

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Villavicencio, treinta (30) de octubre de dos mil diecisiete (2017)

Auto interlocutorio No. 588

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: RAÚL SANTANA CRUZ  
DEMANDADO: NACIÓN-MINISTERIO DE EDUCACIÓN  
NACIONAL y EL DEPARTAMENTO DEL META –  
SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DEPARTAMENTAL  
EXPEDIENTE: 50001-33-33-004-2015-00662-01  
TEMA: INEPTA DEMANDA

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación presentado por la entidad demandada –departamento del Meta- y por el apoderado del demandante, contra el auto proferido por el Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio en audiencia inicial concentrada llevada a cabo el 01 de marzo de 2017, mediante el cual se declaró probada la excepción de inepta demanda, por ausencia del requisito de petición previa de la administración y se declaró no prosperas las excepciones de caducidad y las demás propuestas por el departamento del Meta. (fol. 257-260, C2).

**I. Antecedentes:**

1. La demanda:

Raúl Santana Cruz, a través de apoderado, presentó demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de la Nación- Ministerio de Educación-

Departamento del Meta-Secretaría de Educación Departamental, con el fin de que se declare la nulidad parcial de la Resolución 2837 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 1 de marzo de 2017, 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 y de otro lado, declarar no prosperas las excepciones de caducidad y las demás propuestas por el departamento del Meta.

Cabe precisar que esta Corporación únicamente tendrá en cuenta las decisiones adoptadas por la Juez de primera instancia que fueron objeto del recurso de apelación, esto es, la relacionada con la excepción de inepta demanda, por ausencia del requisito de petición previa de la administración, así como, la decisión relacionada con la excepción de inepta demanda, por falta de los requisitos formales: a) Al no ser clara la demanda, b) No desarrollarse el concepto de violación dentro de las causales de nulidad de los actos administrativos y c) No allegarse la matriz o liquidación de los conceptos por los que acusa el acto administrativo objeto de nulidad, propuestas por el

departamento del Meta, como quiera que los recursos presentados contra la providencia en nada se refiere a la excepción de caducidad de la acción.

En este contexto, se expondrá de manera sucinta los argumentos de la providencia recurrida, así:

El *a quo* sostiene 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 y por consiguiente, 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 de decisión previa de la administración previsto en el numeral 2° del artículo 161 del C.P.A.C.A, razón suficiente para declarar probada la excepción de Inepta demanda por ausencia del requisito de petición previa de la administración.

Ahora bien, frente a la ineptitud por no ser clara la demanda y no aportarse la totalidad del acto demandado, indicó que dichos defectos no tornan en inepta la demanda, pues no la hacen incomprensible, ni impiden el estudio del fondo del asunto.

Por otro lado, sobre la irregularidad de no indicar las normas violadas, esgrimió que este aspecto tampoco torna inepta la demanda, por cuanto de la lectura integral del escrito inicial pudo determinar el concepto de violación formulado, ello a pesar de la falta de técnica del apoderado de la parte demandante, cumpliéndose así con el requisito previsto en el numeral 4 del artículo 162 del CPACA. (fl. 257-260, C2).

### 3. Recurso de apelación

#### 3.1. De la parte demandante

El apoderado de la parte demandante interpuso recurso de apelación contra el auto proferido por el Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio en audiencia inicial realizada el 01 de marzo de 2017, argumentando que no está de acuerdo con la decisión adoptada por la Juez *a quo*, en primer lugar, porque los actos administrativos proferidos por la Secretaría Departamental de Educación no son susceptibles del recurso de apelación, luego, no es necesario agotar la reclamación administrativa y por lo tanto, no es requisito de procedibilidad para este tipo de demandas.

En segundo lugar, por cuanto la demandada si tuvo la oportunidad de conocer previo a la demanda las pretensiones y el objetivo de la misma, con la solicitud de conciliación extrajudicial, siendo este un mecanismo idóneo para solucionar los conflictos y evitar instancias judiciales, oportunidad en la que no se llegó a ningún acuerdo conciliatorio entre las partes.

Finalmente, expuso que en este tipo de casos debe prevalecer el derecho sustancial sobre las formalidades y en consecuencia, pidió que la decisión recurrida sea revocada y en su lugar, se declare no probada la excepción de Inepta demanda, continuándose con el trámite del proceso.

#### 3.2. Departamento del Meta

El apoderado de la entidad territorial presentó recurso de apelación contra el auto proferido en la misma audiencia inicial, pero únicamente frente a la decisión de declarar no probadas las excepciones 3, 4 y 5 propuestas por él en el escrito de contestación de la demanda.

Respecto de las excepciones contenidas en el numeral 3 *“INEPTITUP DE LA DEMANDA POR FALTA DE REQUISITOS FORMALES: no claridad de la demanda, pues en los hechos incluye preceptos normativos y transcribe la parte motiva del acto demandado”* y 5 *“INEPTITUD DE LA DEMANDA POR FALTA DE REQUISITOS FORMALES: NO INDICACIÓN DE NORMAS VIOLADAS RESPECTO DE CADA COMPONENTE DE LA LIQUIDACIÓN OBJETO DE REPROCHE, NI EXPLICACION DEL CONCEPTO DE VIOLACION EN CADA CASO (el concepto de violación no se desarrolla dentro de las causales de nulidad previstas en el artículo 137 del CPACA”* sostuvo que si bien el sistema judicial colombiano consagra el principio constitucional de la prevalencia del derecho sustancial sobre las ritualidades que establecen las normas, también lo es que en actuaciones como la que se estudia en esta oportunidad, esas ritualidades tienen una connotación relevante y en el caso, la demanda no es clara, precisa y coherente, los hechos incluyen citas de normas y no existe un capítulo de concepto de violación donde se diga de manera expresa la norma objeto de violación y el fundamento por el cual considera que está siendo desconocida por la administración, pues incluso el juzgado para concretar este aspecto tuvo que hacerlo desde una interpretación íntegra de la demanda y no porque haya sido expuesto de manera hilada en el escrito introductorio, motivos por los cuales solicita sean declaradas probadas estas excepciones.

