

República de Colombia



RAMA JUDICIAL

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Villavicencio, julio primero (01) de dos mil dieciséis (2016)

La Jueza **QUINTA ADMINISTRATIVA ORAL DE VILLAVICENCIO**, con providencia del 22 de julio de 2015, decidió declarar no probada la excepción de **INEPTA DEMANDA**, bajo el siguiente razonamiento:

Que el apoderado de los coadyuvantes **JULIA MARINA CORONELL CADENA, MARIA ESTELA VEGA SALCEDO y ANGEL HERNAN GARZON DÍAZ**, solicita que se declare la **INEPTA DEMANDA**, por no dirigirse contra la totalidad de los actos, por ser un acto administrativo complejo, pero no demostró que la manifestación de voluntad administrativa consignada en el acto por el cual se creó la **PRIMA DE SERVICIOS** para los empleados del nivel municipal, aparezca contenida en un acto distinto a los Acuerdos demandados o que se haya adoptado bajo la figura del acto administrativo complejo, esto es, aquel en el que interviene la voluntad de diferentes Autoridades administrativas.

Que los actos que el accionante considera debieron demandarse en conjunto con los acusados, corresponden a actos de mera ejecución no susceptibles de control jurisdiccional.

Que la pretensión de nulidad se dirige contra una manifestación de voluntad de la Administración que ya surtió efectos, que aun cuando se hubiere demostrado que los actos demandados no producen ningún efecto jurídico, ello no conduce a una decisión inhibitoria, pues como lo ha señalado el **H. CONSEJO DE ESTADO** la inhibición por sustracción de materia no opera en materia de acciones de simple nulidad, porque para la salvaguarda de la legalidad que se reclama exige un estudio de fondo, y en consecuencia, una sentencia de mérito que analice la presunción de legalidad que cobija las decisiones administrativas en el aspecto que se les reprocha, para lo cual cita un aparte de una providencia del año 1999.(fl. 174 audiencia inicial CD)

Rad. 500013333005-2014-00303-01 NR.

Actor: **MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO**Demandado: **MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO- CONCEJO MUNICIPAL**

RECURSO DE APELACIÓN

La anterior providencia fue apelada¹ por el apoderado de los coadyuvantes **JULIA MARINA CORONELL CADENA, MARIA ESTELA VEGA SALCEDO** y **ANGEL HERNAN GARZON DÍAZ**, solo respecto de la inepta demanda por no haberse conformado el acto administrativo complejo según su entender.

Expresa que si bien se demanda unos Acuerdos, también los es, que existen otros actos que la Administración municipal estaba obligada a presentar al momento de la demanda, como fueron todos aquellos de tipo presupuestal, actos que no son de mera ejecución, por cuanto están ligados al ejercicio y ejecutoriedad administrativa del Acuerdo demandado, ya que para el ejercicio del derecho a la **PRIMA DE SERVICIOS**, es necesario por parte de la Administración ejecutar y realizar algunos actos concomitantes posteriores en el ejercicio mismo de la ejecución, para el pago de esa prestación social a los empleados de la Alcaldía.

Que no se puede separar los Acuerdos accionados de los actos presupuestales, pues dichos Acuerdos no pueden ejecutarse por sí solos, sino que requiere otros Acuerdos de la misma naturaleza emanados del **CONCEJO MUNICIPAL** que van ligados a establecer el presupuesto de la Entidad territorial y con base a ese presupuesto es que se fija la tabla prestacional de todos los empleados de la Alcaldía, es decir, que está el Acuerdo de la prestación social, pero también se debió demandar el Acuerdo municipal de la ejecución del presupuesto del 2015, igualmente, que los actos o Resoluciones por los cuales se desglosa el Acuerdo de presupuesto municipal, donde establece la prestación social.

Explica que en este caso, estamos frente a la teoría del acto administrativo complejo y complementario, complejo porque existe un Acuerdo que establece una prestación social, el que a su vez está ligado a la constitución de un fondo económico o un fondo de tipo prestacional, de donde se sacan los recursos que son de ingresos propios o de libre destinación, fijándose el gasto que hace el Municipio en un Acuerdo que se expide año a año, que es el presupuesto, y el Alcalde profiere el Decreto que desglosa el presupuesto municipal, y allí se

¹ Aunque el apoderado propuso el recurso de reposición, la Juez A Quo decidió tramitarlo como un recurso de apelación, en vista que de acuerdo con el artículo 180, numeral 6° del C.P.C.A., la decisión de excepciones es solo susceptible del recurso de apelación, por lo tanto, rechaza de plano el recurso de reposición y, en el mismo proveído, conforme al parágrafo del artículo 318 del C.G.P, le imprime el trámite correspondiente al recurso interpuesto por el apoderado de los coadyuvantes. Rad. 500013333005-2014-00303-01 NR.

