



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Villavicencio, veintidós (22) de julio de dos mil veintiuno (2021)

RADICACIÓN: 50 001 23 33 000 2020 00608 00
M. DE CONTROL: NULIDAD
DEMANDANTE: YOBANY A. LÓPEZ QUINTERO
DEMANDADO: DEPARTAMENTO DEL GUAVIARE

Visto los anteriores diligenciamientos, por haber sido presentada dentro de la oportunidad legal, téngase por contestada la demanda por el DEPARTAMENTO DEL GUAVIARE¹.

Así las cosas, en atención a lo establecido en el inciso segundo del párrafo 2° del artículo 175 del CPACA, modificado por el artículo 38 de la Ley 2080 de 2021², el despacho se pronunciará frente a la excepción denominada "*Inepta demanda por falta de requisitos formales*", bajo el entendido aceptado por esta corporación que la competencia de la sala sobre excepciones previas sería cuando su prosperidad conlleve a la terminación del proceso, pero porque en este caso la competencia se rige por el artículo 125 del CPACA, modificado por el artículo 20 de la Ley 2080 de 2021.

En el presente asunto, en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, el señor YOBANY A. LÓPEZ QUINTERO demanda al DEPARTAMENTO DEL GUAVIARE, solicitando se declare la nulidad de la Resolución No. 347 de 2020, mediante la cual se modificó el calendario académico estipulado mediante Resolución No.1528 de 2019³.

Pues bien, el DEPARTAMENTO DEL GUAVIARE, sustenta la inepta demanda por falta de requisitos formales en que, el demandante debió individualizar de manera clara y concreta el o los actos administrativos que pretende atacar por la vía judicial, pues adujo que, en el asunto particular se busca la nulidad de la Resolución No. 347 de 2020, la cual fue derogada tácitamente con la expedición de la Resolución No. 443 del 08 de julio de 2020.

Pues bien, respecto a la ineptitud de la demanda debe aclararse que el numeral 5 del artículo 100 del CGP, prevé como excepción previa únicamente la *denominada*

¹ Ver documento 50001233300020200060800_ACT_AGREGAR MEMORIAL_21-10-2020 6.28.13 P.M..PDF, registrado en la fecha y hora 21/10/2020 6:28:31 P. M., consultable en el aplicativo Tyba, <https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/Justicia21/Administracion/Ciudadanos/frmConsultaProceso.aspx>

² "Las excepciones previas se formularán y decidirán según lo regulado en los artículos 100, 101 Y 102 del Código General del Proceso. Cuando se requiera la práctica de pruebas a que se refiere el inciso segundo del artículo 101 del citado código, el juez o magistrado ponente las decretará en el auto que cita a la audiencia inicial, y en el curso de esta las practicará. Allí mismo, resolverá las excepciones previas que requirieron pruebas y estén pendientes de decisión".

³ Pág. 11. Ver documento 50001233300020200060800_DEMANDA_24-06-2020 9.16.48 A.M..Pdf, registrado en la plataforma Tyba.

"ineptitud de la demanda por falta de los requisitos formales o por indebida acumulación de las pretensiones", que no puede confundirse con la figura de la ineptitud sustantiva de la demanda para la primera, que conlleva a unas consecuencias distintas.

Frente a esta excepción, el Consejo de Estado⁴ ha expresado que en esta jurisdicción los requisitos formales de la demanda están contenidos en los artículos 162⁵, 163⁶, 166⁷ y 167⁸ del CPACA, excepto los numerales 3 y 4 del artículo 166, pues para ellos está consagrada la excepción prevista en el numeral 6⁹ del artículo 100 de CGP, luego, es la ausencia de aquellos la que faculta al demandado a proponer la excepción.

