

REPÚBLICA DE COLOMBIA**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META**

Villavicencio, julio dieciséis (16) de dos mil veinte (2020)

SALA DE DECISION

**MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y
RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: HIPOLITO RONDON TENORIO
DEMANDADO: DEPARTAMENTO DEL META-
SECRETARIA DE EDUCACIÓN
MAGISTRADA: TERESA HERRERA ANDRADE
RADICACION No: 500013333-002-2015-
00696-01**

Resuelve la Corporación, en 2ª instancia, el recurso de apelación formulado por la parte demandante, contra el auto del 30 de noviembre de 2017, proferido en la audiencia inicial por el **JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO**, mediante el cual declaró probada la excepción de **INEPTITUD SUSTANTIVA** de la demanda, por falta de decisión previa, propuesta por la Entidad accionada.

I. ANTECEDENTES**PROVIDENCIA APELADA**

El JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DEL

CIRCUITO DE VILLAVICENCIO a través del auto de fecha 30 de noviembre de 2017, proferido en la audiencia inicial, declaró probada la excepción de **INEPTA DEMANDA**, por falta de decisión previa propuesta por la Entidad demandada y, en consecuencia, dio por terminado el proceso.

Indicó que la petición elevada por los demandantes en sede administrativa iba encaminada a obtener la reliquidación del proceso de homologación del cual fueron objeto como empleados de la **SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DEPARTAMENTAL**, en tanto que, las pretensiones esbozadas en la demanda se encuentran encaminadas a lograr la devolución de los descuentos realizados en virtud del proceso de homologación, por concepto de salud, subsidio de transporte y alimentación, aduciendo un descuento doble respecto de estos últimos, el pago de la diferencia entre el valor liquidado y pagado por concepto de cesantías, y la indexación salarial liquidada mes a mes.

Que como se puede observar, la petición elevada en sede administrativa por el demandante, y las pretensiones expuestas ante esta Jurisdicción, difieren sustancialmente, y en ese sentido, no se otorgó a la Entidad la oportunidad de discutir en sede administrativa las vicisitudes que se ponen en consideración del fallador en el proceso judicial, debiendo hacerlo inicialmente a través de una petición, trayendo a colación jurisprudencia del **CONSEJO DE ESTADO** sobre la exigencia de la decisión previa, asimismo, decisiones del **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META** que resolvieron sobre casos iguales como el presente.

Por lo anterior, concluye que se presenta una falta de decisión previa que imposibilita el adelantamiento del medio de control incoado por el actor (CD AUDIENCIA INICIAL minuto 11:49 – 23:55, fl 212 C-1ª inst).

RECURSO DE APELACIÓN

El apoderado de la parte accionante instauró el recurso de apelación contra el anterior proveído solicitando su revocatoria, bajo los siguientes argumentos:

Dice que los requisitos de procedibilidad para interponer las demandas de nulidad y restablecimiento del derecho, se encuentran dos a saber:

1. Agotamiento de la vía gubernativa: señala que en el acto acusado no se indicó que fuera susceptible de recurso alguno, razón por la cual no era necesario agotarse, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 1437 de 2011. Que la autoridad que profirió el acto administrativo acusado es el **SECRETARIO DEPARTAMENTAL DE EDUCACIÓN**, es decir, la máxima autoridad a nivel Departamental o territorial sobre los servicios de educación, por lo tanto, no era obligación del demandante interponer recursos y tampoco se exige que se busque una respuesta adicional de la Administración.
2. Agotamiento del requisito de procedibilidad de conciliación extrajudicial: Comenta que este requisito se cumplió en el sub judice. Que no es procedente que la parte demandante indique que no conoció de todas de las pretensiones de la demanda en la etapa prejudicial, por lo cual no es dable exigirle provocar una respuesta adicional, puesto que en la solicitud de conciliación prejudicial se expresaron con claridad todos los hechos y pretensiones que se evidencian en la demanda, y como su mismo nombre lo indica, es extrajudicial, por consiguiente, no es dable que el **DEPARTAMENTO DEL META** diga que lo sorprendieron con nuevos tópicos en la demanda, ya que como se evidencia del

expediente la parte accionada tuvo conocimiento de dicha solicitud.

