



## **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE**

Sincelejo, dieciséis (16) de febrero de dos mil dieciocho (2018)

### **SALA TERCERA DE DECISIÓN**

**MAGISTRADO PONENTE: César Enrique Gómez Cárdenas**

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

**RADICADO: 70-001-33-33-001-2017-00053-01**

**DEMANDANTE: JOSÉ RAMÓN SÁNCHEZ PÁEZ Y OTROS**

**DEMANDADO: NACIÓN- MINISTERIO DE DEFENSA Y OTROS**

### **OBJETO DE LA DECISIÓN.**

Procede el Tribunal a decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra el auto de fecha 11 de agosto de 2017, proferido por el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, que dispuso el rechazo de la demanda.

### **I.- ANTECEDENTES**

El señor José Ramón Sánchez Páez y otros, por intermedio de apoderado judicial, presentó demanda en ejercicio del medio de control de Nulidad y restablecimiento del Derecho, contra la Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Fiscalía General de la Nación, con el fin que se invalide la notificación de comunicación de la dirección de la Policía Nacional, número S-2016-196188 DIPON-DTAH-1.10 de fecha 18 de julio de 2016, enviada a través de correo electrónico.

Declarar la nulidad de la comunicación de la Dirección de la Policía Nacional número S-2016-196188 DIPON-DTAH-1.10 de fecha 18 de julio de 2016, enviada a través de correo electrónico y se indica al demandante que una vez agotados los procedimientos de evaluación y trayectoria profesional previsto en el artículo 22 de decreto 1791 de 2000, las juntas que el procedimiento acordaron, NO seleccionar y NO recomendar el nombre del actor, para realizar el curso de capacitación para el Grado de Coronel<sup>1</sup>.

En consecuencia solicita que se convoque el curso de capacitación para ascenso al grado de coronel, al señor Teniente Coronel José ramón Sánchez Páez, y una vez con los requisitos se ascienda al mencionado al gado en cuestión, y se ajusten los valores

---

<sup>1</sup> Folio 14 de la demanda.

económicos y prestacionales que son adquiridos, a más que se le pide la indemnización de perjuicios materiales e inmateriales.

La demanda fue presentada el 27 de enero de 2017<sup>2</sup>. (Folio 1- 111), por reparto inicial correspondió su conocimiento al Juzgado 27 Administrativo del Circuito de Bogotá, célula judicial que por auto del 15 de febrero de 2017, dispuso la remisión del expediente a los Juzgados Administrativo del Circuito de Sincelejo, en atención a la competencia por el factor territorial<sup>3</sup>.

En virtud de lo anterior, por Oficina Judicial de Sincelejo, la demanda fue repartida el 27 de febrero de 2017, al Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Sincelejo, como consta en el acto individual de reparto obrante a folio 110.

En auto del 4 de abril de 2017, el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Sincelejo, en el control formal de la demanda, decide inadmitir la demanda, bajo las consideraciones de: i) no estar debidamente individualizado el acto demandado al tenor del artículo 163 de las Ley 1437 de 2011, no se aporta copia del acto demandado, o de petición con constancia de notificación, pues no era válido pedir la nulidad de la notificación del acto, sino del acto administrativo, sea expreso o ficto; ii) el acto no estimó la cuantía en los términos del artículo 157 de la Ley 1437 de 2011; iii) el actor debe redactar los hechos y omisiones de forma clara y concreta, sin incluir en las mismas apreciaciones jurídicas, cuando estos son propios del concepto de violación; iii) se debe aportar copia del registro civil de nacimiento del menor JOSE RAMON SANCHEZ y copia de la declaración marital de hecho de los señores JOSE RAMON SANCHEZ y CLAUDIA PATRICIA AYALA, para efectos de la legitimación en la causa por activa; iv) BLANCA CECILIA SANCHEZ VILLAZON, es mayor de edad y debe aportar poder conferido al abogado de forma directa y no actuar representada por su padre; v) deben aportarse las copias de la demanda y anexos para traslados<sup>4</sup>.

