

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

SALA DE DECISIÓN N° 5

Villavicencio, catorce (14) de noviembre de dos mil diecinueve (2019)

- Auto interlocutorio No. 838

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: DIEGO FERNANDO CADENA CORREA
DEMANDADO: MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO - SECRETARÍA
DE MOVILIDAD
EXPEDIENTE: 50001-33-33-007-2016-00421-01
TEMA: INEPTA DEMANDA

Resuelve la Sala el recurso de apelación interpuesto por la apoderada de la parte demandante, contra el auto proferido por el Juzgado Séptimo Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio en audiencia inicial llevada a cabo el 21 de febrero de 2018, por medio del cual, se declaró probada de oficio la excepción de inepta demanda y se dio por terminado el proceso¹.

I. **Antecedentes:**

1. **La demanda**

Diego Fernando Cadena Correa, instaura por intermedio de su apoderada, demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en contra del municipio de Villavicencio-Secretaría de Movilidad, pretendiendo en dos de sus acápites se declare, por un lado, la nulidad de la Resolución No. 1701-56.08150385 de 20 de agosto de 2015, proferida por la Inspección Tercera que lo declaró contraventor de las normas de tránsito y de la Resolución No. 700-56.08-212 de 25 de noviembre de 2015 que la confirma y por el otro, únicamente la nulidad de la Resolución que confirma la principal.

En ambos casos, pide que como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho, se ordene habilitar la licencia de conducción la

¹ Folio 158-161

cual quedó suspendida por 3 años contados desde el 03 de mayo de 2015 y que le genera limitaciones laborales.

Se reintegre el valor cancelado por concepto de parqueo, servicio de grúa con los respectivos intereses causados a la fecha, los gastos de transporte urbano a causa de la suspensión de la licencia, gastos de representación y daños morales.

2. Trámite procesal de la primera instancia

A través de auto de 31 de octubre de 2016 (f. 106, C1), el Juzgado Séptimo Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio inadmitió la demanda presentada por el señor Diego Cadena para que adecuara entre otras cosas, las pretensiones de la demanda, así:

“- Deberá unificar las pretensiones de la demanda, de conformidad con el artículo 162 del C.P.A.C.A., toda vez que en el líbelo introductorio se observan dos acápites diferentes: “DECLARACIONES Y CONDENAS” y “PRETENSIONES” (Fl. 20).

Así mismo, deberá excluir de las pretensiones las pruebas solicitadas e incluirlas en el respectivo acápite.”

Con ocasión del anterior requerimiento, la parte actora mediante memorial radicado el 16 de noviembre de 2016 (f. 107-135, C1), subsanó la demanda y la conformó en su integridad, precisando en el numeral 5 que las pretensiones eran las siguientes:

“5. PRETENSIONES

Que con fundamento en lo expuesto anteriormente y previo los trámites dispuestos en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, consagrados en el artículo 171 muy respetuosamente promuevo ante el despacho a su digno cargo acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, en virtud de lo cual se pretende:

PRIMERO: Que se declare la nulidad del acto administrativo o resolución 1700-56.08-212 del 25 de noviembre de 2015 expedida por la dirección de Secretaría de Movilidad de Villavicencio en respuesta al recurso de apelación instaurado en contra de la resolución No. 1700-56.081530385 del 20 de agosto de 2015 proferida por la Inspección Tercera, la cual declaró contraventor de las normas de tránsito a mi poderdante, en razón a la vulneración al debido proceso que se sustenta en los hechos y fundamentos de Derecho expuestos.

SEGUNDO: Que a título de restablecimiento del derecho, se ordene a la entidad demanda habilitar, la licencia de conducción de mi

poderdante que a raíz del comparendo No. 2221758 quedó suspendida por el término de 3 años contados desde el 03 de mayo de 2015 y que le genera limitaciones laborales.

TERCERO: que se ordene a la entidad demandada eliminar del RUNT y demás bases de datos por parte de la Secretaría de Movilidad de Villavicencio, la observación de infractor de las normas de tránsito a mi poderdante.

