



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL CAQUETÁ  
DESPACHO TERCERO  
M.P LUIS CARLOS MARÍN PULGARÍN

Florencia, cinco (05) de julio de dos mil dieciocho (2018)

RADICACION : 18-001-23-33-003-2015-00211-00  
MEDIO DE CONTROL : NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
ACTOR : HAROLD ALEXANDER CHAVEZ ARDILA  
DEMANDADO : NACIÓN- PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN  
AUTO : A.I 163-07-18

El apoderado de la parte actora, en escrito visible a folios 225 a 229 del expediente, impugnó la Sentencia Judicial proferida por ésta Corporación el 31 de mayo de 2018, recurso que se negará por extemporáneo, según las siguientes consideraciones:

La providencia de primer grado se notificó por correo electrónico del 01 de junio de 2018 (fl.216 y 222), entre otros, al correo electrónico dispuesto para esos efectos por la parte actora, esto es, [redasejur@gmail.com](mailto:redasejur@gmail.com).

Da acuerdo con la constancia secretarial calendada 20 de junio de 2018 (fl. 224) a partir del 05 de junio del año que avanza, comenzó a correr el término de diez (10) días de que disponían las partes para interponer y sustentar recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia, el cual, venció en silencio el diecinueve (19) de junio de 2018, cobrando firmeza.

Posteriormente, el apoderado del actor, remite correo electrónico el 20 de junio de 2018, a la Secretaría de la Corporación, indicando que *“Por medio del presente allego Apelación del proceso de la referencia para los fines pertinentes; no obstante el original se envió por Correo Certificado, servicio Interrapidísimo.”* (fl. 225)

Ahora, si bien se tiene que el envío del memorial – *apelación*- se realizó por la cadena de abastecimiento Interrapidísimo el 18 de junio de 2018, lo cierto es que, fue recibido en la Oficina de Coordinación Administrativa de Florencia el 20 de junio de 2018 (fl. 231), cuando ya había fenecido el término para impugnar la sentencia fechada 31 de mayo de 2018, esto, por cuanto según voces del artículo 109 del C.G.P *“(…) Los memoriales, incluidos los mensajes de datos, se entenderán presentados oportunamente si son recibidos antes del cierre del despacho del día en que vence el término.”* (Negrillas fuera de texto)

En consecuencia, el Tribunal Administrativo del Caquetá,

**RESUELVE:**

**PRIMERO:** Rechazar por extemporáneo el recurso de apelación interpuesto por el apoderado del demandante contra la sentencia proferida por esta Corporación el 31 de mayo de 2018.



**SEGUNDO:** En firme ésta providencia, **ARCHÍVESE**, el expediente, previas las desanotaciones en Sistema Judicial Siglo XXI.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**LUIS CARLOS MARÍN PULGARÍN**  
**Magistrado**



**TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL CAQUETÁ  
DESPACHO TERCERO  
M.P LUIS CARLOS MARÍN PULGARÍN**

Florencia, cinco (5) de julio de dos mil dieciocho (2018).

<b>RADICACIÓN</b>	: 18-001-33-33-002-2014-00740-01
<b>MEDIO DE CONTROL</b>	: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
<b>ACTOR</b>	: SANDRA ELIANA TAPIERO Y OTROS
<b>DEMANDADO</b>	: MUNICIPIO DE FLORENCIA
<b>AUTO NÚMERO</b>	: AI-151-07-18

**1. OBJETO DE LA DECISIÓN.**

Procede la Sala a resolver lo que en derecho corresponda, sobre el recurso de apelación impetrado por el apoderado de la parte activa, en contra de la decisión adoptada por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Florencia en audiencia inicial celebrada el 03 de febrero de 2017, a través de la cual decidió declarar probada de oficio la excepción de ineptitud sustancial de la demanda por no reunir los requisitos formales.

**2. ANTECEDENTES PROCESALES.**

El señor JHON JAIRO ROBLES Y OTROS, quienes actúan en nombre propio, a través de apoderado judicial, promovieron medio de control de NULIDAD y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO contra el MUNICIPIO DE FLORENCIA con el fin que se declare la nulidad del acto administrativo contenido en el Oficio sin número de fecha 9 de abril de 2014, por el cual se les negó la reliquidación y/o revisión de todas las prestaciones de carácter laboral, con motivo de la homologación y nivelación de los cargos que ostentan, solicitando a título de restablecimiento del derecho se condene a la entidad demandada a reconocer y pagar a los accionantes, la diferencia generada entre el valor pagado y el que debió pagarse por concepto de las diferencias salariales prestacionales, en virtud de dicha homologación y nivelación salarial, así como los intereses moratorios por el pago tardío.

