

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Villavicencio, julio cuatro (04) de dos mil diecinueve (2019)

SALA DE DECISIÓN

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL  
DERECHO  
DEMANDANTE: SENEN ULPIANO MURILLO HINOJOSA  
DEMANDADO: CONTRALORIA DEPARTAMENTAL DEL  
VICHADA  
MAGISTRADA: TERESA HERRERA ANDRADE  
EXPEDIENTE: 50001-33-33-002-2017-00421-01

Resuelve la Sala, en 2ª instancia, el recurso de apelación formulado por el apoderado del actor, contra el auto del 05 de junio de 2018, mediante el cual el **JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO, RECHAZÓ** la demanda instaurada por el señor **SENEN ULPIANO MURILLO HINOJOSA**, en el medio de control de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** contra la **CONTRALORIA DEPARTAMENTAL DEL VICHADA**.

**I. ANTECEDENTES**

La Jueza A Quo, en proveído de fecha 5 de marzo de 2018, inadmite la demanda señalando que no se allegó la constancia de notificación de los actos administrativos de fecha 26 de mayo de 2017 y 27 de junio de 2017, dentro del proceso de responsabilidad fiscal No 2012 – 007; solicita la adecuación de las pretensiones de la demanda al medio de control de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**, no se anexó constancia de notificación de los actos administrativos mencionados, contrariando lo dispuesto en el numeral 1º del artículo 166 de la Ley 1437 de 2011, pues se debe aportar copia del acto con constancia de notificación; además, allegar los

Rad. 50001 33 33 002 2017 00421-01 NR.

Actor: **SENEN ULPIANO MURILLO HINOJOSA**

Demandado: **CONTRALORIA DEPARTAMENTAL DE VICHADA**

traslados en físico y medio magnético, numeral 5º del artículo 166 y 199 de la Ley 1437 de 2011. Insistè en la individualización del acto a demandar. ( fl. 58 del cuad. ppal.)

En providencia de fecha 5 de junio de 2018, rechaza la demanda. ( fl. 71 del cuad. ppal.)

### PROVIDENCIA APELADA

La Jueza A-Quo mediante **auto del 5 de junio de 2018**, rechazó la demanda del medio de control de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** contra la **CONTRALORIA DEPARTAMENTAL DEL VICHADA** (fl. 71 cuad. ppal.) por considerar que no subsanó la demanda, como lo había ordenado en auto de fecha 5 de marzo de 2018, donde dijo : **"... ya que no se expresó cuáles son los actos administrativos de los cuales se pide su nulidad y el cual es el restablecimiento del derecho, pues como se puede observar las pretensiones del escrito de subsanación, se encuentran con las mismas falencias del escrito inicial..."** (fl. 71 cuad. ppal. )

### RECURSO DE APELACIÓN

El demandante solicita la reposición de la anterior decisión y en subsidio, la apelación expresando que se declare la nulidad del proceso de proceso de responsabilidad fiscal No 2012 – 007 y el Restablecimiento del Derecho y se le repare el daño patrimonial al actor, señor **SENEN ULPIANO MURILLO HINOJOSA** . ( fls. 74, 75 del cuad. ppal.)

La Jueza A Quo niega el recurso de reposición y concede el de apelación ante esta Corporación. ( fl. 78 del cuad. ppal.)

## II. 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, de los recursos de apelación contra los autos susceptibles de este medio de impugnación, emitidos por los **JUECES ADMINISTRATIVOS**, por ser el superior funcional.

## PROBLEMA JURÍDICO

El asunto se centra en establecer si en este caso es procedente o no, el rechazo de la demanda, en este caso.

## CASO CONCRETO

La potestad de saneamiento es la solución de todas aquellas irregularidades o vicios que puedan evidenciarse durante el trámite del proceso a fin de que termine con una sentencia de mérito que ponga fin a la controversia, evitando su terminación por meras irregularidades o por cuestiones formales subsanables.