En cuanto a lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 162, en providencia del 29 de agosto de 2018¹⁰, la alta corporación indicó que *"las pretensiones que se plantean en la demanda delimitan el ejercicio de la capacidad decisoria del juez y por supuesto debe guardar congruencia la nulidad del acto con el restablecimiento del derecho pretendido, de lo contrario, se torna dificultosa la labor de adoptar una decisión de fondo, lo que indiscutiblemente llevaría a un fallo inhibitorio"*.

En consecuencia, analizó dicha norma en conjunto con el artículo 163 ibídem concluyendo que *"tratándose del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, es obligación de la parte demandante, identificar, individualizar y precisar el acto administrativo que definió su situación jurídica y del cual pretende su nulidad, es decir, deberá determinar cuál es el acto que en uso de las facultades de la administración y en atención a la petición radicada en sede administrativa, decidió de fondo el asunto, del cual por demás,*

⁴ Sección Segunda. Subsección "A". CP: William Hernández Gómez. Auto del 21 de abril de 2019. Rad: 47-001-23-33-000-2013-00171-01. Interno: 1416-2014. Actor: Humberto Rafael Miranda Correa.

⁵ **ARTÍCULO 162. CONTENIDO DE LA DEMANDA.** 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."

⁶ **ARTÍCULO 163. INDIVIDUALIZACIÓN DE LAS PRETENSIONES.** Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo este se debe individualizar con toda precisión. Si el acto fue objeto de recursos ante la administración se entenderán demandados los actos que los resolvieron. Cuando se pretendan declaraciones o condenas diferentes de la declaración de nulidad de un acto, deberán enunciarse clara y separadamente en la demanda."

⁷ **ARTÍCULO 166. ANEXOS DE LA DEMANDA.** A la demanda deberá acompañarse:

1. Copia del acto acusado, con las constancias de su publicación, comunicación, notificación o ejecución, según el caso. Si se alega el silencio administrativo, las pruebas que lo demuestren, y si la pretensión es de repetición, la prueba del pago total de la obligación. Cuando el acto no ha sido publicado o se deniega la copia o la certificación sobre su publicación, se expresará así en la demanda bajo juramento que se considerará prestado por la presentación de la misma, con la indicación de la oficina donde se encuentre el original o el periódico, gaceta o boletín en que se hubiere publicado de acuerdo con la ley, a fin de que se solicite por el Juez o Magistrado Ponente antes de la admisión de la demanda. Igualmente, se podrá indicar que el acto demandado se encuentra en el sitio web de la respectiva entidad para todos los fines legales.

2. Los documentos y pruebas anticipadas que se pretenda hacer valer y que se encuentren en poder del demandante, así como los dictámenes periciales necesarios para probar su derecho.

3. El documento idóneo que acredite el carácter con que el actor se presenta al proceso, cuando tenga la representación de otra persona, o cuando el derecho que reclama proviene de haberlo otro transmitido a cualquier título.

4. La prueba de la existencia y representación en el caso de las personas jurídicas de derecho privado. Cuando se trate de personas de derecho público que intervengan en el proceso, la prueba de su existencia y representación, salvo en relación con la Nación, los departamentos y los municipios y las demás entidades creadas por la Constitución y la ley.

5. Copias de la demanda y de sus anexos para la notificación a las partes y al Ministerio Público."

⁸ **ARTÍCULO 167. NORMAS JURÍDICAS DE ALCANCE NO NACIONAL.** Si el demandante invoca como violadas normas que no tengan alcance nacional, deberá acompañarlas en copia del texto que las contenga.

Con todo, no será necesario acompañar su copia, en el caso de que las normas de carácter local que se señalen infringidas se encuentren en el sitio web de la respectiva entidad, circunstancia que deberá ser manifestada en la demanda con indicación del sitio de internet correspondiente."

¹⁸ "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."

⁹ "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."

¹⁰ Sección Segunda. Subsección A. Rad: 05001-23-33-000-2016-00630-01 (3443-17). CP: William Hernández Gómez.

pretende luego de declarada su nulidad el restablecimiento del derecho conculcado”.