Por otra parte, arguye que en el derecho de petición que dio apertura al presente proceso, se puede verificar con claridad el objeto del mismo, ya que se manifiestan las múltiples inconformidades sobre las liquidaciones efectuadas, por lo que no se puede excusar el Departamento en que no conoció el tema, toda vez que no era una petición general, y las prestaciones sociales referenciadas eran enunciativas más no taxativas, no pudiendo pecarse por el rigorismo y violentar el principio de la prevalencia de lo sustancial sobre lo formal, puesto que en la demanda no se enuncia un solo tópico que la parte demandada desconozca.

Esgrime que al demandante no se le dio una opción de buscar una respuesta o pronunciamiento adicional, de ahí que se presuma que el acto acusado era la respuesta final y de fondo a la controversia, habilitando a la parte demandante acudir libremente y de forma directa ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, sin necesidad de una respuesta adicional.

Que los derechos pretendidos tienen carácter de ciertos e irrenunciables, así que no puedan ser desconocidos por ninguna autoridad.

Trae a colación un pronunciamiento del **CONSEJO DE ESTADO**, donde se comentó que para que se cumpla con el requisito de procedibilidad es necesario que el interesado exponga con claridad el objeto de su reclamación, pues lo que se busca con dicha exigencia es que a los Jueces no se lleven conflictos no planteados previamente a la Administración, sin embargo, no quiere decir ello que sea imposible exponer ante la Administración argumentos nuevos para defender la misma pretensión invocada en sede administrativa, siempre que no se cambie el objeto de la petición, lo que no ocurrió en el asunto en cuestión, en vista que no se cambió el objeto de la petición.

Solicita que, en el evento de que no prospere su argumento, se estudien que se siga con el proceso en cuenta a los hechos y pretensiones que fueron relacionados tanto en la petición como en el libelo de la demanda (CD AUDIENCIA INICIAL (CD AUDIENCIA INICIAL minuto 24:02 – 30:18 fl 212 C-1ª inst).

OPOSICIÓN

El apoderado de la Entidad accionada manifestó que el actor confunde dos situaciones que son totalmente diferentes, como son el agotamiento de la vía gubernativa y la conciliación extrajudicial, desconociendo que esta es otra exigencia establecida jurisprudencialmente. Que las pretensiones esbozadas en la demanda no han sido objeto de ningún requerimiento, y de los que tuvo conocimiento de su negativa, la parte actora cuando se notificó del acto administrativo expedido por el **DEPARTAMENTO DEL META**, aun cuando no se haya notificado con las ritualidades del caso, es decir, informando los recursos que procedían, es indiscutible que por esta representado el demandante por un abogado, este tenía los conocimientos sobre los recursos que procedían, y aun así guardó silencio (CD AUDIENCIA INICIAL minuto 30:50 – 32: 53, fl 212 C-2 1ª inst).

MINISTERIO PÚBLICO

Manifiesta que comparte la decisión de la Jueza de instancia, teniendo en cuenta que de la petición que se aportó como soporte del proceso, se puede evidenciar que la misma no corresponde con las peticiones y pretensiones planteadas en la demanda (CD AUDIENCIA INICIAL, minuto 33:00 – 34:05, fl 212 C-1ª inst).

II. CONSIDERACIONES

De conformidad con lo preceptuado en el artículo 153 del C.P.A.C.A, este Tribunal es competente para conocer en 2ª instancia el recurso de apelación contra los autos susceptibles de este medio de impugnación, como son los proferidos en desarrollo de la audiencia inicial, según lo dispuesto en el numeral 6º del artículo 180 ídem.

Así mismo, este auto se profiere por la Sala de decisión en atención a la naturaleza de la providencia de 1ª instancia, que se enmarca dentro de los eventos previstos en los numerales 1 a 4 del artículo 243 del C.P.A.C.A., en concordancia con lo señalado en el artículo 125 del mismo Código, que le atribuye la competencia a la Sala para proferir la correspondiente decisión.

Problema Jurídico

Teniendo en cuenta la decisión adoptada en 1ª instancia, y atendiendo los argumentos expuestos en el recurso de apelación, el problema jurídico a resolver por la Sala se concentra en determinar si en el asunto en cuestión se agotó el requisito de procedibilidad de la **DECISIÓN PREVIA**.

ANALISIS DEL PROBLEMA JURIDICO Y SOLUCIÓN AL CASO CONCRETO.

