



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Villavicencio, once (11) de diciembre de dos mil dieciocho (2018)

SALA DE DECISIÓN ORAL No. 01

MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA PATRICIA ALONSO PÉREZ

RADICACIÓN: 50 001 33 33 003 2017 00210 01
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: RENE RUIZ CANO
DEMANDADO: MUNICIPIO DE CABUYARO

Revisado el proceso de la referencia, la sala procede a decidir el RECURSO DE APELACIÓN, formulado por la parte actora, contra el AUTO del 23 de octubre de 2018, proferido en audiencia inicial por el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, por medio del cual encontró NO probada la excepción de *"no agotamiento del requisito de procedibilidad para demandar los actos administrativos decreto 013 de 2017 y decreto 015 de 2017"*.

ANTECEDENTES

El señor RENE RUIZ CANO a través de apoderado presentó demanda del medio de control de nulidad y restablecimiento de derecho, ante los Jueces Administrativos de Villavicencio el 27 de junio de 2017¹, con el fin de que se declarara la Nulidad del oficio sin número del 25 de enero de 2016, a través de la cual se comunicó al demandante la supresión del cargo que venía desempeñando en provisionalidad.

Igualmente, solicitó que se declare la nulidad de los Decretos 013 y 015 del 25 de enero de 2017, en los cuales se establece la planta de personal del Municipio de Cabuyaro y se incorporan unos funcionarios en la planta global de cargos de la misma entidad, respectivamente y en su lugar a manera de restablecimiento del derecho pide que se reintegre al cargo que venía desempeñando.

Mediante auto del 26 de julio de 2017², el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Villavicencio admitió la demanda ordenando la notificación personal a la entidad demandada, por lo que presentó contestación de demanda el 16 de enero de

¹Fol. 204 C. primera instancia

²Fol. 206 Ibídem

2018³ y en la misma propuso entre otras, la excepción previa que denominó como "NO AGOTAMIENTO DEL REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD PARA DEMANDAR LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DEC. 013 DE 2017 Y DEC. 015 DE 2017".

Respecto a dicha excepción, indicó que al momento en que la parte actora acudió ante la Procuraduría General de la Nación para agotar el requisito de procedibilidad lo hizo únicamente frente al oficio sin número del 2 de febrero de 2017, por ende, se debe entender que se agotó el requisito de procedibilidad solo respecto de este que además no tiene el carácter de acto administrativo pues se trata simplemente de un acto de mera comunicación.

De la anterior excepción se corrió traslado a las partes el 29 de mayo de 2018⁴, por lo que el apoderado de la parte actora, presentó memorial el 30 de mayo de 2018⁵ describiendo traslado de las mismas e indicando que conforme jurisprudencia de la Corte Constitucional al tratarse de una actuación que desencadena la terminación del vínculo laboral bajo el abrigo de la confianza legítima solo debe atacarse el acto a través del cual la entidad indica el despido y además expresa que el alto Tribunal reafirmó que los oficios de comunicación expedidos dentro de procesos de reestructuración son demandables, por ser actos administrativos de carácter particular y concreto de modifican la situación jurídica del servidor público.

Seguidamente, se llevó a cabo audiencia inicial el 23 de octubre de 2018⁶, en la que se resolvió las excepciones propuestas, indicando (min. 9:11) frente a la excepción propuesta por la entidad demandada que *"en algunos casos, se configuran verdaderos actos integradores conformados por el acto definitivo (general) que ordena la supresión, y el acto de ejecución (particular) mediante el cual se le comunica al servidor público la decisión y de esta forma la misma produce efectos, por lo que se precisa que este segundo acto, sigue la misma suerte del acto principal (definitivo).*

Aunado a lo anterior, expresó que la finalidad de la conciliación extrajudicial es que la entidad demandada tenga la oportunidad de observar su actuación y de llegar a un posible acuerdo y evitar una demanda judicial, no obstante, en caso de no conciliarse, lo pretendido es que la administración tenga la oportunidad de conocer porqué podría ser demandada, razón por la que considera que para el caso concreto se agotó en debida forma, el requisito de procedibilidad.

