

República de Colombia



RAMA JUDICIAL

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Villavicencio, julio catorce (14) de dos mil dieciséis (2016)

El Despacho, resuelve el recurso de apelación formulado por apoderado de la parte demandada, contra el auto proferido en audiencia inicial el 25 de febrero del 2015, por el **JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO**, mediante el cual declaró probada la excepción de **INEPTA DEMANDA**.

PROVIDENCIA APELADA

El A-quo el 25 de febrero de 2015 en audiencia inicial decidió declarar probada la **EXCEPCIÓN de INEPTA DEMANDA** por no integrarse la proposición jurídica completa, con fundamento en el siguiente razonamiento:

Inicia trayendo a colación una sentencia del **H. CONSEJO DE ESTADO**, donde se expuso los eventos que se pueden presentar como consecuencia de una reestructuración administrativa y, por ende, cuáles actos administrativos son los que se deben demandar.

Dice que en el sub judice el actor acusó el Decreto 062, del 17 de junio de 2013, por el cual se declara la insubsistencia de un nombramiento en provisionalidad por supresión del cargo, acto administrativo que si bien afecta de manera particular y concreta al demandante, por individualizarlo e identificarlo plenamente, también es, que dicha afectación se deriva o es consecuencia directa de la decisión tomada en el Decreto 055 del 14 de junio 2013, por el cual se establece la planta de personal del **MUNICIPIO DE PUERTO LLERAS**, que en su artículo 3º expresamente suprime en la cantidad de 1 el empleo de **TECNICO OPERATIVO** Código 314, Grado 01, que era el empleo que ocupaba el accionante, sin contemplarlo en la nueva planta de personal.

Señala que en ese orden de ideas y aplicando los parámetros dilucidados por el Máximo Tribunal de Cierre de esta Jurisdicción, en el presente asunto resulta necesario que también se acuse de manera parcial el acto en el cual se originó la extinción de la situación laboral subjetiva del demandante, esto es, el ya mencionado Decreto 055, pues de no hacerlo quedaría con plenos efectos jurídicos el acto que suprimió el cargo y, por tanto, se imposibilitaría el restablecimiento del derecho, y de seguir adelante el proceso con tal falencia, daría lugar a proferir un fallo inhibitorio.

Concluye que se debe declarar probada la excepción de **INEPTA DEMANDA** formulada por la Entidad demandada, adecuando la demanda, en el sentido de tener como acto demandado el Decreto 055 del 14 de junio de 2013 (CD-AUDIENCIA INICIAL fl 262 C-1ª inst.).

RECURSO DE APELACIÓN

Contra el anterior proveído interpuso recurso de apelación el apoderado de la Entidad demandada, porque si bien se aceptó parcialmente la

Rad. 500013333003-2013-00435-01 NR.

Actor: **GABRIEL ARIAS OVIDEO**

Demandado: **MUNICIPIO DE PUERTO LLERAS- META**

excepción planteada, no es menos cierto que de la jurisprudencia leída por el funcionario judicial, también se advierte que un acto que crea, vulnera o perjudica la situación del demandante lo constituye el Decreto 057 que es el acto por el cual se incorpora la planta de personal del **MUNICIPIO DE PUERTO LLERAS**, acto que no incorporó el cargo que es está suprimiendo (CD- AUDIENCIA INICIAL fl 262 C-1ª inst).

TRASLADO DEL RECURSO DE APELACIÓN A LA PARTE DEMANDANTE.

Comenta que el apoderado de la Entidad demandada no ataca de manera central o sustancial la decisión proferida por el fallador de instancia, como es el hecho de incorporar el Decreto 055 de 2013, mediante el cual se establece la Planta de Personal del **MUNICIPIO DE PUERTO LLERAS** como acto administrativo demandado.

Sin embargo, frente al argumento de que debía demandarse el Decreto 057, por el cual se incorpora unos empleados a la planta de personal de la Administración municipal de **PUERTO LLERAS**, que si bien no fue mencionado en el auto que es objeto de apelación, también es, que con fundamento en una sentencia de tutela del **H. CONSEJO DE ESTADO**, que dijo que por regla general en casos de supresión de cargos, debía demandarse por regla general el acto administrativo que afecto de manera particular al retirado, afirmó que el Decreto 062 fue el que modificó la situación del accionante, empero, con la decisión de la Jueza de 1ª instancia de incorporar otro acto administrativo a la demanda, se subsanó el proceso.

