular de accionar.

⁵⁷ *“La diferencia entre la acción (pretensión) y el derecho subjetivo a accionar, no es fácil de apreciar ni de separar. Sin embargo, no significan lo mismo el derecho público a la acción y el instituto procesal de la acción propiamente dicha, toda vez que, el primero se refiere al derecho reconocido que tienen los administrados para acceder a la jurisdicción, con el fin de hacer valer sus derechos, protegerlos cuando los estimen violados o en peligro y ventilar y resolver sus controversias, esto es, el derecho de pedir la composición en juicio; y el segundo, como el medio, modo, forma, mecanismo o instrumento para poner en movimiento su específica pretensión ante aquélla.*

La caducidad determina la acción, no determina el derecho público a ella o de acceso a la jurisdicción como parece entender el criterio inmediatamente anterior de la Sala, porque es claro que el ordenamiento jurídico reconoce y patrocina el derecho público de acción que tienen los sujetos, esto es, de acudir a la jurisdicción, pero es diferente que ante la necesidad e interés colectivo superior de certeza en las relaciones jurídicas, deba ella ejercerse en las oportunidades y mediante las formas de actuación para reclamar en juicio, previstas de manera objetiva, impersonal, general y en condiciones de igualdad para todos los administrados (...). Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 5 de diciembre de 2006, exp. 25000-23-26-000-1994-00044-01(13750), actor: Germán Palomares de Francisco y otros, C.P. Ruth Stella Corra Palacio.

13.6 En esa línea de pensamiento, esta Corporación ha reconocido la confusión que existe sobre el término acción -ver nota 44-, y ha considerado que cuando se estableció la caducidad de las señaladas “acciones” o medios de control, en realidad se optó por establecer un límite temporal para elevar las pretensiones propias de aquéllos, en los siguientes términos:

En relación con las acciones contencioso administrativas consagradas en el Código Contencioso Administrativo, se advierte que corresponden a pretensiones que se hallan orientadas básicamente al control de legalidad de la actuación estatal y a la determinación de las consecuencias de su obrar, desde el punto de vista de la responsabilidad por los daños y perjuicios que puede atribuirse a las distintas entidades estatales que, con sus actuaciones u omisiones hayan dado lugar a los mismos.

Como sucede para la reclamación de la tutela judicial, en general, el legislador ha considerado conveniente establecer un límite temporal al ejercicio de las acciones contencioso administrativas encaminadas a obtener el reconocimiento de derechos subjetivos supuestamente vulnerados o desconocidos por la actividad estatal, es decir, cuando la finalidad no sea únicamente la de ejercer un control objetivo de legalidad, con lo cual se garantiza el interés general radicado en la seguridad jurídica de la estabilidad y firmeza de las actuaciones estatales, creadoras de situaciones jurídicas de carácter particular y concreto.

Es por ello que el Código Contencioso Administrativo consagra el término de caducidad de las distintas acciones que proceden ante la jurisdicción contencioso administrativa, entendido como aquel plazo máximo, perentorio y preclusivo, de naturaleza objetiva, dentro del cual las acciones pueden ser ejercidas, que corre indefectiblemente y no se interrumpe ni se suspende, salvo en el evento del trámite de la conciliación extrajudicial (...), en el que por expresa disposición legal se da dicha suspensión del término de caducidad de la acción mientras aquel se surte, sin sobrepasar de un máximo de tres meses o en el evento del cierre de los despachos judiciales (...) (resaltado por la Sala)⁵⁸.

13.7 Teniendo en cuenta que el derecho de acceso a la administración de justicia para elevar cierto tipo pretensiones sólo puede ser utilizado dentro de un tiempo objetivo establecido por el instituto de la caducidad de la acción, se advierte que no es posible que se presenten puntos o aspectos de contienda que

⁵⁸Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 27 de marzo de 2008, exp. 15845, Ruth Floreira Buriticá y otros, C.P. Ramiro Saavedra Becerra.

De manera concordante, doctrinariamente se ha señalado: “Así las cosas, en la doctrina administrativa se acepta que aflora la caducidad cuando se ha dejado vencer un plazo preestablecido en forma objetiva por la ley para hacer valer ante la jurisdicción el derecho constitutivo de la materia sobre la cual se ejerce la actividad jurisdiccional concretado éste en una específica pretensión en varias pretensiones coherentes, lo cual conlleva que no se consideren en su determinación las situaciones personales particulares del interesado y que por tanto no puede interrumpirse ni renunciarse por parte de la administración.

Se afirma que es la noción de “pretensión”, es decir, la exteriorización del derecho deducido en juicio en vía de acción, la que se ve debilitada por la caducidad y no el derecho de acción propiamente dicho, como en forma contraria a la técnica jurídica se consagra en el artículo 136 del C.C.A.”. Roberto Mario Chavarro Colpas. “La Caducidad en las Acciones Contenciosas Administrativas”, ed. Leyer, Bogotá D.C., p. 32.

no hubiesen sido formulados en ese lapso, puesto que su finalización inhabilita la posibilidad de utilizar aquél derecho y por ende, impide ejercerlo para elevar cualquier solicitud.

13.8 En efecto, si la configuración de la caducidad de la acción equivale al fenecimiento del tiempo objetivo que tienen los administrados para accionar y por consiguiente, para elevar todas las pretensiones que deseen respecto del suceso o de la situación de la que se derivaría su interés para acceder a la administración de justicia⁵⁹, lapso que es determinado por el medio de control que deban usar, es evidente que cuando ese plazo objetivamente establecido se encuentra culminado, ninguno de ellos puede manifestar peticiones toda vez que se encontraría vencida la oportunidad que tenían para hacerlo.

13.9 De esta forma, si se tomara el tipo de pretensiones que mayoritariamente se elevaron en el *sub lite*, esto es, aquellas correspondientes a las del medio de control de reparación directa -ver párrafos 1, 12.16 y 13.3 y nota n.º 48-, se observa que quienes consideren que se les causó un daño antijurídico a raíz de un hecho de la administración⁶⁰ pueden poner la jurisdicción en funcionamiento con el fin de materializar el interés particular de obtener la reparación patrimonial de los perjuicios que se les hubiese originado, no obstante lo cual, esa potestad frente a esa situación en concreto no se extiende en el tiempo de modo indefinido, sino que sólo les es posible ejercerla durante los dos años siguientes al día después de ocurrido el hecho dañoso a partir del cual se desprendería su interés de accionar, carga que como se vio, fue adecuada y razonablemente establecida por el ordenamiento jurídico.

13.10 Es así como, a partir del debido entendimiento y relación de los conceptos de acción como derecho de acceder a la administración de justicia, de pretensión como la petición que en ejercicio de ese derecho se puede elevar ante el órgano judicial correspondiente, y de caducidad de la acción como limitador temporal del derecho de acción que inhibe su uso para elevar pretensiones una vez finaliza el tiempo objetivo establecido por la ley para ello, la Sala advierte que la primera de las dos posturas jurisprudenciales en pugna analizadas carece de todo

⁵⁹ Suceso o situación que normalmente coincide con el momento fijado legalmente para que se comiencen a computar los diferentes lapsos de configuración del instituto procesal de la caducidad de la acción, según los medios de control y las pretensiones que se pueden elevar al respecto -ver párrafo 13.4-.

⁶⁰ Hecho que puede consistir en una actuación, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de un bien inmueble por parte del Estado según lo dispuesto por el artículo 86 del C.C.A. -ver nota 49-.

fundamento tanto razonable como normativo, y por el contrario, contraviene el adecuado sentido de los aspectos señalados, mientras que la segunda posición se adecua a ellos, garantiza el fin constitucional de la seguridad jurídica, y evita la paralización de la administración de justicia sin afectar irrazonablemente el acceso a la misma.

13.11 Teniendo en cuenta que el derecho de acción no puede ser utilizado de manera permanente frente a una circunstancia particular, comoquiera que su uso se encuentra únicamente habilitado durante el interregno determinado por el instituto de la caducidad de la acción, de tal forma que después de que transcurre ese plazo no es viable que nadie eleve pretensiones, es evidente que una vez vencido el mismo no es plausible que una persona que nunca ejerció su derecho de acceso a la administración de justicia proceda a hacerlo, así como tampoco puede obrar de esa manera quien lo hubiese utilizado en tiempo pero sólo para elevar algunas de las peticiones que podía manifestar, en tanto respecto de esos dos sujetos se configura la misma situación, esto es, el intentar utilizar el derecho de acción por fuera del período en que ello les estaba permitido.