Contra la anterior decisión, la entidad demandada interpuso recurso de apelación (min. 9:19), manifestando que si bien el oficio de fecha 2 de febrero de 2017 es un acto de mera comunicación, no tiene la consecuencia de un acto administrativo, puesto que está demostrado en el proceso que los actos que realmente afectan de una u otra forma a la

³Fols. 214-231 Ib.

⁴Fol. 261 Ib.

⁵Fols. 262-264 Ib.

⁶Fols. 267 Ib.

parte son los Decretos 013 y 017 del mismo año, en ese sentido, dichos actos son los que realmente producen efectos jurídicos frente a la parte demandante, además sostiene que los mismos gozan de autonomía y la nulidad únicamente recaería frente aquellos por cualquiera de las causales consagradas en el CPACA.

Arguye el recurrente que la distinción entre actos que tienen carácter definitivo y de trámite, siendo los primeros los que ponen fin a las actuaciones administrativas como son los decretos 013 y 017 de 2017, indica que si bien el derecho administrativo es muy garantista así como el constitucional, no se puede desconocer los preceptos legales del ordenamiento jurídico respecto que tales actos administrativos debieron ser sometidos a la conciliación pre judicial para agotar el requisito de procedibilidad, toda vez que por sí solo no se puede presuponer que al demandarse un oficio se entienda implícitamente que también los decretos como tal habían sido objeto de conciliación, por ende, solicita que se declare la ineptitud de demanda por no agotamiento de requisito de procedibilidad de conciliación de dichos actos administrativos y en su lugar continuar solo sobre el que fue objeto de conciliación.

Luego, en la misma diligencia se corrió traslado del recurso a la parte actora quien manifestó (min. 9:23) estar de acuerdo con la decisión del *a quo*, puesto que la cita indicada por el apoderado de la parte demandada data del año 2005 y a la fecha hay pronunciamientos en los que se ha dejado claro cuáles son los actos que pueden ser demandados, como el que nos ocupa en este caso, además que tales argumentos expuestos por el recurrente hacen mención a situaciones estrictas y exegéticas que actualmente no son aplicables en esa rigurosidad como lo ha dicho la Corte Constitucional.

CONSIDERACIONES

I. Competencia

De acuerdo con lo previsto en los artículos 153 y 180, numeral 6º, inciso final del C.P.A.C.A., este tribunal es competente para conocer de la apelación contra el auto dictado en primera instancia, por el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, a través del cual se pronunció frente al no agotamiento de un requisito de procedibilidad.

Ahora bien, teniendo en cuenta la competencia para proferir autos en tratándose de jueces colegiados, prevista en el artículo 125 *ibidem*, cabe precisar que este asunto debe ser resuelto por la sala por corresponder a un tema que podría dar lugar al numeral 3 del artículo 243 del Estatuto Procesal en cita, en la medida que eventualmente pondría fin al proceso.

II. Problema Jurídico:

El problema jurídico que debe abordar la sala en este asunto, acorde con el sustento de la alzada, se contrae a determinar si para entender agotado el requisito de procedibilidad consistente en tramitar la conciliación extrajudicial, era necesario incluir en la convocatoria a dicho trámite la nulidad de todos los actos acusados en la demanda.

III. Tesis:

La respuesta al mencionado problema gira en torno a confirmar la decisión objeto de apelación, teniendo en cuenta que conforme lo ha señalado el máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo, las pretensiones que se presenten en la solicitud de conciliación pre judicial no tienen que ser las mismas que se formulen en la demanda ante esta jurisdicción, sino que basta con que resulten congruentes con el objeto del asunto para poderse entender agotado el requisito de procedibilidad, lo cual resulta aplicable en el presente asunto, teniendo en cuenta que el objeto tanto en sede de conciliación como en sede judicial es que se declare la nulidad del acto administrativo que desvinculó al señor René Ruiz del cargo que venía desempeñando y en su lugar se reintegre y le sean pagados todos los salarios y emolumentos dejados de percibir desde el momento de su retiro.