Para resolver la apelación, es necesario señalar que la demanda para poder ser admitida y dársele el trámite que corresponda, debe cumplir con unos requisitos formales establecidos de forma taxativa en el C.P.A.C.A en sus artículos 161 (consagra unos requisitos previos para demandar), 162 (habla sobre lo que

debe contener la demanda) y 166 (indica los anexos que se deben acompañar con la demanda, que es lo que se conoce como demanda en forma¹.

La demanda en forma es un requisito procesal que debe ser controlado por el Juez y por las partes durante la admisión de la demanda, por vía de las excepciones previas y durante la etapa de saneamiento de la audiencia inicial. Agotadas esas etapas no es procedente revivir la discusión sobre los requisitos formales de la demanda, que deben entenderse superados, siempre que ellos, como ocurre en la generalidad de los casos, sean subsanables².

En consonancia con lo anterior, si el Juez al momento de admitir la demanda no advierte alguna irregularidad formal que esta adolezca, podrá controlarse en la audiencia inicial, **bien sea en la etapa de saneamiento o en la decisión de las excepciones previas**, conforme lo determinan los numerales 5 y 6 del artículo 180 del CPACA.

Al respecto, el citado artículo 180 del C.P.A.CA, que regula el trámite de la audiencia inicial, con el que comienza el proceso oral propiamente dicho, consagra que esta diligencia se desarrolla en 7 fases sucesivas de la siguiente manera: i) verificación de asistencia, ii) decisión sobre los vicios que se hayan presentado y **adopción las medidas de saneamiento**, si hay lugar a estas, iii) **resolución de excepciones previas y las enlistadas en el numeral 6º del artículo 180 de la Ley 1437 de 2011**, iv) fijación del litigio, v) conciliación judicial, vi) resolución de las medidas cautelares que no hubieren sido decididas con anterioridad y, vii) decreto de pruebas.

El artículo 207 ídem estipula como deber del Juez efectuar el control de legalidad una vez agotada cada etapa del proceso, con la finalidad de “*sanear los vicios que acarrear nulidades*”.

¹ CE: Auto del 7 de junio de 2018, Sección 2ª, Subsección B, radicado No 23001-23-33-000-2016-00125-01 (0364-01), C.P. SANDRA LISSET IBARRA VELEZ.

² Auto ídem.

En concordancia con esa regla general, en el aludido artículo 180 se consagró de manera específica la obligación a cargo del funcionario judicial, de “*decidir, de oficio o a petición de parte, sobre los vicios que se hayan presentado y adoptará las medidas de saneamiento necesarias para evitar **sentencias inhibitorias***”, esto con el fin de verificar que todos los elementos jurídicos procesales de la *litis* estén presentes y que sea el competente para conocer del asunto, en aras de que se pueda proferir una decisión de mérito.

A su vez, en el artículo 180 se consagró que en la audiencia inicial se deben resolver sobre las **excepciones previas** y las de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta de legitimación en la causa por pasiva y prescripción extintiva, ya sea de **oficio** por el Juez o a petición de parte.

Como lo indicó el **CONSEJO DE ESTADO** en sentencia del 12 de septiembre de 2019, Sección 2ª, Subsección B, radicado No 76001-23-33-000-2013-00163-02(1433-17), C.P. **SANDRA LISSET IBARRA VELEZ**, que abordó sobre la estructura de la audiencia inicial, al “... ***juez le corresponde decidir sobre las excepciones que tengan el carácter de previas en la audiencia inicial, presentadas con la contestación de la demanda y las que hallaré acreditadas de oficio, siempre y cuando correspondan a las enunciadas en el artículo 100³***”

³ El Código General del Proceso, en el artículo 100, dispone: «Excepciones previas. Salvo disposición en contrario, el demandado podrá proponer las siguientes excepciones previas dentro del término de traslado de la demanda:

1. Falta de jurisdicción o de competencia.
2. Compromiso o cláusula compromisoria.
3. Inexistencia del demandante o del demandado.
4. Incapacidad o indebida representación del demandante o del demandado.
5. Ineptitud de la demanda por falta de los requisitos formales o por indebida acumulación de pretensiones.
6. No haberse presentado prueba de la calidad de heredero, cónyuge o compañero permanente, curador de bienes, administrador de comunidad, albacea y en general de la calidad en que actúe el demandante o se cite al demandado, cuando a ello hubiere lugar.
7. Habérsele dado a la demanda el trámite de un proceso diferente al que corresponde.
8. Pleito pendiente entre las mismas partes y sobre el mismo asunto.
9. No comprender la demanda a todos los litisconsortes necesarios.
10. No haberse ordenado la citación de otras personas que la ley dispone citar.

de la Ley 1564 de 2012⁴, esto es, aquellas que se encaminan a atacar la forma del proceso, es decir, el ejercicio de la acción por existir alguna inconsistencia de tipo procedimental en la manera como fue presentada la demanda, sin enervar la pretensión, pero con la posibilidad de dar lugar a la terminación anticipada del proceso. (Se resalta).

