

República de Colombia



Tribunal Administrativo del Meta-Sala Cuarta Oral

MAGISTRADO PONENTE: HÉCTOR ENRIQUE REY MORENO

Villavicencio, septiembre veinticuatro (24) de dos mil veinte (2020).

RADICACIÓN: 50001-33-33-006-2017-00391-01
DEMANDANTE: FREDY HERNÁN BERNAL JARA
DEMANDADO: MUNICIPIO DE RESTREPO - META
NATURALEZA: NULIDAD Y REST. DEL DERECHO

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra el auto del 28 de mayo de 2018, mediante el cual el Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio rechazó el medio de control impetrado, por no haberse subsanado la demanda.

ANTECEDENTES

El señor **FREDY HERNÁN BERNAL JARA**, a través de apoderado y en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, solicitó declarar la nulidad parcial de los oficios No. 100-31-01 231/2017 del 20 de mayo de 2017 y 200-31 Radicado 572-2017 del 19 de julio de 2017, así como la nulidad de la Resolución No. 210/2017 del 24 de mayo de 2017 y del oficio No. 100-31.01-368/2017 del 16 de junio de 2017, expedidos por la Alcaldía de Restrepo (Meta), a través de los cuales se suprimió el cargo que ocupaba en la administración municipal, se determinó la liquidación definitiva y se le negó el reconocimiento de los recursos económicos para rehabilitación profesional y técnica, respectivamente.

Pidió, a título de restablecimiento del derecho, que se ordene reconocer que el cargo desempeñado por el demandante era un empleo

debidamente inscrito en la planta global del municipio y, por ende, era de carrera administrativa, inscrito en el escalafón, cuya naturaleza jurídica es legal y reglamentaria. Así mismo, que se dé inicio a los procesos, actos o trámites administrativos encaminados a lograr la incorporación o reincorporación del actor en un cargo o empleo público de carrera administrativa igual o equivalente en la planta global del municipio, con todos sus emolumentos salariales, prestacionales y prerrogativas propias de los servidores públicos de carrera administrativa.

Igualmente, solicitó que se condene a la Alcaldía de Restrepo Meta, a que, a título de restablecimiento del derecho, liquide y cancele lo adeudado al demandante conforme a un servidor público de carrera administrativa y no como un trabajador oficial, lo correspondiente a la sanción moratoria por el no pago de las cesantías, la bonificación por recreación y los recursos económicos para la rehabilitación profesional y técnica, así como que se condene en costas a la entidad demandada.

La demanda fue instaurada el 10 de noviembre de 2017, correspondiéndole por reparto al Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, quien mediante auto del 04 de diciembre de 2017 la inadmitió y concedió a la parte demandante el término de diez (10) días para que subsanara las deficiencias presentadas, es decir, lo referente al poder, dado que no cumple con las exigencias señaladas en el artículo 74 de la Ley 1437 de 2011 -sic-, pues, corresponde a un poder general y lo requerido es un poder especial que faculte a la abogada para representar al demandante en el presente medio de control, determinando específicamente los actos administrativos demandados (fl. 73 C 1).

Con escrito radicado el 06 de diciembre de 2017, se presentó la subsanación de la demanda, aportando para tal efecto un nuevo poder otorgado por el demandante (fls. 74 y 75 C 1).

A través de proveído del 23 de abril de 2018, el Juzgado de primera instancia inadmitió nuevamente la demanda, en atención a que, aunado a la falencia anotada en el auto del 04 de diciembre de 2017, advirtió que la

apoderada de la parte demandante omitió dar cumplimiento a lo ordenado en el numeral 2º del artículo 165 de la Ley 1437 de 2011, en razón a que en el acápite de pretensiones no indicó cuáles de estas son principales y cuáles subsidiarias. Señaló, que en atención a lo dispuesto en el artículo 44 de la Ley 909 de 2014, en los procesos de liquidación, supresión, restructuración o fusión de entidades, los empleados de carrera administrativa tendrán el derecho preferencial a ser incorporados a un empleo igual o equivalente o, en su defecto, y de no lograrse lo anterior, a recibir una indemnización, por lo tanto, al revisar las pretensiones invocadas, estableció que el demandante solicita su incorporación, pero en igual sentido, requiere el ajuste de su indemnización, pretensiones que se excluyen entre sí (fl. 77 C 1).