Reitera que el apoderado de la Entidad demandada no dio las razones el por qué estaba en desacuerdo con la providencia impugnada, como tampoco, pidió que se revocará, se subsanara o se corrigiera esa situación (CD AUDIENCIA INICIAL fl 262 C-1ª inst.).

ACLARACIÓN DE LA JUEZA DE 1ª INSTANCIA.

La Jueza A Quo, frente a lo manifestado por el apoderado del demandante, considera que debió haberse solicitado la adición de la providencia, porque también en la contestación de la demanda al argumentar la excepción previa, también comentó que debía demandarse el Decreto 057, al que hizo referencia en el recurso de apelación.

Señala que al haber el Despacho omitido de manera expresa hacer referencia al aludido Decreto, es porque se tuvo que este no era conveniente traerlo como acto administrativo demandado.

Aduce que si bien hubo una falencia al no hacerse alusión al citado Decreto, por ello es que el señor apoderado esta interponiendo un recurso de reposición, por lo que el pidió que era la incorporación como acto demandado el mencionado Decreto, no se dijo nada al respecto, por lo que le asiste derecho a plantear la apelación en ese sentido (CD AUDIENCIA INICIAL fl 262 C-1ª inst).

II. CONSIDERACIONES

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 decide sobre las excepciones previas (Artículo 180, numeral 6º, inciso 4º C.P.C.A).

Teniendo en cuenta que la decisión recurrida no puso fin al proceso, de conformidad con el artículo 125 del C.P.A.C.A, le corresponde conocer al Despacho y no a la Sala.

De conformidad con el recurso de apelación, el problema jurídico se contrae en establecer, si debía también demandarse el Decreto 057 del 14 de junio de 2013 “ POR EL CUAL SE INCORPORAN UNOS EMPLEADOS A LA NUEVA PLANTA DE PERSONAL DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL DE PUERTO LLERAS- META”.

El H. CONSEJO DE ESTADO ha dicho que las excepciones previas pretender el saneamiento del proceso, por causa de vicios o defectos en el mismo, y su finalidad no es otra, que mejorarlo o acabarlo, cuando lo primero no es posible, todo orientado a evitar nulidades o sentencias inhibitorias¹.

Sobre la **EXCEPCION DE INEPTA DEMANDA** ha expresado que esta se materializa cuando el demandante no satisface los requerimientos consagrados en los artículos 162 y ss del C.P.C.A².

Al referirse a esa excepción, ha indicado que la demanda es el instrumento a través del cual se ejercita el derecho de acceso a la administración de justicia, es decir, que inicia el proceso judicial para obtener, mediante una sentencia, la resolución de las pretensiones que el demandante propone, por lo que no cualquier escrito denominado demanda pone en funcionamiento la jurisdicción, pues se debe cumplir con los requisitos establecidos en la correspondiente normatividad³, que en la actualidad se encuentran contemplados en los artículos antes mencionados.

Cuando tales requisitos no se cumplen deberá inadmitirse la demanda y sí, en todo caso, las falencias subsisten, procede declarar su ineptitud para lograr su corrección, en la audiencia inicial⁴.

El artículo 180, que regula el trámite a impartir en la audiencia inicial, en su numeral 6^o, contempla que en esta audiencia se tomarían las medidas pertinentes para evitar las sentencias inhibitorias, siendo analizados los vicios alegados por las partes o que se adviertan de oficio por el juzgador, igualmente dispuso que en el curso de dicha diligencia se resolverían las excepciones previas y las de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta de legitimación en la causa y prescripción, en los siguientes términos:

“Artículo 180. Audiencia Inicial. Vencido el término de traslado de la demanda o de la de reconvenición según el caso, el juez o magistrado ponente, convocará a una audiencia que se sujetará a las siguientes reglas:

(...)

6. Decisión de excepciones previas.

El juez o magistrado ponente, de oficio o a petición de parte, resolverá sobre las excepciones previas y las de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta de legitimación en la causa y prescripción

¹ Auto interlocutorio del 10 de marzo de 2016, Sección 5ª, C.P. **ALBERTO YEPES BARREIRO**, Radicación No 20001-23-39-003-2015-00583-01.

