

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Villavicencio, dieciocho (18) de octubre de dos mil dieciocho (2018)

SALA DE DECISIÓN

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO.

ACCIONANTE: NENCY STELLA VELASQUEZ NOA
ACCIONADO: MINEDUCACION, DEPARTAMENTO DEL META, SECRETARIA DEPARTAMENTAL DE EDUCACIÓN DEL DEPARTAMENTO TERESA HERRERA ANDRADE.
MAGISTRADA: TERESA HERRERA ANDRADE.
EXPEDIENTE: 50001-33-33-008-2015-00031-01

Resuelve la Sala, en 2ª instancia, el recurso de apelación formulado por el apoderado de la parte demandada, contra la decisión proferida en audiencia inicial, por el **JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO MIXTO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO**, mediante la cual decidió la excepción de **INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA**.

PROVIDENCIA APELADA

En audiencia inicial, el despacho procedió a resolver las excepciones previas propuestas, que son las siguientes:

LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA, expresa la Jueza que éste no es un presupuesto procesal, por lo que no afecta el procedimiento, más bien es la relación jurídico material que existe entre el demandante y quien debe ser demandado, por lo tanto, se trata de un asunto sustancial, el cual por regla general debe ser decidido en la sentencia, concluye declarando no prospera esa excepción respecto del **MINISTERIO DE EDUCACIÓN**, y del **DEPARTAMENTO DEL META**.

Por otra parte, el **MINISTERIO DE EDUCACIÓN** propuso como excepción la **CADUCIDAD DE LA ACCIÓN**, frente al tema, la A-quo precisó que en los asuntos donde se demande un acto administrativo que reconozca o niegue total o parcialmente prestaciones periódicas, se podrá demandar en *cualquier tiempo*, razón suficiente para negar la prosperidad de la excepción propuesta.

Respecto **INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA**, por **no allegar la matriz o liquidación precisa y cuantificada de los conceptos por los que se acusa el acto demandado**, propuesta por el apoderado de la Gobernación del Meta, la A quo plantea que, la matriz es un documento que hace parte del acervo probatorio y aunque las partes deben allegar la mayor cantidad de pruebas para mayor agilidad, también es cierto que se pueden decretar en transcurso del proceso, y en aras de garantizar el acceso a la justicia, no accede a la excepción mencionada.

Frente a la **INEPTITUD SUSTANTIVA**, por **no indicación de normas violadas respecto de cada componente de la liquidación objeto de reproche, ni explicación del concepto de violación en cada caso**, a juicio de la primera instancia, tampoco se configura, toda vez que el requisito de indicar las normas violadas y explicar el concepto de violación, se satisface, pues en la demanda se invoca el sustento legal, jurisprudencial y se sustentan los cargos; las supuestas falencias que menciona el apelante, son más una cuestión de estilo, y al declarar la excepción con fundamento en lo anterior, se estaría negando el acceso a la justicia.

En lo que atañe a **FALTA DE JURISDICCIÓN** por **ser improcedente el control judicial de los actos acusados**, la Jueza refiere que en la Resolución no se señalaron los recursos procedentes, por lo que sería violatorio exigir el agotamiento de éstos y al no haber mención de los recursos, se habilitó a los interesados para acudir a la jurisdicción.

RECURSO DE APELACIÓN

El apoderado de la **GOBERNACIÓN DEL META**, inconforme con la decisión que resuelve la excepción de **INEPTITUD DE LA DEMANDA POR FALTA DE REQUISITOS FORMALES** y **FALTA DE JURISDICCION** la apela, argumentando lo siguiente:

Considera que existe **INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA**, por **no allegar la matriz o liquidación precisa y cuantificada de los conceptos por los que se acusa el acto demandado**, que conforma junto con el acto administrativo demandando, un acto complejo, es decir, es el acto mismo; además indica que la contraparte cuenta con mecanismos idóneos para obtener dicho documento, o en su defecto, pedir al Juez que solicite la matriz de liquidación y nunca se adjuntó, siendo

necesario para verificar las sumas de dineros, descuentos y demás aspectos que se aduce fueron abonos, por lo que se requiere para poder fallar de fondo del asunto.

Frente a **no indicación de normas violadas respecto de cada componente de la liquidación objeto de reproche, ni explicación del concepto de violación en cada caso**, sostiene que si bien, el acceso a la justicia es una prerrogativa de orden constitucional, el ordenamiento jurídico contiene ciertas exigencias y requisitos para acceder a ésta, por ser la justicia rogada.