La primera etapa del proceso judicial en la que el Juez ejerce su potestad de saneamiento es al momento de estudiar la demanda para su admisión. Sin embargo, ha de tenerse en cuenta que si bien el Juez puede inadmitir la demanda para que se adecúe conforme a los requisitos legales, no cualquier irregularidad, sobre todo si es meramente formal, conlleva al rechazo de aquella, ya que las causales de inadmisión pueden reputarse como taxativas, amén de que esas irregularidades, en virtud de la potestad de saneamiento, puedan corregirse en etapas posteriores del proceso, en aras de garantizar el debido proceso y el acceso a la administración de justicia.

Frente a la taxatividad de las causales de inadmisión el tratadista **HERNÁN FABIO LÓPEZ BLANCO**, en su libro "**INSTITUCIONES DE DERECHO PROCESAL CIVIL COLOMBIANO**"<sup>1</sup>, expone que las causales de inadmisión y rechazo de la demanda se encuentran previstas en el **CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL**, ( hoy **CODIGO GENERAL DEL POROCESO** ) en forma taxativa, para efectos de subsanar los defectos formales de la demanda con el propósito, de otorgar certeza y seguridad a los ciudadanos que acceden a la justicia, y evitar fallos inhibitorios por falta de presupuestos procesales.

También ha dicho tanto la doctrina como la jurisprudencia, que es deber del Juez hacer de los requisitos de la demanda, una interpretación racional para efectos de no imponerle a la parte demandante mayores exigencias que las contenidas en la Ley y hacer del proceso judicial un mecanismo eficiente y eficaz para la solución de los conflictos.

En la Ley 1437 la "demanda en forma" está precedida del cumplimiento de unos requisitos previos a demandar (artículo 161 de la Ley 1437), un contenido del escrito de demanda (artículo 162 de la Ley 1437) y los anexos que se deben acompañar

Rad. 50001 33 33 002 2017 00421-01 NR.

Actor: **SENEN ULPIANO MURILLO HINOJOSA**

Demandado: **CONTRALORIA DEPARTAMENTAL DE VICHADA**

con la demanda (artículos 166 y 167 de la Ley 1437). Los requisitos de procedibilidad o "requisitos previos para demandar" se encuentran en el artículo 161 de la Ley 1437 y son, fundamentalmente, la conciliación extrajudicial y la falta de interposición de los recursos obligatorios contra el acto administrativo demandado. Si se advierte la omisión de alguno de los requisitos por el Juez en el auto inadmisorio, el demandante no acredita su cumplimiento dentro del término establecido, deberá rechazarse la demanda.

Sobre el medio de control de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**, el inciso primero del artículo 138 de la ley 1437 de 2011, dispone:

«Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La nulidad procederá por las mismas causales establecidas en el inciso segundo del artículo anterior.»

Es decir, a acción de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** busca las dos cosas: la **NULIDAD** del acto administrativo y el restablecimiento del derecho afectado por el acto anulado.

La finalidad de esta acción es triple, pues con ella se busca:

- Que se declare la nulidad del acto o actos administrativos demandados.
- Que se restaure el derecho conculcado o vulnerado.
- Que se reparen los daños que el acto administrativo haya causado a la persona.

Este medio de control se ejerce no solo para garantizar la legalidad, sino la reparación del daño ocasionado con tal decisión y pretende la anulación del acto administrativo, es decir, su Nulidad, ya sea porque se ha sido expedidos por funcionarios u organismos incompetentes, o en forma irregular, o falsamente motivados, o con desviación de las atribuciones propias del funcionario o corporación que los profiera"; la única diferencia que señala la ley en cuanto hace a esta pretensión común de ambas "acciones" es que la de "restablecimiento del derecho", además de lo anterior, exige que la persona que la incoa "se crea lesionada en un derecho suyo, amparado por una norma jurídica.