IV. Impedimento manifestado por el magistrado Carlos Enrique Ardila Obando

Previamente, considera la sala necesario resolver la declaratoria de impedimento del Magistrado CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO, para conocer del presente asunto.

Mediante oficio No. TAM-CEAO-116 de fecha 10 de diciembre de 2018 (fol. 4 C. segunda instancia), el Magistrado CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO, se declaró impedido para conocer del mismo, aduciendo que se encuentra incurso en la causal 9ª del artículo 141 del C.G.P aplicable por remisión del 130 del C.P.A.C.A. Lo anterior, teniendo en cuenta la especial, estrecha y fraternal amistad que tiene con el apoderado de la entidad demandada JAMES ARIAS AVILA.

Por lo tanto, atendiendo a lo manifestado por el magistrado considera la sala que se configura la causal invocada, por tal razón se declarará fundado y se ACEPTARÁ EL IMPEDIMENTO manifestado.

IV. Análisis jurídico y probatorio del caso

En primer lugar ha de indicarse que si bien en la audiencia inicial celebrada el 23 de febrero de 2017, desfavorablemente al demandado, las excepciones de *requisitos de procedibilidad para demandar los decretos No. 013 de 2017 y No. 015 de 2017* y la de *inepta demando cuanto al poder otorgado*, lo cierto es que el recurrente apeló respecto a la primera, por lo que en la segunda instancia, según el inciso primero del artículo 328 del CGP, la sala se ocupará únicamente de la excepción recurrida.

Así mismo, es necesario aclarar que la nulidad del oficio sin número del 2 de febrero de 2017, es el resultado de una simple comunicación y por ende no es un acto administrativo, dicho argumento por ser un tema de saneamiento, toda vez que el numeral 5° del artículo 180 del CPACA, en la fase de la audiencia se aborden no solo los vicios de forma que se adopten *“las medidas de saneamiento”* (resaltado fuera de texto). De tal manera que, al haberse planteado el oficio que a juicio del demandado ostenta la calidad de acto administrativo, como medida de saneamiento frente a aquella, no se planteó en el momento oportuno quedando precluida la oportunidad, sin perjuicio de que se aborde la discusión al decidir sobre la citada pretensión.

Ahora bien, en este caso la “excepción” planteada por la demandada en su contestación como *“NO PROCEDIBILIDAD PARA DEMANDAR LOS DECRETOS 013 Y 015 DE 2017”* en sentido una excepción previa de las descritas en el artículo 100 del C.G.P. sino que obedece más al incumplimiento de un requisito de procedibilidad que daría lugar a la terminación del proceso, conforme se desprende del numeral 6° del artículo 180 del CPACA, puesto que el requisito de procedibilidad de la conciliación no se aplica cuando se demanda un oficio, estén implícitamente acusados los decretos como si hubieren sido objeto de conciliación, declare la excepción propuesta.

En efecto, el numeral 1° artículo 161 del CPACA establece que: *“cuando los asuntos sean conciliables, el trámite de la conciliación es requisito de procedibilidad de toda demanda que se formule para el restablecimiento del derecho, reparación directa*

decreto:

cierto en primera instancia durante el mes de febrero de 2018, se resolvieron los decretos denominados *“No agotamiento de requisitos de procedibilidad de los decretos administrativos decreto No. 013 de 2017 y 015 de 2017 por falta de requisitos formales, en consecuencia el recurrente solo propuso el recurso de nulidad y restablecimiento de la competencia otorgada en el artículo 328 del CGP, la sala se ocupará únicamente de la excepción recurrida.”*

En consecuencia, la cuestión planteada por el recurrente de si se trata de un acto administrativo o si se trata de una simple comunicación que producen efectos jurídicos frente al recurrente, no conlleva a un fallo inhibitorio de la sala de lo contrario a su decisión en la etapa del artículo 180 del CPACA prevé que en dicha audiencia se hayan presentado, sino además *“para evitar sentencias inhibitorias”* la sala concluye en la pretensión de nulidad y restablecimiento de la competencia de simple comunicación y no de acto administrativo para evitar una decisión inhibitoria de la sala en el momento oportuno de la audiencia, en la sentencia definitiva el *a quo* declaró la nulidad y restablecimiento de la competencia.