En lo que concierne a la **FALTA DE JURISDICCIÓN** considera que no es **procedente el control judicial de los actos acusados**, por faltar el privilegio de petición previa que no es lo mismo que el agotamiento de los recursos de Ley, que busca que la Administración conozca con antelación lo pretendido en sede Jurisdiccional, siendo un requisito de procedibilidad, y su finalidad es que el Juez administrativo no conozca de conflictos que no han sido planteados previamente en sede administrativa; cita jurisprudencia del **H. Consejo de Estado**, Sección 2, Subsección B, C.P. **VÍCTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA**, del 3 de febrero de 2011, con radicado 54001 23 31 000 2005 06809 02, donde se precisa que:

"No solo el uso de los recursos agota la vía gubernativa pues la ley ha consagrado algunos modos de impugnar, que cumplen el mismo cometido, en todo caso para que se cumpla este requisito, resulta necesario que el administrado exprese con claridad el objeto de su reclamación, o los motivos de su inconformidad, lo que se busca con dicha exigencia es que ante los jueces no se inicien conflictos no planteados ante la administración de manera previa" (...)

CONSIDERACIONES

COMPETENCIA

De conformidad con lo preceptuado en el artículo 153 del C.P.A.C.A., este Tribunal es competente para conocer, en 2ª Instancia, del recurso de apelación contra los autos proferidos por el **JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO**, por ser superior funcional.

PROBLEMA JURÍDICO

Se centra en determinar si se configura las excepciones de **FALTA DE JURISDICCIÓN e INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA**.

CASO CONCRETO

Para la Jueza de 1ª instancia, no se presenta **FALTA DE JURISDICCIÓN** porque la Entidad promovió un procedimiento administrativo de oficio y luego al proferir actos administrativos particulares, no hizo mención de los recursos de Ley a los que había lugar, de modo que se agotó la actuación administrativa. Que tampoco se configura la **INEPTITUD DE LA DEMANDA**, pues ésta se promovió con sujeción al **CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**, y aunque se esgrimen falencias en la redacción y técnica jurídica, ello no conlleva a tal ineptitud y se puede contravenir el precepto constitucional del acceso a la Administración de justicia.

Para el recurrente, se presenta **FALTA DE JURISDICCIÓN** por no haberse agotada la decisión previa e **INEPTITUD DE LA DEMANDA** por la inobservancia de las ritualidades propias de la demanda de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**, pues la demanda se limita a citar unas normas y no desarrolla el concepto de violación, presupuestos que impiden un pronunciamiento de fondo.

Para resolver se **CONSIDERA:**

Para este Juez colegiado, no se configura la excepción de **FALTA DE JURISDICCIÓN**, por lo siguiente:

La jurisdicción es la potestad propia de la función del poder público, en virtud de ella un Juez determinado tiene la competencia que le otorga el poder de conocer un asunto. Se concreta en la posibilidad de impartir justicia sobre los diferentes conflictos o situaciones que deban tramitarse y resolverse de conformidad con los principios, parámetros y disposiciones del ordenamiento jurídico.

El artículo 104 del C.P.A.C.A, dispone que la **JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**, conocerá de las controversias y litigios originados en actos en los que estén involucradas las Entidades públicas.

En el caso que nos ocupa, se centra en el estudio de legalidad de un acto administrativo definitivo, la Resolución No. 2880, del 28 de abril del 2015, que fuera expedida por la **SECRETARIA DE EDUCACIÓN - DEPARTAMENTAL DEL META**, una Entidad pública y circunscrita a este Distrito Judicial, por lo que para la Sala no se presenta la **FALTA DE JURISDICCIÓN** alegada.

Según el recurrente, se configura la **FALTA DE JURISDICCIÓN** al no haber solicitado ante la Administración un pronunciamiento previo sobre el asunto a demandar, siendo un requisito de procedibilidad y no procede su control ante esta jurisdicción.

El “**privilegio de la decisión previa**”, no es fundamento para declarar la **FALTA DE JURISDICCION**, como lo plantea el apoderado de la Entidad demandada, quien sostiene que al no haber una decisión previa sobre lo pretendido, no puede existir el control de legalidad del acto acusado, situación que no puede predicarse en este caso, ya que la improcedencia del control judicial opera cuando los actos atacados son de simple ejecución o de trámite, y el acto administrativo aquí demandado, es un acto definitivo que resuelve una situación jurídica particular, por lo que es viable su estudio, por parte del Juez natural.

Si el accionante no permite que la Administración emita un pronunciamiento previo sobre las pretensiones de la demanda, antes de acudir a nuestra jurisdicción, esta falencia atañe a un requisito de procedibilidad, más no, a la **FALTA DE JURISDICCION** o **COMPETENCIA** del funcionario judicial, por afectar a los requisitos de forma de la demanda y su omisión generaría la **INEPTITUD DE LA DEMANDA**.

