

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Auto interlocutorio No. 347

Villavicencio, catorce (14) de junio de dos mil dieciocho (2018)

SALA DECISIÓN No. 3

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: NOHEMY RODRÍGUEZ PORTELA
DEMANDADO: NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y
DEPARTAMENTO DEL META- SECRETARÍA DE
EDUCACIÓN.
EXPEDIENTE: 50001-33-33-009-2016-00001-01
TEMA: INEPTA DEMANDA

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación presentado por el apoderado de departamento del Meta, contra el auto proferido por el Juzgado Noveno Mixto Administrativo del Circuito de Villavicencio en audiencia inicial llevada a cabo el 14 de marzo de 2017, mediante el cual se declaró no probada la excepción de inepta demanda y de falta de jurisdicción por ser Improcedente el Control Judicial de los Actos Acusados (fol. 245-250, C1).

I. Antecedentes:

1. La demanda:

Nohemy Rodríguez Portela, 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 2801 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. Contestación de la demanda del departamento del Meta- Excepciones

- a) Ineptitud 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.

Refiere el apoderado del departamento del Meta que los hechos de la demanda no cumplen con la exigencia y rigurosidad jurídica que se demanda, pues en ellos se incluyen preceptos normativos, se replican las consideraciones del acto acusado y se hacen citas jurisprudenciales.

- b) 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.

Sostiene la demandada que en el caso que nos ocupa, es claro que el acto acusado es de aquellos denominados actos complejos, conformado no solamente por la resolución que reconoce y ordena el pago en favor del accionante, sino también por la matriz de liquidación, puesto que así lo consagra la misma resolución y porque es en tal matriz que se evidencian las supuestas irregularidades o falencias.

Así pues, indica que de no tenerse en cuenta los dos documentos, no se puede verificar las sumas de dinero, descuentos y demás aspectos que constituyen el soporte fáctico de la demanda.

De tal manera que la demanda no cumple con el requisito contenido en el artículo 166 del CPACA al no haberse acompañado junto con la misma de manera íntegra el acto administrativo acusado.

- c) 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 explicación del concepto de violación en cada caso.

Aduce el apoderado de la entidad demandada que la parte demandante no cumplió con la carga de indicar las normas violadas y explicar el concepto de

violación, pues si bien cita unos artículos constitucionales, no analiza de qué manera el acto acusado desconoce lo dispuesto en dicha normatividad.

- d) Falta de jurisdicción por ser improcedente el control judicial del acto acusado: la falta de decisión previa constituye el incumplimiento del requisito de procedibilidad.

Expone la parte demandada que en el presente asunto no se agotó el requisito de decisión previa requerido para acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, pues fue la administración de manera oficiosa quien tramitó el reconocimiento y pago del retroactivo por los conceptos referidos en el acto acusado, por lo que, considera que la parte actora debió provocar un pronunciamiento para que la entidad fijara su posición en relación con los asuntos por los que ahora reclama y como no lo hizo, inobservo el requisito de procedibilidad de la demanda, impidiendo de esta manera el control judicial y configurándose una falta de jurisdicción, consagrada en el numeral 1 del artículo 100 del CGP aplicable al caso por remisión del artículo 306 del CPACA.

3. Auto apelado

En audiencia inicial celebrada el 14 de marzo de 2017, el Juzgado Noveno Mixto Administrativo del Circuito de Villavicencio resolvió declarar no probada la excepción de inepta demanda planteada por el departamento del Meta, al alegar falta de claridad de la demanda, no allegar la matriz o liquidación precisa y cuantificada de los conceptos por lo que se acusa el acto demandado y no haber indicado las normas violadas y el concepto de violación.

De igual modo, declaró no probada la excepción que denominó "Falta de jurisdicción por ser improcedente el control judicial de los actos acusados".

Lo anterior, conforme los siguientes argumentos:

Frente a la primera causal, el Juzgado de Primera Instancia sostuvo que la falta de técnica jurídica no puede constituir en modo alguno inepta demanda, pues una decisión en ese sentido estaría impidiendo el acceso a la administración de justicia. Aunado a lo anterior, adujo que si bien los hechos expuestos en las demandas, presentan falencias, no existe ambigüedad en el sustento factico, es decir, son entendibles y razonables.

Respecto de la segunda causal, consideró que no le asiste razón al departamento del Meta cuando afirma que el acto demandado es complejo junto con la matriz de liquidación que la soporta, toda vez que la matriz es un acto de trámite elaborado durante la actuación administrativa con el objeto de establecer los valores adeudados, como consecuencia del proceso de homologación y nivelación salarial, siendo entonces la resolución demandada el acto definitivo al contener la voluntad de la administración frente a la situación jurídica particular y concreta de los demandantes.