² Auto interlocutorio del 10 de marzo de 2016, Sección 5ª, C.P. **ALBERTO YEPES BARREIRO**, Radicación No 20001-23-39-003-2015-00583-01.

³ Sentencia del 22 de abril de 2009, Sección 3ª, C.P. **ENRIQUE GIL BOTERO**, radicado No 85001-23-31-000-1997-00474-01 (15598).

⁴ Auto interlocutorio del 10 de marzo de 2016, Sección 5ª, C.P. **ALBERTO YEPES BARREIRO**, Radicación No 20001-23-39-003-2015-00583-01.

Rad. 500013333003-2013-00435-01 NR.

Actor: **GABRIEL ARIAS OVIDEO**

Demandado: **MUNICIPIO DE PUERTO LLERAS- META**

Si excepcionalmente se requiere la práctica de pruebas, se suspenderá la audiencia, hasta por el término de diez (10) días, con el fin de recaudirlas. Al reanudar la audiencia se decidirá sobre tales excepciones.

Si alguna de ellas prospera, el Juez o Magistrado Ponente dará por terminado el proceso, cuando a ello haya lugar. Igualmente, lo dará por terminado cuando en la misma audiencia advierta el incumplimiento de requisitos de procedibilidad.

El auto que decida sobre las excepciones será susceptible del recurso de apelación o del de súplica, según el caso.”

En el caso en concreto, la Entidad demandada en la contestación de la demanda propuso como excepción previa la de **INEPTA DEMANDA** (fls 243 – 251 C-1ª inst.), la que fundamenta en el hecho de que al no contener una proposición jurídica completa, teniendo en cuenta que debía demandarse los Decretos No 055 del 14 de junio de 2013 “ **POR EL CUAL SE ESTABLECE LA PLANTA DE PERSONAL DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL DE PUERTO LLERAS- META Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES**” y el ya mencionado Decreto No 057, no solo el Decreto No 062 del 17 de junio de 2013, que declaró insubsistente el nombramiento del actor por la supresión de su cargo.

La Jueza de 1ª instancia declaró probada la **EXCEPCIÓN de INEPTA DEMANDA**, porque debió demandar el Decreto No 055, del 14 de junio de 2013 parcialmente, por ser el que suprimió el cargo del accionante, y la adecuó incorporando el mencionado Decreto como acto demandado.

El apoderado del demandado apeló esa decisión por considerar que hay otro Decreto que crea, vulnera o perjudica la situación del demandante, como es, el No 057, acto que incorpora a unos empleados a la planta de personal del **MUNICIPIO DE PUERTO LLERAS**, acto que no incorporó el cargo suprimido del demandante.

En el traslado del recurso de apelación al apoderado del accionante, expresó que el recurso de apelación no ataca de manera central o sustancial la decisión impugnada, esto es, el incorporarse como acto demandado el Decreto 055 de 2013, que es el Decreto 062, el que modifico la situación del demandante, que con la integración realizada por el A Quo del mencionado Decreto 055, se subsanó la falencia que adolecía la demanda.

La Jueza A Quo aclara que se omitió de manera expresa hacer referencia al Decreto 057, pese haberse hecho alusión sobre él en la contestación de la demanda, al momento de formularse la excepción previa, asistiéndole razón al representante judicial de la demandada al interponer el recurso de apelación.

Para el Despacho no está en discusión que en este medio de control debía pedirse la nulidad, del acto administrativo que retiró al actor del servicio por la supresión de su cargo, como el que modificó la planta de personal, pues respecto de este último el funcionario judicial de 1ª instancia decidió incorporarlo a la demanda tras resolver la excepción previa propuesta por la Entidad demandada, sin que ninguna de las partes reprochara tal determinación, entendiéndose que estuvieron conformes con la misma.

El asunto se centra es, en determinar si el acto administrativo que incorporó a algunos funcionarios a la nueva planta de personal debía ser igualmente demandado, como se planteó en el problema jurídico formulado en esta providencia.

El Máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo en sentencia del 07 de abril de 2016, Sección 2ª, subsección A, radicado No 08001-23-31-000-2002-

Rad. 500013333003-2013-00435-01 NR.