El 30 de abril de 2018, la apoderada del demandante presentó subsanación de la demanda, integrándola en un solo escrito y señalando que no es deseo del demandante ser indemnizado, sino que, por el contrario, manifestó expresamente su intención de ser incorporado o reincorporado al empleo igual o equivalente, considerando que están dadas las condiciones en la estructura orgánica de la entidad para tal fin (fls. 78 a 97 C 1).

PROVIDENCIA OBJETO DE RECURSO

El 28 de mayo de 2018, el Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio dictó auto rechazando la demanda por no haberse subsanado.

Indicó frente al nuevo poder aportado, que persiste la deficiencia señalada en el auto del 4 de diciembre de 2017, toda vez que no se especificaron los actos administrativos demandados, incumpliendo así las exigencias establecidas en el inciso primero del artículo 74 de la Ley 1564 de 2012.

Aunado a lo anterior, dijo que en el escrito de subsanación radicado el 30 de abril de 2018, persiste la indebida acumulación de pretensiones que se le había puesto de presente en la providencia del 23 de abril de 2018, toda vez que como pretensión principal se solicita el reintegro al

puesto de trabajo y al mismo tiempo sumas de dinero que considera le corresponden y que aduce no le fueron tenidas en cuenta en el acto administrativo que le liquidó sus prestaciones sociales (fl. 99 C 1).

RECURSO DE APELACIÓN

Dentro de la oportunidad procesal la apoderada de la parte actora interpuso recurso de alzada contra dicha determinación (fls. 101 al 105 C 1).

Señaló, que en relación con el poder especial, las altas corporaciones han decantado que basta la intención del mandatario de ser representado y que no es menester que necesariamente deba ir en el texto del poder especial, rigurosamente las funciones una a una del mandatario, ya que el legislador dispuso de todas las facultades que se entienden a conferir poder especial en negocios litigiosos, que por su naturaleza son elementales. Para fundamentar su disenso citó jurisprudencia de la Corte Constitucional.

Argumentó, que frente al reparo indicado en auto del 23 de abril de 2018, el despacho infiere con equívoco que se solicitó el reajuste de la indemnización, ante lo cual refirió que de manera alguna dentro del *petitum* se solicitó tal indemnización con paridad a la incorporación o reincorporación, pues, se trata de un negocio contencioso laboral donde se suprimió el cargo o empleo de un servidor de carrera administrativa, bajo una legislación equivocada, por lo tanto, considera que las pretensiones no son excluyentes entre sí. Indicó, que lo que se está solicitando es el reconocimiento económico de legales laborales (pago de intereses de cesantías, pago de la moratoria por la no consignación de las cesantías, bonificación por recreación, reconocimiento de los recursos económicos para la rehabilitación profesional y técnica, etc), que le deben a todo servidor público de carrera administrativa en su vinculación o desvinculación, cuando se les suprime el cargo o empleo.

Explicó, que en memorial del 30 de abril de 2018 integró y subsanó por segunda vez el medio de control, en oportunidad y dentro de los términos de orden público; oportunidad en la que según las prevenciones del despacho y para satisfacer lo ordenado, incluyó la indemnización de acuerdo

con la tabla del parágrafo 2 del artículo 44 de la Ley 909 de 2004, no obstante, quedando supeditada frente a una decisión a favor en abstracto, por ser un negocio donde se ventilan derechos laborales y, por ende, a la seguridad social y mínimo vital de un jefe de hogar.

