

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

SALA DE DECISIÓN N° 5

Villavicencio, veinte (20) de febrero de dos mil veinte (2020)

Auto interlocutorio No. 117

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: ANA TULIA VELÁSQUEZ DAZA
DEMANDADO: NACIÓN-MINISTERIO DE EDUCACIÓN-FOMAG y
FIDUPREVISORA
EXPEDIENTE: 50001-33-33-007-2017-00158-01
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 24 de julio de 2019, 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

Ana Tulia Velásquez Daza, instaura por intermedio de su apoderada, demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra la Nación-Ministerio de Educación Nacional- Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio-FOMAG, y la Fiduprevisora S.A., pretendiendo se declare la existencia del silencio administrativo negativo que se configuró en razón de la ausencia de respuesta a la petición radicada el 13 de junio de 2016, por la cual se solicitó el reconocimiento y pago de la sanción moratoria por el pago tardío de las cesantías definitivas.

¹ Folio 97-99 Cuaderno 1.

Como consecuencia de lo anterior, se declare nulo el acto ficto o presunto negativo y se ordene a la Nación-Ministerio de Educación Nacional- Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio-FOMAG y la Secretaria de Educación del Vichada, a través de Fiduprevisora S.A., reconozca y pague indemnización moratoria, por el pago tardío de las cesantías definitivas reconocidas en la Resolución N° 237 del 24 de abril de 2013, equivalente a un día de salario por cada día de retardo desde el 5 de abril de 2013 hasta el 2 de septiembre de 2013, debidamente indexadas.

2. Trámite procesal de la primera instancia

A través de auto de 13 de julio de 2017 (f. 30, C1); el Juzgado Séptimo Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio inadmitió la demanda presentada por la señora Ana Tulia Velásquez Daza, para que la adecuara, por lo cual dispuso que la parte demandante allegara:

- Copia legible de la petición presentada el 9 de junio de 2016.
- Copia de la petición que dio origen al oficio de 15 de junio de 2016.
- Copia de la petición de indemnización moratoria de las cesantías definitivas de la demandante, presentadas ante la Fiduprevisora y en la Secretaria de Educación y cultura de Vichada, con su correspondiente constancia de recibido.

Así mismo, ordenó que si la apoderada de la parte demandante acreditaba que dicha solicitud había sido radicada el 9 de junio de 2016, y que como consecuencia de ello, se había dado origen al oficio de 15 de junio de 2016, la parte actora debía adecuar el poder, las pretensiones y los hechos de la demanda, en razón a que al existir un pronunciamiento por parte de la Secretaría de Educación de Vichada, no estaba frente a un acto ficto o presunto como lo había propuesto en su demanda inicial, por lo que la parte demandante debía integrar la corrección requerida con la demanda principal en un solo texto.

Con ocasión del anterior requerimiento, la parte actora mediante memorial radicado el 31 de julio de 2017, subsanó la demanda², indicando lo siguiente:

² Folio 31 al 38 Cuaderno 1.

- El derecho de petición había sido radicado el 13 de junio de 2016, ante la Secretaría de Educación del Vichada, y no como se había indicado en la demanda inicial.
- La respuesta emitida el 15 de junio de 2016, por la Secretaría de Educación del Vichada, no fue notificada personalmente, por el contrario, dicha respuesta fue enviada a su oficina, por la empresa de envíos 4/72. Además, aduce que la respuesta dada por parte de la Secretaría de Educación de Vichada-Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio-FOMAG, es un acto de trámite en tanto que no resuelve de fondo su solicitud de indemnización moratoria.
- Respecto a la señora Ana Lucia Rocha Acosta, la cual es mencionada en el oficio emitido por la Secretaría de Educación, expresa que no la conoce y que en la petición radicada el 13 de junio de 2016, solo hizo referencia a la demandante, la señora Ana Tulia Velásquez Daza.

