

MEDIO DE CONTROL PROCEDENTE - No se hace necesario enunciarlo / MEDIO DE CONTROL PROCEDENTE - Se determina por el contenido de la pretensión formulada y no por la enunciación

[A] la luz de las disposiciones del nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, ya no es necesario enunciar la acción contencioso administrativa que se va a ejercer ante la jurisdicción, pues lo que la determina es el contenido de la pretensión formulada y no la enunciación que de aquella haga el demandante, entre otras razones porque la nueva codificación quiere eliminar la práctica nociva de que los funcionarios judiciales se inhiban de fallar de mérito las controversias sometidas a su conocimiento, cuando el demandante dé una denominación equivocada a la acción promovida, por consiguiente, hoy por hoy no constituye un requisito formal determinar la acción o medio de control en la solicitud de conciliación extrajudicial ni en el escrito de demanda y menos si se tiene en cuenta que, según las pretensiones que se formulen, el juez deberá imprimirle el trámite que corresponda y verificar la oportunidad de la acción con base en los mismos pedimentos. **NOTA DE RELATORÍA:** Consultar Auto del Consejo de Estado, Sección Tercera, del 3 de junio de 2015, exp. 53825

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011

MEDIO DE CONTROL PROCEDENTE - Lo determina la causa del perjuicio / JUEZ CONTENCIOSO - Debe identificar el medio de control procedente

[S]i la causa de los perjuicios es una decisión de la administración que crea, modifica o extingue una relación jurídica particular y concreta, es decir, un acto administrativo, la acción o medio de control procedente es la de nulidad y restablecimiento del derecho. Si, por el contrario, la causa del daño es un hecho de la administración, una omisión, una operación administrativa o la ocupación de un inmueble, la acción o medio de control procedente es la de reparación directa y los presupuestos para su ejercicio serán los que establezca el ordenamiento jurídico para tal efecto. Lo anterior resulta relevante comoquiera que, se reitera, sin perjuicio de la escogencia discrecional del extremo demandante, el juez debe identificar el medio de control procedente en cada caso concreto para imprimirle el trámite que corresponda, de conformidad con el artículo 171 del C.P.A.C.A., para lo cual, además, deberá verificar que aquél no haya caducado, pues, de lo contrario, deberá proceder a su rechazo.

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 - ARTICULO 171

ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA - Derecho fundamental

en relación con el concepto y alcance del derecho fundamental al acceso a la administración de justicia, en especial con el deber del operador judicial de interpretar las normas jurídicas en el sentido que resulten más favorables al logro y realización del derecho sustancial y de los derechos fundamentales (...) Por razón de su vinculación directa con el debido proceso y con otros valores constitucionales como la dignidad, la igualdad y la libertad, el acceso a la administración de justicia se define también como un derecho medular, de contenido múltiple o complejo, cuyo marco jurídico de aplicación compromete, en un orden lógico: (i) el derecho de acción o de promoción de la actividad jurisdiccional, el cual se concreta en la posibilidad que tiene todo sujeto de ser parte en un proceso y de utilizar los instrumentos que allí se proporcionan para plantear sus pretensiones al Estado, sea en defensa del orden jurídico o de sus intereses particulares; (ii) el derecho a que la promoción de la actividad jurisdiccional concluya con una decisión de fondo en torno a las pretensiones que han sido planteadas; (iii) el derecho a que existan procedimientos adecuados, idóneos y

efectivos para la definición de las pretensiones y excepciones debatidas; (iv) el derecho a que los procesos se desarrollen en un término razonable, sin dilaciones injustificadas y con observancia de las garantías propias del debido proceso y, entre otros, (v) el derecho a que subsistan en el orden jurídico una gama amplia y suficiente de mecanismos judiciales -acciones y recursos- para la efectiva resolución de los conflictos. (...) en virtud de los referidos principios pro damnato y pro actione, así como con el propósito de garantizar la efectividad del derecho fundamental de acceso a la administración de justicia, en caso de duda en la configuración o no de la caducidad del medio de control debe admitirse la demanda.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN TERCERA

SUBSECCIÓN A

Consejero ponente: CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA

Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de febrero de dos mil dieciséis (2016)

Radicación número: 25000-23-36-000-2015-01000-01(55246)

Actor: ALESSANDRO CORRIDORI

Demandado: SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA

Referencia: CADUCIDAD DEL MEDIO DE CONTROL DE REPARACIÓN DIRECTA

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra el auto del 21 de mayo de 2015, proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante el cual se rechazó la demanda por caducidad de la acción.