En desarrollo de la audiencia inicial, prevista en el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011, la Juez instructora del proceso declaró probada de oficio la excepción de inepta demanda por falta de requisitos formales, frente a esta decisión el apoderado de la parte activa, interpuso y sustentó recurso de apelación, el cual fue concedido en el efecto suspensivo, ante el Tribunal Contencioso Administrativo del Caquetá.

**3. EL AUTO IMPUGNADO.**

La Juez Segunda Administrativa de Florencia, en audiencia inicial prevista en el artículo 180 del C.P.A.C.A, evacuando la fase de decisión de excepciones previas, resolvió declarar probada de oficio la excepción de ineptitud sustancial de la demanda por no reunir los requisitos formales, al considerar que el oficio demandado no concedió una respuesta de fondo al pedimento de homologación y



nivelación salarial de los actores, pues se limitó a señalar que el proceso de homologación salarial del personal administrativo, se realizó conforme al Decreto 785 de 2005, de acuerdo a las orientaciones del Ministerio de Educación y que la petición fue remitida a esta entidad para su revisión y análisis, por lo que no puede considerarse que esa actuación administrativa haya puesto fin al trámite, al no resolver de fondo la situación jurídica y particular de cada uno de los actores, siendo así un mero acto de trámite, sin carácter definitivo, pues no concretó el ejercicio de la función administrativa atribuida al ente demandado, ni creó, modificó o extinguió derechos a los demandantes.

Aduce, que tampoco fue posible considerar, que aun siendo de trámite, hiciera imposible continuar la actuación iniciada por los demandantes, al no contar con un carácter definitorio, siendo imposible realizar un análisis de legalidad o ilegalidad del mismo, concluyendo que el acto que afectó situaciones jurídicas fue el Decreto 326 de 2009, por el cual se asignó la correspondiente denominación, código, grado y asignación mensual a cada uno de los demandantes. (Min. 5:18 a 12:29 Audio 1)

#### **4. ARGUMENTOS DEL RECURRENTE. (Min. 00:25 a 8:57 Audio 2)**

El apoderado de la parte demandante, en la oportunidad concedida para el efecto, interpuso recurso de apelación contra la decisión que declara probada de oficio la excepción de inepta demanda, argumentando que el acto administrativo acusado, si es un acto definitivo de acuerdo a lo consagrado en el artículo 43 del CPACA, puesto que la petición de revisión de la liquidación se elevó a la entidad competente para resolverla, esto es, el Municipio de Florencia, quien realizó el proceso de homologación sin el concurso del Ministerio de Educación.

Indica, que la remisión de las peticiones al Ministerio de Educación se hizo en calidad de consulta, al no ser el competente para resolver la situación de fondo, considerando que el oficio demandado, sí puso fin a la actuación porque en la primera parte, se señaló que no había lugar a resolver favorablemente las peticiones por cuanto el proceso de homologación que se había hecho conforme a los lineamientos del Ministerio de Educación, negando de esta forma el derecho reclamado.

Aclara, que ese extremo procesal, no demandó los Decretos que adoptaron la homologación, situación que se puso de presente en el líbello introductorio de la demanda, pues lo que se discute es el pago por concepto de las diferencias salariales durante el tiempo en que los actores no fueron objeto de homologación, lo que incide en la liquidación de las prestaciones, como en otros emolumentos laborales.

De la sustentación del recurso de apelación se le corrió traslado a la parte demandada y al ministerio público, los cuales no presentaron objeciones.

#### **5. CONSIDERACIONES.**

##### **5.1 COMPETENCIA.**

Esta Corporación es competente para decidir de fondo el presente recurso de apelación interpuesto por la parte actora, por expresa disposición del artículo 153



del C.P.A.C.A.; recurso que además reúne los requisitos de oportunidad, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 244 del CPACA.

## 5.2 PROBLEMA JURÍDICO.

*¿Puede inferirse del contenido del acto administrativo contenido en el oficio sin número de fecha 9 de abril de 2014 que éste resulta ser demandable ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo?*

## 5.3 DEL CASO EN CONCRETO.

El artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, cuerda procesal bajo la cual se decidirá el presente asunto, establece que toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo, expreso o presunto y se le restablezca en su derecho.