13.12 Al respecto, se debe recordar que el término para emplear el derecho de acción es objetivo o en otras palabras, corre hasta su finalización sin consideración de la conducta que asuman los sujetos a quienes se les contabiliza -ver párrafos 13 a 13.2-, de modo que el hecho de que un sujeto exprese una solicitud en tiempo no impide que la contabilización de ese período en el que él tiene la carga legalmente establecida de elevar sus pretensiones llegue a su culminación.

13.13 Debido a lo anterior, y dado que la caducidad de la acción marca la finalización del plazo en que los administrados pueden accionar para elevar las solicitudes que quieran propias del medio de control que corresponda, se debe advertir que una vez configurado dicho instituto no es posible que a través de ningún mecanismo, sea mediante la presentación de una demanda o de su reforma en el tiempo establecido para ello, se expongan nuevas pretensiones a la jurisdicción, por lo que en ese escenario realmente no hay una diferencia entre el individuo que no demandó en ningún momento y el sujeto que sí lo hizo, pero que sólo expuso parcialmente las peticiones que estaba legitimado para elevar, puesto que a los dos les habría fenecido la oportunidad objetiva que tenían para accionar y por consiguiente, para formular ante la justicia las solicitudes que desearan en

ejercicio de ese derecho.

13.14 En este punto, cabe destacar la relación de dependencia que existe entre la acción y la pretensión, en tanto la concreción de ésta última en una decisión judicial favorable se sujeta a que a través de la primera sea factible su manifestación ante el aparato jurisdiccional -ver párrafos 12.3-, posibilidad que el ordenamiento jurídico estableció como transitoria sin excepción alguna y por lo tanto, no se avendría al sentido lógico de dicha relación de dependencia que la manifestación de una pretensión tenga la capacidad para interrumpir el fenómeno de la caducidad de la acción y por ende, haga permanente dicha facultad temporal de acceder a la administración de justicia.

13.15 El señalado entendimiento de la caducidad de la acción encuentra igualmente sustento en el principio de congruencia que mayoritariamente rige la actividad judicial, según el cual, la autoridad respectiva sólo adquiere competencia para proferir una decisión vinculante en relación con las peticiones que se le formulan de manera expresa, de lo que se sigue que las pretensiones que se puedan elevar son independientes entre sí de manera que una no puede contener a la otra -ver párrafos 12.12 a 12.14-, independencia con fundamento en la cual tampoco se podría colegir que el manifestar una solicitud conlleve a que la caducidad de la acción no se configure respecto de las que no se hubieran elevado en el tiempo adecuado.

13.16 Ciertamente, si todas las solicitudes que se aducen en ejercicio del derecho de acción son autónomas, y deben ser expresadas manifiestamente para que la competencia de la jurisdicción las abarque y sea posible que se profiera una decisión judicial vinculante respecto de ellas -salvo algunas excepciones-, es claro que los efectos de elevar algunas peticiones no incide en las demás y en ese orden de ideas, no tienen la potencialidad de interrumpir el término objetivo de la caducidad de la acción en que se debieron formular.

13.17 Con observancia de lo expuesto, así como se ha aseverado que la caducidad de la acción produce efectos en virtud de la ley y no puede ser renunciada por los administrados, igualmente se puede predicar que la formulación de una pretensión en tiempo no interrumpe el plazo para ejercer el derecho de acción respecto de las peticiones que no se manifiesten oportunamente, interrupción de la caducidad que de ninguna manera ha sido

regulada, sin que con ello se desconozca que legalmente sí se estableció su suspensión transitoria cuando se intente llegar a una conciliación extrajudicial para evitar el inicio de un proceso judicial contencioso administrativo, paralización del interregno para accionar que en cualquier caso es pasajera y finaliza una vez acaece la condición establecida en la ley para ello⁶¹, por lo que una vez se reanuda la contabilización de dicho período, el mismo se computa hasta su finalización y marca la imposibilidad de utilizar el derecho de acceso a la administración de justicia para elevar peticiones.

13.18 De esta manera, no resulta viable sostener que el que un sujeto presente una demanda con determinadas peticiones interrumpa o haga inoperante a su favor el interregno que tenía para accionar respecto de las otras solicitudes que tuvo que haber elevado durante el mismo período, como si por el solo hecho de radicar ese libelo introductorio le permitiera manifestar a la jurisdicción cuantas solicitudes adicionales quisiera sin tener en cuenta el limitante temporal establecido por la caducidad de la acción, posibilidad que además de adolecer de sentido y soporte normativo, conllevaría al desconocimiento de la seguridad jurídica que se pretendió instaurar con el instituto de la caducidad de la acción.

13.19 Además de que no existe disposición alguna de la cual se pueda inferir que la presentación de un pretensión haga inoperante el término de la caducidad de la acción en cuanto a otras peticiones que no se hayan manifestado, la Sala no desconoce que de ser ello factible, se haría permanente la facultad de ejercer en cualquier momento el derecho de acceso a la administración de justicia frente a la fuente de interés que sea del caso, con lo que se dejaría abierta la contienda pertinente de forma indefinida, se haría inane el instituto de caducidad en tanto se posibilitaría transgredir fácilmente sus límites temporales, se vulneraría la seguridad jurídica que se busca brindar a la sociedad en cuanto al surgimiento de conflictos, y se extendería de manera irrazonable la protección que le corresponde otorgar al Estado frente a quien desee la obtención de una decisión judicial determinada.

⁶¹ Artículo 21 de la Ley 640 de 2001: *“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”.*

Parágrafo 2 del artículo 37 de la Ley 640 de 2001: *“(…) Cuando se exija cumplir el requisito de procedibilidad en materia de lo contencioso administrativo, si el acuerdo conciliatorio es improbadado por el juez o magistrado, el término de caducidad suspendido por la presentación de la solicitud de conciliación se reanuda a partir del día siguiente hábil al de la ejecutoria de la providencia correspondiente”.*

13.20 En efecto, la hermenéutica en comento permitiría que si un individuo eleva alguna pretensión dentro del término de caducidad respectivo, pueda volver a acceder a la administración de justicia para incoar otras peticiones en relación con el mismo acontecimiento génesis de tal interés, sin restricción temporal alguna, habida cuenta de que (i) al formular una petición en tiempo habría interrumpido y hecho inoperante a su favor el plazo establecido para accionar y elevar pretensiones, y (ii) en la medida en que no le es obligatorio ventilar la totalidad de las mismas en una sola demanda, podría impetrarlas de manera indefinida, habida cuenta de que si bien en materia de acumulación de pretensiones vía reforma de la demanda se estableció un término para que se puedan agregar solicitudes a un mismo libelo introductorio -término que nada tiene que ver con el lapso determinado por el ordenamiento jurídico para utilizar el derecho de acción-, no existe óbice para que formule dichas solicitudes en otros libelos introductorios que den inicio a procesos diferentes que luego podría acumular o no mediante la figura de acumulación de procesos, escritos iniciales que no podrían ser rechazados en tanto como se advirtió, el interregno para acceder a la administración de justicia habría perdido toda eficacia respecto de él -ver párrafos 12.6 a 12.11-.

13.21 Asimismo, se debe tener en cuenta que la señalada posibilidad de accionar por fuera del término de caducidad de la acción se podría extender incluso luego de que se hubiera proferido una sentencia respecto de las primeras solicitudes que se interpongan oportunamente, toda vez que al encontrarse interrumpido el lapso de caducidad y al no existir una obligación de que todas las pretensiones se presenten en un mismo escrito inicial, posibilitaría a que se continuaran elevando peticiones e iniciando procesos jurisdiccionales sin ningún tope.

13.22 De conformidad con lo expuesto, resulta fácil advertir que la interrupción de la caducidad de la acción por la formulación oportuna de ciertas solicitudes dejaría abierta la contienda correspondiente en forma ilimitada o al menos, sin que sea posible vislumbrar el momento en que la misma pueda darse por finalizada, lo que no sólo trasgrediría el límite temporal que el legislador estableció para el ejercicio del derecho de acción como carga constitucionalmente válida y razonable, sino que a su vez afectaría la seguridad jurídica y conllevaría a la paralización de la administración de justicia.

13.23 Ciertamente, en desmedro de dichas finalidades constitucionales, quien eleve una pretensión en tiempo estaría habilitado para accionar nuevamente y cuantas veces quiera sin tener en cuenta ningún tipo de limitante, de manera que se convalidaría su actuación descuidada de no haber manifestado todas las pretensiones que deseara en el interregno que legalmente tenía para ello, incluso en contravía de su deber de colaborar adecuadamente con la administración de justicia.