Solicitó, que se revoque el auto recurrido y, en su lugar, se dé trámite a la demanda de la referencia, garantizando los derechos de acceso a la administración de justicia y recibir una tutela judicial efectiva, en atención a que no es cierto que se pretenda el reintegro y al tiempo un ajuste en la indemnización; además, porque considera que el despacho gravita en un indudable exceso de ritual manifiesto, pues, el legislador permite conferir el poder en audiencia o diligencia de manera virtual y la jurisprudencia estima que no es necesario insertar todo el catalogo de funciones del apoderado.

CONSIDERACIONES:

De conformidad con lo preceptuado en el artículo 153 del CPACA., esta Colegiatura es competente para decidir el recurso de apelación contra los autos susceptibles de este medio de impugnación, tal como lo es el que rechaza la demanda, en concordancia con lo regulado en el numeral 1° del artículo 243 *ibídem*.

De los argumentos expuestos por el juzgado de primera instancia y los reparos consignados en el recurso de alzada, la Sala precisa que el problema jurídico a resolver consiste en establecer si resulta procedente en este caso rechazar la demanda por no haberse subsanado.

Para resolver lo anterior, se establece que de acuerdo con lo preceptuado en el numeral 2° del artículo 169 del CPACA., la demanda se rechazará y se ordenará la devolución de los anexos, cuando habiendo sido inadmitida no se hubiere corregido dentro de la oportunidad legalmente establecida, es decir, dentro de los diez (10) días, que contempla el artículo 170 *ibídem*.

Así las cosas, la Sala verificará si las causales de inadmisión advertidas por el a quo en autos del 04 de diciembre de 2017 y 23 de abril de 2018, tenían la entidad suficiente, para que, en caso de no corregirse, procediera el rechazo de la demanda, tal como aconteció en el presente asunto.

Pues bien, las falencias que el operador de primera instancia encontró en la demanda, se sintetizan en que, de un lado, el poder allegado con la demanda no reunía los requisitos establecidos en el artículo 74 del CGP, toda vez que no se individualizaron los actos administrativos demandados y, de otro, se presentó una indebida acumulación de pretensiones, pues, no se especificó cuáles eran principales y cuáles subsidiarias y algunas se excluyen entre sí.

Frente al primer reparo destaca la Sala que, el artículo 74 del CGP., norma aplicable por remisión expresa del artículo 306 del CPACA, dispone lo siguiente:

*“ARTÍCULO 74. PODERES. Los poderes generales para toda clase de procesos solo podrán conferirse por escritura pública. El poder especial para uno o varios procesos podrá conferirse por documento privado. **En los poderes especiales los asuntos deberán estar determinados y claramente identificados.**”*
(Negrilla fuera del texto original)

Como puede apreciarse, dicha norma establece que en los poderes especiales, se deben determinar claramente los asuntos para los cuales fueron otorgados y, por lo tanto, se colige que el apoderado no puede ir más allá de las facultades otorgadas en el mismo.

Por su parte, el H. Consejo de Estado¹ ha señalado en relación con el alcance de la determinación y claridad que se exige en los poderes especiales, lo siguiente:

“7.4 Sobre las características que deben cumplir los poderes especiales, es decir, aquellos que se otorgan de una sola vez y para un asunto específico, el artículo 74 del Código General del

¹ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, C.P. Dr. Ramiro Pazos Guerrero, auto de 30 de agosto de 2018, radicado: 05001-23-33-000-2014-00818-01 (57735). Criterio reiterado en recientes pronunciamientos: Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, C.P. Dr. Ramiro Pazos Guerrero, auto de 02 de agosto de 2019, radicado: 25000-23-36-000-2015-02704-01 (61430) y Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, C.P. Dr. Rafael Francisco Suárez Vargas, auto de 19 de marzo de 2020, radicado: 25000-23-42-000-2014-03043-02(1073-18).

Proceso señala que los asuntos para los cuáles es conferido deberán estar determinados y claramente identificados, a diferencia de lo que sucede con los poderes que se extienden de manera general.