En consecuencia, la pretensión planteada por el apoderado de la entidad demandada denominada *“AGOTAMIENTO DEL REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD PARA DEMANDAR LOS DECRETOS 013 Y 015 DE 2017”* no es en estricto cumplimiento del artículo 100 del C.G.P. sino que obedece al incumplimiento de un requisito de procedibilidad que daría lugar a la terminación del proceso, conforme se desprende de la parte final del inciso tercero del artículo 180 del CPACA, sustentado en que para agotar el requisito de procedibilidad no se debe entender o presuponer que al haberse planteado los decretos -013 y 015 de 2017- en la audiencia, solicita que frente a estos se declare la excepción propuesta.

El artículo 161 del CPACA, consagra que: *“cuando los asuntos sean conciliables, el trámite de la conciliación es requisito de procedibilidad de toda demanda que se formule para el restablecimiento del derecho, reparación directa o nulidad y restablecimiento del derecho”*; por lo tanto, la pretensión planteada por el recurrente de nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa o nulidad y restablecimiento del derecho, es procedente.

Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Rad: 50 001 33 33 003 2017 00210 01
Actor: Rene Ruiz Cano
Ddo: Municipio de Cabuyaro

tanto se entiende que, la conciliación pre judicial es un requisito obligatorio y previo para acudir a la administración de justicia cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho, como lo es el caso que nos ocupa.

Al respecto, el Consejo de Estado⁷, ha indicado unas subreglas para que se entienda agotado el requisito de procedibilidad de conciliación pré judicial, así:

*"1ª) El deber de someter un asunto a conciliación extrajudicial se limita a aquellos asuntos que la permitan. Aquello sucede, por ejemplo, con **los efectos patrimoniales relacionados con la expedición de un acto administrativo, pero no en materia de su legalidad.***

*2ª) La solicitud de conciliación extrajudicial y la demanda **no necesariamente deben ser coincidentes** en sus textos, como si la conciliación dejase de ser un requisito y adquiriese la categoría de demanda.*

*3ª) Basta que la demanda y la petición de conciliación resulten congruentes en el **objeto** del asunto para entender solicitada la reparación integral del daño invocado.*

4ª) Si en la solicitud de conciliación extrajudicial se dejó de invocar en forma total un aspecto central del medio de control que se pretende ejercer, impide que se entienda agotado el requisito de procedibilidad. Aquello sucedería, por ejemplo, si en una petición de conciliación se solicitó que la administración admitiera su responsabilidad sobre unos hechos, pero no se discutió acerca de la indemnización del daño, o se solicite declarar un incumplimiento contractual pero no se demande el reconocimiento de los perjuicios causados, etc.

5ª) Si en cambio se hace referencia a un mencionado aspecto central del medio de control, la manera como se formule en la conciliación extrajudicial no impide que el mismo pueda ser ampliado o modificado en la demanda.

6ª) En el ámbito probatorio, a pesar que en la solicitud de conciliación deban anunciarse las pruebas que se pretenden invocar en la demanda, en ésta podrán introducirse algunas no anunciadas, siempre y cuando las circunstancias que motivan esa conducta sean justificadas". (negrilla fuera de texto).

Así mismo expone que la aplicación de estas deberá hacerse teniendo en cuenta las particularidades del caso concreto, es decir que debe entrar a analizar el juez la calidad de los demandantes y el objeto del litigio, y además deberá tener de presente que el rigor procesal excesivo constituye una vulneración del principio del debido acceso a la administración de justicia.

Así pues, atendiendo el caso que nos ocupa se tiene que la parte demandante acudió ante la Procuraduría General de la Nación solicitando que se declare la nulidad del acto administrativo del 2 de febrero de 2017 del Municipio de Cabuyaro, por medio del cual se dio por terminado el nombramiento en provisionalidad del señor RENE RUIZ CANO, en el cargo que venía desempeñando en dicha entidad y como consecuencia de la misma pidió su reintegro al cargo o uno en similares condiciones y el pago de los emolumentos dejados de percibir desde el momento de su desvinculación.