13.24 Adicionalmente, se sujetaría de manera permanente a los individuos que pudieran ser demandados para que soporten la eventualidad de ser llevados ante la jurisdicción en cualquier momento, así como por una misma circunstancia se podría iniciar múltiples controversias jurisdiccionales a lo largo de los años sin mayor restricción, lo que dificultaría arribar a situaciones jurídicas consolidadas y pondría en riesgo el debido funcionamiento del mismo aparato jurisdiccional, habida cuenta de que a partir de la viabilidad de formular pretensiones en cualquier instante, se aumentaría desproporcionadamente la contingencia y el número de asuntos que se someterían a conocimiento del aparato jurisdiccional.

13.25 Teniendo en cuenta las razones señaladas, en especial, que el término de caducidad de la acción delimita el tiempo en que el ejercicio del derecho de acceso a la administración de justicia puede ser válidamente usado para formular las pretensiones que se desee según el interés particular que surja, y que en relación con ese período sólo se ha admitido su suspensión pero no su interrupción -última posibilidad que no tiene fundamento alguno al interior del ordenamiento jurídico y conllevaría a escenarios vulneratorios de las mismas finalidades constitucionales que se quisieron garantizar con la carga de accionar dentro de un plazo en específico establecido por la ley-, se debe concluir que esa limitante rige tanto para el momento en que se eleven pretensiones a través de la demanda que inicie un proceso jurisdiccional, como para cuando se pretenda adicionar nuevas peticiones a ese libelo introductorio para agregar nuevos demandantes, nuevos demandados y nuevos objetos de litigio -todo lo cual se hace a través de la manifestación de pretensiones procesales; ver párrafos 12.10 y 12.11-, en tanto en ambas situaciones se requiere del empleo de dicho derecho acción que de estar caducado, no puede ser válidamente utilizado.

13.26 En este punto, conviene destacar que el término para ejercer el derecho de acción se diferencia completamente del plazo establecido por la ley para

reformular la demanda, de manera que no pueden confundirse y mucho menos considerarse al último como una extensión del primero, en tanto ello no fue previsto por el ordenamiento jurídico y conllevaría igualmente a que se afecte la seguridad jurídica de manera irreflexiva e innecesaria, toda vez que los términos establecidos por el legislador para acudir a la administración de justicia que se cuentan a partir del mismo momento en que surge el interés para demandar, son los suficientemente amplios para que se eleven las solicitudes necesarias.

13.27 Al respecto, no se puede perder de vista que el interregno para que se produzca la caducidad de la acción corresponde a un período fijado normativamente para utilizar el derecho de acción y así poder formular las pretensiones respectivas, mientras que el plazo para reformar la demanda se trata de un tiempo dentro del cual el extremo activo de un proceso puede modificar ciertos puntos de su escrito inicial antes de que se abra a pruebas dicho procedimiento, sin que de la disposición que permite tal actuación se derive la facultad de añadir pretensiones sin que se tenga en cuenta la habilitación del derecho para accionar, por lo que a partir de una interpretación sistemática de las normas en comento, y con observancia de que cuando se agregan peticiones a una demanda también se requiere hacer uso del derecho de acción, es diáfano que para poder modificar el libelo introductorio y añadir las pretensiones que no se hubiesen manifestado al momento inicial de presentación de la demanda, el accionante se debe encontrar dentro del interregno en que dicho derecho puede ser usado.

13.28 Adicionalmente, el hecho de que para el momento de adicionar o corregir la demanda sea indispensable verificar la oportunidad de las pretensiones que se pretenda agregar, no se constituye en una carga desproporcionada para hacer uso de esa prerrogativa o en otras palabras, no hace inane esa posibilidad, toda vez que (i) la misma puede ser enmendada sin necesidad de revisar la configuración de la caducidad de la acción cuando se pretenda realizar un simple alteración de las peticiones elevadas desde un comienzo -dado que estas ya fueron puestas a consideración de la jurisdicción y por ende, no se emplea ese mismo derecho para su alteración-⁶², o meros cambios relacionados con los hechos o las pruebas que se hubiesen expresado, y (ii) es posible adicionar una nueva petición siempre y

⁶² Hermenéutica que guarda consonancia con las normas analizadas sobre aclaración y corrección de la demanda, toda vez que de las mismas se puede colegir que los linderos o parámetros de las pretensiones inicialmente manifestadas pueden ser alteradas libremente puesto que ello no supone su mutación en una nueva solicitud -ver párrafos 9 a 9.2-.

cuando se haga dentro del tiempo en que se pueda utilizar el derecho de acción, carga que es conocida por quien quiera accionar desde el momento en que surge su interés particular para demandar, por lo que el deber de actuar conforme a ello y elevar las distintas peticiones dentro del interregno pertinente evidentemente no resulta excesivo.

13.29 Igualmente, sin perjuicio de que sea viable que el fenómeno de la caducidad de la acción se configure respecto de algunas pretensiones mientras que de otras no, a pesar de que sean elevadas por el mismo sujeto, no implica que el término para su invocación sea distinto o diferente, sino que se trata de un único lapso en el que se puede accionar y manifestar las solicitudes que se deseen conforme a la fuente de interés correspondiente y al tiempo fijado por la ley según el medio de control que se deba emplear, y esa aplicación diferencial de la caducidad de la acción no responde a la existencia de múltiples términos de la caducidad de la acción para la presentación del mismo tipo de pretensiones, sino que depende del momento en el que se intente utilizar el derecho de acceso a la administración de justicia para su formulación.

13.30 Ciertamente, se debe resaltar que la caducidad de la acción no se producirá en relación con las peticiones que se eleven en el período en que la facultad de acceder a la administración de justicia se encuentra habilitada, pero tal figura tiene que ser declarada de oficio por el operador judicial en cuanto a las peticiones que se eleven por fuera de ese plazo, sin que ello signifique que existan múltiples períodos de caducidad de la acción para la misma clase de peticiones que se encuentren agrupadas dentro el medio de control que se deba utilizar según el fin correspondiente al interés particular de quien acciona.

13.31 Por su parte, resulta preciso reiterar que la verificación de la caducidad de la acción únicamente se debe efectuar en relación con las nuevas pretensiones para cuya manifestación se debe emplear el derecho de acceso a la administración de justicia, y no respecto de aquellas que se hubiesen elevado y que luego se pretenda su modificación en el tiempo para reformar la demanda, en tanto como dichas peticiones ya se habrían formulado, para su alteración no es necesario utilizar el derecho de acción, sino que basta con acudir a las normas que regulan el instituto de enmendación de la demanda -ver párrafos 9 a 9.2 y 13.28-.

13.32 Asimismo, si bien no se desconoce que los usuarios de la administración de justicia tienen derecho a recibir una reparación integral de los daños que se les cause, también es verdadero que ese derecho no es absoluto, por lo que para percibir tal resarcimiento deben cumplir con las cargas y requerimientos que el mismo ordenamiento jurídico les asigna, como lo es el demandar dentro del término establecido por la caducidad de la acción, entre otros, por lo que por lo general, al igual que los derechos de acceso a la administración de justicia y al debido proceso, aquélla prerrogativa se encuentra limitada por lo deberes que recaen sobre los administrados de demandar en tiempo y de colaborar con los órganos judiciales, tal como se ha precisado en esta providencia.

13.33 Como corolario de lo señalado, la jurisprudencia de esta Sección se unifica en el sentido de que toda pretensión debe efectuarse dentro del término en que se puede ejercer el derecho de acceder a la administración de justicia, período que sólo puede ser suspendido pero no interrumpido, de tal forma que su contabilización continua hasta su culminación sin que sea relevante que con anterioridad a su vencimiento se presente en forma oportuna peticiones en ejercicio del derecho de acción señalado, por lo que se impone que se verifique la caducidad de toda nueva pretensión sin perjuicio de que ésta se formule al comenzar un proceso, o durante su trámite vía reformulación del libelo introductorio.

