



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Auto interlocutorio No. 736

Villavicencio, dieciséis (16) de octubre de dos mil diecinueve (2019)

SALA DE DECISIÓN N° 5

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: DIANA MIREYA QUINTANA BOLIVAR
DEMANDADO: DEPARTAMENTO DEL META- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN.
EXPEDIENTE: 50001-33-33-002-2015-00668-01
TEMA: INEPTA DEMANDA

Resuelve la Sala el recurso de apelación presentado por el apoderado de la parte demandante, contra el auto proferido por el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio en audiencia inicial llevada a cabo el 30 de noviembre de 2017, mediante el cual se declaró probada la excepción de inepta demanda y dio por terminado el proceso¹.

I. Antecedentes:

1. La demanda:

Diana Mireya Quintana Bolívar, a través de apoderado, presentó demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en contra del Departamento del Meta-Secretaría de Educación Departamental, con el fin que se declare la nulidad parcial de la Resolución N° 2769 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 Meta².

¹ Folios 213-217, C1

² Folios 10-11, C1

2. Contestación de la demanda del departamento del Meta- Excepción objeto de recurso

- a) 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, inobservó el requisito de procedibilidad de la demanda, impidiendo de esta manera el control judicial y configurándose la falta de jurisdicción, consagrada en el numeral 1 del artículo 100 del CGP aplicable al caso por remisión del artículo 306 del CPACA³.

3. Auto apelado

El Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio en audiencia inicial realizada el 30 de noviembre de 2017, resolvió declarar probada la excepción de inepta demanda y dio por terminado el proceso.

Ló anterior, al considerar que la petición elevada por el demandante en sede administrativa difiere de las pretensiones expuestas ante esta jurisdicción, negándosele así la oportunidad a la entidad demandada de discutir en sede administrativa las vicisitudes que se debaten a través de la presente demanda, debiendo hacerlo inicialmente a través de la petición y eventualmente, por intermedio de los recursos que fuesen procedentes; por lo tanto, en aplicación de la jurisprudencia del Consejo de Estado y del Tribunal Administrativo del Meta, declaró probada la excepción propuesta por la demandada⁴.

4. Recurso de apelación⁵

El apoderado de la parte demandante en el curso de la audiencia inicial interpone recurso de apelación contra la decisión de declarar probada la excepción previa de inepta demanda, argumentando que son dos los requisitos de procedibilidad para presentar la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho; el de agotamiento de la vía administrativa y el de conciliación extrajudicial.

³ Folio 200-201, C1

⁴ Folios 213-217, C1

⁵ Folio 212, C1

Frente al primero de los requisitos expone que el acto administrativo acusado es un acto definitivo en la medida que no se indicó que fuera susceptible de recurso alguno, de manera que, no le era exigible agotarlos.

Ahora, en cuanto al requisito de la conciliación extrajudicial considera que este se satisfizo completamente, puesto que en la solicitud de conciliación se expusieron todos los hechos y pretensiones que se enunciaron en el líbello de la demanda, de manera que, no es aceptable el argumento del apoderado del departamento respecto que no conoció de todos los tópicos de la demanda con anterioridad.

Así mismo, afirma que es claro el objeto de la petición que dio origen al presente proceso, de su lectura se deducen las inconformidades en materia laboral de los demandantes, de modo que, tampoco le es aceptable a la demandada que excuse la falta de conocimiento previo del tema, pues afirma que incluso el Consejo de Estado (**sin hacer la correspondiente cita**) ha dicho que el requisito de la reclamación previa está dirigido a que la entidad conozca el objeto de la petición, sin que ello sea un impedimento para que en la demanda se enuncien nuevos argumentos para defender la misma pretensión presentada en sede administrativa, siempre que no se cambie el objeto de la petición.

Por lo anterior, considera que declarar probada la excepción de inepta demanda desconoce el derecho de acceso a la administración de justicia, de mínimo vital y derecho al trabajo.

Finalmente y de manera subsidiaria, solicita que se siga el proceso parcialmente por los hechos y pretensiones que sí fueron objeto del derecho de petición y por tanto, la entidad demandada tuvo la oportunidad de pronunciarse, los cuales también fueron expuestos en el escrito de demanda.

5. Traslado del recurso de apelación.

El apoderado de la entidad demandada, Departamento del Meta, expone que el apoderado de la parte demandante confunde los requisitos de procedibilidad, pues aquel que se refiere a la reclamación previa es exigible para que los jueces se ocupen únicamente de situaciones que la entidad ha tenido la oportunidad de pronunciarse.