En relación con la tercera causal, indicó que el Consejo de Estado en providencia con número de radicado interno (0730-07) de 23 de octubre de 2008 sostuvo que el requisito contenido en el numeral 4 del artículo 162 del CPACA dirigido a señalar en la demanda las normas y el concepto de violación se satisface cuando en la demanda se invocan las normas y se sustentan los cargos, sin que para ello se exija un modelo de técnica jurídica específica; por lo que, solo la demanda será defectuosa si se observa ausencia total de dicho requisito o adolezca de la enunciación normativa sin la correspondiente sustentación y en el caso, consideró que en el escrito de demanda se indican las normas violadas y se expone el concepto de violación, luego, si se cumple con el mencionado requisito.

Finalmente, sobre la excepción de falta de jurisdicción por ser improcedente el control judicial de los actos acusados, decidió declararla no probada toda vez que al no señalar en el acto administrativo que contra este procedían recursos, se habilitó al interesado en este caso para que acudiera ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.

4. Recurso de apelación

El apoderado del departamento del Meta, en el curso de la audiencia inicial presentó recurso de apelación contra la anterior decisión, argumentando respecto de cada excepción propuesta lo siguiente:

Respecto de las causales 2 y 4 indicó de un lado que no se exponen de manera clara los hechos únicamente se transcribe la parte motiva del acto acusado y de otra parte, refiere que en el concepto de violación la parte demandante expuso argumentos que no guardan relación con el caso objeto de estudio.

Ahora bien, señala que el acto administrativo demandado es complejo, en tanto que es la matriz o el acto de liquidación el que fundamenta el reconocimiento y pago de retroactivo en el proceso de homologación y nivelación salarial, de manera que considera que el mismo debió ser acusado y

allegado al proceso judicial y como quiera que no obra dentro del expediente, ello impide resolver el litigio.

Por último, frente a la excepción de falta de jurisdicción expone que una es la vía gubernativa y otra es la reclamación previa, pues considera que en este caso no es con los recursos que contra el acto se puedan impetrar que se entienda agotada la reclamación previa sino que el administrado debió acudir a la administración en búsqueda de un pronunciamiento, pues el acto demandado fue expedido de oficio.

5. Traslado del recurso de apelación.

El apoderado de la parte demandante, solicita que se confirme la decisión proferida por el Juzgado de Instancia pues el uso de una técnica de argumentación específica no da lugar a entender que la demanda este mal presentada, sumado al hecho de que en el concepto de violación si se expusieron las normas y el fundamento jurídico que las sustenta.

De otro lado, sostuvo que dentro de los requisitos señalados en el artículo 166 del CPACA no se requiere aportar la matriz, pues como bien se menciona en la demanda esta nunca fue dada a conocer a la parte demandante y por lo tanto no es oponible y no se puede allegar, además que constituye un acto de trámite y quien lo debió allegar fue la demandada junto con el expediente administrativo.

Por último, respecto de la excepción de falta de jurisdicción indica que la misma no tiene vocación de prosperidad pues el acto acusado no era susceptible de recurso alguno, por cuanto fue proferido por su representada y para este tipo de actos no es obligatorio interponer recurso.

El Ministerio de Educación Nacional manifestó estar conforme con la decisión tomada por el Despacho.

Y por su parte, el Ministerio Público solicitó que se concediera el recurso de apelación por ser procedente conforme lo previsto en el inciso 4 del numeral 6 del artículo 180 del CPACA.

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 07 de

julio de 2017, por el cual la Juez Novena Mixta Administrativa del Circuito de Villavicencio resolvió declarar no probada la excepción de inepta demanda y falta de jurisdicción, propuestas por el departamento del Meta.

2. Análisis del asunto

En este caso la discusión planteada se concreta en determinar si hay ineptitud sustantiva de la demanda por: 1. No existir claridad en los hechos, 2. No allegarse la matriz o liquidación específica por ser un acto complejo y 3. No haber señalado las normas violadas y el concepto de violación.

Así mismo, debe establecerse si hay falta de jurisdicción por ausencia de reclamación previa

Revisada la demanda se observa que si bien la parte demandante en el acápite de hechos de la demanda enuncia preceptos normativos y realiza citas jurisprudenciales, también es cierto que de la situación fáctica descrita se deduce lo que principalmente motivó a la parte actora a impetrar la demanda y tal como lo advirtió el *a quo* la falta de técnica jurídica no da lugar a que se dé por terminado el proceso, ello en garantía del principio procesal de acceso a la administración de justicia.

De otro lado, en cuanto a la ausencia de normas violadas y concepto de violación, el Tribunal pone de presente que el Consejo de Estado ha señalado que el mismo se entiende satisfecho cuando en el escrito de demanda se consignen las normas que se consideran están siendo desconocidas con los actos acusados y la sustentación de los cargos, sin que ello implique un modelo estricto de técnica jurídica o que sean los argumentos suficientes para acceder a las pretensiones de la demanda, así:

“(…) Sea la oportunidad para manifestar, que a juicio de la Sala, la exigencia procesal contemplada en el numeral 4º del artículo 137 del C.C.A., se satisface cuando en el libelo demandatorio se consigne la invocación normativa y la sustentación de los cargos. Naturalmente, la parte actora, por la significación sustantiva que puede tener un concepto de violación en el que se evidencie de forma manifiesta la ilegalidad del acto acusado, requiere empeñarse en su elaboración, sin que los resultados del proceso dependan de un modelo estricto de técnica jurídica.

