

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Villavicencio, diecinueve (19) de octubre de dos mil diecisiete (2017)

Auto interlocutorio No. 523

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: MARÍA NELLY NEIRA CANO  
DEMANDADO: NACIÓN-MINISTERIO DE EDUCACIÓN  
NACIONAL y OTRO.  
EXPEDIENTE: 50001-33-33-004-2015-00676-01  
TEMA: INEPTA DEMANDA

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación presentado por la entidad demandada –Departamento del Meta- y por el apoderado de la demandante, contra el auto proferido por el Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio el 08 de marzo de 2017, en audiencia inicial concentrada, mediante el cual declara probada la excepción de inepta demanda, por ausencia del requisito de petición previa de la administración (fol. 258-262, Cuad. 1).

**I. Antecedentes:**

1. La demanda:

María Nelly Neira Cano, a través de apoderado, presentó demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en contra del Ministerio de Educación-

Departamento del Meta-Secretaría de Educación Departamental, con el fin de que se declare la nulidad parcial de la Resolución 2727 de 13 de mayo de 2015, por medio de la cual se reconoció y ordenó pagar la deuda e indexación causada por el ajuste a la homologación y nivelación salarial del personal administrativo adscrito a la Secretaría de Educación del Departamento del Meta.

A título de restablecimiento del derecho solicitó la devolución en dinero, de los descuentos en salud, subsidio de transporte y alimentación, la diferencia en el pago de las cesantías y la indexación laboral mes a mes, como resultado del ajuste a la homologación y nivelación salarial del personal adscrito a la Secretaría de Educación del Meta. (fol. 1-35, C1).

## 2. Auto apelado

En audiencia inicial celebrada el 8 de marzo de 2018, el Juzgado Cuarto Administrativo Oral de Villavicencio resolvió declarar probada la excepción de inepta demanda, por ausencia del requisito de petición previa de la administración, propuesta por el Departamento del Meta.

El *a quo* argumentó que revisado el derecho de petición presentado por la parte actora ante la administración y la demanda, se advierte que unas fueron las pretensiones en sede administrativa y otras en sede judicial, toda vez, que los reclamos por descuento en salud, devolución de subsidios de transporte y alimentación, diferencias en cesantías laborales mes a mes, no se formularon en sede administrativa, en consecuencia, las entidades demandadas no tuvieron la oportunidad de pronunciarse frente a los reclamos ahora esgrimidos en sede judicial, lo cual permite evidenciar el incumplimiento del requisito de procedibilidad decisión previa de la administración previsto en el numeral 2° del artículo 161 del C.P.A.C.A. (fl. 260-262, C2).

### 3. Recurso de apelación

#### 3.1. De la parte actora

Fundamentó el recurso de alzada, aduciendo que con la petición que se elevó ante la administración, agotó el requisito de procedibilidad, toda vez que el tema de la petición y la demanda fue el mismo, pues en las dos se expresó la inconformidad con la liquidación efectuada y se solicitó se realizaran los cambios al proceso de homologación y nivelación salarial, de suerte que el objetivo de la petición no se modificó, solo se precisó para dar más claridad en el libelo de la demanda.

En consecuencia, no es aceptable que se exijan rigorismos y formalidades que atenten contra el acceso a la administración de justicia, adicional a que la entidad en sede de conciliación extrajudicial tuvo la oportunidad de pronunciarse al respecto.

#### 3.2 Departamento del Meta

Señaló el apoderado que la excepción debe prosperar pues en la demanda no se indicaron las normas violadas, ni el concepto de violación, señalando que son rituales impuestos por la ley que el profesional del derecho está obligado a cumplir, lo cual fue omitido por la parte actora, pues solo se limitó a realizar una serie de reproches en abstracto fuera de contexto, sin citarse normas precisas y claras.

Igualmente dijo, que es inepta demanda por falta de requisitos formales al no aportarse la matriz o la liquidación precisa y cuantificada de los conceptos que solicitan sean pagados a la parte demandante, al considerar que el acto

acusado es un acto complejo, ya que se requiere de dichos documentos para establecer qué fue lo que se reconoció y se liquidó en favor del interesado y si es cierto o no, que se están haciendo unos descuentos dobles.

## II. Consideraciones de la Sala:

### 1. Competencia

Según el artículo 180 numeral 6° y 153 del CPACA, el Tribunal es competente para conocer en segunda instancia de la apelación del auto adiado el 8 de marzo de 2017, por el cual la Juez Cuarto Administrativa Oral del Circuito de Villavicencio resolvió declarar prospera la excepción de inepta demanda, por ausencia del requisito de petición previa de la administración, propuesto por el Departamento del Meta.

### 2. Análisis del asunto

En este caso la discusión planteada se concreta en determinar si es procedente declarar probada la excepción de inepta demanda por ausencia del requisito de petición previa a la administración y dar por terminado el proceso.