En la providencia anterior, se otorgó un término de 10 días para corrección so pena de rechazo.

El apoderado judicial de la parte actora inconforme con la inadmisión, formuló recurso de reposición, señalando que no comparte la argumentación de la inadmisión, porque consideró que el acto demandado era claro, esto es, se pidió la nulidad de la comunicación No. 2016-196188 DIPON-DTAH-1.10 de fecha 18 de julio de 2016, acto que concluyó el trámite administrativo que dio lugar a no llamar a curso de ascenso al señor JOSE RAMON SANCHEZ, que los hechos estaban relacionados y que además

---

<sup>2</sup> Acta individual de reparto, obrante a folio 105.

<sup>3</sup> Folio 107-08

<sup>4</sup> Folios 112-113.

se hacía una ilustración de las normas que regulan el régimen policial , pero que no podía primar lo formal sobre lo sustancial, que además del restablecimiento del derecho, podía pedir la reparación del daño, que los documentos solicitados estaban en copia y que ellos, según el CGP, tienen el mismo valor que el original y por último, que la ausencia de poder en relación con BLANCA CECILIA SANCHEZ VILLAZON, no daba lugar a la inadmisión o rechazo de la demanda<sup>5</sup>.

El Juzgado en auto de 23 de junio de 2017, decidió no reponer la providencia recurrida<sup>6</sup>.

Por medio del memorial de 12 de julio de 2017, el apoderado de la parte demandante aportó escrito en donde manifiesta subsanar la demanda, corriendo los hechos de la demanda, las pretensiones de la demanda, aportando el poder solicitado, e insistiendo en que la cuantía es de cero pesos.

El Juzgado Primero Oral Administrativo de Sincelejo, mediante auto del 11 de septiembre de 2017, resolvió rechazar la demanda, porque la parte no la corrigió de acuerdo con lo que se indicó en el auto inadmisorio de la demanda. Para el efecto, consideró que no se clarificó cual era el acto administrativo a demandar, pues la comunicación no es un acto demandable, y porque no se cumplió con la estimación de la cuantía. Puntualmente el a quo, expuso:

*“En relación a la individualización del acto administrativo a demandar, vuelve a solicitar la nulidad del acto de la comunicación y no esclarece la decisión administrativa a demandar.*

*En cuanto al punto de la estimación razonada de la cuantía manifiesta el apoderado en el escrito de subsanación que la cuantía es de “cero pesos”, sin embargo en el párrafo que le sigue de manera inmediata estima que existe daño emergente , lucro cesante y que incluso existen daños de índole moral, lo cual es totalmente contradictorio*

*Así las cosas, la parte demandante no corrigieron lo solicitado en auto admisorio de la demanda, en consecuencia se rechazara de conformidad a lo establecido en el artículo 169 NÚM.2 DE LA LEY 1437”<sup>7</sup>*

Contra la anterior, decisión, la parte demandante interpone en tiempo recurso de apelación<sup>8</sup>, solicitando sea revocada y se ordene la admisión de la demanda, indicando que se aportó escrito en donde manifiesta haber subsanado la demanda como lo ordenó el juez en primera instancia, mediante auto del 4 de abril del 2017.

---

<sup>5</sup> Folios 116-122.

<sup>6</sup> Folio 125-127.

<sup>7</sup> Folios 148-149

<sup>8</sup> Folios 152-153.

En su recurso expresó, que la individualización del acto fue corregida, pero que es un aspecto o criterio objetivo que debe ser estudiado con el fondo del asunto; así mismo, en relación con la cuantía, la misma en el escrito de correcciones, se subsanó, indicando los daños morales, lucro cesante y daños “anti materiales” (sic) cumpliendo lo requerido.