No obstante, y de acuerdo a lo anterior consideró el *a quo*, que la parte demandante no había integrado el escrito de subsanación con la demanda principal, por lo cual la Jueza Séptima Administrativa mediante auto de fecha 16 de abril de 2018³, concedió el término de 5 días para que la parte demandante integrara la subsanación de la demanda, esto, en razón a que con el escrito de subsanación presentado el 31 de julio de 2017, señaló que existió un error de digitación en el contenido de la demanda inicial presentada.

El Juzgado de Instancia, teniendo en cuenta que la apoderada de la parte demandante había integrado el escrito de subsanación parcialmente pues no aportó copia de la petición realizada ante la Fiduprevisora, en aras de brindar el acceso a la administración de justicia y en aplicación al principio de prevalencia de lo sustancial sobre lo formal, procedió a continuar con el estudio de la demanda sin perjuicio que en la etapa procesal se evaluara la existencia o no de excepciones previas o de mérito y decidió admitirla mediante auto de 06 de agosto de 2018⁴.

Contestada la demanda en término por parte de la Nación-Ministerio de Educación Nacional y fijada en lista las excepciones planteadas, mediante auto de 26 de marzo de 2019⁵, el *a quo* fijó la fecha y hora para llevar a cabo la audiencia inicial.

³ Folio 40 Cuaderno 1.

⁴ Folio 66 Cuaderno 1

⁵ F. 96, C1

3. Auto apelado⁶

En el desarrollo de la audiencia inicial, La Jueza Séptima Administrativa Oral del Circuito de Villavicencio declaró probada de oficio la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda de conformidad con el numeral 5 del artículo 100 del CGP., aplicable por remisión expresa del artículo 306 del CPACA.

Lo anterior, por cuanto consideró que la Secretaría de Educación y Cultura de Vichada el 15 de junio de 2016, resolvió de fondo la solicitud de la parte actora, negando la indemnización moratoria y por tanto, la parte actora debió demandar dicho acto administrativo, pero como no lo hizo, dio lugar a una indebida individualización del acto administrativo, configurando la excepción previa de inepta demanda y la terminación del proceso.

4. Recurso de apelación⁷

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 el acto administrativo expedido por la Secretaría de Educación del Vichada, no resolvió la petición de fondo y por tal razón dicho acto emitido es de trámite.

5. Traslado del recurso⁸

La apoderada del Ministerio de Educación-FOMAG, estuvo de acuerdo con la decisión tomada por la Jueza de Primera Instancia, y solicitó que el recurso fuera desestimado, pues no cuenta con el fundamento jurídico y fáctico legalmente establecido en la norma.

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 24 de julio de 2019, mediante el cual resolvió declarar probada de oficio la excepción de inepta demanda y terminado el proceso.

⁶ Folio 97-98

⁷ F. 114 C1, Cd, Audiencia Inicial, Minuto 11:20 a 12:18

⁸ F. 114 C1, Cd, Audiencia Inicial, Minuto 12:33 a 13:15

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 no haberse individualizado de manera correcta el acto administrativo que negó el reconocimiento y pago de la indemnización moratoria.

3. Resolución del problema jurídico

Para resolver, el Tribunal considera necesario hacer un análisis jurídico sobre la excepción de ineptitud sustantiva de la 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.⁹

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:

⁹ 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.

- 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.

Todas estas situaciones, en últimas configuran la excepción previa de ineptitud formal de la demanda”¹⁰ (Resaltado fuera de texto).

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 la configuración de la ineptitud sustantiva de la demanda, 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, 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 individualización del acto administrativo acusado.

▪ Caso concreto

En el presente asunto, la apoderada de la parte demandante alega en el recurso de alzada que el acto administrativo del 15 de junio de 2016, es un acto de trámite, puesto que no resolvió de fondo la solicitud de indemnización, pues considera la parte actora que en la respuesta dada por la Secretaria de Educación del Vichada, se hicieron precisiones diferentes a las solicitadas en la petición de indemnización moratoria.