ANTECEDENTES

La demanda

Mediante escrito presentado el 28 de abril de 2015, el señor Alessandro Corridori, por intermedio de apoderado judicial, formuló demanda en ejercicio de la acción de reparación directa contra la Superintendencia Financiera de Colombia, con el fin de que se le declare administrativamente responsable de *“los perjuicios materiales y morales causados al señor ALESSANDRO CORRIDORI y a su sociedad INVERTACTICAS S.A.S., por falla del servicio o de la administración, con relación a la forma como*

permitió la negociación de la especie y liquidación de las operaciones Repo incumplidas sobre la especie Fabricato, pese a las solicitudes de protección de los derechos de mi cliente formuladas en su momento”¹.

Como fundamento fáctico de la demanda se señaló, en síntesis, que el señor Alessandro Corridori estructuró un negocio de numerosas acciones de la empresa Fabricato S.A., esperando la recuperación efectiva del emisor y la valorización de sus valores. Sobre las mismas, se realizaron diferentes operaciones repo con Interbolsa S.A.

Se dijo en la demanda que, con ocasión de la difícil situación que afrontó en 2012, Interbolsa entró en cesación de pagos, lo que obligó a la intervención directa de la Superintendencia Financiera de Colombia, la cual, el 2 de noviembre de 2012, mediante Resolución 1795, ordenó la toma de posesión de bienes, haberes y negocios de esa comisionista de bolsa y luego, el 7 de esos mismos mes y año, mediante Resolución 1812, dispuso la liquidación forzosa de esta misma sociedad.

En la demanda se agregó lo siguiente:

“Así las cosas, en el mes de noviembre de 2012, la SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA ordenó la suspensión del proceso de compensación y liquidación de todas las operaciones repo pendientes de cumplir en el mercado de valores de nuestro país e igualmente ordenó la suspensión de las negociaciones sobre la especie FABRICATO S.A., con el fin de que el agente liquidador, el administrador del sistema de negociación, los depósitos centralizados de valores y las partes activas y pasivas de las operaciones repo contaran con la información necesaria en cuanto a los deberes, derechos y obligaciones derivadas de las mencionadas operaciones.

(...)

“Teniendo en cuenta la compleja situación que se estaba presentando particularmente con el señor ALESSANDRO CORRIDORI y su empresa –INVERTACTICAS S.A.S.-, éste dirigió una comunicación al doctor GERARDO HERNÁNDEZ CORREA, SUPERINTENDENTE FINANCIERO DE COLOMBIA, en el cual: (i) Se le describió brevemente lo acontecido sobre la especie FABRICATO S.A., (...) (ii) Se llamó su atención sobre los nefastos efectos que tales medidas venían generando sobre la cotización de la especie; (...) (iii) Se le advirtió sobre la afectación que sufrirían sus agentes e inversionistas, dentro de estos el mismo señor CORRIDORI, si la SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA no intervenía oportunamente (...).

(...)

¹ FI. 3. C. 1.

“El día 20 de febrero de 2013 el doctor GIOVANNI GUTIERREZ SANCHEZ, en su calidad de apoderado del señor ALESSANDRO CORRIDORI y de la sociedad INVERTACTICAS S.A.S., dirigió una comunicación al señor Superintendente Financiero de Colombia en ejercicio del Derecho de Petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política de Colombia, en el que solicitó que, dentro del ámbito de sus competencias y en atención a las medidas administrativas y de investigación que le fueron asignadas, una vez informado el resultado de la valoración sobre FABRICATO S.A.: (i) se adoptara un seguimiento detallado de operaciones que se efectuaran sobre dicha especie; (ii) se tomaran las medidas conducentes y tendientes a prevenir el actuar regular de miembros de la Bolsa de Valores de Colombia S.A. o sus clientes y (iii) se fuera informando al público en general, con más detalle y precisión, la realidad de la situación que se vivía en dicho momento, la forma como se adelantarían tales procesos y las consecuencias que se podrían derivar de una venta a precios inadecuados, frente a sus posiciones y las de los repeadores (sic) pasivos e, igualmente, dentro de la órbita de sus competencias, se ordenaran, solicitaran y adoptaran las medidas efectivas conducentes a proteger la prenda general de los acreedores y el patrimonio de los deudores dentro del proceso de intervención y liquidación ordenado de las sociedades INTERBOLSA S.A. HOLDING e INTERBOLSA S.A. SOCIEDAD COMISIONISTA DE BOLSA.