7.5. Con relación al alcance de la determinación y claridad que se exige, lo que se busca es que en el poder se contengan unos requisitos esenciales mínimos, sin perjuicio de que puedan existir otras exigencias de carácter legal que resulten aplicables según la naturaleza de la gestión que se pretenda. En todo caso, el contenido básico de un poder especial, debe expresar: (i) los nombres y la identificación del poderdante y del apoderado; (ii) el objeto de la gestión para la cual se confiere el mandato, relacionado con la posición jurídica que ostenta o pretende ostentar el poderdante; (iii) los extremos de la litis en que se pretende intervenir.

7.6. En cuanto a las facultades otorgadas en el poder, no es menester pormenorizarlas a menos que la ley exija que alguna de ellas deba aparecer explícita², pues de lo contrario, se entiende que el mandato es conferido con aquellas necesarias para defender la posición jurídica que le es confiada al apoderado y que se desprende del objeto de la gestión que obre en el poder, tal como se desprende del artículo 77 del Código General del Proceso³.

Como se observa, para dar cumplimiento al reparo advertido por el a quo en la primera inadmisión de la demanda, se allegó a folio 75 del C 1, poder otorgado por el señor FREDY HERNÁN BERNAL JARA a la abogada MARLENY REYES LADINO, con el propósito de que “promueva y lleve hasta su terminación ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, la demanda del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho (N y R-D), contra el Municipio de Restrepo Meta con NIT No. 800.098.199-1, actualmente representado por

² Como ocurre con las facultades que la ley reserva para que sean ejercitadas por la parte; las facultades para recibir, allanarse y disponer del derecho en litigio, las cuales según prevé el artículo 77 del Código General del Proceso deben estar expresamente conferidas.

³ **Artículo 77. Facultades del apoderada.** Salvo estipulación en contrario, el poder para litigar se entiende conferido para solicitar medidas cautelares extraprocesales, pruebas extraprocesales y demás actos preparatorios del proceso, adelantar todo el trámite de este, solicitar medidas cautelares, interponer recursos ordinarios, de casación y de anulación y realizar las actuaciones posteriores que sean consecuencia de la sentencia y se cumplan en el mismo expediente, y cobrar ejecutivamente las condenas impuestas en aquella. El apoderado podrá formular todas las pretensiones que estime conveniente para beneficio del poderdante.

El poder para actuar en un proceso habilita al apoderado para recibir la notificación del auto admisorio de la demanda o del mandamiento ejecutivo, prestar juramento estimatorio y confesar espontáneamente. Cualquier restricción sobre tales facultades se tendrá por no escrita. El poder también habilita al apoderado para reconvenir y representar al poderdante en todo lo relacionado con la reconvención y la intervención de otras partes o de terceros.

El apoderado no podrá realizar actos reservados por la ley a la parte misma; tampoco recibir, allanarse, ni disponer del derecho en litigio, salvo que el poderdante lo haya autorizado de manera expresa.

Cuando se confiera poder a una persona jurídica para que designe o reemplace apoderados judiciales, aquella indicará las facultades que tendrá el apoderado sin exceder las otorgadas por el poderdante a la persona jurídica.

el Señor Alcalde César Augusto Robayo Álvarez, C.C. No. 478.596, Villavicencio Meta o quien funja como tal”.

En ese orden, se advierte que el mandato conferido en el presente asunto cumple con los requisitos señalados en la jurisprudencia trascrita previamente, pues, contiene *i)* los nombres y la identificación del poderdante FREDY HERNÁN BERNAL JARA, identificado con cédula de ciudadanía No. 3.275.806 y de la apoderada, MARLENY REYES LADINO, identificada con cédula de ciudadanía No. 21.189.858 y T.P. No. 246.182 del C. S. de la J., *ii)* el objeto de la gestión para la cual se confiere el mandato, relacionado con la posición jurídica que ostenta o pretende ostentar el poderdante, dado que se indicó que se otorgaba para promover y llevar hasta su culminación, la demanda del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho (N y R-D) y, *iii)* los extremos de la litis en que se pretende intervenir, comoquiera que la instaura el señor BERNAL JARA en calidad de demandante contra el demandado Municipio de Restrepo Meta, con NIT No. 800.098.199-1.