Seguidamente, en el escrito de demanda solicitó la nulidad del mismo oficio sin número, así como la nulidad del Decreto 013 del 25 de enero de 2017 por medio del cual se establece la planta de empleos de la Alcaldía del Municipio de Cabuyaro y el Decreto 015 del 25 de enero de 2017, en el que se incorporaron unos funcionarios en la planta global de cargos en la misma entidad y como consecuencia de las anteriores

⁷Consejo de Estado, Sección quinta. Sentencia del 27 de noviembre de 2014. MP. Alberto Yépes Barreiro. Rad. 11001-03-15-000-2014-02263-00 dte. Departamento de Caquetá

manifiesto, cuando en ambas actuaciones existe coincidencia entre las partes, causa y objeto del asunto a decidir”.

En efecto, ha de decirse que el Decreto 015 de 2017 dispuso la incorporación de funcionarios en la planta global de cargos de la Alcaldía Municipal de Cabuyaro, y en este no se observa el nombre del demandante, es decir, que el mismo es consecuencia del Decreto 013 de 2017, dejando ver que en efecto en esa nueva planta de personal tampoco se encontraba el señor Rene Ruiz, por lo que no se puede perder de vista que el objeto en este asunto, tal como ya se indicó, es obtener la nulidad del acto administrativo que desvinculó al demandante del cargo que venía ocupando en provisionalidad, seguido del pago de lo que dejó de percibir desde el momento de su desvinculación.

En este caso, a todas luces se observa que coincide tanto las partes como la causa y el objeto del asunto a decidir, por ende, la solicitud del apoderado de la entidad demandada frente a declarar que no se agotó el requisito de procedibilidad respecto los Decretos 013 y 015 de 2017 resulta excesivamente desproporcionado, toda vez que tales actos administrativos son el fundamento de la consecuencia producida al demandante, es decir, la desvinculación al cargo que venía desempeñando en el Municipio de Cabuyaro, por lo que contrario sensu a lo indicado por el recurrente, frente a los mismos, también se entiende agotado el requisito de procedibilidad.

De otro lado, no se puede olvidar que la conciliación es un mecanismo de solución de conflictos en el que no se puede transigir respecto de la legalidad o ilegalidad de los actos administrativos de contenido particular, sino por el contrario, lo que se discute en la misma son los efectos económicos que produce su expedición, por ende, tal determinación de legalidad o ilegalidad del acto administrativo debe ser analizada por el juez contencioso administrativo, en sede judicial y es aquí donde deben precisarse los actos que conforman la proposición jurídica completa.

En ese orden de ideas, la sala considera que en el presente asunto no se puede predicar la falta de agotamiento de requisito de procedibilidad, conforme lo indicado en precedencia, por lo tanto se confirmará la decisión tomada por el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Villavicencio.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Meta,

RESUELVE

PRIMERO: **ACEPTAR** el impedimento manifestado por el Magistrado CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO, conforme las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

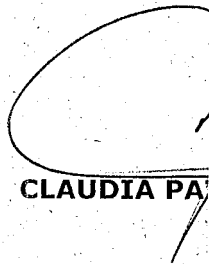
Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Rad: 50 001 33 33 003 2017 00210 01
Actor: Rene Ruiz Cano
Ddo: Municipio de Cabuyaro

SEGUNDO: **CONFIRMAR** el auto probada la "excepción de procedibilidad", proferido en Audiencia Administrativa Oral del Circuito de Villavicencio, conforme los argumentos expuestos.

TERCERO: En firme esta decisión,

Esta providencia fue discutida y celebrada el once (11) de diciembre de 2018.

CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO
(Impedido)



CLAUDIA PAREDES

del 3 de octubre de 2018, que declaró no haberse agotado el requisito de audiencia inicial por el Juzgado Tercero del Circuito de Villavicencio, conforme los argumentos expuestos en la providencia.

Se remite el expediente al Juzgado de origen.

Esta providencia fue discutida y celebrada en Sala de Decisión Oral No. 1 del 11 de diciembre de 2018, en un Acta No. 126.



NELCY VARGAS TOVAR



ALONSO PÉREZ