(...)

“Lo anterior por cuanto consideraba necesario que los efectos nefastos de la inoportuna acción de la SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA se frenaran inmediatamente, máxime si se tenía en cuenta que, de no hacerlo, la pérdida total del patrimonio del señor CORRIDORI sería prácticamente un hecho, como en efecto ocurrió.

“Teniendo en cuenta el desatino de la valoración ordenada por la SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA y la inmensa gravedad que éste revestía para los partícipes del mercado, en especial para los repeadores (sic) activos y pasivos de la especie, en la misma carta del 20 de febrero de 2013 se solicitó una MEDIDA CAUTELAR consistente en aplazar el término establecido para la reanudación de las negociaciones (1 de marzo de 2013), hasta tanto se hicieran públicos los informes de valoración de la acción y empresa FABRICATO efectuados por las firmas MERRILL LYNCH – BANK OF AMERICA y METROPOLITAN CAPITAL (que eran muy superiores y hacían referencias a su real valor patrimonial), y hasta tanto se ordenara, practicara y publicara de parte de SBI BANCA DE INVERSIÓN un estudio en similares circunstancias a aquellos, que establecieran no sólo un presunto y subjetivo valor de la acción en el mercado de valores, sino el valor real patrimonial y comercial de FABRICATO S.A.

(...)

“Producto de la conducta omisiva de la SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA al no actuar frente a la atípica y nefasta situación que vivía el mercado, al desatender sin fundamento alguno nuestras peticiones de protección de los derechos de los inversionistas (...) al no intervenir oportunamente para que el público conociera la verdadera situación y valor de la acción de FABRICATO S.A. de forma que se evitara la caída injustificada de una especie cuando sus niveles de apalancamiento eran gigantescos y de la conducta omisiva plena frente al irregular actuar de los agentes partícipes en el mercado de valores; la cotización de la especie llegó a niveles mínimos, generando injustamente para los inversionistas y en especial para ALESSANDO CORRIDORI y su empresa INVERTACTICAS S.A.S. la pérdida total de sus portafolios, llegando incluso a terminar adeudando cantidades absurdas de dinero (...)”²

Auto apelado

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca rechazó la demanda, mediante auto proferido el 21 de mayo de 2015, pues, en su opinión, operó el fenómeno jurídico de la caducidad de la acción.

Al respecto, manifestó que la causa del daño alegado son unos actos administrativos del 2 y 9 de noviembre de 2012 (oficios 2012094954-039 y 2012094954-182), proferidos por la Superintendencia Financiera de Colombia, que ordenaron la suspensión de las negociaciones sobre la acción de Fabricato S.A.

Consideró que, siendo actos administrativos los causantes del daño, los mismos debían ser demandados a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho; en ese sentido, señaló que, como las decisiones eran de los días 2 y 9 de noviembre de 2012, el actor contaba con plazo hasta el 3 y el 20 de marzo del 2013 para presentar la demanda y, sin embargo, la misma se radicó el 28 de abril de 2015, es decir, según el *a quo*, fuera del tiempo pertinente para hacerlo.

El Tribunal de primera instancia agregó que, en caso de que se considerara que el daño se produjo por la omisión en que habría incurrido la entidad demandada respecto de Fabricato S.A., tal circunstancia se dio con la expedición de las medidas antes reseñadas (de 2 y 9 de noviembre de 2012). En ese orden, el término de caducidad de la acción de reparación directa se vencía el 20 de noviembre del 2014 y, como tanto la solicitud de conciliación como la demanda se presentaron con

² Fls. 2-43 C. 1.

posterioridad a esa fecha (18 de febrero y 28 de abril de 2015, respectivamente), también en este evento estaría caducada la aludida acción³.