Por manera que, dentro de los requisitos formales de la demanda se encuentra el de individualizar con toda precisión y claridad el acto administrativo que en realidad ha definido la situación jurídica que se pretende poner en conocimiento de la jurisdicción.

Retomando la providencia del 21 de abril de 2019, allí también la alta corporación expresó que *“hay que advertir que estos requisitos pueden ser subsanados al momento de la reforma de la demanda (Art. 173 del CPACA en concordancia con el ordinal 3º del artículo 101 del CGP¹¹), o dentro del término de traslado de la excepción respectiva, al tenor de lo previsto en el párrafo del artículo 175 del CPACA¹² y 101 ordinal 1º del CGP¹³”.*

Y es que no puede olvidarse que la finalidad de las excepciones previas *“es la de conjurar vicios formales **en procura de evitar decisiones inhibitorias** o, dada la entidad de las falencias, impedir que continúe el curso del proceso ab initio, ya que no sería posible, ante su existencia, llegar a la sentencia por sustracción de materia”¹⁴.*

Por manera que, del contenido de las citadas normas no puede entenderse que el fin único de las excepciones previas sea dar por terminado el proceso ante la ocurrencia de una de ellas, pues tanto la jurisprudencia del Consejo de Estado como del contenido del numeral 1 del artículo 101 del CGP, se desprende que al demandante se le corre traslado de las excepciones previas para que: (i) *“se pronuncie sobre ellas”* (ii) y si fuera el caso, *“subsane los defectos anotados”*, es decir, que el término de traslado no solo sirve al demandante para pronunciarse acerca de las excepciones propuestas por la contraparte, sino que también en ese interregno puede subsanar los defectos de la demanda, para que el proceso pueda continuar su curso, sin llegar a decisiones inhibitorias.

De igual forma, en la decisión judicial, el juez tampoco tiene un único camino ante la ocurrencia de una excepción previa, pues el numeral 2 de la norma en cita indica que *“si prospera alguna **que impida continuar con el trámite del proceso y que no pueda ser subsanada o no lo haya sido oportunamente**, declarará terminada la actuación y ordenará devolver la demanda al demandante”*, en otras palabras, solo en el evento de la ocurrencia de una excepción previa que no pueda ser subsanada o que habiéndose dado la

¹¹ Señala el ordinal, lo siguiente refiriéndose al trámite de las excepciones previas:

“3. Si se hubiere corregido, aclarado o reformado la demanda, solo se tramitarán una vez vencido el traslado. Si con aquella se subsanan los defectos alegados en las excepciones, así se declarará.

Dentro del traslado de la reforma el demandado podrá proponer nuevas excepciones previas siempre que se originen en dicha reforma. Estas y las anteriores que no hubieren quedado subsanadas se tramitarán conjuntamente una vez vencido dicho traslado.”. (Negrilla fuera de texto)

¹² **“PARÁGRAFO 2o.** Cuando se formulen excepciones se correrá traslado de las mismas por secretaría, sin necesidad de auto que lo ordene, por el término de tres (3) días”.

¹³ Señala la norma:

“1. Del escrito que las contenga se correrá traslado al demandante por el término de tres (3) días conforme al artículo 110, para que se pronuncie sobre ellas y, si fuere el caso, subsane los defectos anotados.”. (Negrilla fuera de texto) Regulado en similar forma en el artículo 99 ordinal 4º ib.

¹⁴ Sección Segunda. Subsección A. CP: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren. Auto del 12 de marzo de 2014. Rad: 15001-23-33-000-2013-00558-01 (0191-14). Actor: Naida Yazmín Acuña Vega.