Sobre el particular, encuentra acertado esta Sala la decisión del *a quo*, toda vez, que el pronunciamiento previo por parte de la administración, constituye un requisito *sine quo non* para demandar la nulidad parcial de la Resolución 2727 de 13 de mayo de 2015.

Para concluir lo anterior, esta Corporación observa que las peticiones hechas por la parte actora ante la Secretaría de Educación Departamental del Meta<sup>1</sup>, en sede administrativa, y las pretensiones incoadas en la demanda<sup>2</sup>, son diferentes, toda vez, que ante la administración se solicitó liquidar costos retroactivos del proceso de homologación y nivelación salarial y en sede judicial pretende que a título de restablecimiento del derecho lograr las devoluciones de dineros por los descuentos en salud, subsidio de transporte, alimentación, como la diferencia en el pago de las cesantías y la indexación laboral mes a mes, producto de la mencionada nivelación.

Así las cosas, al no existir relación entre la petición elevada por la parte actora ante la administración con las pretensiones de la demanda, no puede el Juez Contencioso hacer un juicio de legalidad del acto demandado.

Esta Colegiatura aclara, que cuando se pretenda demandar en sede judicial una decisión de la administración, el interesado deberá previamente requerirla de manera puntual frente aquello que no esté de acuerdo, con el fin de que la autoridad exponga de manera precisa el argumento por el cual no es procedente su pedimento, pues sobre este pronunciamiento es que el Juez de la legalidad realiza el control de adecuación normativa del acto administrativo.

El Consejo de Estado<sup>3</sup> frente al tema precisó:

“Esta exigencia de la Ley se corresponde, además, con el denominado privilegio de la decisión previa, según el cual, por regla general, la administración pública, a diferencia de los particulares, no puede ser llevada a juicio contencioso si previamente no se le ha solicitado por el administrado una decisión sobre la pretensión que se propone someter al juez. La reclamación previa constituye un privilegio por cuanto permite a la administración volver a pensar o considerar

<sup>1</sup> Folio 39 a 48, C1.

<sup>2</sup> Folio 9 a 10, C1.

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda. Subsección “B”. Consejero Ponente: Jesús María Lemus Bustamante. Auto de 19 de octubre de 2006. Expediente: 44001233100020010070101.

mejor la decisión que se impugna o resiste para el administrado también puede resultar ventajoso ya que mediante su gestión podrá convencer a la administración y evitarse así un pleito". (Negrilla fuera de texto).

La tesis jurisprudencial transcrita, fue reiterada por la Sección Segunda del Consejo de Estado<sup>4</sup>, en providencia del 7 de noviembre de 2013, que señaló:

"De manera que la acción de nulidad y restablecimiento del derecho exige como presupuesto indispensable que exista una decisión de la administración que modifique, cree o extinga la situación jurídica particular del interesado; o mejor dicho, un acto administrativo que establezca una relación jurídica determinada en relación con sus derechos subjetivos. En esas condiciones, resulta claro que en este caso no se configura tal requisito, que es necesario para iniciar la reclamación haciendo uso de la acción prevista en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo.

La actora debió provocar el pronunciamiento de la administración para que ésta, mediante acto administrativo fijara su posición en relación con los derechos de los que creía gozar, concretamente para el reconocimiento y pago de la sanción moratoria, para que, con base en tal manifestación, pudiera acudir a la acción judicial correspondiente, haciendo uso de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

Es preciso aclarar que una cosa es la falta de decisión previa y otra muy distinta la falta de agotamiento de la vía gubernativa, pues mientras en la primera no existe decisión previa (expresa o presunta) de la administración que se pueda juzgar, por falta de petición del interesado cuando haya lugar, la segunda opera cuando no se hayan interpuesto los recursos obligatorios en la vía gubernativa.  
(...)

En efecto, la administración pública, a diferencia de los particulares, no puede ser llevada a juicio contencioso si previamente no se le ha solicitado por el administrado una decisión sobre la pretensión que se propone someter a juzgamiento, pronunciamiento que, en alguno de los casos, puede ser impugnado ante la misma administración con el ejercicio de los recursos que otorga la ley para que la entidad que profirió el acto pueda revisarlo, revocarlo o confirmarlo. No puede pues olvidarse el supuesto de la existencia del acto emanado de la administración, que en el presente asunto sería el pronunciamiento sobre dicho reconocimiento como presupuesto para que esta instancia se decida al respecto".

<sup>4</sup> Consejo de Estado. Sección Segunda. Sub sección "A". Consejero Ponente: Alfonso Vargas Rincón. Expediente: 08001-23-31-000-2009-00907-01.