CUARTO: Que a título de RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO, se ordene a la demandada indemnizar los perjuicios materiales, reintegrando el valor cancelado por mi poderdante por concepto de parqueo diario de la motocicleta en los patios y servicio de grúa ejecutado a razón del procedimiento demandado, con los respectivos intereses causados a la fecha, los gastos en transporte urbano que ha tenido que suplir mi poderdante a causa de la suspensión de la licencia, los gastos de representación; así como los perjuicios morales determinados en la estimación de la cuantía.

QUINTO: Se suspenda provisionalmente los efectos del acto administrativo Resolución 1700-56.08-212 de 25 de noviembre de 2015 por la cual la Secretaría de Movilidad de Villavicencio declara como contraventor de las normas de tránsito a mi poderdante." (Subrayado de la Sala).

El Juzgado de Instancia, teniendo en cuenta que se dio cumplimiento a lo requerido en el auto inadmisorio de la demanda, a través de auto de 12 de diciembre de 2016, decidió admitirla (F. 137, C1).

Contestada la demanda en término por parte del municipio de Villavicencio y fijada en lista las excepciones planteadas, mediante providencia de 09 de noviembre de 2017, el *a quo* fijó la fecha y hora para llevar a cabo la audiencia inicial.

3. Auto apelado²

En el desarrollo de la audiencia inicial, La Jueza Séptima Administrativa Oral del Circuito de Villavicencio declaró probada de oficio la excepción de inepta demanda, al considerar que la parte actora erró en la individualización del acto administrativo demandado, como quiera que con el escrito de subsanación pretendió solo la nulidad de la Resolución No. 1700-56.08-212 de 25 de noviembre de 2015, que resuelve el recurso interpuesto contra la Resolución No. 1701-56.08150385 de 20 de agosto de 2015 y frente a este último omitió demandar su nulidad, siendo acto administrativo el que dio inicio a las presuntas irregularidades de la administración, por lo que, considera que ha debido dirigirse la demanda contra todos los actos

²F.158-160, C1

administrativos que le afectaron y crearon una situación jurídica particular y como no se hizo, encuentra estructurada la excepción de inepta demanda y da por terminado el proceso.

4. Recurso de apelación³

La apoderada de la parte demandante, en el curso de la audiencia inicial interpuso recurso de apelación, contra la decisión de declarar probada de oficio la excepción previa de inepta demanda, argumentando que la Resolución No.17000-56.08-212 del 25 de noviembre de 2015 confirma y complementa la Resolución No.17000-56.081530385 del 20 de agosto del 2015, por medio de la cual, la Inspección Tercera de la ciudad de Villavicencio declaró al señor Diego Cadena como contraventor de las normas de tránsito.

Además, aduce que la Resolución No. 17000-56.081530385 del 20 de agosto del 2015, se expresa de manera taxativa en el libelo de la demanda en el acápite de pretensiones numeral primero, razón por la cual dicho acto administrativo debe ser tenido en cuenta dentro de las pretensiones de la demanda.

5. Traslado del recurso de apelación.

El apoderado del municipio de Villavicencio⁴ y el Ministerio Público⁵ estuvieron de acuerdo con la decisión tomada por la Jueza de Primera Instancia.

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 Séptimo Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio en audiencia pública celebrada el 21 de febrero de 2018, mediante el cual resolvió declarar probada de oficio la excepción de inepta demanda y terminado el proceso.

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

³ F. 161, C1, Cd. Audiencia Inicial, Minuto 11:20 a 13:40

⁴ F. 161, C1, Cd. Audiencia Inicial, Minuto 13:56 a 14:13

⁵ F. 161, C1, Cd. Audiencia Inicial, Minuto 14:19 a 15:04

Mediante Oficio TAM-CEAO-134 del 12 de noviembre 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 3° del artículo 130 del CPACA, esto es, que el mencionado Magistrado tiene vínculo en segundo grado de consanguinidad con DIEGO ARDILA OBANDO, quien se desempeña en el nivel asesor de la planta de personal de la entidad demandada –Municipio de Villavicencio–.

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 uno de los asesores del Municipio de Villavicencio, entidad demandada.

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

2. Problema jurídico

En este caso la discusión planteada se concreta en determinar si hay lugar a declarar probada la excepción de inepta demanda por indebida individualización del acto acusado, por no haberse incluido en el escrito de subsanación de la demanda la pretensión de nulidad del acto principal.