Ver también Sección Primera. CP: Oswaldo Giraldo López. Auto del 31 de octubre de 2018. Rad: 25000-23-41-000-2013-02822-01. Actor: Colombia Móvil S.A. E.S.P.

oportunidad de subsanarse no se hubiere hecho, el juez puede dar por terminado el proceso, contrario sensu, cuando el defecto pueda subsanarse y no se ha dado la oportunidad a la parte demandante de corregirlo, el juez puede tomar las medidas necesarias para subsanar dichos yerros, con el fin de darle curso al proceso.

Pues bien, descendiendo al caso concreto, se tiene que la pretensión de la demanda está dirigida a obtener la nulidad de la Resolución 347 del 18 de marzo de 2020 "Por medio del cual se modifica la resolución No 1528 de 2019 en lo que respecta al Calendario Académico para el año 2020 en los establecimientos Educativos Estatales de educación Preescolar, Básica y media del Departamento del Guaviare, con motivo de la afectación del COVID-19" y que la entidad demandada propuso la excepción de inepta demanda por falta de requisitos formales por cuanto aduce que el acto administrativo anterior fue derogado por la Resolución No. 443 del 08 de julio de 2020 "Por medio del cual se **ajusta** la resolución No 347 de 2020 en lo que respecta al Calendario Académico para el año 2020 en los establecimientos Educativos Estatales de educación Preescolar, Básica y media del Departamento del Guaviare, con motivo del COVID-19"¹⁵. (Negrilla y subraya fuera de texto)

No obstante, se debe tener en cuenta que el control de legalidad sobre los actos administrativos produce efectos desde que el acto administrativo nació a la vida jurídica y aunque hubiese sido derogado, cumplido su vigencia o cumplido su objeto, el H. Consejo de Estado ha sido enfático en señalar que debe estudiarse su conformidad con el ordenamiento jurídico por los efectos que pudo producir, a saber:

*"Sobre el primer aspecto, vale la pena señalar que el control de legalidad que efectúa la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo **produce efectos desde que el acto administrativo nació a la vida jurídica, por esta razón, aunque se hubiera derogado, perdido su vigencia o cumplido su objeto, debe estudiarse su conformidad con el ordenamiento jurídico por los efectos que pudo producir y por las situaciones jurídicas particulares que se crearon o modificaron que aún no se han consolidado.** Como lo ha considerado la Jurisprudencia, no se puede confundir la validez de una norma jurídica con su vigencia. La validez del acto se da desde su formación o expedición y, es nulo, conforme con el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, porque fue expedido por funcionario u organismo incompetente o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de defensa o mediante falsa motivación o desviación de poder. Conforme con el artículo 66 ibídem, los actos administrativos son obligatorios mientras no hayan sido anulados o suspendidos por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, pero, pierden su fuerza ejecutoria, entre otros eventos, cuando pierden vigencia, sin embargo, **se trata de un fenómeno jurídico distinto de la declaratoria de nulidad que en caso de darse, "para nada afecta la validez del acto, en cuanto deja incólume la presunción de legalidad que lo acompaña, precisamente el atributo de éste que es el objeto de la acción de nulidad.** Por lo mismo, tales causales de pérdida de ejecutoria, vienen a ser situaciones posteriores al nacimiento del acto de que se trate, y no tienen la virtud de provocar su anulación". En consecuencia, la derogatoria, modificación o subrogación de un acto administrativo no es motivo para abstenerse de estudiar su legalidad."¹⁶ (Negrilla y subraya fuera de texto)*

Asimismo, ha reiterado:

"Ahora bien, desde la sentencia de Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de 14 de enero de 1991, con ponencia del consejero Carlos Gustavo Arrieta Alandete, se inauguró en la jurisprudencia de lo contencioso administrativo el criterio según el cual es posible el control

¹⁵ Pág. 21-26. Ver documento 50001233300020200060800_ACT_AGREGAR MEMORIAL_21-10-2020 6.28.13 P.M..PDF, registrado en la fecha y hora 21/10/2020 6:28:31 P. M., consultable en el aplicativo Tyba.