En el sub ítem, no es cierto lo afirmado por la Jueza A Quo cuando dice: ya que no se expresó cuáles son los actos administrativos de los cuales se pide su nulidad y cuál es el restablecimiento del derecho, pues como se puede observar las

pretensiones del escrito de subsanación se encuentran con las mismas falencias.” ya que el accionante en el poder ( fl. 1 cuad. ppal.) plasma su pretensión en el sentido de que se decrete la Nulidad del acto administrativo complejo, conformado con el auto de fallo con responsabilidad fiscal de fecha 26 de mayo de 2017 y el auto de fallo con responsabilidad fiscal de fecha 27 de junio de 2017, que confirmó el auto inicial. En las pretensiones pide se declare que ha operado la caducidad administrativa en el auto de fecha 26 de mayo de 2017, dentro del proceso de responsabilidad fiscal No 2012 – 007 y en el auto de fecha 27 de mayo de 2017, dentro del proceso de responsabilidad fiscal No 2012 – 007, el cual confirmó el auto inicialmente señalado.

También del texto de concepto de violación, se puede colegir que lo que busca el actor es que se declare la ilegalidad de los actos antes mencionados porque ha operado la caducidad administrativa, violándose el principio de legalidad.

Si se presenta una imprecisión, el Juez puede dilucidar la verdadera intención abordando la demanda en su conjunto y no de manera separada e inconexa, con miras a no entorpecer el accionar del reclamante, porque sería desconocer la prevalencia de lo sustancial sobre lo formal.( art. 228 C.N.).

El Tribunal de cierre de esta jurisdicción, ha sido reiterativo en expresar que el Juez de lo contencioso administrativo cuenta con la facultad de **interpretar la demanda**, entendiendo que el ejercicio de sus funciones, debe observar el derecho de acceso a la administración de justicia, y regirse por el principio de prevalencia del derecho sustancial sobre las formalidades.

Al respecto, **CONSEJO DE ESTADO**. Sección **TERCERA**. Subsección **"B"**. Sentencia del 9 de octubre de 2014. Rad. 25000232600020010183901. exp. 31497. C.P. **DANILO ROJAS BETANCOURTH**, se ha pronunciado de este modo :

... si bien el referido escrito debería en principio formularse de manera clara inteligible y precisa, no se puede desconocer que se trata de un acto humano que como tal, es susceptible de errores y por ende, ante la falta de técnica en su elaboración, es deber del juez desentrañar su verdadero sentido o finalidad, puesto que consiste en una actuación que se somete a su buen y razonable juicio, no siéndole dable únicamente acudir al sentido literal y estricto de las palabras que en ella se emplean, así como tampoco entendería de manera desconectada o parcial - sino como un todo armónico e integral-, estimación en la que a su vez debe tener en cuenta que la finalidad "de los procedimientos es la efectividad de los derechos reconocidos por la ley sustancial", según lo establece el artículo 4º del CPC, en plena concordancia con las premisas constitucionales de primacía del derecho sustancial sobre el formal<sup>(30)</sup> y del efectivo acceso a la administración de justicia<sup>(31)</sup>

**(...) Teniendo en cuenta que es labor del operador judicial dilucidar la verdadera intención del accionante al momento de**

presentar su libelo introductorio más allá de lo que esté expresamente escrito, y que en el despliegue de dicha tarea le corresponde abordar las demandas en su conjunto y no de manera separada e inconexa, es evidente que a pesar de que no se formule de manera específica una pretensión en el acápite destinado para ello por el actor, de dicha circunstancia no se sigue de manera irreflexiva que no se pueda encontrar o inferir la formulación de peticiones a lo largo de todo el texto objeto de estudio. Así lo ha entendido esta corporación en los siguientes términos:

Se procede, en primer término, por la naturaleza del asunto, a estudiar el cuestionamiento que la parte demandada hace del libelo introductorio porque no se especificó con la suficiente claridad el capítulo correspondiente a las "Pretensiones", dentro del cual se encuentra "es una narración de hechos pero de ninguna manera una descripción concreta de los objetivos perseguidos, o mejor de las pretensiones, o como lo dice el mismo Código Contencioso Administrativo lo que se demanda". (fl. 164).