Actor: **GABRIEL ARIAS OVIDEO**

Demandado: **MUNICIPIO DE PUERTO LLERAS- META**

00181-01 (2537-15) C.P. **WILLIAM HERNANDEZ GOMEZ**, trajo a colación la regla jurisprudencia que esa sección ha fijado sobre los actos que se deben demandar en los procesos de supresión por retiro del empleo. Dijo:

1. Acto demandable en los procesos de supresión por retiro del empleo.

En asuntos en los que se debate el retiro de los servidores públicos con ocasión de la reestructuración administrativa, la Sección Segunda de esta Corporación, a través de sus Subsecciones ha indicado que el interesado debe demandar el acto que contiene en forma individual su retiro del servicio.

Así lo expuso de manera ilustrativa en la sentencia de 18 de febrero de 2010⁵:

“La regla general apunta a demandar el acto que afecta directamente al empleado, esto es, el que contiene en forma individual el retiro del servicio, de manera subjetiva y personal. Sin embargo, a pesar de esta claridad no siempre es diáfano el escenario; deben analizarse las situaciones fácticas y jurídicas en cada caso para definir el acto procedente, veamos grosso modo:

1. En el evento de que exista un acto general que defina la planta; un acto de incorporación que incluya el empleo, e identifique plenamente al funcionario y finalmente una comunicación; debe demandarse el segundo, esto es, el acto que extingue la relación laboral subjetiva y no por ejemplo la comunicación, porque es un simple acto de la administración, o de ejecución.

2. Si la entidad adopta la planta de empleos y no produce un acto de incorporación, pero expide un oficio dirigido a cada empleado que desea retirar; la comunicación se convierte en un acto administrativo que extingue la situación laboral subjetiva y por lo tanto se hace demandable; esto sin olvidar que el acto general de supresión de cargo debe ser enjuiciado en forma parcial o mediante la excepción de inaplicación del acto, por inconstitucionalidad o ilegalidad.

3. En los eventos en donde el acto general concreta la decisión de suprimir el cargo, la comunicación se convierte en un acto de simple ejecución, por ende, la sola impugnación de este acto genera inepta demanda, ya que no pone término a una actuación administrativa, respondiendo a la lógica, que la eventual declaratoria de nulidad del oficio de comunicación dejaría con plenos efectos jurídicos el acto que suprimió el cargo, o el que no lo incorporó a la nueva planta de personal, imposibilitando legalmente el restablecimiento del derecho (...)”

Efectivamente, se debe demandar el acto administrativo que afectó la situación jurídica y particular del empleado, esto es, el que contiene en forma individual el retiro del servicio, no obstante, en algunos casos esto no es posible identificarlo plenamente, para lo cual se debe observar cada escenario factico. Así, cuando exista un acto general que defina la planta, **un acto de incorporación que incluya el empleo** e identifique plenamente el funcionario y la comunicación de la supresión, debe demandarse el segundo, por ser el que extinguió la relación laboral, y no la comunicación por ser un simple acto de ejecución. La otra situación, es cuando se adopta la planta de empleos y no se produce el acto de incorporación, pero se expide la comunicación dirigida a cada empleado informándole su retiro, convirtiéndose, en ese caso, la comunicación en el acto administrativo a demandar; sin embargo, el acto general debe ser enjuiciado de manera parcial o solicitar su inaplicación por inconstitucionalidad o ilegalidad. Finalmente, si el acto general es el que concreta la decisión de suprimir el cargo, este es el que debe demandarse, no pudiéndose dirigir la

⁵ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “A”, Magistrado Ponente Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, sentencia de 18 de febrero de 2010, radicación núm. 25000-23-25-000-2001-10589-01 (1712-2008), actor: Hugo Nelson León Rozo.

Rad. 500013333003-2013-00435-01 NR.

Actor: **GABRIEL ARIAS OVIDEO**

Demandado: **MUNICIPIO DE PUERTO LLERAS- META**

demanda contra la comunicación, por ser en este evento un simple acto administrativo de trámite.

En el sub judice, el señor **GABRIEL ARIAS OVIEDO** mediante Decreto No 062, del 17 de junio de 2013, fue declarado insubsistente su nombramiento provisional del cargo de **TECNICO OPERATIVO CODIGO 314 GRADO 01**, por haber sido suprimido de la planta Global de la Administración del **MUNICIPIO DE PUERTO LLERAS- META** (fls 23 y 24 C-1ª inst.).

