

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

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

SALA DE DECISIÓN

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO.

ACCIONANTE: WILMA INES CHAQUEA ENCISO
ACCIONADO: MINEDUCACION, DEPARTAMENTO DEL

META, SECRETARIA DEPARTAMENTAL DE EDUCACIÓN DEL DEPARTAMENTO

MAGISTRADA: TERESA HERRERA ANDRADE.

EXPEDIENTE: 50001-33-33-009-2016-00004-01

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 NOVENO ADMINISTRATIVO MIXTO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO**, mediante la cual decidió sobre excepciones previas.

PROVIDENCIA APELADA

En audiencia inicial, ese Despacho procedió a resolver las excepciones previas propuestas, que se exponen a continuación:

CADUCIDAD DE LA ACCIÓN: Para la Jueza de 1ª instancia, no se presenta la caducidad porque el acto administrativo fue notificado el día 13 de mayo de 2015, se radicó la solicitud de conciliación el 11 de septiembre de 2015, se suspende el término por 3 meses y el 7 de diciembre del mismo año se expidió constancia de realización de dicha diligencia, y la demanda es instaurada el día 8 de diciembre de 2015, dentro del término de los 4 meses de que trata la Ley.

Considera que tampoco procede la excepción de **FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA**, propuesta por el **MINISTERIO DE EDUCACIÓN**, pues esta Entidad era la que debía girar los recursos para el pago de las deudas laborales para el sector educativo y la encargada de impartir directrices

para la realización del proceso de homologación y nivelación salarial según lo sostiene el demandante, por lo que debe tener la oportunidad de ejercer la defensa y contradicción, frente a futuras indemnizaciones, y lo expresado por la **GOBERNACIÓN DEL META** en el sentido de que el Ministerio podía ser condenado al pago originado en algunas de las pretensiones, pues es el responsable de dicha cancelación dineraria.

El **DEPARTAMENTO DEL META** propone las excepciones de **INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA**, por ausencia del requisito de procedibilidad y **FALTA DE JURISDICCIÓN**, las que no están llamadas a prosperar para la Jueza de instancia.

Sobre la excepción de **INEPTITUD DE LA DEMANDA POR FALTA DE REQUISITOS FORMALES**, la que hace consistir en que no se agotó el recurso de apelación contra la Resolución No. 2573, del 28 de abril del 2015, (acto administrativo demandado) pues el notificado tenía claro la procedencia del recurso, el que debía interponerse de manera obligatoria. La Jueza A Quo niega el cargo al considerar que la Administración omitió relacionar los recursos que proceden contra el acto impugnado, quedando el administrado en libertad para acudir a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.

También dice el excepcionante que no hay claridad en la demanda porque el demandante se limita a incluir preceptos normativos y transcribir la parte motiva del acto demandado. Para la Jueza de 1ª instancia a pesar de que la demanda adolece de técnica jurídica, esto no constituye **INEPTA DEMANDA**, y de acceder se contraviene principios procesales y vulnera el acceso a la justicia. Concluye que no existe ambigüedad en el sustento fáctico de la demanda y los hechos se enuncian de manera entendible y razonable.

Respecto del cargo de "**no allegar la matriz o liquidación precisa y cuantificada de los conceptos por los que se acusa el acto demandado**", por ser un acto complejo integrado por la Resolución que se demanda y la matriz de liquidación, porque en ésta se evidencia irregularidades y falencias aducidas en la demanda. Argumento que no comparte la Jueza de 1ª instancia, pues si bien la matriz de liquidación sirvió como soporte de las Resoluciones demandadas, en las cuales se reconocieron los valores a pagar a los demandantes, dicha actuación de reconocimiento si constituyen acto definitivo y la demanda de nulidad parcial de esta Resolución cubre el acto de trámite, (matriz de liquidación) sin que ello implique un

acto complejo.

En lo ateniendo al cargo de la **no indicación de normas violadas respecto de cada componente de la liquidación objeto de reproche**, que lo sustenta en el hecho de que este medio de control debe soportarse en una causal de nulidad prevista taxativamente en el artículo 137 del C.P.A.C.A., y adicionalmente, explicar el concepto de violación. Este cargo no tuvo prosperidad, porque según la Jueza de 1ª instancia, la causal se da cuando la demanda adolezca de ausencia total de indicación de las normas violadas y no se sustenten los cargos, sin que para ellos se exija un modelo de técnica jurídica específica, acogiendo criterio del **CONSEJO DE ESTADO**.