Al respecto considera la Sala que si bien las pretensiones ciertamente no fueron precisa y concretamente ordenadas en acápite especial de la demanda, ello en ningún momento significó que no se hubiesen expresado dentro del libelo inicial. Precisamente, porque allí se encontraban consignadas, pudo el a quo establecerlas y concretarlas, como puede verse a folios 251 a 259 del expediente principal:

La interpretación y concreción del petitum que se hizo en la sentencia recurrida obedeció a la facultad y, desde luego, al deber que tiene el juzgador para interpretar la demanda con miras a no entorpecer el accionar del reclamante, con mayor razón cuando el contexto mismo de dicho libelo resulta clara la vía procesal a seguir y la orientación que lleva a las distintas peticiones relacionadas, así lo hayan sido en forma desordenada e informal. Cabe recordar que corresponde al fallador, por mandato legal contenido en el artículo 4° del Código de Procedimiento Civil, tener en cuenta "que el objeto de los procedimientos es la efectividad de los derechos reconocidos por la ley sustancial...". Con acierto sostuvo la Corte que **"una demanda debe interpretarse siempre en conjunto, porque la intención del actor está muchas veces contenida no solo en la parte petitoria sino también en los fundamentos de hecho y de derecho"**. (XLIV, pág. 627). No se puede entonces desestimar la demanda, más hoy, cuando el artículo 228 de la Carta prescribe que en las actuaciones judiciales debe "prevalecer el derecho sustancial" (32).

Concluye éste Juez colegiado que efectivamente el defecto advertido por el Despacho en el auto inadmisorio, respecto de la individualización de los actos a demandar no se presentaba porque las pretensiones estaban concretadas, por lo que no tenía por qué adecuarlas, dado que se incluyó como acto demandado los de fecha 26 de mayo de 2017, dentro del proceso de responsabilidad fiscal No 2012 – 007 y en el auto de fecha 27 de mayo de 2017, dentro del proceso de responsabilidad fiscal No 2012 – 007, el cual confirmó el auto inicialmente, indicando que fueron expedidos de manera ilegal.

Revisado el expediente, es claro para la Sala que el apoderado judicial de la parte actora había cumplido con el requerimiento efectuado en la inadmisión, esto es, individualizó, en debida forma, de las pretensiones de la demanda.

Entonces, la Sala **REVOCARÁ** la decisión proferida en auto del 05 de junio de 2018, emitida por el **JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO**, en sentido de **RECHAZAR LA DEMANDA**, por los argumentos expuestos en esta instancia y en su lugar **ORDENA** se estudie nuevamente la demanda para su admisión, pero por asuntos diferentes a los acá analizados.

Por lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META**,

**RESUELVE:**

**PRIMERO: REVOCAR** la decisión proferida en auto del 5 de junio de 2018, emitida por el **JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE VILLAVICENCIO**, de conformidad a los argumentos expuestos en la parte motiva de esta providencia. En su lugar, se **ORDENA** se estudie nuevamente la demanda y resuelva sobre su admisibilidad, pero por asuntos diferentes a los acá analizados.

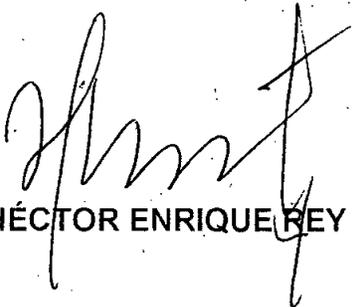
**SEGUNDO:** En firme la presente providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al juzgado de origen, previa **DESANOTACIÓN** en los respectivos libros.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

Estudiado y aprobado en Sala de Decisión de la fecha, mediante acta N° 038.-.



**TERESA HERRERA ANDRADE**



**HÉCTOR ENRIQUE REY MORENO**

**NELCY VARGAS TOVAR**

**Ausente con permiso**