Así mismo explicó, en esa oportunidad también el Juez “...**podrá resolver las excepciones de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta de legitimación en la causa y prescripción extintiva, que son de naturaleza mixta, pues a pesar de ser estrictamente perentorias o de fondo, por estar orientadas a atacar la pretensión, se les da el trámite de previas y en caso de prosperar tienen la virtud de terminar el proceso de manera anticipada.** (Subraya y negrilla no son del texto original).

Igualmente, precisó que el propósito de lo previsto por el numeral 6º del artículo 180 de la Ley 1437 de 2011, es resolver todas las situaciones que se constituyan en deficiencias formales que puedan inhibir un pronunciamiento de fondo sobre las pretensiones de la demanda, por lo que, en la audiencia inicial el funcionario judicial deberá decidir las excepciones que tengan la calidad de previas, es decir, aquellas que se encaminen a atacar la forma del proceso, en procura de evitar decisiones inhibitorias y las mixtas que estén encaminadas a atacar el ejercicio de la acción, mas no de la pretensión.

Por otra parte, tenemos que, dentro de las excepciones previas contempladas legalmente, está la de **INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA**, por falta de los requisitos formales o por indebida acumulación de pretensiones (numeral 5, C.G.P).

11. Haberse notificado el auto admisorio de la demanda a persona distinta de la que fue demandada».

⁴ aplicable por remisión expresa del 306 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo

El Alto Tribunal ha señalado que de conformidad con el numeral 5º del artículo 100 del C.G.P, solo puede declararse probada la excepción previa de **INEPTITUD DE LA DEMANDA**, cuando el libelo no cumple cualquiera de los requisitos formales consagrados en los artículos 162 y 166 del CPACA⁵, o en el evento en que exista indebida acumulación de pretensiones.

Respecto de dicha excepción previa, ha expresado que esta propende porque el escrito inicial se adecúe a los requisitos legales de forma que permitan su análisis en sede judicial, so pena de la terminación anticipada del proceso, configurándose cuando se presentan vicios de forma con relación a la demanda y a los actos o actuación enjuiciada, algunos de esos defectos encuadran en la falta de requisitos formales de la demanda⁶.

Conforme con lo que se ha venido exponiendo, se tiene que el numeral 6º del artículo 180 del C.P.A.C.A, dictamina que el Juez en la audiencia inicial el Juez resolverá sobre las excepciones previas que encuentre probadas de oficio o a solicitud de parte, como es una de ellas, la de **INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA** por no cumplirse con alguno de los requisitos formales de la demanda, que propende porque tales falencias se subsanen en la misma audiencia, o en el evento que esto no sea posible, se dé por terminado el proceso.

Ahora bien, la Jueza de 1ª instancia en el auto impugnado, encontró que en este asunto se configuró la excepción previa de **INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA**, toda vez que no se provocó el pronunciamiento de la Administración respecto de las pretensiones que se formulan en sede judicial.

Sobre el particular, el **CONSEJO DE ESTADO** ha precisado que como el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho busca la anulación de

⁵ Auto del 21 de febrero de 2019, Sección 2ª, Subsección A, radicado No 76001-23-33-000-2016-00203-01(0647-17), C.P. **RAFAEL FRANCISCO SUAREZ VARGAS**.

⁶ Auto del 9 de julio de 2018, Sección 2ª, Subsección B, radicado No 05001-23-33-000-2016-00773-01(0630-18), C.P. **SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ**.

un acto administrativo, se requiere la existencia de 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 subjetivos⁷.

Así que, para que la Administración se pueda llevar a juicio, el interesado debe previamente provocar una decisión sobre la pretensión que desea ventilar en sede judicial, buscándose con esto, que se agote la actuación administrativa, conocida anteriormente como vía gubernativa.