Recurso de apelación

Inconforme con la decisión anterior, la parte demandante presentó recurso de apelación, en los siguientes términos:

“Es pertinente aclarar nuevamente que nunca hemos afirmado que los actos administrativos fueron los causantes del daño, ni que se consideraban ilegales, por lo que la acción de nulidad y restablecimiento del derecho no es el medio de control idóneo para demandar a la Superintendencia Financiera de Colombia en el presente caso. Lo que se propende es por la reparación de un daño antijurídico, producido por la omisión de un agente del Estado.

(...)

“Si revisamos el texto de la demanda, se podrá verificar que la Superintendencia Financiera de Colombia tuvo margen de acción como mínimo hasta el 1 de marzo de 2013, fecha en la cual se reanudaron las negociaciones de la especie Fabricato, reanudación que termina generando el daño para mi cliente en la medida en que es la que hace que el precio de esta caiga de forma impresionante. Incluso su actuar podía desplegarse tiempo después, en la medida en que hubo operaciones que se realizaron y liquidaron con posterioridad.

“Recordemos entonces que, (sic) lo que siempre se solicitó fue que la Superintendencia Financiera de Colombia, antes de la reanudación de la negociación de la especie, actuara evitándola hasta que se aclarara el estudio de valoración realizado por SBI Banca de Inversión S.A., se publicaran otros ya efectuados por expertos del mercado que daban fe de que el valor de la especie se ubicaba por encima de los NOVENTA PESOS MONEDA LEGAL COLOMBIANA (\$90.00 M/L) y de adoptarse (sic) mecanismos que protegieran los derechos de los inversionistas, en especial el del señor Corridori, lo que nunca aconteció.

(...)

“Teniendo en cuenta que por el no (sic) actuar de la Superintendencia Financiera de Colombia se concretó la omisión que generó el daño desde del (sic) 1 de marzo del año 2013, dado que a partir de ese momento se presentó una caída sustancial del precio de la acción de Fabricato, lo que causó el detrimento patrimonial del señor Alessandro

³ Fls. 46-47 C. Ppal.

Corridori, siguiendo las disposiciones del Consejo de Estado, se debe entender que el término de caducidad empieza a correr desde el día 2 de marzo de (sic) año 2013, día siguiente a la ocurrencia del daño”⁴.

CONSIDERACIONES

Ab initio conviene advertir que, a la luz de las disposiciones del nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, ya no es necesario enunciar la acción contencioso administrativa que se va a ejercer ante la jurisdicción, pues lo que la determina es el contenido de la pretensión formulada y no la enunciación que de aquella haga el demandante, entre otras razones porque la nueva codificación quiere eliminar la práctica nociva de que los funcionarios judiciales se inhiban de fallar de mérito las controversias sometidas a su conocimiento, cuando el demandante dé una denominación equivocada a la acción promovida⁵; por consiguiente, hoy por hoy no constituye un requisito formal determinar la acción o medio de control en la solicitud de conciliación extrajudicial ni en el escrito de demanda y menos si se tiene en cuenta que, según las pretensiones que se formulen, el juez deberá imprimirle el trámite que corresponda y verificar la oportunidad de la acción con base en los mismos pedimentos⁶.

Por otra parte, esta Sección del Consejo de Estado, en reiterada jurisprudencia, ha dicho que la causa de los perjuicios determina cuál es la acción procedente:

“La Sala ha indicado⁷, con relación a la debida escogencia de la acción, que para determinar cuál de ellas es la procedente, en cada caso particular debe tenerse en cuenta la causa de los perjuicios reclamados, es decir, si ella proviene de la expedición de un acto administrativo que se presume legal, la acción correspondiente será la

⁴ Fls.50-59 C. Ppal.

⁵ Ver: Gaceta del Congreso 264 del 27 de mayo de 2010.

⁶ Al respecto, ver: Consejo de Estado, Sección Tercera, M.P. Olga Mélida Valle de De La Hoz, auto del 3 de junio de 2015 (expediente 53825).

⁷ Sobre el particular pueden consultarse, entre otros, los autos del 30 de septiembre de 2004 (expediente 26.101), del 5 de noviembre de 2003 (expediente 24.848) y del 19 de febrero de 2004 (expediente 25.351).

de nulidad y restablecimiento del derecho contemplada en el artículo 85 del C.C.A., por cuanto es la demostración de la ilegalidad del acto y su consecuente declaración de nulidad lo que torna en antijurídico el daño causado con el mismo, en tanto que, si los perjuicios se derivan de un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de un inmueble, la acción pertinente para reclamar indemnización, (sic) es la de reparación directa consagrada en el artículo 86 de esa misma codificación.