13.34 Sin perjuicio de lo anterior, no se puede perder de vista que lo expuesto puede llegar a ser excepcionado en los litigios que para ser resueltos deban contar con la comparecencia e intervención de todos los sujetos que hicieron parte de las relaciones o actos jurídicos objeto del proceso, esto es, en los que por la naturaleza de dicho objeto o por el mandato de la ley requieran de la conformación de un litisconsorcio necesario de conformidad con lo dispuesto por el artículo 83⁶³

⁶³ “Cuando el proceso verse sobre relaciones o actos jurídicos respecto de los cuales, por su naturaleza o por disposición legal, no fuere posible resolver de mérito sin la comparecencia de las personas que sean sujetos de tales relaciones o que intervinieron en dichos actos, la demanda deberá formularse por todas o dirigirse contra todas; si no se hiciera así, el juez en el auto que admite la demanda ordenará dar traslado de ésta a quienes faltan para integrar el contradictorio, en la forma y con el término de comparecencia dispuestos para el demandado.

En caso de no haberse ordenado el traslado al admitirse la demanda, el juez dispondrá la citación de las mencionadas personas, de oficio o a petición de parte, mientras no se haya dictado sentencia de primera instancia, y concederá a los citados el mismo término para que comparezcan. El proceso se suspenderá durante el término para comparecer los citados.

Si alguno de los citados solicitare pruebas en el escrito de intervención, el juez resolverá sobre ellas; si las decretare, concederá para practicarlas un término que no podrá exceder del previsto para el proceso, o señalará día y hora para audiencia, según el caso.

del C.P.C., habida cuenta de que sin la participación de dichas personas no sería factible que se profiriera sentencia de mérito en tanto el objeto sobre el que versa el litigio respectivo es único e inescindible⁶⁴.

13.35 No obstante lo anterior, conviene destacar que la excepción a la contabilización del término para accionar sólo se configura en los eventos de litisconsorcio necesario en los que hubiesen dejado de participar quienes habrían tenido que concurrir al proceso, por lo que de encontrarse debidamente integradas las partes de la *litis*, no habría necesidad de entrar a conformarlas adecuadamente y en ese orden de ideas, no se podría aplicar la previsión legal citada que permite al operador judicial dejar de un lado el señalado interregno en el que se debe accionar y formular las pretensiones que sean del caso, con el objeto de que se pueda dictar la sentencia correspondiente.

13.36 Asimismo, se debe tener en cuenta que la misma tampoco opera en los procesos en los que tanto los integrantes de la parte demandante como de la parte demandada sean litisconsortes facultativos, por cuanto el juzgador no tiene el deber de vincularlos a la *litis* comoquiera que entre ellos existen relaciones jurídicas independientes que pueden ser resueltas en forma separada y por consiguiente, la presencia de todos no es indispensable para que se profiera la decisión pertinente, de modo que no hay razón alguna para omitir la configuración de la caducidad de la acción y el interregno en el que se tenían que elevar las solicitudes respectivas.

13.37 Como ejemplo de los anteriores supuestos, se pueden traer a colación los procesos de responsabilidad extracontractual en los que para que se profiera una decisión de fondo no resulta necesario la comparecencia de todos los sujetos que pudieran demandar o resultar demandados, en tanto (i) las obligaciones indemnizatorias que podría surgir entre ellos son autónomas entre sí, y (ii) respecto de los últimos se genera una solidaridad por pasiva, por lo que el

Cuando alguno de los litisconsortes necesarios del demandante no figure en la demanda, podrá pedirse su citación acompañando la prueba de dicho litisconsorcio, efectuada la cual, quedará vinculado al proceso”.

⁶⁴ La anterior situación, a título de ejemplo, ocurre en los eventos contractuales en que se demanda la nulidad del acto administrativo de licitación, asunto en el que además de vincular a la entidad estatal que expidió tal determinación administrativa, se requiere que se haga lo mismo en relación con la persona a favor de la cual se hubiese dictaminado dicha decisión de la administración, en cuanto no sería posible proferir la decisión judicial de fondo que tuviera la potencialidad de anular dicho acto administrativo sin que a quien se eligió para ejecutar el negocio jurídico respectivo y que por consiguiente, podría resultar afectado con ese fallo, conociera y hubiera participado en el proceso para defender sus intereses. Al respecto, consultar: Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 7 de marzo de 2012, exp. 54001-23-31-000-1997-02625-01(20745), actor: Loterías del Norte Limitada, C.P. Mauricio Fajardo Gómez, entre otras.

extremo activo del litigio tiene la potestad de determinar a su arbitro los integrantes de la parte demandada de los que espera recibir la reparación de los daños, al punto que señalar que éste tuviera que demandar a todos los posibles causantes del daño que se le causó conllevaría a desconocer los efectos prácticos de dicha figura, consistentes en que para percibir el resarcimiento integral del mismo le es posible demandar a todos o sólo a uno de ellos. Al respecto, la jurisprudencia de esta Corporación ha señalado:

31. La Federación Nacional de Cafeteros adujo, en el escrito de apelación, que el contradictorio no se integró en debida forma debido a que la demanda también debió dirigirse contra la junta de acción comunal de San Vicente, La Palma y La Esperanza, puesto que ésta ostenta la calidad de litis consorte necesario.

32. La Sala se aparta de la anterior apreciación porque en el evento de que la conducta de la junta de acción comunal también hubiera contribuido a la producción del daño, se estructuraría entre ésta y las demás entidades demandadas una responsabilidad de tipo solidario. El artículo 2.344 del Código Civil prevé al respecto que “[s]i un delito o culpa ha sido cometido por dos o más personas, cada una de ellas será solidariamente responsable de todo perjuicio procedente del mismo delito o culpa, salvo las excepciones de los artículos 2.350 y 2.355”.

33. La solidaridad faculta al acreedor para demandar –a su arbitrio– a cualquiera de los deudores o a todos ellos de forma conjunta, “sin que le esté dada la facultad al juez de conocimiento de vincular de forma oficiosa o a petición de parte –como demandados principales–, a sujetos no citados por aquella”⁶⁵. Esto significa que los deudores solidarios no ostentan la calidad de litis consortes necesarios porque la presencia de todos ellos dentro del litigio no es indispensable para que el proceso pueda desarrollarse. Desconocer este hecho haría nugatorio uno de los beneficios de la solidaridad, el cual consiste, justamente, en la posibilidad de hacer exigible el cumplimiento de la totalidad de la obligación a una sola persona.

(...)

35. En suma, en este caso no era necesaria la vinculación al proceso de la junta de acción comunal de San Vicente, La Palma y La Esperanza por lo que no existe ningún impedimento para resolver sobre la responsabilidad de la Federación Nacional de Cafeteros en la muerte de Basilia Campo Cleves, Carlos Alberto Causayá y José Albán Rojas. Se insiste, el hecho de que la mencionada junta también haya participado en la construcción del puente no es razón válida para predicar su condición de litis consorte necesario, pues como se dijo, si su actuación también contribuyó a la producción del daño la obligación indemnizatoria que surge a su cargo es de carácter solidario. Lo anterior, desde luego no obsta para que en el evento de que sea judicialmente obligada a pagar la totalidad de la indemnización, la Federación pueda subrogarse, por virtud de la solidaridad misma, en todos los derechos que la víctima directa tendría contra los demás responsables de la causación del daño (resaltado por la Sala)⁶⁶.

⁶⁵ [15] Consejo de Estado, Sección Tercera, auto de 27 de octubre de 2006, exp. 25.659, reiterado en la sentencia de 22 de julio de 2009 dentro del mismo proceso, con ponencia de Mauricio Fajardo Gómez.

⁶⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 26 de junio de 2014, exp. 41001-23-31-000-1994-07810-01(27283), actor: Marco Tulio Rivera y otros, C.P. Danilo Rojas Betancourth.

14 De otra parte, tal como la presentación de pretensiones requieren que las mismas sean elevadas en el término establecido para ello por la caducidad de la acción, so pena de que se rechacen al momento de admitirse la demanda o su reforma, o se denieguen cuando se profiera el fallo correspondiente, se advierte que respecto de dichas solicitudes igualmente debe revisarse el cumplimiento del **requisito de procedibilidad consistente en el intento de llegar a una conciliación extrajudicial**, aspecto sobre el cual la Sala también edificará una jurisprudencia consolidada.

14.1 Al respecto, se debe tener en cuenta que el artículo 116 de la Constitución Política contempló que la función de administrar justicia se ejerce de manera ordinaria y permanente, por el Consejo de Estado, la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, los tribunales, los jueces y también por el Congreso de la República respecto de determinadas funciones judiciales. Igualmente, señaló que los particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia, en la condición de conciliadores, entre otras calidades -ver nota n.º 24-.