**1.5. CONCESIÓN DEL RECURSO<sup>9</sup>.** El A quo en proveído del 25 de septiembre de 2017, declaró procedente el recurso de apelación interpuesto contra auto que rechazó la demanda

## **2. CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL:**

**2.1. COMPETENCIA.** De conformidad con el artículo 153 de la ley 1437 de 2011 el Tribunal es competente para resolver el recurso de apelación contra los autos susceptibles de este medio de impugnación<sup>10</sup>, proferidos por los Jueces Administrativos en primera instancia

### **2.2. PROBLEMA JURÍDICO.**

Vistos los antecedentes y revisado el expediente, la Sala deberá establecer, *si la demanda que en ejercicio del medio de control y nulidad y restablecimiento del derecho presentó José Ramón Sánchez Páez contra la Nación –Ministerio de Defensa –Policía Nacional, debe ser rechazada o no por no ser corregida en debida forma?*

#### **2.2.1. ANÁLISIS DE LA SALA.**

Revisado el expediente se **confirmará** la decisión de primera instancia, que rechazó la demanda, pero bajo las razones que se pasan a esgrimir.

El control temprano del proceso y en especial de la demanda conforme las reglas procesales de la nueva ritualidad contenciosa administrativa, permite al Juez de lo Contencioso Administrativo adoptar las siguientes posturas: admitir, inadmitir cuando no se cumplan los requisitos formales, remitir la demanda cuando carezca de jurisdicción o competencia<sup>11</sup> y rechazar la demanda de plano bajo las causas del artículo 169 o por no ser corregida previa inadmisión<sup>12</sup>.

En el caso de conocimiento, el A quo al revisar la demanda y en ejercicio del control temprano del proceso, dispuso su inadmisión, señalando al actor las falencias de su

---

<sup>9</sup> Folio 154-155

<sup>10</sup> Artículo 171

<sup>11</sup> Artículo 168

<sup>12</sup> Artículos 169 y 170

libelo a efectos de que fuera corregida la misma so pena de su rechazo, tal como lo dispone el artículo 170 de la Ley 1437 de 2011.

La Sala advierte que la parte actora incumplió con la orden emitida por el Juez, razón por la cual, quedó habilitado el A quo, conforme la norma citada ut supra a disponer el rechazo de la demanda, por no corregir la misma, no siendo suficiente al argumento expresado que *“se aportó escrito, en el cual manifiesta haber subsanado”*.

En efecto, al margen de la discusión del acto sujeto a control, lo cierto es que el demandante no cumplió con la carga de estimar en debida forma la cuantía del proceso, requerimiento que tiene importancia a la hora de establecer la competencia por razón de la misma y guarda relación con la competencia funcional, por lo que no puede ser mirado como un simple formalismo que pueda ser obviado sin mayores consideraciones, máxime cuando de lo expuesto en el libelo demandatorio, no se pueden extraer conclusiones que permitan el Juez, a pesar de la falencia observada determinar la cuantía del proceso, dado el error en que se incurrió al momento de establecer por la parte actora, la debida y razonada estimación de la cuantía.

Es menester señalar que, la competencia siguiendo lo expuesto por el H. Consejo de Estado, *“es la facultad que tiene un juez para ejercer, por autoridad de la ley y en determinado asunto, la jurisdicción que corresponde a la República o como la medida con base en la cual se distribuye la jurisdicción entre las distintas autoridades que la integran y cuya determinación atiende a factores universales que garantizan que el asunto debatido será conocido por el juez más cercano a quienes aspiran a obtener un pronunciamiento de la Rama Judicial del Poder Público”*.

Para efectos de determinar la competencia, se han establecido una serie de criterios orientadores, los cuales han sido denominados tanto por la jurisprudencia como por la doctrina como factores de la competencia, a saber: el objetivo: basado en la naturaleza del proceso y en la cuantía de la pretensión, el subjetivo, que atiende a la calidad de la persona que ha de ser parte dentro del proceso, el funcional: que se determina en razón del principio de las dos instancias, el territorial: a cada juez o tribunal se le asigna una jurisdicción territorial, es decir, un ámbito territorial para desatar los litigios que en ella surjan, y de conexión: cuando en razón de la acumulación de una pretensión a otra, entre las que existe conexión, un juez que no es competente para conocer de ella puede llegar a serlo, por ser competente de la otra<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Al respecto ver, CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION CUARTA Consejero ponente: JUAN ANGEL PALACIO HINCAPIE Bogotá D.C., marzo treinta (30) de dos mil seis (2006) Radicación número: 25000-23-27-000-2001-01341-01(15518) Actor: CORPORACION CLUB EL NOGAL Demandado: DIRECCION DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES INCIDENTE DE NULIDAD - AUTO-