En cuanto a la excepción número 4 *“INEPTITUD DE LA DEMANDA POR FALTA DE REQUISITOS FORMALES: NO ALLEGAR LA MATRIZ O LIQUIDACIÓN PRECISA Y CUANTIFICADA DE LOS CONCEPTOS POR LOS QUE SE ACUSA EL ACTO DEMANDADO (siendo demandado un acto complejo, no se anexaron todos los que lo conforman)”* precisó que el artículo 166 del CPACA prevé la carga que tiene la entidad demandada de allegar los antecedentes administrativos al proceso, no obstante, aquí la parte demandante no allegó la matriz o liquidación precisa y cuantificada de los conceptos por los que acusa el acto administrativo, tratándose este documento del complemento del acto acusado, cuya carga para aportarlo recae entonces en la parte demandante al

momento de presentar la demanda y como no se hizo, considera que hay lugar a declarar probada también esta excepción.

#### 4. Traslado del recurso de apelación.

El apoderado de la parte demandante, señaló que no hay lugar a declarar probadas las excepciones que fueron objeto del recurso de apelación por parte del apoderado del departamento del Meta, pues considera de un lado, que el objetivo de la demanda se entiende y de ello tiene certeza, como quiera la demanda fue admitida, ello aunque no haya sido elaborada técnicamente como lo esperaba la parte demandada y de otro lado, esgrimió que es la parte demandada quien debe realizar y aportar la matriz.

El apoderado del departamento del Meta, frente al recurso de apelación presentado por el apoderado de la parte demandante, solicitó que la decisión sea confirmada en su totalidad y argumentó que en la sustentación del recurso se incurre en un equívoco pues se confunde entre los conceptos de recursos procedentes ante la administración y la reclamación administrativa. De otro lado, aclaró que la conciliación extrajudicial no subsana la omisión en el requisito de procedibilidad, como lo pretende hacer valer la parte demandante.

Por su parte el Ministerio Público, indicó que estaba de acuerdo con la decisión tomada por el Juzgado de Instancia, como quiera que a pesar de que la demanda no hubiese sido elaborada de manera técnica, de la integridad del escrito se entiende lo que pretende la parte demandante, tanto así que se admitió la demanda.

Por otra parte, señaló que aunque no era necesario agotar los recursos, si era necesario realizar la petición previa, para garantizarle a la administración la

oportunidad de pronunciarse frente a asuntos que le competen y como se advirtió la parte demandante no lo hizo.

Finalmente, frente al argumento relacionado con la ausencia de la matriz, exaltó que esta debió haber sido allegada por la entidad demandada cuando entregó los antecedentes administrativos relacionados con el acto acusado, incluso estos y sus anexos, por lo que, no es viable que se declaren prosperas las excepciones que fueron negadas por el *a quo* y que apela el apoderado del departamento del Meta, dando ello lugar a que se confirme en su totalidad la decisión objeto del recurso de alzada.

## 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 1 de marzo de 2017, por el cual la Juez Cuarta Administrativa Oral del Circuito de Villavicencio resolvió declarar prospera la excepción de inepta demanda, por ausencia del requisito de petición previa de la administración, propuesta por el departamento del Meta y declarar no prosperas la de caducidad de la acción y las demás propuestas por el departamento del Meta.

### 2. Análisis del asunto

En este caso la discusión planteada se concreta en determinar en primer lugar, 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, como lo decidió el Juzgado de Instancia.

En segundo y último lugar, deberá establecerse si es procedente declarar probada la excepción de inepta demanda por falta de los requisitos formales: a) Al no ser clara la demanda, b) No desarrollarse el concepto de violación dentro de las causales de nulidad de los actos administrativos y c) No allegarse la matriz o liquidación de los conceptos por los que acusa el acto administrativo objeto de nulidad, conforme los argumentos expuestos por el apoderado del departamento del Meta.

Frente al primer cuestionamiento, 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 2837 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

---

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

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

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 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.  
(...)

<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.

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

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”.

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

---

<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.

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 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 Tribunal en lo Contencioso Administrativo 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, 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 1 de marzo de 2017, proferido por el Juzgado Cuarto Administrativo de Villavicencio, conforme los argumentos expuestos en la parte motiva de la providencia.

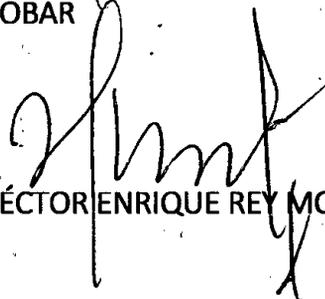
**SEGUNDO:** En firme esta providencia, remítase el expediente al juzgado de origen para lo de su cargo, previas anotaciones del sistema siglo XXI.

Notifíquese y Cúmplase,

Estudiado y aprobado en Sala de Decisión No. 3 de la fecha, mediante Acta No. 102.

  
NILCE BONILLA ESCOBAR

  
TERESA HERRERA ANDRADE

  
HÉCTOR ENRIQUE REY MORENO