El Órgano de Cierre de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativa expresó en sentencia del 22 de abril de 2015, Sección 2ª, Subsección A, radicado No. 08001-23-31-000-2011-00335-01(3640-13), C.P. **GUSTAVO EDUARDO GOMEZ ARANGUREN**, se refirió a la vía gubernativa (hoy actuación administrativa), como requisito indispensable para acudir ante la jurisdicción, en los siguientes términos:

(...)

“Dentro de nuestro ordenamiento jurídico el presupuesto de acceso a la vía judicial, también denominado doctrinariamente “decisión prealable” o decisión previa, surge a partir del momento en que el gobernado acude por escrito a elevar una pretensión de carácter subjetivo poniendo en marcha el aparato administrativo en procura de una respuesta, materializada en un acto administrativo que en muchas ocasiones basta para acceder a la vía judicial por disposición expresa del artículo 135 del C.C.A.

En ese orden de ideas, la vía gubernativa se torna en el instrumento de comunicación e interacción entre la Administración Pública y sus Gobernados cuando media un conflicto de intereses, erigiéndose, no solo como una forzosa antesala que debe transitar quien pretende resolver judicialmente un asunto de carácter particular y concreto, sino en un mecanismo de control previo al actuar de la Administración cuyo beneficio es de doble vía, pues constituye tanto la posibilidad de obtener en vía

⁷ Sentencia del 7 de noviembre de 2013, Sección 2ª. Subsección A, radicado No 08001-23-31-000-2009-00907-01(0643-13), C.P. **ALFONSO VARGAS RINCÓN**.

administrativa la satisfacción de una pretensión subjetiva como la oportunidad de ejercer un control de legalidad sobre las decisiones administrativas, a fin de que se tenga la oportunidad de revisar los puntos de hecho y de derecho frente a un asunto que posteriormente se ventilará dentro de un proceso judicial.

Por tanto, se entiende que el agotamiento efectivo de la vía gubernativa, no solamente lo compone la interposición de los recursos de ley sino el fiel contenido de la misma de acuerdo a la finalidad de su previsión legal, lo que **implica la reclamación ante la administración de las pretensiones que posteriormente se ventilarán en sede judicial.**” (Subrayado y resaltado para el caso concreto)⁸.

Igualmente, se ha precisado por la Corporación en mención, que una cosa es la **falta de decisión previa** y otra muy distinta la **falta de agotamiento de la vía gubernativa** (hoy conocida como actuación administrativa). Al respecto expresó:

“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**”. (Negrilla son del texto original)⁹.

Tan importante es que se reclame previamente en sede administrativa los derechos que el administrado considera que le deben ser reconocidos, que el Alto Tribunal ha explicado que resulta necesario que ante la Administración se exprese con claridad el objeto de su reclamación, con el fin de que en la instancia judicial no se inicien conflictos no planteados ante la Entidad, por lo que, no resulte viable incluir nuevas pretensiones en la jurisdicción contenciosa, sino se pusieron de presente primeramente en sede administrativa. En esta oportunidad indicó¹⁰:

⁸ Criterio reiterado en la sentencia del 4 de abril de 2019, Sección 2ª, Subsección B, radicado No 05001-23-31-000-2011-01242-01(1072-14), C.P. **CESAR PALOMINO CORTÉS**.

⁹ Sentencia del 7 de noviembre de 2013, Sección 2ª, Subsección A, radicado No 08001-23-31-000-2009-00907-01(0643-13), C.P. **ALFONSO VARGAS RINCÓN**.

¹⁰ Sentencia del 09 de abril de 2014, Sección 2ª, Subsección A, C.P. **ALFONSO VARGAS RINCÓN**, radicado No 25000-23-23-000-00462-01 (2341-12).

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.**

En el presente asunto se observa que existe discrepancia entre lo solicitado en vía gubernativa correspondiente a la diferencia salarial entre lo cancelado como auxiliar de servicios asistenciales y lo que corresponda al cargo de Psicóloga y las pretensiones de la demanda correspondientes a la cancelación de salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones y demás beneficios establecidos en la convención colectiva de trabajadores del ISS, vigente para los años 2001-2004, estos argumentos no fueron controvertidos por la entidad, por lo que no tuvo oportunidad de pronunciarse. (Negrillas y subraya fuera de texto original).

Así las cosas, tenemos que el Administrado está en la obligación de acudir primero a la Administración para que exponga el objeto de su reclamación, y así aquella pueda decidir si concede o no lo pedido, lo que garantiza no solo a la Entidad que tenga la oportunidad primero de debatir la cuestión en sede Administrativa, sino que el interesado obtenga una decisión de manera más pronta sin que tenga que accionar el aparato judicial.