“Es decir que la acción de reparación directa no es procedente cuando existen actos administrativos que se consideran ilegales y decidieron en sede administrativa la situación que se discute ante la jurisdicción, por cuanto la declaración de voluntad de la administración está amparada por la presunción de legalidad, cuyos fundamentos jurídicos, en tanto estén vigentes, no permiten estimar que existe un daño antijurídico indemnizable, so pena de contradecir el principio de contradicción (sic)”⁸.

Así las cosas, si la causa de los perjuicios es una decisión de la administración que crea, modifica o extingue una relación jurídica particular y concreta, es decir, un acto administrativo, la acción o medio de control procedente es la de nulidad y restablecimiento del derecho.

Si, por el contrario, la causa del daño es un hecho de la administración, una omisión, una operación administrativa o la ocupación de un inmueble, la acción o medio de control procedente es la de reparación directa y los presupuestos para su ejercicio serán los que establezca el ordenamiento jurídico para tal efecto.

Lo anterior resulta relevante comoquiera que, se reitera, sin perjuicio de la escogencia discrecional del extremo demandante, el juez debe identificar el medio de control procedente en cada caso concreto para imprimirle el trámite que corresponda, de conformidad con el artículo 171 del C.P.A.C.A., para lo cual, además, deberá verificar que aquél no haya caducado, pues, de lo contrario, deberá proceder a su rechazo.

Caso concreto

En el presente asunto, las pretensiones de la demanda están encaminadas a obtener el resarcimiento de los perjuicios causados por la Superintendencia Financiera de Colombia, pues omitió proteger los intereses de los inversionistas, en especial los del

⁸ Sección Tercera, auto del 24 de octubre de 1996, expediente 12.349.

señor Alessandro Corridori⁹.

Ahora, tal como lo manifestó la parte actora, con posterioridad a las providencias que suspendieron las negociaciones sobre las acciones de Fabricato S.A., ella misma solicitó a la entidad demandada que interviniera en el mercado de dichas acciones y le advirtió sobre la afectación que sufrirían los inversionistas de permitirse la *“realización de operaciones de las acciones de FABRICATO S.A. sin control alguno una vez reanudada su negociación”*, comoquiera que *“se generaría un perjuicio para el mercado en general y sus inversionistas, en la medida en que existiría la posibilidad de que no se recuperara la totalidad de sus recursos, al enajenarse activos a precios muy inferiores a los reales y a los cuales los reapeadores (sic) pasivos no estarían dispuestos a vender y cuyo resultado no sería aceptado desde ningún punto de vista (...)”* (se subraya); es claro, entonces, que la afectación alegada por el ahora demandante se originó en la omisión de intervenir oportunamente en las transacciones sobre las mencionadas acciones, antes de reanudar su negociación.

Así las cosas, en este momento procesal, para efectos de definir el medio de control procedente, al juez le corresponde determinar cuál habría sido el origen de los daños que en la demanda se pretenden, con fundamento en la causa *petendi*.

En casos como el que ahora se examina, el medio de control procedente no depende únicamente de las pretensiones sino del contenido de la demanda en conjunto, incluidos, por supuesto, los hechos o circunstancias que habrían sido la fuente u origen del daño cuya reparación se deprecia.

En ese sentido, se observa que las pretensiones de la demanda tienen una orientación reparatoria, pues están dirigidas a obtener el resarcimiento de los perjuicios ocasionados al señor Alessandro Corridori, por haber permitido la Superintendencia Financiera de Colombia la negociación de las acciones de Fabricato S.A.¹⁰.

En consecuencia, resulta claro que el medio de control procedente es el de reparación directa y no el de nulidad y restablecimiento del derecho.

Ahora bien, en relación con la caducidad del medio de control de reparación directa, el literal i) del numeral 2 del artículo 164 del C.P.A.C.A. prescribe:

“Cuando se pretenda la reparación directa, la demanda deberá presentarse dentro del término de dos (2) años, contados a partir del

⁹ Fl. 54 C. Ppal.