Por su parte el artículo 43 ibídem, señala:

*"Artículo 43. Actos definitivos. Son actos definitivos los que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación"*

*De esta forma, el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho está encaminado a controvertir la legalidad de los actos jurídicos definitivos y no contra actos de impulso de un procedimiento, ni contra actos de mera ejecución de procedimientos concluidos."*

Así, por ejemplo, los actos preparatorios, los actos de simple ejecución y los actos de trámite, no son demandables mediante este tipo de acción. En cambio los actos definitivos sí son objeto de control de legalidad porque resuelven de fondo la cuestión planteada ante la administración, en otras palabras, el acto administrativo definitivo particular **es aquel que comúnmente niega o concede el derecho reclamado ante la autoridad y por ende, crea, modifica o extingue una situación jurídica con efectos vinculantes para el particular**<sup>1</sup>.

Para tal efecto, conviene recordar la diferenciación entre actos administrativos de trámite y actos administrativos definitivos; los primeros son decisiones instrumentales proferidas con el propósito de permitirle a la Administración avanzar hacia la consecución de sus objetivos a través de la adopción de determinaciones de fondo, de suerte que la existencia de aquéllos no se explica y menos se justifica por sí sola, sino en la medida en que forman parte de una secuencia o serie de actividades unidas y coherentes por cuanto se encuentran provistas de un espectro de más amplio alcance; por el contrario, los segundos ponen fin de manera perentoria a la actuación administrativa, de modo que con su expedición esta queda agotada y restará apenas la ejecución de lo decidido.

En ese sentido el Consejo de Estado, al formular una tipología de los actos administrativos, ha sostenido que en consideración "*al procedimiento administrativo*

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo –Sección Cuarta- C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. Auto del 15 de mayo de 2014. Radicación 20001233300020130000501 (20295).



*para su expedición: se clasifican en actos de trámite, que son aquellos que se profieren en el curso de la actuación administrativa, le dan impulso y agotan cada una de sus etapas, y que resultan necesarios para llegar a una decisión, pero no le ponen fin a la respectiva actuación; y resolutorios o definitivos que resuelven de fondo la cuestión, y con los cuales se concluye o finaliza el trámite o procedimiento administrativo"<sup>2</sup>.*

En otros términos, desde el punto de vista de la naturaleza de las decisiones que resulta posible adoptar mediante los actos administrativos, las manifestaciones de voluntad de la Administración serán definitivas en aquellos casos en los cuales deciden directa o indirectamente el fondo del asunto o hacen imposible continuar la actuación, mientras que habrán de catalogarse como de trámite, preparatorias o accesorias si se expiden como parte de un procedimiento administrativo encaminado a adoptar una decisión o *"contienen decisiones administrativas necesarias para la formación del acto definitivo, pero por sí mismos no concluyen la actuación administrativa, salvo que, como lo prevé la norma, la decisión que se adopte impida que continúe tal actuación, caso en el cual se convierte en un acto administrativo definitivo porque le pone fin al proceso administrativo"*.

En el caso bajo análisis se tiene que el acto administrativo sometido al control de legalidad es el Oficio sin número fechado 09 de abril de 2014, por medio de la cual la entidad territorial demandada desata un derecho de petición, cuyo cuerpo literal, es el siguiente:

(...)

*De conformidad con el oficio de la referencia, me permito informarle que el proceso de homologación y nivelación salarial del personal administrativo, se realizó conforme a lo estipulado en el Decreto 785 de 2005 y de acuerdo a las orientaciones dadas por el MEN en su Directiva Ministerial No. 10 del 30 de junio de 2005. No obstante, su petición fue elevada ante el Ministerio de Educación Nacional, para su respectiva revisión y análisis de lo petitionado por usted.*

(...)

Conforme con lo anterior y al realizar una análisis cuidadoso y contextualizado del contenido del acto administrativo demandado, se considera que éste desde ninguna perspectiva decide directa o indirectamente el fondo del asunto y menos hace imposible continuar la actuación, habida cuenta que claramente se lee en la primera parte del escrito, que para la administración lo petitionado y que provocó su pronunciamiento, se encuentra ajustado a los preceptos del Decreto 785 de 2005 y a las orientaciones dadas por el Ministerio de Educación, utilizando entonces una conjunción copulativa que denota un vínculo necesario entre la norma y los lineamientos que entrega la cartera ministerial de educación. Ahora bien, la segunda parte, condiciona su posición, dejando entrever una suerte de duda en lo afirmado anteriormente y por ello, refiere que la petición será cursada ante el Ministerio de Educación Nacional, no para un simple concepto como lo pretende hacer ver el apoderado de los demandante, sino para que la revise, analice y tome una decisión al respecto, la cual tiene la connotación de ser definitiva. Y si bien, no

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 28 de agosto de 2013; Consejero ponente: Alberto Yepes Barreiro; Radicación número: 11001-03-28-000-2013-00017-00.