3. Resolución del problema jurídico

Para resolver, el Tribunal considera necesario hacer en primer lugar un análisis jurídico sobre la excepción de inepta demanda por proposición jurídica incompleta y a su vez, un análisis sobre la aplicación del principio de prevalencia de lo sustancial sobre lo formal, para concluir en el caso concreto conforme la situación fáctica probada, si el hecho que la demandante no hubiere incluido el acto administrativo principal en el escrito de subsanación de la demanda, estructura la exceptiva ya referida.

- Excepción previa de inepta demanda

Respecto de la excepción previa de inepta demanda, el Consejo de Estado en varias oportunidades ha sostenido que esta exceptiva solo procede por falta de requisitos formales e indebida acumulación de pretensiones y que al encontrarse falencias formales, en lugar de acudir a esa denominación, en lo posible debe utilizarse las herramientas que los estatutos procesales prevén para tal efecto, tal como el saneamiento, ordenar corregir la demanda o dejar sin efecto el auto admisorio para proceder al rechazo de la misma.⁶

En providencia de 21 de abril de 2016, precisó:

“... conforme lo expuesto se evidencia cómo la actual legislación procesal confiere al funcionario judicial diferentes herramientas que permiten superar esos obstáculos de orden procesal o sustancial que pueden dar lugar a lo que otrora se denominaba una ineptitud sustancial de la demanda, que conllevaba al rechazo de la misma, a la formulación y/o decreto de una excepción previa denominada en la forma referida, y/o a fallos inhibitorios. Veamos:

a- En efecto, se deberá rechazar la demanda cuando se encuentra que los actos enjuiciados no son susceptibles de control judicial (Art. 169 núm. 3 ib.), causal cuyo sustento se utilizaba antes de la expedición de la Ley 1437 de 2011 como configuradora de la denominada “*Ineptitud sustancial o sustantiva de la demanda*”;

b- Inadmitir la demanda para que se corrijan defectos formales o sustanciales relacionados con las pretensiones ya sea por su indebida formulación o acumulación. (Art. 170 del CPACA). Bajo esta medida pueden quedar cobijadas entre otras situaciones, las siguientes:

- Si no se aportan anexos requeridos con la demanda.
- En caso de que los actos demandados y los que realmente afecten la situación demandada no concuerden, ello en aras de la garantía del acceso a la administración de justicia.
- Si se presenta indebida acumulación de pretensiones o indebida formulación del *petitum*.
- Si no se formula concepto de violación de pretensiones de nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho.

⁶ Auto Interlocutorio O-357-2018 Expedido por la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado con Ponencia del Consejero de Estado Dr. William Hernández Gómez dentro del proceso con radicado No. 50001-23-33-000-2013-00185-01, Radicado Interno No. 5170-2016; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A; Consejero Ponente: Gabriel Valbuena Hernández; Bogotá, D.C. 15 de enero de 2018; Radicación No. 11001-03-15-000-2017-03032-00 (AC); Actor: Lubar Quintero Melo; Demandado: Tribunal Administrativo del Magdalena.

Todas estas situaciones, en últimas configuran la excepción previa de ineptitud formal de la demanda”⁷ (Resaltado fuera de texto).

Postura reiterada en providencia de 26 de julio de 2018, en los siguientes términos:

“Ello, toda vez que sólo es viable proponer y declarar próspera la excepción previa de «ineptitud de la demanda por la falta de cualquiera de los requisitos formales» o «por la indebida acumulación de pretensiones» y en relación con otras situaciones se debe acudir a las demás excepciones previas establecidas en el artículo 100 del Código General del Proceso, sin que haya vocación para realizar una denominación en términos diferentes a los señalados por la ley.

Así mismo, se recalcó que al encontrarse otras falencias que otrora han servido como sustento para la declaratoria de una «ineptitud sustantiva de la demanda», en lugar de acudir a esa denominación se deben utilizar las herramientas que los estatutos procesales prevén para tal efecto, tal como se analizó extensamente en el auto en cita, esto es, aquellos mecanismos de saneamiento como por ejemplo ordenar corregir la demanda o dejar sin efecto el auto admisorio para proceder al rechazo de la misma en atención a la causal legalmente prescrita para el efecto.”⁸

Conforme a la jurisprudencia transcrita, en uso de las facultades procesales que la Ley le otorga, el Juez o Magistrado Sustanciador del proceso con el propósito de evitar que el proceso se vea frustrado por obstáculos de orden procesal o sustancial que pueden dar lugar al rechazo de la misma, a la formulación y/o decreto de una excepción previa denominada, y/o a fallos inhibitorios, cuenta con mecanismos o herramientas para sanear defectos formales o sustanciales relacionados con las pretensiones de la misma, como lo es la inadmisión.