En el caso bajo estudio, indicó que las pretensiones de la demanda contemplan algunas que no fueron expuestas en la petición previa, por lo que no fueron objeto de pronunciamiento por parte de la demandada, no obstante, refiere que frente a las peticiones que si fueron objeto de requerimiento la entidad se pronunció de manera negativa garantizándole a la parte demandante la notificación del acto y aunque en ellos no se hubiere especificado la procedencia de los recursos, señala

que el demandante estaba siendo representado por abogado que sí conocía los recursos que procedían y aun así guardó silencio y renunció a términos.

Es por lo anterior que solicita la confirmación en su totalidad del auto recurrido.

Por su parte, la Agente del Ministerio Público expone que comparte la decisión del Juzgado de Instancia, teniendo en cuenta que el Consejo de Estado y el Tribunal Administrativo del Meta en asuntos similares ha considerado próspera la excepción de inepta demanda, cuando la reclamación previa no corresponde con la totalidad de las pretensiones de la demanda, como ocurre aquí, de tal suerte que, pide se confirme el auto apelado en su totalidad.

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 proferido por el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio en audiencia pública celebrada el 30 de noviembre de 2017, mediante el cual resolvió declarar probada la excepción de inepta demanda y terminado el proceso.

2. De la manifestación de impedimento del Magistrado Carlos Enrique Ardila Obando

Mediante Oficio TAM-CEAO-114 del 15 de octubre del 2019 (fl. 4, C2), el Magistrado CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO manifestó el impedimento para integrar la Sala Quinta Oral de decisión que desatará el medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, toda vez que, se configura la causal descrita en el numeral 4° del artículo 130 del C.P.A.C.A esto es, que el mencionado Magistrado tiene vínculo en segundo grado de consanguinidad con NATALIA ARDILA OBANDO quien se desempeña como abogada externa de la entidad demandada, Departamento del Meta.

En atención a la manifestación de impedimento del Magistrado Carlos Enrique Ardila Obando, esta Sala en aras de preservar los principios de imparcialidad, independencia y transparencia que deben tener las actuaciones judiciales, acepta el impedimento manifestado por el Magistrado Ardila Obando, por tener vínculo en segundo grado de consanguinidad con NATALIA ARDILA OBANDO quien se desempeña como abogada externa de la entidad demandada, Departamento del Meta.

En consecuencia, se declarará fundado el impedimento formulado por el Magistrado CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO por la circunstancia manifestada.

3. Problema jurídico

En este caso la discusión planteada se concreta en determinar si hay ineptitud sustantiva de la demanda por ausencia de reclamación previa.

4. Análisis del asunto

Al respecto, el Consejo de Estado⁶ 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 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 Estado⁷, 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.

⁶ Consejo de Estado, Sección Segunda. Subsección “B”. Consejero Ponente: Jesús María Lemus Bustamante. Auto de 19 de octubre de 2006. Expediente: 44001233100020010070101.

⁷ Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección “A”. Consejero Ponente: Alfonso Vargas Rincón. Expediente: 08001-23-31-000-2009-00907-01.

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 2014⁸ 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:

“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 Meta⁹, en sede

⁸ 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.

⁹ Folio 39 a 48, C1.

administrativa, y las pretensiones incoadas en la demanda¹⁰, 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 se realicen 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.

En este orden, resulta inviable la pretensión subsidiaria planteada por el apoderado de la parte demandante relacionada con que se ordene continuar parcialmente con el proceso respecto de las pretensiones que si hayan sido relacionadas en la petición previa, pues como ya se advirtió, las solicitudes relacionadas en la petición del 28 de abril de 2014, son distintas a las pretensiones plasmadas en el escrito de demanda.

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.

Por lo anterior, considera la Sala que resulta ajustado dar por terminado el presente proceso, pero, por falta de agotamiento del requisito de procedibilidad de petición previa, lo cual es diferente a la excepción previa formulada, en consecuencia, se modificará la decisión de primera instancia en dicho aspecto.

¹⁰ Folio 10 a 11, C1.

En mérito de lo expuesto se,

RESUELVE:

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

SEGUNDO: MODIFICAR el auto de calenda 30 de noviembre de 2017, proferido por el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, y, en su lugar, dar por terminado el presente proceso por falta del agotamiento de requisito de procedibilidad de petición previa, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: 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 por la Sala de Decisión No. 5 el 16 de octubre de 2019, mediante Acta No. 056.


CLAUDIA PATRICIA ALONSO PÉREZ
Magistrada


NELCY VARGAS TOVAR
Magistrada

(Impedido)
CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO
Magistrado