Solamente en ausencia total de este requisito o cuando adolezca de la enunciación normativa sin la correspondiente sustentación, a contrario sensu, se entenderá defectuosa la demanda por carencia de uno de sus presupuestos y necesaria la subsanación en el lapso contemplado en el

artículo 143 del C.C.A., aserto que ratifica el carácter formal de la exigencia plasmada en el artículo 137 numeral 4º ibídem. (...)”¹

En el caso objeto de estudio se observa que la parte demandante en el escrito de demanda expuso las normas que a su criterio fueron desconocidas con la expedición del acto administrativo y el concepto de violación en el que expuso las razones por las cuales considera el acto administrativo por medio del cual se establece el reconocimiento y pago de todo el proceso de Ajuste a la Homologación y Nivelación Salarial del personal administrativo del Secretaría de Educación del Departamento del Meta, ver folios 5 a 11 y 292 a 294, de tal suerte, que la demanda cumple con el requisito consagrado en el numeral 4 del artículo 162 del CPACA y en consecuencia, no hay lugar a declarar probada la excepción previa de inepta demanda alegada por el apoderado de la demandada.

Por otra parte, frente a la excepción de inepta demanda por no haberse demandado la matriz o liquidación específica en la que presuntamente se fundamentó el acto demandado, la Sala considera que ese acto no es enjuiciable en tanto que se trata de un acto de trámite, pues fue el acto procesal necesario para poder adoptar la decisión que consolidó la situación jurídica de la demandante que se expresó a través del acto demandado.

Es por lo anterior, que no hay lugar a declarar probada tampoco esta excepción.

Ahora bien, señala el recurrente que existe falta de jurisdicción por no haber agotado el requisito de la reclamación previa, que es diferente al de agotar la vía gubernativa.

El Consejo de Estado² frente al denominado privilegio de la decisión previa, 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

¹ CONSEJO DE ESTADO; SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO; SECCIÓN SEGUNDA; Consejero ponente: DR. VÍCTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA; Bogotá D. C., siete (7) de diciembre de dos mil once (2011); REF: EXPEDIENTE No. 11001-03-24-000-2009-00354-00(2069-09); Actor: JAIRO JOSÉ ARENAS ROMERO; Demandado: GOBIERNO NACIONAL

² Consejo de Estado, Sección Segunda. Subsección “B”. Consejero Ponente: Jesús María Lemus Bustamante. Auto de 19 de octubre de 2006. Expediente: 44001233100020010070101.

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 Estado³, 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".

Aunado a lo anterior, la misma Corporación, en decisión proferida el 9 de abril de 2014⁴ 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:

³ Consejo de Estado. Sección Segunda. Sub sección "A". Consejero Ponente: Alfonso Vargas Rincón. Expediente: 08001-23-31-000-2009-00907-01.

⁴ 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.

“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.”

Es por lo anterior que observa esta Corporación que las peticiones hechas por la parte actora ante la Secretaría de Educación Departamental del Meta⁵, en sede administrativa, y las pretensiones incoadas en la demanda⁶, 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 acusado.

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.

Así las cosas, se concluye que la parte demandante tenía la obligación de poner en conocimiento de la entidad demandada 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.

⁵ Folio 39 a 48, C1.

⁶ Folio 9 a 10, C1.

Reitera la Sala 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.

De manera que, la decisión del *a quo* será revocada y en su lugar, se declarará la terminación del proceso por no ser el asunto susceptible de control judicial.

En mérito de lo expuesto se,

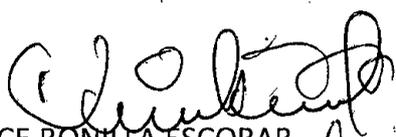
RESUELVE:

PRIMERO: REVOCAR el auto proferido por el Juzgado Novenos Mixto Administrativo de Villavicencio en audiencia inicial realizada el 14 de marzo de 2017 y en su lugar, DECLARAR terminado el proceso por no ser el asunto susceptible de control judicial.

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

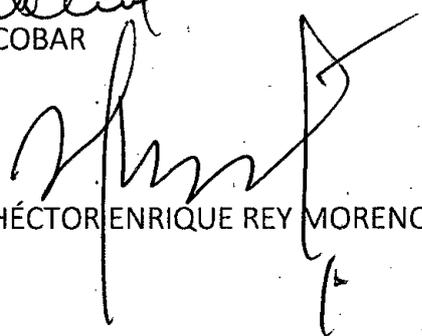
Notifíquese y Cúmplase,

Estudiado y aprobado en Sala de Decisión No. 3 de la fecha, mediante Acta No. 022.


NILCE BONILLA ESCOBAR

(Ausente, en uso de permiso)

TERESA HERRERA ANDRADE


HÉCTOR ENRIQUE REY MORENO