Con Oficio No 210-12-253-17-06-13, del 17 de junio de 2013, se le comunicó que con el mentado Decreto No 062, se había declarado insubsistente por la supresión de su cargo (fl 22 C-1ª inst)..

Mediante Decreto No 055, del 14 de junio de 2013 “ POR EL CUAL SE ESTABLECE LA PLANTA DE PERSONAL DE LA ADMINISTRACIÓN DE PUERTO LLERAS- META Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES” se suprime el cargo del demandante, tal como lo dispuso en su artículo 3º (fls 32 – 36 C- anexo No 1):

ARTICULO TERCERO: Supresión de empleos. A partir de la entrada en vigencia del presente decreto, quedan suprimidos los empleos de la anterior planta de personal de la Administración del Municipio de Puerto Lleras Meta, que a continuación se relacionan:

Nivel	Cant.	DENOMINACIÓN DEL CARGO	CODIGO	GRADO
DIRECTIVO	1	Jefe de Oficina	006	01
PROFESIONAL	1	Almacenista General	215	03
	1	Tesorero General	201	03
TECNICO	1	Técnico Administrativo	367	03
	1	Técnico Operativo	314	01
ASISTENCIAL	1	Secretario Ejecutivo del Desp.	438	03
	1	Conductor	480	02
	1	Operario	487	02

En el artículo 1º del mencionado Decreto 055, se estableció con cuales cargos quedaba la planta de personal, sin que se contemple el cargo del actor, así mismo en el artículo 4º se crearon nuevos cargos, entre los cuales no se incluyó el que venía ocupando el demandante.

Tenemos que el Decreto No 055, del 14 de junio de 2013, fue el que afectó la situación particular y concreta del demandante, pues fue el que en definitiva le suprimió el cargo que estaba desempeñando. En igual sentido, el Decreto No 062, del 17 de junio de 2013, ya que con este se materializó la decisión contenida en el Decreto antes mencionado, produciendo efectos jurídicos directos en relación con su vínculo laboral.

Así las cosas, estos 2 actos administrativos eran los que se debían demandar, en vista de que con ellos se extinguió la relación laboral que tenía el accionante con la Entidad demandada, en otras palabras, los que contienen en forma individual, el retiro del servicio, de manera subjetiva y personal.

No sucede lo mismo, con el Decreto No 057, del 14 de junio de 2013 “POR EL CUAL SE INCORPORAN UNOS EMPLEADOS A LA NUEVA PLANTA DE PERSONAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL MUNICIPIO DE PUERTO LLERAS-META”, en tanto que este no fue el que retiró del servicio del demandante, teniendo en cuenta que la supresión de su cargo se produjo con el Decreto 055, sin que quedara incluido en la planta de personal de la accionada, por lo tanto, aquel no creó, ni

Rad. 500013333003-2013-00435-01 NR.

Actor: **GABRIEL ARIAS OVIEDO**

Demandado: **MUNICIPIO DE PUERTO LLERAS- META**

modificó, ni extinguió la situación particular y concreta del accionante, luego, no se requería enjuiciar, pues para resolver las pretensiones del demandante, el análisis factico y jurídico recae en los actos administrativos que presuntamente lesionaron su derecho, estos son, los que dispusieron su retiro definitivo del servicio, que no son otros, que el Decreto 055 de 2013 y el Decreto 062 de la misma anualidad, como se explicó precedentemente.

En estas condiciones, se deberá despachar desfavorablemente el recurso de apelación impetrado por el apoderado de la Entidad demandada.

Ahora bien, como el recurso de alzada no reprochó la decisión de la Jueza de 1ª instancia de adecuar la demanda, incorporando en ella como acto demandado el Decreto 055 de 2013, el Despacho no hará pronunciamiento alguno atendiendo lo prescrito en el artículo 320 del C.G.P, que señala que *“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 reforme la decisión”* (Negrilla fuera de texto).

Por lo expuesto, el **DESPACHO**,

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR el auto proferido en audiencia inicial por el **JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO**, el 25 de febrero de 2015, de acuerdo a los considerandos esgrimidos en esta providencia.

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