De los anteriores elementos para determinar la competencia, considera necesario esta judicatura resaltar los tocantes al factor objetivo por la cuantía de la pretensión y al factor funcional, ya que, con base en estos se proferirá la decisión dentro del caso de marras.

Tal y como quedó sentado líneas arriba, la cuantía es un criterio fundamental para determinar la competencia de un proceso, la cual se tasa a la fecha de presentación de la demanda; siendo este el momento procesal propicio para que la parte demandante razone adecuadamente el monto de las mismas, con el único fin de establecer, conforme a las reglas de competencia, a qué dispensador de justicia le asiste la facultad de conocer del trámite judicial. Sobre este punto, encontramos que la Ley 1437 de 2011 lo regula específicamente en los artículos 152, 155, 157 y 162 numeral 2 como requisito formal de la demanda, denominado la estimación razonada de la cuantía<sup>14</sup>.

Sobre la estimación razonada de la cuantía como requisito de la demanda y su importancia, se debe señalar, que ello no responde a caprichos e interpretaciones sin fundamento de las partes, sino al justo y racional estipendio de la pretensión, evitando con ello, estipulaciones sobrevaloradas que alteran el normal y real ejercicio de la competencia funcional.

Por ello, la cuantía y su estimación no es un mero requisito formal, sino que posee claros efectos sustanciales, es importante destacar el **factor funcional de la competencia**, el que ha sido definido por la doctrina procesal civil de la siguiente manera:

*“Se tiene así que la determinación de la competencia, en lo que al concepto de instancias se refiere, se realiza mediante el factor funcional, que adscribe a funcionarios diferentes*

---

<sup>14</sup> Sobre el punto, nos enseña la doctrina nacional más connotada, que si bien se refiere al anterior código, igual norma trae la nueva normativa: “Este calificativo de “razonada” implica una exigencia importante en este campo, ya que impide en cierta medida la determinación caprichosa de este factor y con éste la de la competencia.

En otros términos, al imponer esa forma razonada se busca que no sea el querer del actor el que condicione las instancias posibles; y permite, implícitamente, que el juzgador no acate esa determinación si no la estima razonable, para efectos de la competencia, Tampoco obsta lo dicho para que el demandado discuta ese estimativo mediante los recursos que proceden contra el auto admisorio de la demanda.

...

Por eso mismo hoy es inadmisibles en una demanda contencioso administrativa, de las que requieren la determinación de la cuantía para efectos de la competencia, limitarse la parte demandante a señalar, sin más explicaciones, que la cuantía es superior o inferior al valor indicado en la ley. Si así se procediere, el juzgador deberá ordenar la corrección de la demanda.

Si en casos Como los indicados no se señalan elementos de juicio que permitan establecer la cuantía real de lo pretendido y se tramita el proceso, el juzgador tendrá que limitarse a condenar por el monto señalado, sin excederlo.” BETANCUR JARAMILLO, Carlos. Derecho Procesal Administrativo. Medellín: Señal Editora, 2009, p. 249 y 250.

En igual sentido la siguiente doctrina sobre el nuevo código: “La cuantía Debe ser establecida en forma razonada, lo que impone expresión de razones Claras para llegar a su monto.” Más adelante el mismo doctrinante expresa: “La estimación razonada de la cuantía sigue siendo de vital importancia, razón por la cual, en los procesos de restablecimiento Del derecho está prohibido dejar de cumplir este requisito, so pretexto de renunciar al restablecimiento. El razonamiento de la cuantía es la explicación de los valores que se obtendrán con la pretensión, el monto de la suma discutida, según el caso, es decir, es señalar el porqué de un guarismo determinado se estableció Como cuantía de la pretensión.” PALACIO HINCAPIÉ, Juan Ángel. Derecho procesal administrativo. Medellín: Librería Jurídica Sánchez R. LTDA, 2013, p. 193 y 253.