Actor: **MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO**

Demandado: **MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO- CONCEJO MUNICIPAL**

determina el monto que se va a pagar por concepto de la prestación social **PRIMA DE SERVICIOS**, que es el objeto o litis de este asunto de **NULIDAD**, por lo que no es posible desmembrar una serie de actos directamente ligados uno al otro. (fl. 174 audiencia inicial CD.)

TRASLADO DEL RECURSO DE APELACIÓN

APODERADA DE LA PARTE DEMANDANTE- MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO.

Expresa que no comparte los argumentos del recurrente, en consideración a que el acto administrativo complejo requiere precisamente la intervención de 2 o más Autoridades para poder que nazca a la vida jurídica, luego, los Acuerdos demandados por sí solos surgieron a la vida jurídica, con la sanción que en su momento hubo que darle el Alcalde municipal de la época, y los demás actos que invoca el apelante son los que tienen como propósito cumplir con la decisión del Concejo. (fl. 174 de la audiencia inicial CD)

APODERADO DE LOS COADYUVANTES RELACIONADOS EN LOS FOLIOS 102 Y SIGUIENTES DEL CUADERNO DE MEDIDAS CAUTELARES.

Dice que es oportuno la presentación del recurso y darle su trámite, toda vez que, en un futuro no se volvería a presentar demandas frente a actos administrativos que reconocen la **PRIMA DE SERVICIOS** que no fueron objeto de discusión y análisis en un contenido completo. (fl. 174 audiencia inicial CD)

MINISTERIO PÚBLICO

Solicita que no declare probada la excepción propuesta por el apelante, en la medida que no se configura ninguna de las causales que dieran a lugar a una **INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA**, por no haberse incluido la totalidad de los actos que conforman el acto administrativo complejo como lo expuso el apoderado.

Comenta que la pretensión de nulidad está dirigida contra los artículos 16 y 17 del Acuerdo 031, del 30 de noviembre de 2012 y el artículo 16 del Acuerdo 031 del 8 de diciembre de 2004, en virtud de los cuales se creó y reconoció

Rad. 500013333005-2014-00303-01 NR.

Actor: **MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO**

Demandado: **MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO- CONCEJO MUNICIPAL**

el factor salarial y prestacional de la prima de servicios para los empleados de la Administración Municipal, acuerdos que nacieron a la vida jurídica y los otros que han sido planteados por el apoderado tienen como fin ejecutar la decisión (fl. 174 audiencia inicial CD)

Para resolver se **CONSIDERA** :

COMPETENCIA

De conformidad con lo preceptuado en el artículo 153 del C.P.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 es, el que la resuelve excepción de **INEPTA DEMANDA** (artículo 180 num. 6 inciso final, del C.P.C.A.).

CASO CONCRETO

Atendiendo al reproche efectuado en el recurso de alzada, es importante hacer precisión, que solo se estudiarán y analizarán los argumentos esgrimidos en el mismo, teniendo en cuenta que según lo estipulado en el artículo 320 del **CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO**, el recurso de apelación tiene por objeto que el superior examine la cuestión decidida, **únicamente en relación con los reparos concretos formulados por el apelante**, para que el superior revoque o confirme la decisión, es decir, que el Fallador en 2ª Instancia, solo puede decidir sobre lo discutido en el recurso de alzada, porque tal como lo preceptúa el artículo 328 de la norma ibidem " *El Juez deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley*", de tal forma, que le está vedada la posibilidad de remitirse a puntos que no fueron planteados por el recurrente.

Se examinará únicamente si hubo inepta demanda por no haberse demandado el Acuerdo de presupuesto y los actos administrativos con el que se reconoce la prima de servicio a cada uno de los empleados de la Administración Municipal.

Para el Despacho el anterior planteamiento será resuelto en forma negativo, puesto que los actos acusados no son actos administrativos complejos, como se pasa a ver:

El H. CONSEJO DE ESTADO, en reiteradas oportunidades ha traído a colación las características que debe reunir un acto administrativo para que sea complejo, a saber²³:

“Resumiendo, puede decirse que acto complejo es una decisión resultante de la concurrencia o fusión de las voluntades de varios órganos de la administración, que actúan independientemente en el proceso de formación del mismo.

De lo expuesto se desprende que el acto complejo se caracteriza por los siguientes rasgos:

- a) *Tiene unidad de contenido y unidad de fin;*
- b) Hay fusión de las voluntades de los órganos que concurren a su formación;**
- c) Es el producto de la intervención de dos o más funcionarios u órganos, los cuales pueden estar colocados en un plano de igualdad o de dependencia y que pueden pertenecer a una misma entidad o a varias distintas, y**
- d) *La Serie de actos que lo integran no tienen existencia jurídica separada e independiente.”* (Negrilla fuera de texto).