14.2 En concordancia con el aludido mandato constitucional, el artículo 8 de la Ley 270 de 1996, el cual fue modificado por el artículo 3⁶⁷ de la Ley 1285 de 2009, consagró que los particulares pueden acudir a mecanismos alternativos al proceso judicial para la resolución de sus conflictos, entre los cuales se prevé la conciliación, institución concebida por el ordenamiento jurídico colombiano como el procedimiento por medio del cual un número determinado de individuos entre quienes existe una controversia deciden componerla con la intervención de un tercero neutral y calificado denominado conciliador⁶⁸, quien además de sugerir fórmulas de arreglo, da fe del acuerdo al que lleguen los interesados el cual les

⁶⁷ “La Ley podrá establecer mecanismos alternativos al proceso judicial para solucionar los conflictos que se presenten entre los asociados y señalará los casos en los cuales habrá lugar al cobro de honorarios por estos servicios (...).”

Los particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia en la condición de conciliadores o en la de árbitros debidamente habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad.

El Consejo Superior de la Judicatura, en coordinación con el Ministerio del Interior y Justicia, realizará el seguimiento y evaluación de las medidas que se adopten en desarrollo de lo dispuesto por este artículo y cada dos años rendirán informe al Congreso de la República”.

⁶⁸ Artículo 64 de la Ley 446 de 1998: “La conciliación es un mecanismo de resolución de conflictos a través del cual, dos o más personas gestionan por sí mismas la solución de sus diferencias, con la ayuda de un tercero neutral y calificado, denominado conciliador”.

En relación con la calidad de los particulares que obran como conciliadores, consultar: Corte Constitucional, sentencia C-226 del 17 de junio de 1993, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

resulta obligatorio y definitivo⁶⁹, teniendo en cuenta que los asuntos materia de la conciliación son aquellos susceptibles de transacción, desistimiento, conciliación y los que la ley determine de manera expresa⁷⁰.

14.3 En este sentido, se ha establecido la figura en comento como un instrumento de autocomposición, en la medida en que se requiere de la voluntad y la aquiescencia de las partes, el cual, como se afirmó con anterioridad -ver párrafo 13.17-, se puede constituir en una actividad preventiva para evitar el inicio de un proceso judicial -conciliación prejudicial, posteriormente denominada conciliación extrajudicial por el artículo 3 de la Ley 640 de 2001- o, en la posibilidad de la terminación anormal de éste en el evento en que ya hubiera comenzado -conciliación judicial-.

14.4 Con observancia de que el instituto de la conciliación se planteó para permitir que los particulares pudieran acudir a mecanismos alternativos al proceso judicial para la resolución de sus conflictos, por lo que se conforma en un instrumento de autocomposición viable dentro de un marco jurídico que propende por la ampliación, fomento y regulación de este tipo herramientas con el fin de garantizar la efectividad de los principios, derechos, obligaciones, garantías y libertades que se han consagrado en la Constitución Política y en la ley para alcanzar la convivencia social y la paz nacional, así como para que se logre la descongestión de los despachos judiciales⁷¹, se ha señalado que la conciliación

⁶⁹ Artículo 66 de la Ley 446 de 1998: *“El acuerdo conciliatorio hace tránsito a cosa juzgada y el acta de conciliación presta mérito ejecutivo”*.

⁷⁰ Artículo 65 de la Ley 446 de 1998: *“Serán conciliables todos los asuntos susceptibles de transacción, desistimiento y aquellos que expresamente determine la ley”*.

Artículo 19 de la Ley 640 de 2001: *“Se podrán conciliar todas las materias que sean susceptibles de transacción, desistimiento y conciliación, ante los conciliadores de centros de conciliación, ante los servidores públicos facultados para conciliar a los que se refiere la presente ley y ante los notarios”*.

En relación con las características de la conciliación, consultar: Consejo de Estado, Sección Tercera, Auto del 1 de abril de 2004, exp. 25000-23-26-000-2001-02935-01(25853), actor: Ingenieros Civiles Asociados S. A. de C. V. “Ica”, C.P. María Elena Giraldo Gómez.

⁷¹ *“Como se ha expuesto a lo largo de esta providencia, el propósito fundamental de la administración de justicia es hacer realidad los principios y valores que inspiran al Estado social de derecho, entre los cuales se encuentran la paz, la tranquilidad, el orden justo y la armonía de las relaciones sociales, es decir, la convivencia (Cfr. Preámbulo, Arts. 1o y 2o C.P.). Con todo, para la Corte es claro que esas metas se hacen realidad no sólo mediante el pronunciamiento formal y definitivo de un juez de la República, sino que asimismo es posible lograrlo acudiendo a la amigable composición o a la intervención de un tercero que no hace parte de la rama judicial. Se trata, pues, de la implementación de las denominadas “alternativas para la resolución de los conflictos”, con las cuales se evita a las partes poner en movimiento el aparato judicial del país y se busca, asimismo, que a través de instituciones como la transacción, el desistimiento, la conciliación, el arbitramento, entre otras, los interesados puedan llegar en forma pacífica y amistosa a solucionar determinadas diferencias, que igualmente plantean la presencia de complejidades de orden jurídico. // (...) Para esta Corporación, las formas alternativas de solución de conflictos no sólo responden a los postulados constitucionales anteriormente descritos, sino que adicionalmente se constituyen en instrumentos de trascendental significado para la descongestión de los despachos judiciales, problema éste que desafortunadamente aqueja en forma grave y preocupante a la administración de justicia en el país.*

extrajudicial o aquélla que se intenta de manera previa a la iniciación del asunto litigioso cumple con dichas finalidades constitucionalmente razonables.

14.5 De esta forma, dado que la conciliación extrajudicial contribuye a la efectividad de los fines en comento y que con ella se busca evadir la iniciación de contiendas judiciales innecesarias, en cuanto puedan ser resueltas directamente por las partes involucradas en el conflicto respectivo, el legislador intentó en múltiples ocasiones que el agotamiento de dicho trámite se configurara en un requisito de procedibilidad para accionar, con el objeto de que los administrados tuvieran que buscar solventar sus problemáticas de común acuerdo antes de judicializarlas, lo que en relación con la jurisdicción de lo contencioso administrativo finalmente se logró para los medios de control de nulidad y restablecimiento del derecho, de reparación directa y de controversias contractuales, en virtud del artículo 13⁷² de la Ley 1285 de 2009 y del artículo 2⁷³ del Decreto 1716 de 2009, requerimiento que para los asuntos de carácter civil se encontraba vigente con mucha anterioridad, esto es, desde la entrada en rigor de la Ley 640 de 2001⁷⁴, de conformidad con sus artículos 27⁷⁵, 35⁷⁶ y 38⁷⁷.

Adicionalmente, debe insistirse en que con los mecanismos descritos se logra cumplir con los deberes fundamentales de que trata el artículo 95 superior, como es el caso de colaborar con el funcionamiento de la justicia (Num 5o.) y propender al logro y el mantenimiento de la paz (Num. 6o)”. Corte Constitucional, sentencia C-037 del 5 de febrero de 1996, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa. Igualmente, consultar: Corte Constitucional, sentencia C-165 del 29 de abril de 1993, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

⁷² Artículo 13: “A partir de la vigencia de esta ley, cuando los asuntos sean conciliables, siempre constituirá requisito de procedibilidad de las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo o en las normas que lo sustituyan, el adelantamiento del trámite de la conciliación extrajudicial”.

⁷³ Artículo 2: “Podrán conciliar, total o parcialmente, las entidades públicas y las personas privadas que desempeñan funciones propias de los distintos órganos del Estado, por conducto de apoderado, sobre los conflictos de carácter particular y contenido económico de los cuales pueda conocer la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a través de las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo o en las normas que los sustituyan”.

⁷⁴ Las disposiciones contenidas en la Ley 640 de 2001 y referentes al mencionado requisito de procedibilidad fueron declaradas exequibles por la Corte Constitucional, mediante sentencia C-1195 del 15 de noviembre de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y Marco Gerardo Monroy Cabra, con excepción de aquellas que establecían su obligatoriedad en materia laboral, la cuales fueron nuevamente declaradas inexecutable en sentencia C-893 del 22 de agosto de 2001, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

⁷⁵ “La conciliación extrajudicial en derecho en materias que sean de competencia de los jueces civiles podrá ser adelantada ante los conciliadores de los centros de conciliación, ante los delegados regionales y seccionales de la Defensoría del Pueblo, los agentes del ministerio público en materia civil y ante los notarios. A falta de todos los anteriores en el respectivo municipio, esta conciliación podrá ser adelantada por los personeros y por los jueces civiles o promiscuos municipales”.