*el conocimiento de los asuntos, partiendo de la base esencial que existen diversos grados jerárquicos dentro de quienes administran justicia.*

*En suma, cuando la ley dispone que un funcionario judicial debe conocer de un proceso en determinada oportunidad, en primera instancia, ora en segunda, bien en única instancia, ya en el trámite propio de la casación (que algunos señalan es una tercera instancia), está asignando la competencia en virtud del factor funcional y es por eso que todo artículo que señala competencia, acude al mismo; así, por ejemplo, cuando el artículo 16 del C. de P.C. dice que los jueces civiles del circuito conocen en primera instancia de determinados asuntos está utilizando este factor, al igual de como lo hacen el 14 y 15 al referirse a la competencia de los jueces civiles municipales en única y en primera instancia.*

*El factor funcional se encuentra también reconocido en los arts. 25 a 27 del C. de P.C., que se refieren a la competencia funcional de la Corte, los Tribunales y los jueces del Circuito, al destacar que procesos conocen los funcionarios encargados de administrar justicia en virtud de dicho factor, aun cuando **se debe resaltar que en ningún caso contempla de manera exclusiva el factor funcional pues siempre actúa coordinadamente con otros, en especial con el objetivo**<sup>15</sup>. (Negrilla de la Sala)*

Se desprende de lo esbozado hasta este punto que, tanto el factor objetivo por cuantía como el factor funcional, son preponderantes al momento de radicar la competencia judicial para determinado asunto; dependiendo el primero del monto de las pretensiones que establezca el demandante en el libelo introductorio y el segundo, de las disposiciones legales que regulen la competencia vertical para determinados asuntos, sin obviar claro está, que este factor se encuentra íntimamente ligado con el objetivo.

En otras palabras, la cuantía y su estimación razonada, son factores importantes para determinar, desde el primer auto que le da paso al proceso, qué juez es el competente para conocer del mismo, por lo que estos aspectos como se indicó, no son meros formalismos (eso sí, si incurrir en excesivo rigor que atente contra el acceso a la administración de la justicia y la tutela judicial efectiva) dado que determinan el juez natural para sustanciar y fallar el litigio, elemento este esencial del debido proceso como derecho y garantía fundamental.

Al respecto, el Consejo de Estado, indica:

*“La importancia de la determinación de la competencia radica en que ésta delimita el conocimiento y decisión que tienen sobre determinado asunto jueces o tribunales. Además, es una garantía vinculada al derecho fundamental del debido proceso, por consiguiente, si la demanda presenta defectos en la definición de la competencia, corresponde al juez como director del proceso valorar todos y cada uno de los elementos de juicio con los cuales cuenta en aras de establecer el juez de conocimiento y de esa manera, garantizar los derechos fundamentales al debido proceso y acceso a la administración de justicia”<sup>16</sup>*

<sup>15</sup> LÓPEZ BLANCO, Hernan Fabio. Instituciones de Derecho Procesal Civil Colombiano, Tomo I, Parte General Undécima Edición. Bogotá: DUPRE Editores, 2012. p. 236 y 237.

<sup>16</sup> CONSEJO DE ESTADO, SECCION SEGUNDA SUBSECCIÓN A. Auto del 8 de septiembre de 2017. Expediente: 25000234200020120087701 (2604-2013). C. P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

Asimismo, en estudio de constitucionalidad, se ha dicho que, “*el legislador también puede establecer cargas procesales para ejercer los derechos y libertades reconocidos en la norma superior, como puede ser el caso del debido proceso y del acceso a la justicia, que implica así mismo el ejercicio de responsabilidades que se pueden consolidar en el ámbito procesal y sustancial. Es válido entonces que en los diversos trámites judiciales, la ley asigne a las partes, a terceros e incluso al juez, obligaciones jurídicas, deberes de conducta o cargas para el ejercicio de los derechos y del acceso a la administración de justicia, que sometidas a los límites constitucionales previamente enunciados, resultan plenamente legítima*”<sup>17</sup>.