De tal forma, que estaremos ante un acto administrativo complejo cuando para su formación y nacimiento a la vida jurídica, requiere de la reunión de varias voluntades de la Administración, ya sea de una misma Entidad o de varias Entidades, por lo que se forma a partir de la concurrencia de una serie de actos que no tienen existencia jurídica separada e independiente, generándose así unidad de contenido y de fin, de tal suerte que **las diversas voluntades concurren para formar un acto único**, los que individualmente considerados no tienen vida jurídica propia⁴.

En el caso en concreto, los Acuerdos parcialmente acusados artículo 16 y 17, del Acuerdo 031, del 30 de noviembre de 2002 y el artículo 16 del Acuerdo 031, del 08 de diciembre de 2004) en lo que respecta a la creación de la PRIMA DE SERVICIOS para los empleados de la Administración municipal, no tienen la naturaleza de actos administrativos complejos, por cuanto en su formación no concurrió varias voluntades de diversas autoridades, sino que provino de una sola, del **CONCEJO MUNICIPAL**, aunque para su expedición se deban agotar varias etapas e intervengan distintas autoridades (**iniciativa del Alcalde, debate,**

² Sentencia del 28 de julio de 1980, Sección Primera. Radicado 3170, C.P. **JACOBO PÉREZ ESCOBAR**.

³ La anterior sentencia sigue teniendo plena acogida, pues ha sido mencionada en recientes pronunciamientos, como fue en la sentencia del 22 de noviembre de 2012, Sección 2ª, Subsección A, C.P. **GUSTAVO EDUARDO GOMEZ ARANGUREN**, radicación No 05001-23-31-000-1999-03631-01 (0411-12).

⁴ Sentencia del 12 de mayo de 2014, Sección 2ª, Subsección A, C.P. **ALFONSO VARGAS RINCON**, radicado No 08001-23-31-000-2010-00700-01 (1871-12).

Rad. 500013333005-2014-00303-01 NR.

Actor: **MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO**

Demandado: **MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO- CONCEJO MUNICIPAL**

sanción del Alcalde, publicación, revisión por parte del Gobernador), no por ello podemos decir que sea un acto administrativo complejo, puesto que la única voluntad que se expresa, se repite, es la del **CONCEJO MUNICIPAL**, es decir, que no hay afluencia de **varios actos administrativos** que concurran a la formación de un único acto, puesto que la **sanción que imprime el Alcalde** a un Acuerdo aun cuando se requiere para el nacimiento del acto y adquiera la categoría de Acuerdo y se trata de una autoridad distinta a quien lo expide, ello no significa en alguna manera que estemos ante otro **acto administrativo** que se fusiona con este, puesto que la sanción lo único que hace es imprimir al Acuerdo su naturaleza de tal.

Además, sea del caso decir, que los actos que reprocha el apelante que según él debieron ser demandados y que integran un acto administrativo complejo, surgen con posterioridad a la expedición de los Acuerdos acusados, y no tienen otro fin que reglamentar lo dispuesto en dichos Acuerdos, por lo que si bien dependen del acto administrativo general, puesto que con ocasión de él se profieren, también es, que cada uno de ellos tienen existencia jurídica separada e independiente, tan es así, que pueden ser demandados individualmente, sin que se requiera demandar el acto administrativo general, o viceversa, se puede demandar el acto administrativo general, sin necesidad de demandarse los actos administrativos particulares que se expidieron con ocasión de él.

Tampoco se puede afirmar que el Acuerdo que establece el presupuesto del Municipio anualmente, tenga una relación directa con los actos administrativos demandados, puesto que regulan materias totalmente independientes y su existencia no se predica a partir del nacimiento de otro acto administrativo.

Por las anteriores razones, se deberá confirmar el auto impugnado, ya que está claro que los Acuerdos acusados solo requirieron para su nacimiento la manifestación de voluntad del Cuerpo Colegiado **CONCEJO MUNICIPAL DE VILLAVICENCIO**, sin que se predique de la concurrencia de otros **actos administrativos** que hagan parte del mismo y sin los cuales no pueda tener existencia jurídica separada e independiente.

Son más que suficientes estas razones para **CONFIRMAR** la decisión de 1ª instancia.

Por lo expuesto, el **DESPACHO:**

Rad. 500013333005-2014-00303-01 NR.

Actor: **MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO**

Demandado: **MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO- CONCEJO MUNICIPAL**

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR el auto proferido por el **JUZGADO QUINTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO** en audiencia inicial, el 22 de julio del 2015, mediante la cual se negó la excepción de **INEPTA DEMANDA**.

SEGUNDO: En firme la presente providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Juzgado de origen, previa **DESANOTACIÓN** en los respectivos libros.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.-



TERESA HERRERA ANDRADE
Magistrada

JUDICIAL
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META
SECRETARIA GENERAL
El Auto anterior se notifica a las partes por anotación e
VICI VICIENCIA ESTADO No.

06 JUL 2016

000107

SECRETARIO (A)