¹⁰ Fl. 3 C. 1.

día siguiente al de la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño, o de cuando el demandante tuvo o debió tener conocimiento del mismo si fue en fecha posterior y siempre que pruebe la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su ocurrencia".

En el caso concreto se tiene que el presunto daño se habría concretado en el instante en que se reanudaron las negociaciones sobre las acciones de Fabricato S.A., momento en que se éstas empezaron a vender por debajo del precio esperado por el inversionista (ahora demandante), esto es, el 1 de marzo de 2013.

Sin embargo, el hecho generador del daño alegado por la demandante, se circunscribe a la presunta omisión de intervención de la Superintendencia referida, intervención que hubiera podido efectuarse en cualquier momento previo a la reanudación de la citada negociación, razón por la cual puede existir discusión en cuanto a la fecha exacta en que se dio la omisión generadora del daño objeto de la presente *Litis*.

La Sala dando prevalencia al derecho fundamental de acceso a la administración de justicia y en aplicación de los principios *pro damnato*¹¹ y *pro actione*¹², tomará como fecha máxima para iniciar el conteo de la caducidad de la acción de reparación directa del *sub examine* el día en que se concretó el daño -1 de marzo de 2013-, conforme a lo cual, en principio, los 2 años previstos en la ley para presentar la demanda vencían el 2 de marzo de 2015.

No obstante, tal como consta en acta de conciliación fallida, obrante a folio 87 del cuaderno 2, el término de caducidad estuvo suspendido entre el 18 de febrero y el 22 de abril de 2015, lo cual impone entender que los dos años se cumplieron el 6 de mayo de ese año y, dado que la demanda se presentó el 28 de abril, la Sala debe concluir que ésta fue interpuesta en tiempo.

Lo anterior no excluye la posibilidad de que durante el transcurso del proceso, de las actuaciones correspondientes y de los medios probatorios que se

¹¹ "(...) que busca aliviar los rigores de las normas que consagran plazos extintivos para el ejercicio de las acciones y aboga por la cautela y el criterio restrictivo con el que deben interpretarse y aplicarse dichas normas" (Ricardo de Ángel Yagüez: Tratado de Responsabilidad Civil", Madrid, Editorial Civitas, 1993. 3ª ed., p. 154. Citado en: Consejo de Estado, Sección Tercera, auto del 13 de diciembre de 2007, radicación 33.991, M.P. Ramiro Saavedra Becerra).

¹² "Bajo tal precepto, se ha entendido que el sentido de interpretación del juez y en especial del juez constitucional, en cualquiera de las cuatro acciones constitucionales, debe permitir el acceso a la administración de justicia, interpretando el recurso o acción interpuesta, de la manera más favorable para la efectividad de los derechos", (Consejo de Estado, Sección Tercera, providencia del 8 de marzo de 2002, radicación ACU 1235, M.P. Jesús María Carrillo Ballesteros).

recauden, se pueda llegar a la conclusión de que la concreción del daño u omisión causante del mismo se produjo en otro momento diferente al ya indicado, pues en este estado procesal lo que corresponde al juez es definir de manera preliminar sobre la admisión de la demanda y para ello debe sujetarse a las circunstancias y hechos que invoca el demandante como fuente del daño a indemnizar.

Para finalizar, en relación con el concepto y alcance del derecho fundamental al acceso a la administración de justicia, en especial con el deber del operador judicial de interpretar las normas jurídicas en el sentido que resulten más favorables al logro y realización del derecho sustancial y de los derechos fundamentales, resultan pertinentes las siguientes consideraciones:

"6.6. Por razón de su vinculación directa con el debido proceso y con otros valores constitucionales como la dignidad, la igualdad y la libertad, el acceso a la administración de justicia se define también como un derecho medular, de contenido múltiple o complejo, cuyo marco jurídico de aplicación compromete, en un orden lógico: (i) el derecho de acción o de promoción de la actividad jurisdiccional, el cual se concreta en la posibilidad que tiene todo sujeto de ser parte en un proceso y de utilizar los instrumentos que allí se proporcionan para plantear sus pretensiones al Estado, sea en defensa del orden jurídico o de sus intereses particulares; (ii) el derecho a que la promoción de la actividad jurisdiccional concluya con una decisión de fondo en torno a las pretensiones que han sido planteadas; (iii) el derecho a que existan procedimientos adecuados, idóneos y efectivos para la definición de las pretensiones y excepciones debatidas; (iv) el derecho a que los procesos se desarrollen en un término razonable, sin dilaciones injustificadas y con observancia de las garantías propias del debido proceso y, entre otros, (v) el derecho a que subsistan en el orden jurídico una gama amplia y suficiente de mecanismos judiciales -acciones y recursos- para la efectiva resolución de los conflictos.