De lo anterior se desprende, que si bien en el poder no se individualizaron los actos administrativos cuya declaratoria de nulidad se pretende, si se precisó que se confería para instaurar demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra el MUNICIPIO DE RESTREPO; circunstancia que se corresponde con los hechos y pretensiones esgrimidos tanto en la demanda como en la solicitud presentada ante el MINISTERIO PÚBLICO para agotar el requisito de procedibilidad.

Ahora, en lo que atañe al segundo reparo, relacionado con la indebida acumulación de pretensiones, se tiene que el legislador mediante el artículo 162 del CPACA estableció los requisitos formales que debe contener toda demanda que sea presentada ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en los siguientes términos:

“Artículo 162. Toda demanda deberá dirigirse a quien sea competente y contendrá:
1. La designación de las partes y de sus representantes.
2. Lo que se pretenda, expresado con precisión y claridad. Las varias pretensiones se formularán por separado, con observancia de lo dispuesto en este mismo Código para la acumulación de pretensiones.

3. Los hechos y omisiones que sirvan de fundamento a las pretensiones, debidamente determinados, clasificados y numerados.
4. Los fundamentos de derecho de las pretensiones. Cuando se trate de la impugnación de un acto administrativo deberán indicarse las normas violadas y explicarse el concepto de su violación.
5. La petición de las pruebas que el demandante pretende hacer valer. En todo caso, este deberá aportar todas las documentales que se encuentren en su poder.
6. La estimación razonada de la cuantía, cuando sea necesaria para determinar la competencia.
7. El lugar y dirección donde las partes y el apoderado de quien demanda recibirán las notificaciones personales. Para tal efecto, podrán indicar también su dirección electrónica”.

A su vez, el canon 165 *ibídem*, dispone en relación con la acumulación de pretensiones lo siguiente:

- “Artículo 165. En la demanda se podrán acumular pretensiones de nulidad, de nulidad y de restablecimiento del derecho, relativas a contratos y de reparación directa, siempre que sean conexas y concurren los siguientes requisitos:
1. Que el juez sea competente para conocer de todas. No obstante, cuando se acumulen pretensiones de nulidad con cualesquiera otras, será competente para conocer de ellas el juez de la nulidad. Cuando en la demanda se afirme que el daño ha sido causado por la acción u omisión de un agente estatal y de un particular, podrán acumularse tales pretensiones y la Jurisdicción Contencioso Administrativa será competente para su conocimiento y resolución.
 2. Que las pretensiones no se excluyan entre sí, salvo que se propongan como principales y subsidiarias.
 3. Que no haya operado la caducidad respecto de alguna de ellas.
 4. Que todas deban tramitarse por el mismo procedimiento”.

En el presente caso, en el segundo auto inadmisorio de la demanda se señaló que se omitió dar cumplimiento a lo ordenado en el numeral 2º del artículo 165 de la Ley 1437 de 2011, en razón a que en el acápite de pretensiones no se indicó cuáles de estas son principales y cuáles subsidiarias y, en el auto recurrido se indicó que dicha deficiencia persistía, toda vez que como pretensión principal se solicitaba el reintegro al puesto de trabajo y al mismo tiempo sumas de dinero que considera le corresponden y que aduce no le fueron tenidas en cuenta en el acto administrativo que le liquidó sus prestaciones sociales.

Sin embargo, al revisar la demanda subsanada, se encuentra que la apoderada del demandante individualizó los acápite correspondientes a las pretensiones principales y subsidiarias, aunado a la manifestación expresa de no pretender la indemnización sino a ser incorporado o reincorporado a empleo igual o equivalente; no obstante, ante la orden impartida por el juzgado de primera instancia, en dicho escrito mencionó que de presentarse imposibilidad para ser incorporado o reincorporado por no existir un cargo o empleo igual o equivalente en los sectores públicos a nivel municipal, departamental o nacional, solicitaba se diera aplicación a lo dispuesto en el artículo 44 de la Ley 909 de 2004 y se le concediera la indemnización allí descrita.