Nótese que entre otros defectos formales que dan lugar a la inadmisión del medio de control, expuestos en el texto jurisprudencial citado, se encuentra el de falta de correspondencia entre el acto demandado y el que realmente afecta la situación demandada, como la indebida formulación del petitum.

- Derecho al acceso a la administración de justicia y el principio de primacía del derecho sustancial sobre el formal.

⁷ Providencia de abril 21 de 2016. Sección Segunda – Sub Sección “A”. CONSEJERO PONENTE: William Hernández Gómez. Expediente núm.: 47-001-23-33-000-2013-00171-01.

⁸ CONSEJO DE ESTADO; SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO; SECCIÓN SEGUNDA; SUBSECCIÓN A; Consejero ponente: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ; Bogotá D.C., veintiséis (26) de julio de dos mil dieciocho (2018).; Radicación número: 25000-23-42-000-2014-02826-01(0937-17); Actor: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA; Demandado: FRANCISCO FERNEY SÁNCHEZ.

Tribunal Administrativo del Meta

Nullidad y Restablecimiento del Derecho, No.50001-33-33-007-2016-00421-01

Demandante: Diego Fernando Cadena; Demandado: Secretaria de Movilidad de Villavicencio

El derecho fundamental de acceso a la administración de justicia regulado en el artículo 229 de la C.P. resulta ser la concreción del debido proceso, frente a los administrados por cuanto les asegura su participación en el amparo judicial de sus derechos.

En ese entendido, el Consejo de Estado ha dicho que “los jueces de la República deben velar por garantizar el acceso a la administración de justicia y abstenerse de limitarlo por aspectos meramente formales. De allí que uno de los principios generales que rigen los procesos sea el de la primacía del derecho sustancial sobre el formal. En cuanto a ello, el artículo 11 del Código General del Proceso indica que para interpretar la ley, el juez debe tener presente que la finalidad de los procedimientos es la efectividad de los derechos reconocidos en la ley sustancial. Así las cosas, el juez, como funcionario principal encargado de salvaguardar el derecho fundamental al acceso a la administración de justicia de quienes acuden mediante una acción judicial, tiene la obligación de permitir que las personas dispongan del derecho que les asiste a obtener una solución de fondo al problema jurídico planteado. Lo anterior no conlleva a que el operador judicial desconozca las normas procesales que rigen cada uno de los procedimientos, sino a que de prevalencia al derecho sustancial, por lo que debe analizar detenidamente cada caso puesto en su conocimiento.”⁹

- Caso concreto

En el presente asunto, debe advertirse que la parte actora en el escrito de demanda inicial incluyó dos (2) acápites de pretensiones, cuya única diferencia consistía en que en el primero de los eventos, demandó la nulidad tanto de la Resolución No. 1701_56.081530385 de 20 de agosto de 2015, por la cual se impuso la sanción de tránsito como la Resolución No. 1700.56.08-212 de 25 de noviembre de 2015, que confirma el anterior acto administrativo, mientras que en el segundo evento, pretendió únicamente la nulidad de la Resolución No. 1700.56.08-212 de 25 de noviembre de 2015.

Sin embargo, atendiendo la inadmisión de la demanda que le hiciera la Jueza de Primera Instancia, en la cual se le indica que debe unificar las pretensiones, la parte demandante presenta un nuevo escrito en el cual plasmó dentro del acápite de pretensiones, que solicitaba la nulidad de la Resolución No. 1700.56.08-212 de 25 de noviembre de 2015, expedida por la

⁹ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEGUNDA SUBSECCIÓN A Consejero ponente: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ Bogotá, D.C., primero (1) de marzo de dos mil dieciocho (2018) Radicación número: 17001-23-33-000-2017-00886-01(AC) Actor: CARLOS PEREA IBARGUEN Y OTRAS Demandado: JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE MANIZALES

Dirección de Secretaría de Movilidad de Villavicencio en respuesta al recurso de apelación instaurado en contra de la Resolución No. 1701_56.081530385 de 20 de agosto de 2015, que lo declaró contraventor de las normas de tránsito.