(...)

6.9. En relación con esto último, es de observarse que el derecho fundamental de acceso a la justicia no se entiende agotado con el mero diseño normativo de las condiciones de operatividad. **En consonancia con el principio de efectividad que lo identifica, su ámbito de protección constitucional obliga igualmente a que tales reglas sean interpretadas a la luz del ordenamiento superior, en el sentido que resulten más favorable[s] (sic) al logro y realización del derecho sustancial y consultando en todo caso el verdadero espíritu y finalidad de la ley.** Téngase en cuenta que, frente a la garantía de la tutela judicial efectiva, el deber primigenio del Estado -representado por los jueces y tribunales- **es precisamente el de prestar el servicio de**

la jurisdicción, posibilitando el libre acceso de las partes al proceso y permitiendo su directa participación; objetivo al cual se accede cuando se atiende al contenido de las garantías superiores y se aplican con mayor amplitud y en sentido más razonable las formas y requisitos que regulan la actuación procesal. Sobre el particular, la Corte ha sido enfática en señalar que:

*‘El debido proceso y el acceso a la justicia (CP arts. 29, 228 y 229) son derechos fundamentales **que obligan a interpretar las normas procesales como instrumentos puestos al servicio del derecho sustancial y a las soluciones que permitan resolver el fondo de los asuntos sometidos a consideración de los jueces (principio pro actione)**. Si bien los derechos mencionados no se vulneran cuando se inadmite un recurso o acción por no concurrir los presupuestos legales para su aceptación, la decisión judicial no debe ser arbitraria ni irrazonable. **Se impone, por lo tanto, adoptar la interpretación que tome en cuenta el espíritu y finalidad de la norma y que sea más favorable para la efectividad del derecho fundamental.**’*
(Sentencia T-538/94, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

“6.10. Integrar los conceptos de antiformalismo e interpretación conforme a la garantía consagrada en el artículo 229 de la Carta, en manera alguna busca desconocer o debilitar el papel protagónico que cumplen las reglas de procedimiento en la ordenación y preservación del derecho de acceso a la justicia, ni contrariar el amplio margen de interpretación que el propio orden jurídico le reconoce a las autoridades judiciales para el logro de sus funciones públicas. **Por su intermedio, lo que se pretende es armonizar y racionalizar el ejercicio de tales prerrogativas, evitando que los criterios de aplicación de la ley, excesivamente formalistas, en cierta medida injustificados o contrarios al espíritu o finalidad de las normas aplicables, puedan convertirse en un obstáculo insuperable que terminen por hacer nugatorio el precitado derecho a la protección judicial y, por su intermedio, el desconocimiento de valores superiores como la igualdad de trato, la libertad y el debido proceso**”. (se resalta)¹³.

Conforme a lo anterior, debe concluirse que en virtud de los referidos principios *pro damnato* y *pro actione*, así como con el propósito de garantizar la efectividad del derecho fundamental de acceso a la administración de justicia, en caso de duda en la configuración o no de la caducidad del medio de control debe admitirse la demanda.

¹³ Corte Constitucional, sentencia C-426 de 2002, MP. Rodrigo Escobar Gil.

En consecuencia, se revocará la decisión recurrida y se ordenará al Tribunal decidir sobre la admisión de la demanda, bajo el entendido de que ésta se presentó dentro del tiempo previsto en la ley para ello.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A,

R E S U E L V E:

PRIMERO: REVÓCASE el auto del 15 de julio de 2015, proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante el cual se rechazó la demanda por caducidad del medio de control.

SEGUNDO: En firme esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de origen, para que decida lo que corresponda acerca de la admisión de la demanda.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

HERNÁN ANDRADE RINCÓN

MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO

CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA