

## REPÚBLICA DE COLOMBIA



### TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Villavicencio, julio veintitrés (23) de dos mil veinte (2020)

#### SALA DE DECISION

**MEDIO DE CONTROL:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO  
DEL DERECHO

**DEMANDANTE:** JUAN PABLO BELTRÁN  
PARRADO, HENRY ALEXANDER  
BENITEZ BLANCO Y OTROS

**DEMANDADO:** NACIÓN-MINISTERIO DE  
DEFENSA- POLICIA NACIONAL

**MAGISTRADA:** TERESA HERRERA ANDRADE

**RADICACION No:** 500013333-007-2018- 00018-01

Resuelve la Corporación, en 2ª instancia, el recurso de apelación formulado por la parte demandante, contra el auto del 24 de octubre de 2019, proferido en la audiencia inicial por el **JUZGADO SEPTIMO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO**, mediante el cual declaró de oficio la excepción de **INEPTITUD SUSTANTIVA** de la demanda, por no ser susceptible el asunto de control judicial y, en consecuencia, dio por terminado el proceso.

#### I. ANTECEDENTES

##### PROVIDENCIA APELADA

El **JUZGADO SEPTIMO ADMINISTRATIVO ORAL DEL**

Expediente: 50001-33-33-007-2018-00018-01 N.YR.

Actor: **JUAN PABLO BELTRAN PARRADO Y OTROS**

Contra: **NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – POLICIA NACIONAL**

**CIRCUITO DE VILLAVICENCIO** a través del auto de fecha 24 de octubre de 2019, proferido en la audiencia inicial, declaró de oficio la excepción de **INEPTA DEMANDA**, por no ser el asunto susceptible de control judicial, dando por finalizado el proceso judicial.

Indicó que la parte demandante pretende la nulidad de la **Resolución No 01650 del 20 de abril de 2017**, por medio de la cual el comandante de la **POLICIA NACIONAL**, retiró del servicio activo a los accionantes **HENRY ALEXANDER BENITEZ BLANCO** y **JUAN PABLO BERNAL PARRADO**.

Precisó, que el acto demandado es de aquellos que se denomina doctrinal y jurisprudencialmente como de ejecución, por cuanto simplemente le está dando cumplimiento a los fallos administrativos de 1ª y 2ª instancia proferidos dentro de la investigación disciplinaria No MEVIL-2016-9, adelantado en contra de los hoy demandantes.

En consecuencia, sostiene que dicho acto no es controlable por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, ya que no crea, modifica o extingue una situación de orden jurídico, sino como su nombre mismo lo determina, se limita a dar simplemente cumplimiento a los actos administrativos expedidos en el proceso disciplinario ya referido.

Destacó que por vía jurisprudencial los actos de ejecución solo son demandables en dos eventos: 1. Cuando deciden una acción de tutela y 2. Cuando superan las decisiones o los actos administrativos que lo generan, para lo cual citó una jurisprudencia del **CONSEJO DE ESTADO**.

Que frente al error en que se incurrió por la parte actora al no demandar los actos administrativos referentes a los fallos de 1ª y 2ª instancia emitidos dentro del proceso disciplinario No MEVIL-2016-9, los cuales fueron expresión de voluntad del Estado, en cuyo contenido extinguieron una situación de

importante relevancia jurídica como es la desvinculación de dos de sus unidades policiales, debieron ser atacados por este medio de control.

Afirma que ese error formal que posee la demanda, no es subsanable por el Despacho, en razón a que es al demandante a quien le corresponde determinar clara y específicamente cuáles son los actos administrativos que demanda, para luego si, habiéndose superado este aspecto en forma positiva se restablezca el derecho correspondiente y se reparen los perjuicios causados por esta decisión; por lo que declara de oficio la excepción previa de **INEPTA DEMANDA**, prevista en el numeral 5º del artículo 100 del C.G.P, aplicable por remisión del artículo 306 del C.P.A.C.A, por haberse demandado un acto que no posee control judicial ( CD audiencia inicial minuto 3:22 – 9:10, fl 370 C-2 1ª inst).

### **RECURSO DE APELACIÓN**

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

Luego de hacer una lectura del numeral 6 del artículo 180 del C.P.A.C.A, indicó que la excepción declarada de oficio por la Juez no se encuentra mencionada en dicho artículo, además de que no fue propuesta por la parte demandada.

Por otra parte, adujo que si bien en la demanda dentro del acápite de pretensiones, se solicitó la nulidad de la **Resolución No 01650 de 2017**, por medio de la cual se ejecutó la sanción disciplinaria, leyendo el artículo 1 de su parte resolutive que decidió: en la que resolvió: “ *artículo 1º Retirar del servicio activo de la Policía Nacional por Destitución, a los señores Subitendente **HENRY ALEXANDER BENÍTEZ BLANCO**, identificado con cédula de ciudadanía No 79.925.835 y Patrullero **JUAN PABLO BELTRÁN PARRADO**, identificado con*

*cédula de ciudadanía No. 1.121.881.275. Así mismo los citados policiales se encuentran inhabilitados para ejercer la función pública en cualquier cargo o función por el término de diez (10) años y la exclusión del escalafón o carrera, de acuerdo a lo establecido en el fallo de primera instancia de fecha 13 de febrero de 2017, emitido por el Jefe de la Oficina de Control Disciplinario Interno de la Policía Metropolitana de Villavicencio y providencia de segunda instancia de fecha 13 de marzo de 2017, proferida por el Inspector Regional Siete de Policía”; con el fin de indicar que esta Resolución fue la que se puso de presente a los demandantes, en el momento de encontrarse destituidos, apartándoseles del servicio activo, razón por la cual en esta Resolución se encuentra incorporadas las decisiones de 1ª y 2ª instancia por las que se determinó que ellos debían ser retirados del ejercicio de su función como Policías; remitiéndose a los considerandos de la citada Resolución, para decir que tales decisiones ni siquiera tienen número de identificación que hubiese permitido atacar de forma directa un número de Resolución, siendo el acto demandado la única Resolución que contempla todos los aspectos, que contiene el contenido, estaba enumerada, tenía las motivaciones y el resuelve del retiro del personal, por lo tanto, dicho acto sí está retirando del servicio activo de la **POLICIA NACIONAL** a los demandantes (CD AUDIENCIA INICIAL minuto 17:40 -21: 25 fl 370 C-2ª1ª inst).*

## **OPOSICIÓN**

El apoderado de la Entidad accionada manifestó que se encontraba conforme con la decisión adoptada. Frente al recurso de apelación interpuesto por los actores, comentó que la Juez está facultada para decretar de manera oficiosa la excepción de **INEPTA DEMANDA** (CD AUDIENCIA INICIAL minuto 21:56 – 22 – 24, fl 370 C-2 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 resume en los siguientes interrogantes:

1. ¿La excepción de inepta demanda declarada probada de oficio por la Jueza de 1ª instancia, se encuentra prevista en el numeral 6º del artículo 180 del C. P.A.C.A?
2. En caso de resultar positivo el anterior interrogante, se debe determinar si ¿Resulta procedente declarar la excepción de inepta demanda, por haberse consignado en la demanda como único acto demandado la Resolución que materializó la sanción disciplinaria impuesta a los accionantes?

### **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 forma<sup>1</sup>.

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 subsanables<sup>2</sup>.

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,

---

<sup>1</sup> 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**.

<sup>2</sup> Auto ídem.

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 acarrean nulidades*”.

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 100<sup>3</sup>***”

<sup>3</sup> 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.

**de la Ley 1564 de 2012<sup>4</sup>, 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.

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

<sup>4</sup> aplicable por remisión expresa del 306 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo



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).

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 CPACA<sup>5</sup>, 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 demanda<sup>6</sup>.

En lo que atañe con la falta de cualquiera de los requisitos formales, comentó que esto también se presenta cuando se inobserva lo dispuesto en los artículos 43, 74 y 87 del CPACA, los cuales establecen que las demandas de nulidad y restablecimiento del derecho **deben primordialmente dirigirse contra los actos definitivos que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto y/o hacen imposible continuar la actuación**<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> 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**.

<sup>6</sup> 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**.

<sup>7</sup> 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**.

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 no solo puede resolver sobre las excepciones mixtas de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta de legitimación en la causa por pasiva y prescripción extintiva, sino igualmente sobre las excepciones previas, dentro de las cuales se encuentra, 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 de por terminado el proceso. De igual modo, debe resaltarse que estas excepciones pueden ser declaradas de oficio por el Juez si las encuentra configuradas, por lo que no requiera petición expresa de la parte demandada.

En ese orden, bien podía la Jueza de 1ª instancia declarar de oficio la excepción previa de **INEPTA DEMANDA** en la audiencia inicial según lo dictaminado en el numeral 6º del artículo 180 del C.P.A.C.A, razón por la cual en este punto no le asiste razón a lo planteado por la apoderada del demandante.

Ahora, pasa la Sala a determinar si había lugar a declarar dicha excepción, por haberse consignado en las pretensiones de la demanda que solamente se demandaba la **Resolución No 01650 del 20 de abril de 2017**, acto que es de ejecución.

En efecto, revisada su parte resolutive se advierte que en la Resolución en mención se dispuso simplemente darle cumplimiento al fallo disciplinario de 1ª instancia del 13 de febrero de 2017, emitido por el Jefe de la Oficina de Control Disciplinario Interno de la **POLICIA METROPOLITANA DE VILLAVICENCIO**, y del fallo de 2ª instancia de fecha 13 de marzo de 2017, proferida por el Inspector Regional Siete de la **POLICIA**, que fueron los que impusieron la sanción de destitución e inhabilidad general de 10 años a los accionantes, tal como se aprecia de los considerandos de esa Resolución (fls 288, 289 C-1ª inst).

Así las cosas, diferente a lo esgrimido por la parte accionante, la **Resolución No 01650 del 20 de abril de 2017**, no fue la que retiró del servicio activo a los demandantes, esta solamente se limitó a materializar lo decidido en los fallos disciplinarios de 1ª y 2ª instancia, en consecuencia, son estos los que realmente afectaron la situación particular de los accionantes, por ser los que conllevaron al retiro del servicio.

Entonces, la **Resolución 01650 del 20 de abril de 2017** dio cumplimiento estricto a la decisión disciplinaria emitida por la **POLICIA** en contra de los aquí demandantes, puesto que se limitó a retirar del servicio al mencionado en atención a la sanción de destitución impuesta en el proceso sancionatorio.

Aunque es cierto, como lo afirma la apoderada de los demandantes **JUAN PABLO BELTRÁN PARRADO** y **HENRY ALEXANDER BENITEZ BLANCO**, que tal Resolución materializó el retiro del servicio de estos, no puede dejarse de lado que el sustento de esta fue la orden dada en las decisiones disciplinarias, prueba de ello es que el acto no expuso motivo distinto a este, lo que permite reafirmar que su expedición se hizo únicamente con el objetivo de ejecutar la decisión emitida por la autoridad disciplinaria, luego no es un acto definitivo y sí de ejecución.

Como lo ha reseñado la jurisprudencia del **CONSEJO DE ESTADO** los actos definitivos susceptibles de ser demandados ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, son los que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto o hacen imposible continuar la actuación. Por el contrario, los actos preparatorios, de trámite y de ejecución que, como tales, se limitan a preparar, impulsar la actuación administrativa, o dar cumplimiento a la decisión no son demandables, por cuanto de ellos no surgen situaciones jurídicas diferentes a las contenidas en el acto que ejecutan<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Sentencia del 16 de agosto de 2018, Sección 2ª, Subsección A, radicado No 11001-03-25-000-2012-00327-00(1291-12), C.P. **RAFAEL FRANCISCO SUAREZ VARGAS**.

En otros términos, los actos **susceptibles de ser demandados ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo son aquellos que contienen** toda manifestación de voluntad general o eventualmente, concreta o específica, unilateral de quienes ejercen funciones administrativas, que crean, reconocen, transmiten, modifican o extinguen derechos y obligaciones o situaciones jurídicas subjetivas<sup>9</sup>.

Mientras que los actos de ejecución, se restringen a dar cumplimiento a una decisión, ya sea judicial o administrativa, los cuales no resuelven el fondo del asunto, es decir, no contienen la manifestación de voluntad de la Administración tendiente a crear, modificar o extinguir una situación jurídica, y bajo ese entendido no hacen surgir situaciones jurídicas diferentes a las ya resueltas en la sentencia, decisión administrativa o acto ejecutado, razón por la cual, no constituyen en estricto sentido actos definitivos, en atención a lo regulado en el artículo 43 del CPACA, de ahí que se sostenga que no son pasibles de ser enjuiciados a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho<sup>10</sup>.

Solo es procedente el estudio de este tipo de actos, cuando i) la decisión de la administración va más allá de lo ordenado por el juez o lo decidido en el acto ejecutado, y ii) crea, modifica o extingue una determinada relación jurídica entre el Estado y el particular<sup>11</sup>, que no fue objeto de debate judicial o administrativo, lo que no ocurre en el presente asunto.

Bajo ese entendido, tiene razón la Juez de 1ª instancia en cuanto a que el referido acto no es pasible de control judicial, pero surge para la Sala el siguiente interrogante ¿Es razón suficiente para declarar la excepción previa de inepta

---

<sup>9</sup>CE: auto del 6 de agosto de 2015, Sección 2ª, Subsección A, radicación número: 41001-23-33-000-2012-00137-01(4594-13), C.P. **SANDRA LISSET IBARRA VELEZ** (E).

<sup>10</sup> CE: Auto del 13 de febrero de 2020, Sección 2ª, Subsección A, radicado No 05001-23-33-000-2017-01114-01(0459-18), C.P. **WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ**.

<sup>11</sup> CE: Auto del 13 de febrero de 2020, Sección 2ª, Subsección A, radicado No 05001-23-33-000-2017-01114-01(0459-18), C.P. **WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ**.

demanda y, por ende, terminar el proceso judicial, por haberse invocado en la demanda únicamente la pretensión anulatoria respecto del acto de ejecución, cuando del texto de la demanda se puede colegir que realmente se cuestiona la legalidad de las decisiones sancionatorias?

Como se dijo hace un momento, el Juez goza de una amplia facultad de saneamiento, la cual debe desarrollarla en cada una de las etapas procesales, siendo la primera, al momento de admitir la demanda, donde no solo controlará los presupuestos para su validez, sino también las circunstancias constitutivas de nulidad (artículo 133 del Código General del Proceso) y aquellos hechos exceptivos previos que puedan afectar la validez y eficacia del proceso, amén de aquellas otras irregularidades que puedan incidir en su desenvolvimiento, que no encajen en una u otra de las categorías mencionadas. Ahora bien, si ello no es advertido por el Juez en la admisión, podrá controlarse en la audiencia inicial, acorde con la institución del saneamiento del proceso prevista en los artículos 180 numerales 5 y 6 del C.G.P.

Sin embargo, el Juez en su condición de director del proceso, a la hora de establecer el cumplimiento total de los requisitos formales de la demanda, tiene el deber de interpretarla de manera integral, y como un todo, para así poder extraer el verdadero sentido y alcance de la protección judicial solicitada por quien acude a la jurisdicción<sup>12</sup>.

Al respecto, el Supremo Tribunal de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa ha expresado que tales presupuestos no pueden examinarse de manera aislada del resto del contenido de la demanda y menos aún, de los principios que gobiernan la garantía de acceso a la administración de justicia, pues, es posible que haya una indebida o deficiente designación del acto acusado pero que bajo el principio *pro actione* y la facultad de interpretación de la demanda a

---

<sup>12</sup> CE: Auto del 10 de marzo de 2020, Sección 2ª Subsección B, radicado No 25000-23-42-000-2017-05147-01(5712-19), C.P. **SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ.**

cargo del Juez, pueda identificarse con plena claridad la decisión demandada<sup>13</sup>, como la única forma de garantizarle a los coasociados la justicia material, el debido proceso y el acceso a la administración de justicia.

Revisada la demanda, en efecto se evidencia que en el acápite de pretensiones se solicitó únicamente la nulidad de la **Resolución No 01650 del 20 de abril de 2017**, sin que por ningún lado se hubiere incluido los fallos disciplinarios de 1ª instancia del 13 de febrero de 2017, proferido por el Jefe de la oficina Control Disciplinario Interno de la **POLICÍA METROPOLITANA DE VILLAVICENCIO** ( fls 236 – 270 C-1 1ª inst), y de 2ª instancia proferido el 13 de marzo de 2017, por el Inspector Delegado Regional Siete de la **POLICIA NACIONAL** (fls 271 – 287 C-1 1ª inst), siendo estos los actos definitivos que culminaron con el proceso disciplinario y, por lo tanto, susceptibles del control de legalidad por parte de esta jurisdicción.

No obstante, al examinarse de manera integral la demanda, se puede inferir que, aunque expresamente no se hayan incluido en las pretensiones como accionados los fallos disciplinarios de 1ª y 2ª instancia, el propósito real de los demandantes es desvirtuar la legalidad de la actuación disciplinaria adelantada en su contra, esto es, que se anulen las decisiones disciplinarias sancionatorias para en su lugar, obtener el reintegro al cargo que venía desempeñando desde la fecha en que fue retirado del servicio y el pago de los daños materiales y morales a los que hubiere lugar; por ende, es posible entender que estos actos también fueron enjuiciados, pese a que no se haya indicado manifiestamente en el acápite de las pretensiones de la demanda.

Lo anterior, se colige de los mismos hechos de la demanda y de su concepto de violación, donde se expuso las razones por las que el apoderado de los señores **JUAN PABLO BELTRÁN PARRADO** y **HENRY ALEXANDER**

---

<sup>13</sup> Auto del 26 de noviembre de 2018, Sección 2ª, Subsección B, radicado No 23001-23-33-000-2015-00216-01(3327-18), C.P. **SANDRA LISSET IBARRA VELEZ**.

**BENITEZ BLANCO**, considera que se violó el debido proceso, el derecho a la defensa, la presunción de inocencia y el principio de imparcialidad, en el proceso disciplinario que adelantó la Entidad accionada en contra de aquellos, buscando con ello poner de presente que no se demostró la culpabilidad que les endilgó la Entidad.

En esas condiciones, si bien la parte actora demandó la nulidad del acto ejecución, la causa petendi de la demanda se centra en controvertir la legalidad de los fallos disciplinarios de 1ª y 2ª instancia, pues de estos devino precisamente el retiro del servicio de la Institución.

Aunque los accionantes erraron al no consignar explícitamente que demandaban los fallos disciplinarios, el Juez en su función de interpretar la demanda en todo su esplendor, puede establecer que el verdadero motivo por el que acudieron a esta Jurisdicción es para que se dejen sin efecto tales decisiones, tanto así, que se dichos actos se anexaron con la demanda, para su respectivo control judicial.

Por esas razones, no podía la Jueza de 1ª instancia atenerse a una lectura literal de las pretensiones de la demanda, sino que era necesario integrar e interpretarla de forma tal que supere los meros formalismos y llegue a impartir justicia, de fondo y sin dilaciones.

En consonancia con lo anterior, se advierte que la aplicación de las normas de carácter procesal no debe hacerse ciegamente, sino que deben tenerse en cuenta las particularidades de cada caso, para garantizar la prevalencia del derecho sustancial sobre las formalidades y evitar que se incurra en un defecto procedimental por exceso ritual manifiesto.

Al respecto en una situación idéntica a la que nos ocupa, donde se declaró de oficio la excepción de inepta demanda por haberse demandado el acto

de ejecución y no los fallos disciplinarios de 1ª instancia y 2ª instancia proferidos por la **POLICIA NACIONAL**, el **CONSEJO DE ESTADO** dijo<sup>14</sup>:

(...)

13. La parte demandante en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho solicitó se declare la nulidad de la Resolución No. 000645 del 9 de diciembre de 2014, por medio de la cual, el demandado ejecutó la sanción disciplinaria de retiro de la Dirección Nacional de Escuelas - Escuela de Cadetes de Policía General Francisco de Paula Santander, de acuerdo a lo establecido en los fallos disciplinarios de primera y segunda instancia emitidos dentro de la investigación disciplinaria instaurada en su contra, bajo radicado ECSAN 2014-058.

14. El Tribunal Administrativo de Córdoba, en audiencia inicial celebrada el 8 de mayo de 2018, resolvió declarar probada de oficio la excepción de inepta demanda y en consecuencia, da por terminado el proceso de la referencia, debido a que no fueron objeto de las pretensiones anulatorias los fallos disciplinarios de primera y segunda instancia por los cuales se sancionó al demandante sino el acto administrativo del 9 de diciembre de 2014, el cual a juicio del *aquo*, es un acto de ejecución que no requiere control judicial.

(...)

16. **De acuerdo con lo hasta aquí esbozado y la literalidad de las normas, no queda duda alguna que la Resolución No. 000645 del 9 de diciembre de 2014 es un acto de ejecución de la sanción disciplinaria no susceptible de control judicial, pues la decisión está contenida en el fallo sancionatorio de fecha 22 de septiembre de 2014 y su confirmatorio de fecha 18 de noviembre de esa misma anualidad. No obstante, la Sala en función de interpretación de las normas y del debido estudio que se debe realizar a cada caso en particular, encuentra necesario entrar a examinar el verdadero propósito de la demanda que aquí se discute.**

17. Con el ánimo de llegar a una solución del caso planteado, encuentra la Sala pertinente precisar los hechos invocados y las pretensiones alegadas por la parte actora en el contenido de la demanda, así como también, aquellos que se adujeron en la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad y el enjuiciamiento entorno a la sanción, con el objeto de determinar si el acto administrativo enjuiciado

---

<sup>14</sup> Auto del 26 de noviembre de 2018, Sección 2ª, Subsección B, radicado No 23001-23-33-000-2015-00216-01(3327-18), C.P. **SANDRA LISSET IBARRA VELEZ**.



es en efecto, la Resolución No. 000645 del 9 de diciembre de 2014 o si de la lectura integral de la demanda se establece que son los fallos disciplinarios que dieron origen a la Resolución No. 000645 del 9 de diciembre de 2014.

(...)

19. De acuerdo a lo anterior, observa la Sala que de la lectura integral de las pretensiones esbozadas en la solicitud de conciliación ante el Ministerio Público y en el contenido de la demanda, en relación con los hechos y los cargos de nulidad expuestos entorno a la sanción disciplinaria, **se entiende que si bien es cierto que la parte actora solicitó expresamente que se declare la nulidad de la resolución que lo retiró de la Dirección Nacional de Escuelas - Escuela de Cadetes de Policía General Francisco de Paula Santander en cumplimiento de los fallos disciplinarios de primera y segunda instancia que impusieron como sanción su expulsión, también lo es que, aquellos fallos guardan plena relación con el objeto del asunto, que no es otro que anular las decisiones disciplinarias sancionatorias para en su lugar, obtener el reintegro al cargo que venía desempeñando desde la fecha en que fue retirado del servicio o al que en el momento ostenten sus compañeros de estudio o promoción y el pago de los daños materiales y morales a los que hubiere lugar.**

(...)

21. De igual manera, se evidencia que en la *causa petendi* el demandante no solo expone algunos hechos relacionados con su formación académica sino que esgrime argumentos dirigidos a controvertir la legalidad de los fallos disciplinarios proferidos en primera y segunda instancia por el subdirector y director de la ECSAN, respectivamente, apartes que a continuación se reproduce

(...)

24. Así las cosas, es claro que la parte demandante acusa la ilegalidad de los fallos disciplinarios y no como lo señaló el *aquo*, que el acto administrativo demandado es la Resolución No 0000645 del 9 de diciembre de 2014 que lo retira del servicio, pues los argumentos que aduce en el *causa petendi* se enfocan claramente a debatir aspectos que derivan de los fallos sancionatorios tal como la falta de competencia, desconocimiento de norma superior por carencia de defensa técnica entre otros.

25. Si bien, la demanda escasea de rigor técnico en su estructuración, puesto que no es clara en la narración de los hechos, ni es correcta la individualización de los actos demandados e inclusive, los argumentos que corresponden al concepto de la violación los incorpora en la *causa petendi*, lo cierto es que, **el fallador, con soporte en la autonomía funcional y siendo garante del acceso efectivo a la administración de justicia, debe interpretar de manera integral el escrito introductorio, extrayendo el verdadero sentido del documento y el alcance de la protección judicial solicitada con la demanda, motivo por el que se acude a la jurisdicción.**
26. En esa medida, no podía quedarse el tribunal en una lectura literal de las pretensiones de la demanda, sino que era necesario integrar e interpretar la demanda de forma tal que supere los meros formalismos y llegue a impartir justicia, de fondo y sin dilaciones.
- (...)
31. Empero, el juez antes de acudir y prosperar la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda, en su calidad de director del proceso debe utilizar las herramientas que los estatutos procesales prevén para evitar llegar a tal decisión, esto es, aplicar aquellos mecanismos de **saneamiento** como por ejemplo ordenar corregir la demanda a fin de que se subsanen las falencias que observe en la misma, labor que debe hacerse con suma cautela al momento de la etapa de admisibilidad .
32. Por lo tanto y de conformidad con el principio de efectividad que se predica de todos los derechos fundamentales, es necesario que el acceso y el procedimiento que lo desarrolla, **sea igualmente interpretado a la luz del ordenamiento superior<sup>15</sup>, máxime, si se tiene en cuenta que el aspecto por el cual el**

---

<sup>15</sup> Ver Corte Constitucional en sentencia T-950 de 2011 explica la caracterización del defecto procedimental por exceso de ritual manifiesto así: « (...)Se está frente al defecto procedimental por exceso ritual manifiesto cuando la autoridad judicial, por una inclinación extrema y aplicación mecánica de las normas adjetivas, renuncia de forma consciente a la verdad jurídica objetiva que muestran los hechos, lo que trae como consecuencia el sacrificio de la justicia material, de la prevalencia del derecho sustancial sobre las formas (art. 228 C.P.), cuando éstas, tan sólo son un instrumento o medio para la realización de aquél y no fines en sí mismas y del acceso efectivo a la administración de justicia .

(...)Según la jurisprudencia de esta Corte, dentro de las circunstancias que pueden constituir defecto procedimental por exceso ritual manifiesto, se encuentran las siguientes: (i) cuando al aplicarse un precepto procesal se restringen derechos sustanciales o al utilizar el primero se limitan las mismas oportunidades procesales; (ii) dejar de inaplicar disposiciones procesales que se oponen a la vigencia de derechos constitucionales en un caso concreto; (iii) exigir el cumplimiento de requisitos formales de manera irreflexiva, aunque en algunas ocasiones puedan consistir en cargas imposibles de cumplir para las partes, siempre que

tribunal declaró probada la excepción de ineptitud de la demanda debió ser examinado en el estudio de admisibilidad, de manera que, al no hacerlo con el rigor que el mismo exige, sorprende a la parte actora con la decisión aquí cuestionada, pues de manera intempestiva declara la ineptitud de la demanda cuando con antelación, había considerado que la misma cumplía con los requisitos de ley para su admisión y trámite, generando en la parte activa confianza en que el proceso se adelantaría en condiciones normales sin que fuese variada su situación procesal abruptamente por el juez de conocimiento. ( Se resalta).

De acuerdo con lo anterior, se concluye que no era procedente declarar en el presente caso la excepción previa de **INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA**, porque si bien, dentro de las pretensiones textualmente se señaló que se accionaba el acto de ejecución contenido en la **Resolución No 01650 del 20 de abril de 2017**, lo cierto es que, luego de analizarse de manera integral y armónica el libelo introductorio, se puede determinar sin lugar a dudas, que lo pretendido por los accionantes es que se anulen las decisiones definitivas que culminaron con el proceso disciplinario que en su contra se llevó a cabo.

En consecuencia, y en aras de garantizar el acceso efectivo a la administración de justicia, se revocará el auto del 24 de octubre de 2019, proferido en la audiencia inicial por el **JUZGADO SEPTIMO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO**, y en su lugar se le ordenará que continúe con la audiencia inicial.

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

#### **RESUELVE:**

---

esa situación se encuentre probada; o, (iv) incurrir en un rigorismo procedimental en la apreciación de las pruebas..»

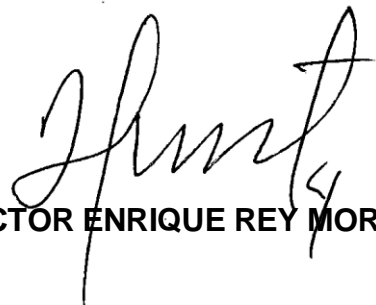
**PRIMERO: REVOCAR** el auto proferido por el **JUZGADO SEPTIMO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO**, el 24 de octubre de 2019, que declaró probada oficiosamente la excepción de **INEPTA DEMANDA** y, en consecuencia, dio por terminado el proceso de la referencia. En su lugar, se ordena seguir con la audiencia inicial.

**SEGUNDO:** En firme esta providencia, vuelvan las diligencias al Juzgado de origen, previa **DESANOTACION**, para que continúe con el trámite respectivo.

**COPIESE, NOTIFIQUESE Y CUMPLASE. -**

Discutida y aprobada en Sala de Decisión de la fecha, según acta No. 019 -

  
**TERESA HERRERA ANDRADE**

  
**HÉCTOR ENRIQUE REY MORENO**

  
**NELCY VARGAS TOVAR**