Descendiendo al caso concreto, se observa que en la demanda se

pretende la nulidad de la **Resolución No 2817 del 28 de abril de 2015**, proferida por la **SECRETARIA DE EDUCACIÓN DEPARTAMENTAL DEL META**, mediante la cual se establece el reconocimiento y pago de todo el proceso del ajuste a la homologación y nivelación salarial del personal administrativo de esa Secretaría (fls 37, 38 C-1ª inst). A título de restablecimiento del derecho solicitó la devolución de unas sumas de dineros, correspondientes a los descuentos que hizo la Entidad en salud, subsidio de transporte y alimentación y los que hizo sobre estos factores doblemente, además, que se le reconozca las diferencias en el pago de las cesantías y que se haga la respectiva indexación laboral **mes a mes** (fls 10 y 11 C-1ª inst).

Entonces, de una lectura de la petición elevada por el apoderado del actor, el 29 de abril de 2014, se avizora que se petición la revisión y **liquidación y pago de costos retroactivos generados por el ajuste de la homologación y nivelación salarial del personal administrativo adscrito a la Secretaría de Educación y pago con sistema General de Participaciones**, respecto de intereses a las cesantías para funcionarios que tienen cesantías anualizadas, la diferencia de la asignación básica del 1er proceso y de la modificación aprobada y re liquidar todos los factores salariales y prestacionales, entre otros, prima de servicios, prima de navidad, bonificación por servicios prestados, prima técnica por evaluación, horas extras, cesantías, pensiones, etc., y las pretensiones de la demanda se centran en : la devolución en dinero de los descuentos en salud, subsidio de transporte y alimentación y los que fueron descontados doblemente por la Entidad, y además, que se le reconozca las diferencias en el pago de las cesantías y que se pague la diferencia de la indexación laboral, **mes a mes**, es decir, que la Administración no tuvo la oportunidad de pronunciarse sobre lo pretendido en la demanda.

En esas condiciones, se configuró falta de decisión previa de la Administración que, en consecuencia, imposibilita a la jurisdicción para decidir frente a lo no pedido en la administración, por cuanto la Entidad demandada no ha tenido

la oportunidad de pronunciarse frente a esto y fijar una postura al respecto.

No sobra recordar, que el requisito de la decisión previa, no solo constituye una garantía para la Administración, en el sentido de que le permite tomar una posición respecto de lo reclamado por el Administrado antes de que acuda a la vía judicial, sino también resulta una garantía para este, por cuanto con una exposición detallada y clara puede llegar a convencer a la Administración y así evitar un pleito judicial, donde va a demorarse más la resolución del derecho pretendido dada la congestión judicial que impera en nuestro país.

En el asunto objeto de estudio, no se avizora por ningún lado que el interesado haya formulado una petición ante la Entidad accionada en relación con las sumas de dinero que exigen le sea devueltas y la indexación de las mismas **mes a mes**, porque aunque aparece el derecho de petición radicado ante la demandada, el **29 de abril de 2014**, en este no se observa ninguna de las pretensiones que expone ante la jurisdicción contenciosa administrativa.

Entonces, de una lectura de la petición elevada por el apoderado del actor, el 29 de abril de 2014,) se avizora que se petitionó la revisión y **liquidación y pago de costos retroactivos generados por el ajuste de la homologación y nivelación salarial del personal administrativo adscrito a la Secretaría de Educación y pago con sistema General de Participaciones**, respecto de intereses a las cesantías para funcionarios que tienen cesantías anualizadas, la diferencia de la asignación básica del 1er proceso y de la modificación aprobada y re liquidar todos los factores salariales y prestacionales, entre otros, prima de servicios, prima de navidad, bonificación por servicios prestados, prima técnica por evaluación, horas extras, cesantías, pensiones, etc., y las pretensiones de la demanda se centran en : la devolución en dinero de los descuentos en salud, subsidio de transporte y alimentación y los que fueron descontados doblemente por la Entidad, y además, que se le reconozca las diferencias en el pago de las cesantías y que se pague la diferencia de la indexación

laboral, **mes a mes**, es decir, que la Administración no tuvo la oportunidad de pronunciarse sobre lo pretendido en la demanda.