Así lo ha precisado el H. **CONSEJO DE ESTADO**, Sección segunda Subsección a. C. P.: Dr. **GUSTAVO EDUARDO GÓMEZ ARANGUREN**, en sentencia de febrero 19 de 2015. Rad.:25000232500020040024701:

En su amplia jurisprudencia la Sección Segunda de esta Institución ha manifestado que, en tratándose de la acción subjetiva de nulidad consagrada en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo, **la administración pública no puede ser llevada a juicio contencioso si previamente no se solicita una decisión a ella sobre la pretensión que se desea ventilar ante el juez administrativo, que la doctrina autorizada ha denominado “decisión préalable” (sic) o decisión previa**. Por ello la vía gubernativa constituye dentro de nuestro ordenamiento jurídico, requisito indispensable para poder demandar ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa la nulidad de un acto administrativo de carácter particular y concreto, y obtener el respectivo restablecimiento del derecho, tal y como se desprende del artículo 135.

Así las cosas, es indudable que **no existe congruencia entre lo solicitado en su petición en sede administrativa y lo pedido en la demanda contenciosa**, de lo que se sigue **que se configura una ineptitud sustantiva de la demanda que, ineludiblemente**, deriva en un fallo inhibitorio que impide hacer un pronunciamiento de fondo. (negritas fuera de texto)

(.....)

Por lo anterior, se **CONFIRMA** la decisión de declarar impróspera la excepción de **FALTA DE JURISIDICCION**, por las razones aquí expuestas.

Frente a la excepción de **INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA**, la que fundamenta el apelante en 2 cargos:

- Omisión de fundamentos facticos, de normas señaladas como violadas, ni del concepto de violación, para esta Corporación este cargo no está llamado a prosperar, ya que de la lectura integral de la demanda, contrario a lo que plantea el recurrente, se logra dilucidar lo que se pretende y las razones por las cuales solicita se acceda a lo peticionado, el texto de la demanda contiene un acápite titulado " violación directa de la Ley " donde se realiza una exposición breve de la inconformidad, hay una cita normativa y jurisprudencial, por lo que se cumplen los requisitos del artículo 162 C.P.A.C.A., tal como lo sostuvo el A Quo. Al respecto, el Tribunal de cierre de la Jurisdicción Administrativa, expresó :

"Si bien la demanda adolece de técnica jurídica al no definir con precisión los cargos sobre los que se funda e incluso el concepto de violación resulta ser insuficiente en razón a que no se indican muchos motivos que puedan controvertir la legalidad de los actos acusados; **si se precisan las normas que se consideran vulneradas y es posible comprender en líneas generales el sentido mismo de la acusación**, razón por la que la subsanación de la demanda decretada por el a quo, por lo pronto en este aspecto, no era necesaria".¹

En cuanto al segundo cargo, que hace consistir en que la matriz de liquidación y el acto atacado conforman un acto complejo, y no adjuntarlo constituye una **INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA**, tampoco está llamado a prosperar, pues si bien es cierto que existe una relación jurídica entre la matriz de liquidación y la Resolución No. 2880 del 28 de abril de 2015, también lo es, que la aludida matriz de liquidación tiene un valor probatorio, pero no tiene unidad de contenido y fin con la Resolución que se demanda, es un acto independiente. Así se ha pronunciado el **H. CONSEJO DE ESTADO**², donde precisa el concepto de los actos complejos, y sostiene que para conformarlo se requiere la reunión de varias voluntades de la Administración, ya sea de un mismo órgano u organismo o de varios, **con unidad de contenido y fin**. También que la existencia del acto complejo no surge de la voluntad de los Entes administrativos, **sino del mandato de la Ley**, lo que no ocurre en el asunto que nos ocupa.

A la Sala no le cabe duda que la no mención de los recursos procedentes sobre el acto administrativo demandado, por parte de la Administración,

¹ CONSEJO DE ESTADO. SECCIÓN SEGUNDA. SUBSECCIÓN B. Radicación número: 23001-23-33-000-2016-00125-01(0364-17). 7 de junio de dos mil dieciocho (2018). CP: SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ

² Sentencia 2004-20818 de marzo 12 de 2015. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN CUARTA. Radicación: 50001-23-31-000-2004-20818-01 (20151). CP: Dr. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