⁷⁶ “En los asuntos susceptibles de conciliación, la conciliación extrajudicial en derecho es requisito de procedibilidad para acudir ante las jurisdicciones civil, de familia y contencioso administrativa, de conformidad con lo previsto en la presente ley para cada una de estas áreas. En los asuntos civiles y de familia podrá cumplirse el requisito de procedibilidad mediante la conciliación en equidad”.

⁷⁷ “Si la materia de que trate es conciliable, la conciliación extrajudicial en derecho como requisito de procedibilidad deberá intentarse antes de acudir a la especialidad jurisdiccional civil en los procesos declarativos, con excepción de los divisorios, los de expropiación y aquellos en donde se demande o sea obligatoria la citación de indeterminados”.

14.6 En consecuencia, de manera acorde a lo indicado, se debe destacar que los fines de la conciliación extrajudicial en específico como requisito de procedibilidad para elevar peticiones ante la jurisdicción, tienen que ver con la garantía del acceso a la administración de justicia, con que los administrados participen en la solución de sus conflictos, lo que a su vez promueve su convivencia armoniosa y pacífica, con que se agilice la finalización de dichas disputas, y con que se descongestionen los despachos judiciales de manera que la administración de justicia pueda funcionar adecuadamente en beneficio de la justicia en general. Al respecto, la Corte Constitucional aclaró:

Varios son los fines que se pretende alcanzar con la conciliación prejudicial obligatoria, a saber: (i) garantizar el acceso a la justicia; (ii) promover la participación de los individuos en la solución de sus disputas; (iii) estimular la convivencia pacífica; (iv) facilitar la solución de los conflictos sin dilaciones injustificadas; y (v) descongestionar los despachos judiciales.

En primer lugar, la conciliación es un mecanismo de acceso a la administración de justicia. No sólo por las razones mencionadas cuando se aludió a las “olas” del movimiento de reformas sobre acceso a la justicia, sino al propio tenor de lo dispuesto en el artículo 116 de la Constitución Política, según el cual, los particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia. Esto se cumple no sólo cuando los particulares actúan como conciliadores, sino también cuando las partes en conflicto negocian sin la intervención de un tercero y llegan a un acuerdo, como quiera que en ese evento también se administra justicia a través de la autocomposición.

Como mecanismo de acceso a la justicia, la conciliación constituye una oportunidad para resolver de manera rápida un conflicto, a menores costos que la justicia formal. Esto resulta obvio si las partes llegan a un acuerdo, pues el conflicto se soluciona en el mínimo tiempo posible. Pero aún en el evento en que no se llegue a un acuerdo, la conciliación permite reducir los asuntos objeto de controversia a aquellos que realmente resultan relevantes y desestimula que el litigio se extienda a temas secundarios o a puntos en los que las partes coinciden, con lo cual el eventual proceso judicial resultará menos oneroso en términos de tiempo y recursos al poderse concentrar en los principales aspectos del conflicto.

En quinto lugar, la conciliación repercute de manera directa en la efectividad de la prestación del servicio público de administración de justicia, al contribuir a la descongestión de los despachos judiciales. En efecto, visto que los particulares se ven compelidos por la ley no a conciliar, pero sí a intentar una fórmula de arreglo al conflicto por fuera de los estrados judiciales, la audiencia de conciliación ofrece un espacio de diálogo que puede transformar la relación entre las partes y su propia visión del conflicto, lo que contribuye a reducir la cultura litigiosa aún en el evento en que éstas decidan no conciliar.

En conclusión, los fines buscados por el legislador con la conciliación prejudicial obligatoria son legítimos e importantes desde el punto de vista constitucional (se resalta por la Sala)⁷⁸.

⁷⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-1195 del 15 de noviembre de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y Marco Gerardo Monroy Cabra.

14.7 Teniendo en cuenta que el intento de la conciliación extrajudicial como requerimiento de procedibilidad pretende descongestionar los despachos judiciales, y que solamente se someta a conocimiento del aparato jurisdiccional los aspectos del conflicto en los que sus partes no hubiesen podido llegar a un acuerdo, de manera que los asuntos “*secundarios*” en los que coincidan se descarten *ab initio* del litigio que se comience y por consiguiente, se logre disminuir el tiempo que éstos se tardarían en fallarse, para la Sala es claro que así como tal requisito se exige para el momento de presentación de la demanda e iniciación del proceso, es igualmente necesario para formular peticiones nuevas que se quieran adicionar al libelo introductorio que corresponda.

14.8 En efecto, con la finalidad de lograr la descongestión de la administración de justicia y que únicamente los puntos de una controversia que ameriten poner en movimiento el aparato jurisdiccional lleguen al mismo, lo que haría que sus lapsos de tramitación a su vez sean más cortos en favor de la eficiencia de la administración de justicia, se observa que respecto de cualquier solicitud que corresponda a la naturaleza de los medios de control de nulidad y restablecimiento del derecho, de reparación directa y de controversias contractuales, e incluso, de los asuntos civiles en los que proceda la conciliación extrajudicial, debe intentarse llegar a un acuerdo de dicha índole previamente a elevarla ante la jurisdicción, sin importar el momento dentro del trámite procedimental en que esto se haga, es decir, al momento de incoar el proceso judicial con la presentación de una demanda o al instante en que ésta se puede reformular, toda vez que así como ocurre en relación con la verificación de la existencia de la caducidad de la acción, entre esas dos situaciones no hay diferencia alguna a la luz de los objetivos indicados que se pretendieron lograr con la institución de la figura de la procedibilidad de la acción.

14.9 Con observancia de que con la obligatoriedad de la conciliación extrajudicial se intenta depurar de peticiones innecesarias las contiendas que puedan iniciarse ante los diferentes operadores judiciales en la mayor medida posible, para efectos de que entre otras finalidades, se descongestione la administración de justicia y los interregnos de duración de los procesos disminuya, es claro que dicho requisito de procedibilidad debe verificarse en cualquier momento en que se busque manifestar una pretensión que pueda llegar a ocupar la atención de la jurisdicción y conlleve a congestionarla, por lo que antes de

formularla, el accionante respectivo debe propender por darle el trámite pertinente con anterioridad a elevarla.

14.10 La anterior hermenéutica derivada de la interpretación sistémica del ordenamiento jurídico igualmente tiene un sustento lógico, habida cuenta de que sería incoherente colegir como factible el manifestar una demanda con algunas pretensiones frente a las que se cumplió el requisito de procedibilidad de la conciliación extrajudicial, y en forma posterior a que ésta sea admitida, añadir nuevas pretensiones sin agotar tal requisito, en tanto ello se podría constituir en una maniobra para excepcionarse a voluntad del cumplimiento de la exigencia de procedibilidad establecida por la ley de manera general y objetiva para todas los medios de control que pueden utilizarse en ejercicio del derecho de acción.

14.11 Ahora bien, conviene señalar que el hecho de que se exija la verificación del requisito de procedibilidad para el momento de reformar la demanda no se configura en una carga imposible de cumplir y tampoco hace fútil la posibilidad de adicionar el libelo introductorio, habida cuenta de que (i) entre la admisión de la demanda, la fijación de los gastos procesales, su pago por la parte demandante, la notificación del auto admisorio a los integrantes del extremo pasivo del litigio y el período de diez días de fijación en lista, existe un lapso lo suficientemente amplio para que se intente ventilar la conciliación extrajudicial de las pretensiones que se quieran añadir, máxime cuando se destaca que los gastos procesales deben ser cancelados por la parte demandante, de lo cual depende que se pueda continuar con las demás instancias del procedimiento aludido, y (ii) en caso de que no se alcance a agotar dicho requisito de procedibilidad antes de que fenezca el período de fijación en lista correspondiente, el actor respectivo puede iniciar otro proceso mediante la presentación de otra demanda con las peticiones que quería añadir y respecto de las cuales ya hubiese cumplido con la carga que le impuso el ordenamiento jurídico para ello, para posteriormente juntar los dos procedimientos en uno mediante la figura de acumulación de procesos o, simplemente esperar a que en cada trámite se profiera la decisión correspondiente.