se desconoce que el empleador de los actores es la entidad territorial y no el Ministerio de Educación Nacional, no debe perderse de vista que en atención al principio de autonomía que cobija a las entidades territoriales, consagrado en el artículo 1 constitucional que prevé *“Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”* le corresponde por mandato legal a las entidades territoriales decidir acerca de la homologación de sus cargos y lo concerniente a la denominación, código, grado y salario mensual, lo que no obsta, para que se encuentre en la obligación de atender las directrices que se emanan del nivel central, circunstancia clara para el Municipio de Florencia, por ello, invoca la Directiva Ministerial No. 10 del 30 de junio de 2005 y condiciona su respuesta al concepto que emita la entidad de orden nacional, quien cuenta con competencia en el sector educativo según la Ley 715 de 2001, para:

*“Artículo 5°. Competencias de la Nación en materia de educación. Sin perjuicio de las establecidas en otras normas legales, corresponde a la Nación ejercer las siguientes competencias relacionadas con la prestación del servicio público de la educación en sus niveles preescolar, básico y medio, en el área urbana y rural:*

5.1. Formular las políticas y objetivos de desarrollo para el sector educativo y dictar normas para la organización y prestación del servicio.”

Así las cosas, bajo ningún punto de vista puede predicarse que el acto administrativo que se demanda, creó, modificó o extinguió algún derecho de los accionantes, pues se itera, del cuerpo literal del mismo, se concluye que la actuación administrativa no acabó con el oficio sin número fechado 09 de abril de 2014, pues la eventual respuesta que emitiera el Ministerio de Educación Nacional sería determinante para que la entidad territorial accediera o no a lo peticionado y en cuanto al argumento expresado por el recurrente, consistente en que la entidad de carácter Nacional no era la competente para conocer de lo peticionado, debe apuntarse que ello es un asunto meramente interno de las Entidades que no concierne a esta jurisdicción precisar.

Claro lo anterior, debe precisar la Sala que no es posible en el caso concreto adelantar un análisis de legalidad y decisión anulatoria frente al acto acusado por la parte actora, el cual, además de no decidir de fondo el asunto, por tratarse precisamente de acto de impulso o de trámite, no fue el último que definió la situación jurídica de los demandantes, pues no se hace referencia a la negación del derecho, solo se determinó que se siguieron unos parámetros en la homologación y que la petición surtiría su curso en el Ministerio de Educación Nacional para que fuera este quien revisara y analizara la situación que se le ponía de presente.

En este orden, considera la Sala que independientemente que se hayan demandado o no los Decretos 318 de 2009 y 326 de 2009, por medio de los cuales se realizó la homologación, la denominación y nivelación de los cargos que ostentan los actores, el extremo activo erró en demandar el Oficio sin número de fecha 09 de abril de 2014, pues no fue éste el que puso fin a la actuación



administrativa, como tampoco fue el que impidió que esta continuara, configurándose de este modo una inepta demanda.

Aunado a lo anterior, se tiene que si bien conforme al numeral 5 del artículo 42 del C.G. del P., el juez debe adoptar todas las medidas autorizadas para sanear los vicios de procedimiento de manera que permita decidir de fondo el asunto, no le es dable que tal potestad trascienda o sustituya parte en su deber procesal de cumplir con los requisitos de forma y sustanciales para hacer prosperar sus pretensiones o incluso llegar al punto de exigir que incluya en su demanda una pretensión de nulidad en torno a un acto u otro.

Finalmente, es preciso advertir que en virtud de la naturaleza rogada de la jurisdicción Contencioso Administrativa, es deber de quien ante ella acuda, presentar su reclamación en la forma indicada por las normas aplicables, con el objeto de evitar una futura sentencia inhibitoria por parte del ente juzgador.

Conforme con lo anterior, se confirmará la decisión tomada por el *a quo* en audiencia inicial de fecha 03 de febrero de 2017, mediante la cual se declaró probada de oficio la excepción de inepta demanda.

Por lo anterior, el Tribunal Contencioso Administrativo del Departamento del Caquetá,

#### RESUELVE:

**PRIMERO. CONFIRMAR** la decisión tomada en audiencia inicial celebrada el tres (03) de febrero de 2017, proferida por el Juzgado Segundo Administrativo de Florencia, de conformidad con los argumentos expuestos en esta providencia.

**SEGUNDO.** En firme esta decisión, devuélvase el expediente al Despacho de origen.

Notifíquese y Cúmplase,

**LUIS CARLOS MARÍN PULGARÍN**  
Magistrado

**NÉSTOR ARTURO MÉNDEZ PÉREZ**  
Magistrado

**PEDRO JAVIER BOLAÑOS ANDRADE**  
Magistrado