En ese orden se advierte, que más allá de lo confuso que pueda ser el libelo introductorio y que en el mismo no se hayan individualizado las pretensiones, tal como se le requirió a la parte demandante, toda vez que persistió en dejar pretensiones principales y subsidiarias en un mismo acápite, comoquiera que las principales están dirigidas a obtener el reintegro del señor BERNAL JARA al cargo o empleo que ocupaba al momento de la supresión del mismo o, a uno igual o equivalente en la planta global del ente territorial demandado, con el correspondiente pago de todos los emolumentos salariales, prestacionales y prerrogativas propias de los servidores públicos de carrera administrativa, así como el pago de a sanción moratoria derivada de la falta de pago oportuno de sus cesantías, los emolumentos que a título de bonificación por recreación y el reconocimiento de los recursos económicos para la rehabilitación profesional y técnica, las que el *a quo* consideró se excluían entre sí, no se puede dejar de lado que la controversia principal en el presente caso está referida a la supuesta equivocación en que incurrió la entidad demandada al suprimir el cargo que ocupaba el demandante en la administración municipal, bajo la equivocada creencia de que se trataba de un trabajador oficial, cuando lo cierto, era que se trataba de un empleo de carrera administrativa. Por lo tanto, considera la Colegiatura que dentro de los deberes del juez, está el de interpretar la demanda de manera que le permita determinar la relevancia de dicha deficiencia para conocer el asunto puesto en su conocimiento.

Aunado a lo anterior, se observa que en el escrito inicial no se había incluido la solicitud de indemnización a que hace referencia el artículo 44

de la Ley 909 de 2004, sino que con ocasión al reparo señalado por el juzgado en el segundo auto inadmisorio, la apoderada de la parte demandante procedió a incluirla como pretensión subsidiaria, la que en todo caso no resulta contraria al objeto del litigio que eventualmente se fijará en el presente caso, dado que en caso de no accederse a la pretensión principal de reintegro o reincorporación, se podrá estudiar la posibilidad de acoger el planteamiento subsidiario concerniente a la indemnización, tal como lo prevé la norma.

En ese orden, considera la Sala que en el presente asunto se debe dar prevalencia al derecho sustancial sobre el formal, pues, no resulta razonable que la demanda sea rechazada, en atención a que el juez tiene dentro de sus facultades la de interpretar el libelo introductorio, sin incurrir en rigorismos que imposibiliten el acceso efectivo a la administración de justicia.

Por lo anterior, se revocará el auto recurrido y se devolverá el expediente al Juzgado de origen para que se provea sobre la admisión de la demanda y se continúe con el trámite del proceso.

En mérito de lo expuesto, la Sala Cuarta Oral del **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META,**

RESUELVE:

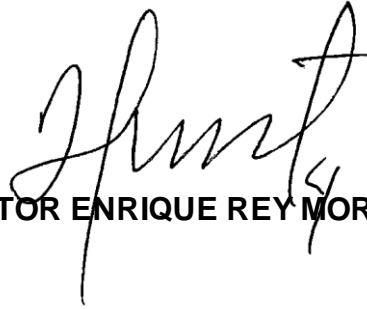
PRIMERO: REVOCAR el auto de calenda 28 de mayo de 2018, proferido por el Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, que rechazó la demanda instaurada por el señor **FREDY HERNÁN BERNAL JARA** en contra del **MUNICIPIO DE RESTREPO -META,** de conformidad con las razones señaladas en parte considerativa.

En consecuencia, ordenar que se provea sobre la admisión de la demanda y se continúe con el trámite del proceso.


SEGUNDO: Ejecutoriada este proveído, por Secretaría remítase el expediente al Juzgado de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Discutido y aprobado en sesión de la fecha, Acta 024



HÉCTOR ENRIQUE REY MORENO



NELCY VARGAS TOVAR



CLAUDIA PATRICIA ALONSO PÉREZ