14.12 Finalmente, cabe destacar que en el evento en que se incumpla la tramitación de la conciliación extrajudicial, sea al momento de presentar la demanda o al instante en que intente su reforma y agregación, se debe aplicar la consecuencia establecida en el ordenamiento jurídico para ello, de tal forma que las pretensiones respecto de las que no se intente llegar a un acuerdo conciliatorio

antes de su manifestación deberán ser rechazadas de plano cuando los procesos en los que se eleven se rijan por la Ley 640 de 2001, de conformidad con su artículo 36⁷⁹, mientras que si se formulan en vigencia de la Ley 1437 de 2011 - CPCA-, sólo procederá su inadmisión dado que dicha situación no se encuentra en las causales de rechazo, a la luz del artículo 169⁸⁰ *ibídem*.

15 En el **caso concreto**, se debe tener en cuenta que los accionantes correspondientes, en ejercicio de su derecho de acción, presentaron demanda a través del medio de control de reparación directa el 21 de enero de 2009, con ocasión del fallecimiento del señor Julio César Palacio Botero que tuvo lugar el 18 de febrero de 2007 en un accidente aéreo, libelo introductorio que fue admitido en contra de la Aeronáutica Civil y la Corporación Club de Aviación Deportiva de Caldas “AVIADEC”, con el objeto de determinar la incidencia de sus comportamientos en la generación del daño aludido.

15.1 Posteriormente, el 11 de mayo de 2010, luego de que se admitiera la demanda, se iniciara el proceso de la referencia y mientras el asunto se encontraba fijado en lista, dichos demandantes intentaron adicionar y acumular nuevas pretensiones a su libelo introductorio, comoquiera que pidieron la indemnización de los “*perjuicios a la vida de relación*” que les fueron causados y, buscaron que se integraran varios sujetos a la parte pasiva del litigio con el objeto de que también respondieran solidariamente por el daño ocasionado, a saber: el departamento del Caldas como persona jurídica de derecho público y a varias personas naturales -el propietario de la aeronave accidentada que se encontraba

⁷⁹ “La ausencia del requisito de procedibilidad de que trata esta ley, dará lugar al rechazo de plano de la demanda”. Al respecto, cabe indicar que en la Ley 640 de 2001 se estableció inicialmente la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad, no obstante lo cual la misma no comenzó a operar desde ese entonces para la jurisdicción de lo contencioso administrativo en consideración a que el Ministerio de Justicia y del Derecho no determinó su entrada en vigencia en los términos del artículo 42 de la Ley 640 de 2001, lo cual si ocurrió, como se afirmó, a partir de la vigencia de la Ley 1285 de 2009 y el Decreto 1716 de la misma anualidad”.

⁸⁰ “Se rechazará la demanda y se ordenará la devolución de los anexos en los siguientes casos:

1. Cuando hubiere operado la caducidad.
2. Cuando habiendo sido inadmitida no se hubiere corregido la demanda dentro de la oportunidad legalmente establecida.
3. Cuando el asunto no sea susceptible de control judicial.” Al respecto, esta Corporación ha señalado: “El Tribunal Administrativo de Cundinamarca consideró que de conformidad con el artículo 36 de la Ley 640 de 2001, la consecuencia de no haber agotado el requisito de la conciliación es causal de rechazo de la demanda. Sin embargo debe tenerse en cuenta que la presente acción fue incoada en vigencia de la Ley 1437 de 2011, y que por ser ley especial y posterior en asuntos contencioso administrativos prevalece sobre las disposiciones de la Ley 640 de 2001. // (...) Como puede observarse la falta del requisito de conciliación prejudicial no está enunciada dentro de las causales de **rechazo** de plano de la demanda, motivo por el cual su consecuencia deberá ser la **inadmisión** de la misma, a fin de que la parte actora acredite el cumplimiento de tal requisito, so pena de rechazo” (resaltado del original). Consejo de Estado, Sección Primera, auto del 2 de mayo de 2013, exp. 25000-23-41-000-2012-00260-01, C.P. Guillermo Vargas Ayala.

afiliada a AVIADEC, y los herederos del piloto que manejaba dicho medio de transporte y que también falleció en el incidente-.

15.2 Con ocasión de las anteriores adiciones, el Tribunal *a quo*, teniendo en cuenta el presupuesto procesal de la caducidad de la acción, mediante auto del 16 de septiembre del año en comento decidió rechazar las pretensiones que versaban sobre la integración de nuevos demandados, dado que ya había vencido el término establecido legalmente para demandarlos, no obstante lo cual, contradictoriamente resolvió admitir las pretensiones tendientes a obtener el resarcimiento del detrimento denominado como “*daño a la vida de relación*”, dado que (i) los demandantes ya habían ejercido su derecho de acción; (ii) no se modificaba la *causa petendi* de la demanda, y (iii) tampoco había una mutación de quienes se habían visto involucrados en el litigio.

15.3 En este punto, no se puede perder de vista que de conformidad con la unificación que se efectúa en esta providencia según los razonamientos pertinentes, la presentación de ciertas pretensiones no interrumpe el término de caducidad objetivamente establecido que se computa hasta su finalización, de manera que el hecho de que un demandante manifieste ciertas solicitudes en tiempo no lo posibilita a que posteriormente, cuando caduque su derecho de acción, manifieste otras peticiones sobre las cuales guardó silencio durante el interregno en el que ese derecho le estaba habilitado, de lo que se sigue que el requisito de caducidad de la acción deba verificarse tanto al momento de presentación de la demanda como al instante en el que la misma se adicione, sin importar que se intenten agregar nuevos demandantes, demandados u objetos de discusión.

15.4 Teniendo en cuenta lo anterior, es evidente que no le era factible al Tribunal *a quo* señalar que para admitir la adición de los “*perjuicios de daño a la vida de relación*” no había que tener miramiento alguno respecto del término de caducidad de la “*acción*” de reparación directa, en consideración a que “*el derecho de acción ya ha sido ejercido con antelación y dentro del término de caducidad*” respectivo, y luego rechazar las pretensiones elevadas en contra de los nuevos demandados en relación con quienes sí se consideró caducada la oportunidad para demandar, habida consideración de que para el momento en que se intentó reformular la demanda, el interregno que los demandantes tenían para elevar sus pretensiones contempladas en los medios de control de lo contencioso

administrativo ya había transcurrido, de tal forma que no sólo se debieron rechazar aquéllas referentes a quienes entrarían a conformar la parte pasivo del litigio, sino todas las solicitudes manifestadas.

15.5 En efecto, si bien los integrantes de la parte demandante del *sub judice* acudieron a la administración de justicia en tiempo el 21 de enero de 2009 para que se resolvieran las peticiones que elevaron en ese instante, esto es, dentro de los dos años fijados a nivel normativo, teniendo en cuenta que el señor Julio César Palacio Botero falleció el 18 de febrero de 2007, lo cierto es que para cuando allegaron el escrito de corrección y adición nuevas pretensiones a su favor el 11 de mayo de 2010, el término de caducidad de la acción en relación con dichas pretensiones enmarcadas dentro del medio de control de reparación directa había culminado, por cuanto ya habían transcurrido aproximadamente 3 años y dos meses a partir de los hechos que produjeron la defunción aludida, motivo por el cual las mismas debieron rechazarse de conformidad con lo dispuesto por el artículo 143⁸¹ del C.C.A.

15.6 Ahora bien, frente al argumento sobre la debida conformación del contradictorio expresada por los demandantes para que se omita el estudio de la caducidad de la acción, se advierte, tal como se explicó con anterioridad, que las partes del presente asunto de responsabilidad extracontractual se conforman de litisconsortes facultativos y no de litisconsortes necesarios -ver párrafos 13.34 a 13.37-, por lo que dicha argumentación no se encuentra llamada a prosperar.

15.7 En cualquier caso, comoquiera que respecto de ninguna de las pretensiones que se pretendieron añadir al libelo introductorio se intentó el trámite de la conciliación extrajudicial, esto es, que respecto de ellas no se agotó el requisito de procedibilidad, es evidente que procedía su rechazo, en tanto este proceso se rige por las previsiones de la Ley 640 de 2001 en consideración a que se inició con antelación a la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011 -ver párrafos 14 a 14.12-.