¹⁶ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. CP. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez. Providencia del 27 de mayo de 2010. Rad: 52001-23-31-000-2003-00719-01(16621)

jurisdiccional de los actos administrativos derogados o que perdieron su ejecutoriedad:

"... la derogatoria de una norma no restablece per se el orden jurídico supuestamente vulnerado, sino apenas acaba con la vigencia de la norma en cuestión. **Porque resulta que un acto administrativo, aún si ha sido derogado, sigue amparado por el principio de legalidad que le protege, y que solo se pierde ante pronunciamiento anulatorio del juez competente;** de donde se desprende que lo que efectivamente restablece el orden vulnerado no es la derogatoria del acto, sino la decisión del juez que lo anula, o lo declara ajustado a derecho..."

Recientemente, esta Sala reiteró esta posición en sentencia de 7 diciembre de 2016 en los siguientes términos:

"...**la Corporación ha sostenido mayoritariamente, que la circunstancia que el acto administrativo demandado haya sido derogado o hubiere operado la figura del decaimiento, no impide el juicio de legalidad del mismo,** en tanto éste debe realizarse según las circunstancias vigentes al momento de su expedición y habida consideración de que tanto la derogatoria como el decaimiento sólo opera hacia el futuro y no afecta su validez. Además, pueda que sus disposiciones se encuentren produciendo efectos, aun después de su derogatoria o decaimiento, haciéndose viable el estudio de su legalidad.

Entonces, pese a ocurrir la derogatoria o el decaimiento del acto administrativo enjuiciado, hay lugar a estudiar de fondo el asunto, puesto que: i) pueda que el acto administrativo haya producido efectos y que los mismos aún estén surtiéndose; y ii) la ocurrencia del decaimiento no afecta la presunción de legalidad del acto y su control debe hacerse frente a las circunstancias de hecho y de derecho vigentes al momento de su expedición.

Visto desde otra óptica, la presunción de legalidad de la que gozan los actos administrativos tan sólo puede ser desvirtuada por el juez competente, por lo que, la derogatoria, el decaimiento o pérdida de ejecutoriedad no conlleva implícito el juicio de validez de los mismos."¹⁷ (Negrilla y subraya fuera de texto)

Por tanto, nótese que si bien el acto administrativo demandado fue objeto de ajuste a través de la Resolución No. 443 del 08 de julio de 2020, ello no es impedimento para realizar el estudio de su legalidad como quedó sentado anteriormente, por lo que, habiéndose demandado con precisión y claridad la Resolución 347 del 18 de marzo de 2020, la cual inclusive se encontraba plenamente vigente para el 24 de junio de 2020¹⁸, fecha de la presentación de la demanda, el demandante cumplió con la formalidad que el numeral 2° del artículo 162 del CPACA requiere.

En consecuencia, en atención a que no se cumplen con los presupuestos exigidos, se declara no probada la excepción inepta demanda por falta de requisitos formales propuesto por el DEPARTAMENTO DEL GUAVIARE.

Ejecutoriado este auto, regrese el expediente al despacho para disponer lo que corresponda.

NOTIFÍQUESE.

¹⁷ Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección "B". CP. Sandra Lisset Ibarra Vélez. Providencia del 27 de abril de 2017. Rad: 11001032500020130108700 (2512-2013)

¹⁸ Ver documento 50001233300020200060800_ACTAREPARTO_24-06-20209_17_43A.M.PDF, registrado en la fecha y hora 24/06/2020 9:17:42 A. M., consultable en el aplicativo Tyba.

Firmado Por:

**CLAUDIA PATRICIA ALONSO PEREZ
MAGISTRADO
TRIBUNAL 005 ADMINISTRATIVO MIXTO DE LA CIUDAD DE VILLAVICENCIO-
META**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,
conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

12dcce55037930314431229f947e4fa2eb6d0ad2f7c7360e22344bde1461375a

Documento generado en 22/07/2021 10:13:38 AM

**Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**