La excepción de **FALTA JURISDICCION por ser improcedente el control judicial de los actos acusados**, la hace consistir en que los demandados no solicitaron un pronunciamiento previo a la Administración sobre lo que se pretende demandar, siendo una inobservancia del requisito de procedibilidad, configurándose una **FALTA DE JURISDICCION**. Para la 1ª instancia, la **SECRETARIA DE EDUCACIÓN - DEPARTAMENTAL DEL META**, emitió la Resolución No. 2573 del 28 de abril de 2015, y no hizo mención de los recursos procedentes, habilitando a los interesados para acudir directamente a la jurisdicción, y concluye **NEGANDO** la excepción.

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:

En lo que atañe a la excepción de **INEPTITUD DE LA DEMANDA POR FALTA DE REQUISITOS FORMALES**, insiste en que hay requisitos de procedibilidad, que la justicia es rogada, entre otras solemnidades, el demandante solo transcribe la parte motiva del acto administrativo demandado, por lo que no cumple con la rigurosidad que exige el numeral 3 del artículo 162 C.P.A.C.A., ni indica las normas violadas, menciona un sin número de derechos constitucionales como igualdad, dignidad humana, entre otros, pero no hace el reproche analizando en qué forma se trasgreden esos derechos constitucionales en el acto demandado.

También reitera que “no allegar la matriz o liquidación precisa y cuantificada de los conceptos por los que se acusa el acto demandado”, genera la **INEPTITUD DE LA DEMANDA** por ser un acto complejo, pues está conformado por la respectiva Resolución y la matriz de liquidación, es un documento necesario para verificar las sumas de dineros, descuentos y demás aspectos que se aducen, fueron abonos, siendo importante para poder fallar de fondo en el asunto.

Recalca que la jurisprudencia del Tribunal de cierre, es enfática en afirmar que la decisión previa no debe confundirse con los recursos que proceden por la Vía gubernativa; el primero, es la posibilidad con que cuenta el Departamento para pronunciarse antes de que el interesado concorra a la Jurisdicción, y el segundo, es el ejercicio de los recursos de Ley frente a los actos administrativos; que en el presente caso, se suscitó un conflicto en el que la Entidad no pudo pronunciarse en sede administrativa.

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 NOVENO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO**, por ser superior funcional.

PROBLEMA JURÍDICO

Se centra en establecer si en el presente caso, se configuran 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, incluida la decisión previa. 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 agotado 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 misma 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. 2573, 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 JURISDICCIÓN**, 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 JURISDICCIÓN o COMPETENCIA** del funcionario judicial, por afectar 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. (negrillas 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. 2573 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, que 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, 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

¹CONSEJO 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.

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, que se reconozcan 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 de 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 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 14 de marzo del 2017, que declaró no probada la excepción de **FALTA DE JURISIDICCIÓN**, por las razones planteadas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: REVOCAR el auto del 14 de marzo 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 **WILMA INES CHAQUEA ENCISO**.

TERCERO: En firme esta decisión, devuélvase al Juzgado de origen, previo las **DESANOTACIONES** de Ley.

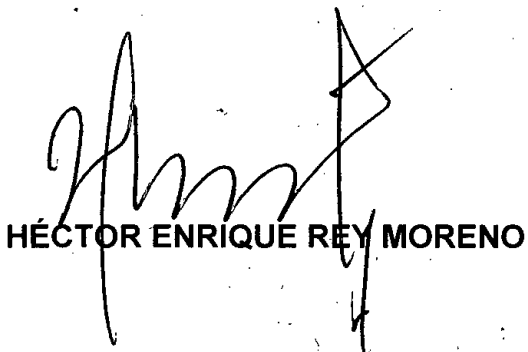
NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

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

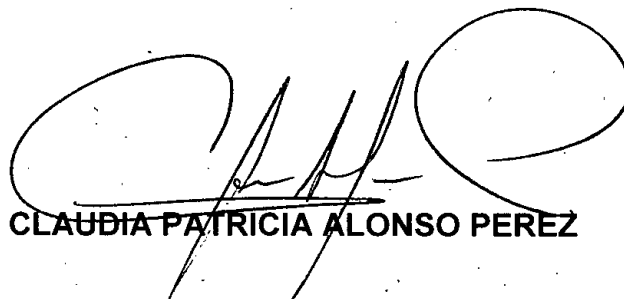
039.



TERESA HERRERA ANDRADE



HÉCTOR ENRIQUE REY MORENO



CLAUDIA PATRICIA ALONSO PEREZ