Revisado el oficio fechado de 15 de junio de 2016¹¹, se observa que si bien en él se hace mención a que se trata de la respuesta a la solicitud de indemnización moratoria de cesantías definitivas de la docente Ana Tulia Velásquez Daza y en el numeral primero se indica que “ *mediante resolución N° 237 del 24 de abril de 2013, se reconoció y ordeno el pago de las cesantías*

¹⁰ 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.

¹¹ Folio 50 Cuaderno 1

definitivas a la docente Ana Tulia Velásquez Daza por lo tanto no resulta procedente el reconocimiento de la indemnización solicitada a partir del 5 de abril de 2013, ya que para esa fecha el acto administrativo de reconocimiento no se había proyectado, ya que fue expedido por la SECDV posteriormente el 24 de abril de 2013, a partir del cual debe tener en cuenta los términos de notificación y ejecutoria para la firmeza del Acto administrativo de conformidad con el Código de Procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo”, no es claro, congruente y tampoco resuelve de fondo la solicitud de la demandante, pues no dice de manera contundente que la docente no tenga derecho al reconocimiento de la sanción moratoria sino que señala que la solicitud es anterior al reconocimiento de las cesantías definitivas.

Adicionalmente, se tiene que en él se incorpora información de otra docente, Ana Lucia Rocha Acosta, que notoriamente causa confusión a la actora sobre si se trata de su caso o el de otra persona.

De otra parte, la respuesta al finalizar aclara que la Secretaría de Educación y Cultura del Vichada no es la competente para resolver la solicitud y que se debe tramitar ante la Fiduprevisora, advirtiendo que la petición puede ser enviada a tal entidad.

Así las cosas, para la Sala la respuesta ofrecida por la entidad territorial no define la situación jurídica de la demandante, en tanto que no le resuelve de fondo la solicitud y en ese sentido, como quiera no existe acto expreso por parte de la administración, se entiende que el acto a demandar es el acto ficto o presunto negativo que se configura ante la ausencia de respuesta de fondo de la petición radicada por la demandante, como lo hizo en la demanda.

Por lo tanto, este Tribunal se aparta de la decisión tomada por el *a quo* de exigir que se adecuara la demanda con la pretensión de nulidad de dicho oficio y de declarar probada la excepción de inepta demanda, por no haber subsanado la demanda, más aún cuando la postura mayoritaria de esta Corporación en eventos como el que aquí se estudia, refiere que, ante la reclamación de la indemnización moratoria, cualquiera de los pronunciamientos que en virtud de la solicitud hicieren las entidades vinculadas, constituyen el acto administrativo a demandar, sin que se obvie el

análisis de la configuración del acto ficto o presunto y su posible declaratoria de nulidad¹²

En consecuencia, se revocará el auto recurrido y en su lugar, se ordenará al Juzgado de Instancia que continúe con el trámite procesal correspondiente.

En mérito de lo expuesto se,

RESUELVE:

PRIMERO: REVOCAR el Auto proferido por el Juzgado Séptimo Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio de 24 de julio de 2019 y en su lugar, **ORDENAR** al Juzgado de Instancia continúe con el trámite procesal correspondiente, conforme a la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: 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 en Sala de Decisión No. 5 de la fecha, mediante Acta No. 012.


NELCY VARGAS TOVAR
Magistrada


CLAUDIA PATRICIA ALONSO PÉREZ
Magistrada


CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO
Magistrado

¹²REPÚBLICA DE COLOMBIA; RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO; TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META; Magistrado Ponente: CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO; Villavicencio, diecinueve (19) de julio de dos mil dieciocho (2018). ;SALA DE DECISIÓN ESCRITURAL No. 2; ASUNTO: APELACIÓN DE SENTENCIA; REFERENCIA: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO; DEMANDANTE:ADRIANA EDILFONSA MORALES ALBA; DEMANDADO:NACIÓN –MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL- FOMAG- MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO – FIDUPREVISORA S.A.; RÁDICACIÓN: 50001-33-31-704-2012-00024-01