Situación que a juicio de la Corporación, fue inducida por la Jueza *a quo* con la inadmisión de la demanda, pues del escrito principal se infería cual era el objeto del medio de control y si consideraba que debían excluirse ciertas pretensiones, ha debido precisar cuáles, en aras de evitar confusiones a la parte actora y que se presentaran situaciones como la que aquí sucedió.

Así pues, tal circunstancia, impediría el curso del proceso, en el entendido que el acto administrativo que definió la situación jurídica concreta y particular del actor no fue demandado, puesto que existe una unidad jurídica entre el acto principal que generó la situación jurídica particular y el que resuelve los recursos, por tanto, al ser demandada solo la resolución que confirma el acto principal, se estructuraría la excepción de inepta demanda como lo sostuvo el *a quo*, sino fuera porque esta Sala considera que llegar a tal conclusión resulta lesivo del derecho de acceso a la administración de justicia y desconoce el principio de prevalencia de lo sustancial sobre lo formal.

Ello, por cuanto, se itera que de las pretensiones de la demanda inicial como de la presentada con la subsanación, se infiere que la intención de la parte actora siempre fue dejar sin efectos el acto administrativo que lo declaró contraventor de las normas de tránsito, incluso debe resaltarse que en el acápite de "DECLARACIONES Y CONDENAS" del libelo demandatorio la parte demandante sí incluyó la pretensión de nulidad del acto principal, Resolución No. 1701_56.081530385 de 20 de agosto de 2015 y fue con ocasión de la inadmisión de la demanda, cuando se le requiere que adecúe las pretensiones de la misma, que incurre en un error, el cual a juicio de la Sala, no puede ser imputado a la parte actora, como quiera desde el escrito de la demanda inicial se colégia que el objeto del medio de control es la declaratoria de nulidad de ambos actos administrativos, ha debido la Jueza de la Primera Instancia de oficio sanear el proceso.

En consecuencia, se revocará el auto recurrido y en su lugar, se ordenará al Juzgado de Primera Instancia que continúe el proceso en la etapa procesal correspondiente, teniendo en cuenta que la parte actora demanda la nulidad de Resolución No. 1701_56.081530385 de 20 de agosto de 2015 y la

Resolución No. 1700.56.08-212 de 25 de noviembre de 2015 que confirma el anterior acto administrativo, dando aplicación al principio del derecho sustancial sobre el formal.

En mérito de lo expuesto se,

RESUELVE:

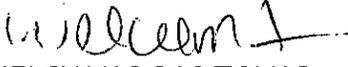
PRIMERO: DECLARAR FUNDADO el impedimento manifestado por el Magistrado CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

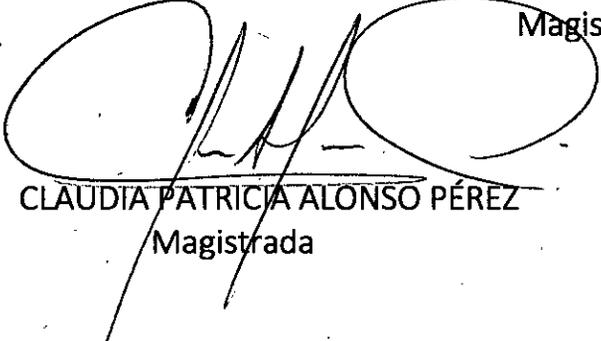
SEGUNDO: REVOCAR el auto del 21 de febrero de 2018, proferido por el Juzgado Séptimo Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio y en su lugar, se ordena al Juzgado de Primera Instancia que continúe el proceso en la etapa procesal correspondiente, teniendo en cuenta que la parte actora demanda la nulidad de Resolución No. 1701_56.081530385 de 20 de agosto de 2015 y la Resolución No. 1700.56.08-212 de 25 de noviembre de 2015 que confirma el anterior acto administrativo, dando aplicación al principio del derecho sustancial sobre el formal.

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 14 de noviembre de 2019, mediante Acta No. 061.


NELCY VARGAS TOVAR
Magistrada


CLAUDIA PATRICIA ALONSO PÉREZ
Magistrada

(Impedido)
CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO
Magistrado