15.8 Con observancia de lo expuesto, sin perjuicio de que en la decisión de

⁸¹ “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 cinco (5) días. Si así no lo hiciera, se rechazará la demanda. Se rechazará de plano la demanda cuando haya caducado la acción”.

primera instancia se imponía haber denegado toda las peticiones adicionales solicitadas por los actores, comoquiera que no se cumplieron con los presupuestos procesales consistentes en la ausencia de caducidad de la acción y el agotamiento del requisito de procedibilidad de la conciliación extrajudicial, lo cierto es que en consideración a que dicha decisión únicamente fue apelada por los demandantes, no resulta factible modificar su contenido para agravar su situación jurídica en virtud del principio de la *non reformatio in pejus* que se desprende de lo contemplado en el artículo 31⁸² de la Constitución Política, razón por la cual, si bien no se accederá a los argumentos expuestos en el medio de impugnación para agregar nuevos demandados, no se alterará el auto apelado en el sentido de que se rechace la adición del nuevo objeto del litigio consistente en que se indemnice “*los perjuicios a la vida de relación*” irrogados.

15.9 Ciertamente, sin perjuicio de era factible estudiar de oficio los aludidos presupuestos procesales -ver párrafo 7 y 7.1-, se observa que el modificar el auto del 23 de septiembre de 2010, para rechazar la adición de una pretensión que se admitió en beneficio de los actores, implicaría empeorar sus condiciones como apelantes únicos, de manera que en cuanto a ese aspecto, tal determinación quedará incólume.

15.10 No obstante lo anterior, en la medida en que en la providencia aludida se omitió precisar si se admitían la agregación de pruebas pedida por los accionantes, la misma será modificada en ese sentido.

En merito de la expuesto, se

RESUELVE

PRIMERO: UNIFICAR Y ADOPTAR la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado en relación con (i) la necesidad de verificar el fenómeno procesal de la caducidad respecto de todas las nuevas pretensiones que se eleven en ejercicio del derecho de acción, cuando ello suceda en el marco de la presentación de un escrito de adición de una demanda inicialmente interpuesta, y (ii) la exigencia de agotar el requisito de procedibilidad establecido en la ley consistente en la conciliación extrajudicial, tanto respecto de las pretensiones de la

⁸² “*Toda sentencia judicial podrá ser apelada o consultada, salvo las excepciones que consagre la ley.//El superior no podrá agravar la pena impuesta cuando el condenado sea apelante único*”.

demanda como en cuanto de aquellas que se formulen mediante un escrito de adición del libelo introductorio, de conformidad con la parte motiva de la presente providencia.

SEGUNDO: MODIFICAR el auto apelado del 16 de septiembre de 2010, proferido por el Tribunal Administrativo de Risaralda y, en su lugar, se dispone:

PRIMERO: RECHAZAR la adición de la demanda en cuanto a la integración a la parte pasiva de la litis del departamento del Caldas y de los señores Hernán Duque Duque, Otilia Alarcón de Pineda, Carlos Eduardo Pineda, Carlos Francelides Pineda Alarcón, Nora o Nohora Deissi Pineda Alarcón, Nelly o Noly Otilia Pineda Alarcón y Blanca Janeth Pineda Alarcón.

SEGUNDO: ADMITIR las pretensiones referentes a la indemnización de los detrimentos denominados en la demanda como “*perjuicios a la vida de relación*”.

TERCERO: ADMITIR la corrección de la demanda en cuanto a la nueva solicitud de pruebas.

CUARTO: NOTIFICAR PERSONALMENTE a los representantes legales de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil y de la Corporación Club de Aviación Deportiva de Caldas “*AVIADEC*”, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 149, 207 y 208 del C.C.A., en los términos del artículo 150 *ibídem*.

QUINTO: FIJAR en lista por el término de diez (10) días.

TERCERO: Las anteriores órdenes se cumplirán por el Tribunal de origen, Corporación que adoptará las decisiones que fueren necesarias para dar cumplimiento a la presente decisión.

CUARTO: En firme esta providencia, **DEVOLVER** el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

RAMIRO PAZOS GUERRERO
Presidente de la Sala

STELLA CONTO DÍAZ DEL CASTILLO
Magistrada

GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE
Magistrado

JAIME ORLANDO SANTOFIMIO G.
Magistrado

DANILO ROJAS BETANCOURTH
Magistrado

MARTA NUBIA VELÁZQUEZ R.
Magistrada

HERNÁN ANDRADE RINCÓN
Magistrado

CARLOS ZAMBRANO BARRERA
Magistrado

ACLARACIÓN DE VOTO DEL DOCTOR GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE

REFORMA DE LA DEMANDA - Para adicionar pretensiones o demandados es necesario que no haya operado el fenómeno de la caducidad / **SOLIDARIA PASIVA** - La víctima del daño puede demandar en reparación directa la indemnización de perjuicios frente a cualquiera de los responsables, según su arbitrio / **SOLIDARIDAD PASIVA** - El pago parcial de los perjuicios por uno de los deudores solidarios no impide a la víctima pedir oportunamente su pago total frente a los otros deudores solidarios / **SOLIDARIDAD PASIVA** - El deudor solidario que extingue la obligación se subroga al acreedor.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN TERCERA

Consejero ponente: DANILO ROJAS BETANCOURTH

Radicación número: 66001-23-31-000-2009-00056-01(40077)

Actor: MARÍA ANGÉLICA YATE LÓPEZ Y OTROS

Demandado: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE AERONAÚTICA CIVIL Y OTRO

Referencia: ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA

REFORMA DE LA DEMANDA-Para adicionar pretensiones o demandados es necesario que no haya operado el fenómeno de la caducidad. SOLIDARIA PASIVA-La víctima del daño puede demandar en reparación directa la indemnización de perjuicios frente a cualquiera de los responsables, según su arbitrio. SOLIDARIDAD PASIVA-El pago parcial de los perjuicios por uno de los deudores solidarios no impide a la víctima pedir oportunamente su pago total frente a los otros deudores solidarios. SOLIDARIDAD PASIVA-El deudor solidario que extingue la obligación se subroga al acreedor.

ACLARACIÓN DE VOTO

Con la providencia del 25 de mayo de 2016, la Sala unificó la jurisprudencia de la Sección Tercera para precisar que la reforma a la demanda de reparación directa con la inclusión de nuevas pretensiones o la adición de demandados sólo es posible cuando no ha operado el fenómeno de la caducidad, pues la presentación de la demanda no suspende ese término para adicionar las súplicas, ni para modificar la parte demandada. Aunque comparto esa decisión, aclaro el voto por las razones que paso a exponer:

1. El artículo 2344 del CC prevé que si una culpa o delito ha sido cometido por dos o más personas, cada una de ellas será solidariamente responsable de todo perjuicio proveniente del mismo delito o culpa. A su vez, el artículo 1571 del CC dispone que el acreedor podrá dirigirse contra todos los deudores solidarios conjuntamente, o contra cualquiera de ellos a su arbitrio, sin que por esto pueda oponérsele el beneficio de división. Esta solidaridad pasiva persigue que el pago no pueda dividirse en partes, sino que debe efectuarse *in integrum* por cada deudor y para cada acreedor.

Por ello, a través del proceso de reparación directa la víctima del daño puede pedir la indemnización de todos los perjuicios sufridos con la demanda presentada contra uno o algunos de los responsables del daño.

2. Ahora, el artículo 1572 del Código Civil prescribe que la demanda intentada por el acreedor contra alguno de los deudores solidarios, no extingue la obligación solidaria de ninguno de ellos, sino en la parte que hubiere sido satisfecha por el demandado. De ahí que la víctima del daño podrá perseguir la indemnización de los perjuicios insatisfechos, a través del proceso de reparación directa, frente a los otros deudores solidarios, siempre y cuando la demanda se formule oportunamente, conforme al artículo 136.8 del CCA, retomado por el literal i del numeral 2° del artículo 164 del CPACA.

3. Según el inciso 1 del artículo 1579 del Código Civil el deudor solidario que ha pagado la deuda o la ha extinguido por alguno de los medios equivalentes al pago, queda subrogado en la acción del acreedor con todos su privilegios y seguridades, pero limitada respecto de cada uno de los codeudores a la parte o cuota que tenga este codeudor con la deuda. De modo que, el deudor que extingue todas las obligaciones solidarias se subroga al acreedor; pero las obligaciones de sus codeudores para con él se transforman en conjuntas (artículo 1668 #3 CC).

En consecuencia, el demandado en reparación directa -condenado a la totalidad de los perjuicios causados a la víctima y que los ha pagado- puede repetir contra los deudores solidarios que no fueron demandados por la víctima, aunque sólo en la cuota parte que le corresponda a cada uno. Asimismo, queda sometido a las normas que sobre caducidad para intentar el medio de control que establezcan las leyes especiales que reglamentan lo relativo a dicho crédito⁸³.

GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE

⁸³ Cfr. Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, sentencia del 27 de septiembre de 1943, LVI, 163.