habilita al Administrado para acudir a esta jurisdicción. (art. 161, num 2º C.P.A.C.A.), pero al revisar la demanda se observa que la petición elevada por el apoderado de la actora, en sede administrativa, pretende, i) liquidar los intereses a las cesantías para los funcionarios que tenían dicha prestación anualizada; ii) Tomar la diferencia entre la asignación básica del primer proceso y de la modificación aprobada, y reliquidar todos los factores salariales y prestacionales efectivamente percibidos por los demandantes (prima de servicio, prima de navidad, bonificación por servicios, prima técnica por evaluación, horas extras, cesantías, pensiones, etc.); iii) para los funcionarios que fueron transferidos al **MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO**, deberá liquidar sus prestaciones desde el momento de la descentralización de la Educación, ordenada por la Ley 60 de 1993, hasta el día anterior en que se hizo efectivo el traslado, ordenado por la Ley 715 de 2001 ; y iv) para los ex funcionarios retirados por cualquier causa, liquidar desde el momento de la descentralización de la educación, ordenada por la Ley 60 de 1993, hasta el día anterior en que se hizo efectivo el retiro. (fls. 47, 48 del cuad. 1ª inst.); mientras que en las pretensiones de la demanda, solicita : **la devolución en dinero de los descuentos en salud, subsidio de transporte y alimentación** y los que fueron descontados doblemente por la Entidad, como resultado del ajuste a la homologación y nivelación salarial del personal administrativo adscrito a la **SECRETARIA DE EDUCACION del DEPARTAMENTO DEL META**, como también, se reconozca las diferencias en el pago de las cesantías y que se pague la diferencia de la indexación laboral, **mes a mes**, (fl. 10 cuad. ppal.) es decir, que la Administración no tuvo la oportunidad de pronunciarse sobre tal devolución de dineros por descuentos en salud, subsidio de transporte y alimentación y pago en diferencias de las cesantías y la indexación laboral, mes a mes, aspectos en la liquidación que, ahora reprocha en sede jurisdiccional, sin permitir a la Entidad, corregirlo en sede administrativa, o en caso contrario, denegar lo solicitado.

Entonces, el interesado debe exponer el objeto de su reclamación, para que así la Administración puede tomar una decisión sobre lo peticionado, y si hay lugar a ello, proceder a interponer los recursos de Ley sobre tal pronunciamiento, quedando debidamente agotada la actuación administrativa, y facultado el peticionario para poner en marcha el aparato Jurisdiccional.

Lo que se evidencia en la demanda, es una **la INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA**, por la **FALTA DE PETICIÓN PREVIA**, pues no se provocó la decisión previa de la Administración.

Por todo lo anterior, se deberá **REVOCAR** la decisión de 1ª instancia, que encontró no prospera la excepción de **INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA**

DEMANDA, por **FALTA DE PETICIÓN PREVIA**, y como consecuencia de esta decisión, declarar terminado el proceso.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META**,

RESUELVE:

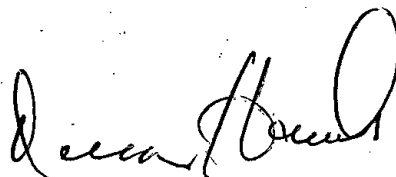
PRIMERO: CONFIRMAR el auto del 23 de Febrero del 2017, que declaró no probada la excepción de **FALTA DE JURISIDICION**, por las razones planteadas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: REVOCAR el auto del 23 de Febrero del 2017, en lo relacionado con la declaración de no probada la excepción de **INEPTITUD DE LA DEMANDA**, por **FALTA DE PETICIÓN PREVIA**, por las razones planteadas en la parte motiva de esta providencia, y como consecuencia de esta decisión, **DAR POR TERMINADO** el proceso de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** promovido por **NENCY STELLA VELASQUEZ NOA**.

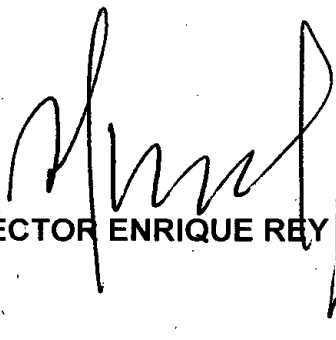
TERCERO: Devuélvase al Juzgado de origen, previo las **DESANOTACIONES** de Ley.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

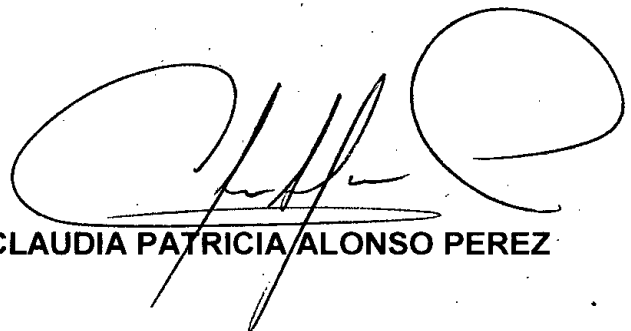
Estudiado y aprobado en Sala de Decisión de la fecha, mediante acta N°.039.



TERESA HERRERA ANDRADE



HÉCTOR ENRIQUE REY MORENO



CLAUDIA PATRICIA ALONSO PEREZ