Es preciso aclararle al actor, que en el sub judice no se cuestiona el incumplimiento del requisito de procedibilidad del agotamiento de los recursos obligatorios que procedía en sede administrativa frente al acto causado, sino la falta de una decisión previa de la administración sobre las pretensiones que se formulan en la demanda, pues el acto accionado en nada resolvió respecto de lo que ahora reclama ante esta jurisdicción.

Por otro lado, no le asiste razón al apoderado del demandante, que el requisito de la decisión previa se cumplió con la solicitud de conciliación prejudicial, toda vez que, este mecanismo alternativo de solución de conflictos propende porque las peticiones específicas de naturaleza patrimonial y económica, puedan ser objeto de acuerdo por las partes, con la ayuda de un tercero neutral - conciliador- quién, además de proponer fórmulas de acuerdo, da fe de la decisión de arreglo y imparte su aprobación, y de esta manera evitar acudir al estrado judicial.

Mientras que la vía administrativa, constituye un instrumento de comunicación e interacción entre la Administración y los ciudadanos cuando media un conflicto de intereses, el cual se edifica, no sólo como una forzosa antesala que debe agotar quien pretende resolver judicialmente un asunto de carácter particular, sino en un mecanismo de control previo por parte de las entidades con el fin de que tengan la oportunidad de revisar los argumentos fácticos y jurídicos frente a un asunto que posteriormente se ventilará dentro de un proceso judicial.¹¹

Así pues, el procedimiento administrativo se puede iniciar a petición de parte en ejercicio del derecho de petición, o, de oficio, por la

¹¹ Ce: Auto del 13 de febrero de 2020, Sección 2ª, Subsección A, radicado No 17001-23-33-000-2016-00082-01(2289-18), C.P. **RAFAEL FRANCISO SUAREZ VARGAS**.

Administración, que luego de haber agotado todas las etapas procedimentales establecidas en la ley, define la situación a través de un acto administrativo

Como se puede ver se tratan de dos escenarios diferentes, sin que el uno reemplace al otro, ya que mientras la actuación administrativa persigue que la Administración pueda tomar a través de un acto administrativo fijar su posición en relación con el derecho o los derechos de los que cree gozar el interesado, la conciliación extrajudicial es un mecanismo alternativo de solución de conflictos, es decir, que este se da cuando precisamente la Administración no accede a lo pretendido por el administrado, para que con la ayuda de un tercero neutral e imparcial, se logre un acuerdo que ponga fin al conflicto jurídico.

Por algo, el artículo 161 del C.P.A.C.A, previo como requisitos de procedibilidad para acudir ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, tanto el agotamiento de la actuación administrativa, como el tramite de la conciliación extra judicial.

Por lo expuesto, si el administrado no agotó el procedimiento administrativo para obtener respuesta por parte de la Entidad demandada, que comienza con una petición previa y culmina con un acto definitivo, el asunto no es pasible de control judicial, al no existir un acto administrativo que hubiere resuelto sobre la pretensión que se propone someter a juzgamiento.

En consonancia con lo anterior, como no existió una decisión previa pasible de ser demandada ante la Jurisdicción, se impone confirmar la decisión de 1ª instancia, de declarar probada la excepción de **INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA**, con la advertencia que esta decisión no constituye una violación al derecho de acceso a la administración de justicia, en tanto que, quien acude al aparato jurisdiccional debe cumplir con unos requisitos mínimos fijados por el Legislador para poder instaurar la correspondiente demanda.

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

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR el auto proferido por el **JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO**, el 30 de noviembre de 2017, que declaró probada la excepción previa de **INEPTA DEMANDA**, por falta de decisión previa y, en consecuencia, dio por terminado el proceso de la referencia.

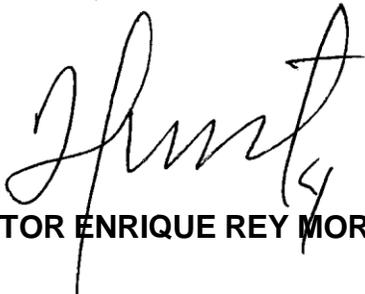
SEGUNDO: En firme esta providencia, vuelvan las diligencias al Juzgado de origen, previa **DESANOTACION**.

COPIESE, NOTIFIQUESE Y CUMPLASE. -

Discutida y aprobada en Sala de Decisión de la fecha, según acta

No. 17 -


TERESA HERRERA ANDRADE


HÉCTOR ENRIQUE REY MORENO


NELCY VARGAS TOVAR