La Corte Constitucional ha señalado sobre los deberes y cargas procesales:

*“La jurisprudencia ha distinguido de manera clara entre deberes, obligaciones y cargas procesales, así: “Son deberes procesales aquellos imperativos establecidos por la ley en orden a la adecuada realización del proceso y que miran, unas veces al Juez, otras a las partes y aun a los terceros, y su incumplimiento se sanciona en forma diferente según quien sea la persona llamada a su observancia y la clase de deber omitido; se caracterizan porque emanan, precisamente, de las normas procesales, que son de derecho público, y, por lo tanto, de imperativo cumplimiento. Las obligaciones procesales son, en cambio, aquellas prestaciones de contenido patrimonial impuestas a las partes con ocasión del proceso, como las surgidas de la condena en costas. **En tanto las cargas procesales son aquellas situaciones instituidas por la ley que comportan o demandan una conducta de realización facultativa, normalmente establecida en interés del propio sujeto y cuya omisión trae aparejadas para él consecuencias desfavorables, como la preclusión de una oportunidad o un derecho procesal e inclusive hasta la pérdida del derecho sustancial debatido en el proceso;** las cargas procesales se caracterizan porque el sujeto a quien se las impone la ley conserva la facultad de cumplirlas o no, sin que el Juez o persona alguna pueda compelerlo coercitivamente a ello, todo lo contrario de lo que sucede con las obligaciones; de no, tal omisión le puede acarrear consecuencias desfavorables”*<sup>18</sup>

Cargas procesales que son impuestas por el legislador en ejercicio de su derecho a la libertad configurativa, a quien por la cláusula general de competencia le corresponde regular los procedimientos judiciales y administrativos y que *per se* no implican una limitante al derecho fundamental al acceso a la administración de justicia, pues es plenamente razonable y admisible que la Ley asigne a las personas unas reglas para el ejercicio de sus derechos en el ámbito procesal.

Argumento que se ve reflejado en lo estatuido en el artículo 103 de la Ley 1437 de 2011, cuando sobre el objeto y principios de la jurisdicción contenciosa administrativa, establece en su inciso final que “*quien acuda ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en cumplimiento del deber constitucional de colaboración para el buen funcionamiento de la administración de justicia, estará en la obligación de cumplir con las cargas procesales y probatorias previstas en este Código*”.

---

<sup>17</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C-662 de 2004. M.P. (E) Rodrigo Uprimny Yepes. Igualmente, Sentencia de la Corte Constitucional C-095 de 2001. M.P. José Gregorio Hernández

<sup>18</sup> Sentencia C -279 de 2013.

En tal sentido y como quiera que la parte actora, no corrigió los defectos señalados en el auto inadmisorio de la demanda, se imponía la consecuencia, que no es otra que el rechazo de la demanda, puesto que no asumió la carga de presentar su demanda en forma, sin que ello, implique una vulneración al derecho de acceso a la administración de la justicia.

### **3. DECISIÓN:**

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Sucre, **RESUELVE:**

**PRIMERO: CONFIRMAR**, el auto de fecha 11 de septiembre de 2017 proferido por el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, que rechazó la demanda presentada en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho por el señor **JOSÉ RAMÓN SÁNCHEZ PÁEZ** en contra de la **NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA- POLICÍA NACIONAL**

**SEGUNDO.** Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Juzgado de origen y efectúense las anotaciones pertinentes en el programa informático Justicia Siglo XXI.

Esta providencia se discutió y aprobó conforme consta en Acta N. 020 de la fecha.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**Los Magistrados,**

**CÉSAR ENRIQUE GÓMEZ CÁRDENAS**

**RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY**

**SILVIA ROSA ESCUDERO BARBOZA**