Aunado a lo anterior, la misma Corporación, en decisión proferida el 9 de abril de 2014<sup>5</sup> precisó que es necesario que en sede administrativa se exprese con claridad el objeto de la reclamación, pues, lo que se busca es que la jurisdicción contenciosa no inicie conflictos que no han sido planteados previamente ante la administración; dijo en aquella oportunidad lo siguiente:

“Finalmente, resulta necesario que en sede administrativa se exprese con claridad el objeto de su reclamación pues lo que se busca con dicha exigencia es que ante la jurisdicción contenciosa no se inicien conflictos no planteados previamente ante la administración. No quiere ello decir que sea imposible exponer argumentos nuevos para defender la misma pretensión invocada en sede administrativa, siempre que no se cambie el objeto de la petición.

Así las cosas la persona que acude ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo para interponer una demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, podrá incluir nuevos argumentos y fundamentos de hecho y de derecho a los cuales no hizo mención al interponer los respectivos recursos, lo que no le es dable a la demandante es incluir pretensiones distintas a las que adujo en sede administrativa o variar sustancialmente la reclamación.”

Así las cosas, reitera este Tribunal, que la parte demandante tenía la obligación de poner en conocimiento de las entidades demandadas las pretensiones que hoy se presentan por vía jurisdiccional, para que tuviera la oportunidad de tomar una decisión al respecto, expidiendo el acto administrativo correspondiente.

Igualmente, la Sala recuerda que frente a pretensiones de carácter laboral, como las que se exponen en el escrito de demanda, el interesado debe buscar que la administración reconozca los derechos que reclama como parte de su relación laboral, de no hacerlo, impide a la administración su discusión y pronunciamiento oportuno, el cual debe lograrse primeramente a través de la actuación administrativa y no de la jurisdiccional.

Por lo anterior, este Juez Colegiado, confirmará el auto recurrido que declaró probada la excepción de inepta demanda por ausencia del requisito de

<sup>5</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección “A”. Consejero Ponente: Alfonso Vargas Rincón. Expediente: 25000-23-25-000-2009-00462-01.

petición previa a la administración, proferido por el Juzgado Cuarto Administrativo de Villavicencio.

Ahora, respecto al recurso de apelación interpuesto por el Departamento del Meta, esta Corporación precisa que éste no prospera, toda vez, que se consideran ajustadas a derecho las decisiones tomadas por el *a quo*.

Al respecto, sobre la censura de no aportarse la matriz o liquidación precisa y cuantificada, de los conceptos que la parte actora considera se le adeudan, la Sala precisa que no le asiste razón al recurrente, toda vez, que el acto administrativo demandado no es un acto complejo, que requiera de otros documentos para su existencia, validez y eficacia.

Sobre ese aspecto, este Juez Colegiado recuerda que en varios pronunciamientos el máximo órgano jurisdiccional ha mencionado que los actos complejos son aquellos que se forman por la concurrencia de una serie de actos que no tienen existencia jurídica separada e independiente y que provienen de diversas voluntades y autoridades, generándose así una unidad de contenido y de fin, de tal suerte que las diversas voluntades concurren para formar un acto único<sup>6</sup>, situación que no ocurre en el sub lite.

Por último, frente a la ausencia de las normas violadas en el acápite de concepto de violación del libelo introductorio, la Sala señala que revisada la misma, se observa del folio 20 en adelante, que se indicaron por la parte actora, claramente cuáles son las normas que se consideran vulneradas y la explicación correspondiente, no siendo de recibo la censura del recurrente al respecto.

Así las cosas, considera la Sala que los argumentos del recurso de apelación interpuesto por el Departamento del Meta no tienen vocación de

prosperidad, por lo que se mantendrá la decisión tomada por la primera instancia al respecto.

En mérito de lo expuesto se,

**RESUELVE:**

**PRIMERO: CONFIRMAR** el auto de 8 de marzo de 2017, proferido por el Juzgado Cuarto Administrativo de Villavicencio, conforme los argumentos expuestos en la parte motiva de la providencia.

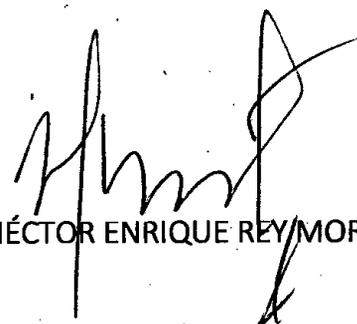
**SEGUNDO:** En firme esta providencia, remítase el expediente al juzgado de origen para lo de su cargo, previas anotaciones del sistema siglo XXI.

Notifíquese y Cúmplase,

Estudiado y aprobado en Sala de Decisión No. 3 de la fecha, mediante Acta No. 094

  
NILCE BONILLA ESCOBAR

  
TERESA HERRERA ANDRADE

  
HÉCTOR ENRIQUE REYMORENO