

13-001-33-33-002-2017-00114-01

Cartagena de Indias D. T. y C., diez (10) de octubre de dos mil veinte (2020).

**I. IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, RADICACIÓN Y PARTES INTERVINIENTES.**

<b>Medio de control</b>	Nulidad y restablecimiento del derecho
<b>Radicado</b>	13-001-33-33-002-2017-00114-01
<b>Demandante</b>	Benita Antonia Caicedo de Córdoba
<b>Demandado</b>	Departamento de Bolívar y Ministerio de Educación Nacional- FOMAG
<b>Magistrado Ponente</b>	Edgar Alexi Vásquez Contreras

**II. PRONUNCIAMIENTO**

Procede la Sala a decidir el recurso de apelación interpuesto por la demandada contra la providencia de 26 de julio de 2019, mediante la cual el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Cartagena declaró no probada la excepción de inepta demanda por inexistencia del concepto de violación de las normas presuntamente vulneradas.

**III. ANTECEDENTES**

**3.1. La demanda.**

La señora Benita Antonia Caicedo de Córdoba, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, presentó demanda, mediante apoderado judicial, contra el Departamento de Bolívar y el Ministerio de Educación Nacional- FOMAG, con el fin de que se declare la nulidad del acto administrativo ficto generado por la falta de respuesta a la petición presentada el 28 de octubre de 2013 y, en consecuencia, re ordene a la demandada reliquidar y pagar desde el 9 de mayo de 2003, fecha en que obtuvo el derecho al escalafón 12.

En audiencia inicial celebrada el 26 de julio de 2019, el Juez de primera instancia declaró no probada la excepción de inepta demanda por inexistencia del concepto de violación.



13-001-33-33-002-2017-00114-01

Inconforme con la anterior decisión, el apoderado de la demandante interpuso recurso de apelación, el cual fue concedido en la misma audiencia.

### **3.2. Auto apelado**

En el curso de la audiencia inicial el Juez A – quo declaró no probada la excepción de inepta demanda por inexistencia del concepto de violación con apoyo en los siguientes argumentos:

*“Los requisitos de la demanda de repetición se encuentra en el artículo 142 del CPACA, así: “cuando el Estado haya debido hacer un reconocimiento indemnizatorio con ocasión de una condena, conciliación u otra forma de terminación de conflictos que sean consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa del servidor o ex servidor público o del particular en ejercicio de funciones públicas, la entidad respectiva deberá repetir contra estos por lo pagado. - La pretensión de repetición también podrá intentarse mediante el llamamiento en garantía del servidor o ex servidor público o del particular en ejercicio de funciones públicas, dentro del proceso de responsabilidad contra la entidad pública. - Cuando se ejerza la pretensión autónoma de repetición, el certificado del pagador, tesorero o servidor público que cumpla tales funciones en el cual conste que la entidad realizó el pago será prueba suficiente para iniciar el proceso con pretensión de repetición contra el funcionario responsable del daño”.*

El artículo 162 ibídem establece los requisitos generales de la demanda, y en el numeral 4 señala que cuando se trate de la nulidad de actos administrativo se debe indicar el concepto de la violación.

En este orden de ideas, de una lectura sistemática de la demanda y con el prisma del derecho de acceso a la administración de justicia, se puede apreciar los argumentos por los cuales la accionante estima vulnerada las normas superiores en que debieron fundarse los actos con los cuales fue negado su derecho.

A juicio del despacho, ello satisface el texto de la demanda pues en sí se señala cuáles son las normas en que funda sus pretensiones, y las encuentra suficientes y pertinentes como fundamento de la acción interpuesta.

### **3.3. Recurso de apelación.**

La parte demandada interpuso recurso de apelación contra la decisión anterior, con apoyo en las siguientes razones:

La excepción propuesta consistió en ineptitud de la demanda; es decir, que la demanda contiene irregularidades.

13-001-33-33-002-2017-00114-01

El artículo 162 del CPACA establece el contenido de la demanda, y señala que las pretensiones deben contener fundamentos de derecho. Si bien la demanda no impugna actos administrativos, lo cierto es que las pretensiones deben tener su fundamento de derecho en la demanda, y no es cualquier fundamento de derecho, sino el que guarde relación con las pretensiones.

#### **IV. CONSIDERACIONES**

##### **4.1. Competencia**

Este Tribunal es competente para decidir el recurso en estudio por virtud del artículo 153 del C.P.A.C.A., el cual dispone que los Tribunales Administrativos conocerán en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los jueces administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación o se conceda en un efecto distinto del que corresponda.

##### **4.2. Problema jurídico**

Corresponde a la Sala establecer si en el presente caso se señaló debidamente el concepto de la violación o por el contrario configura la inepta demanda, por no haberse señalado el concepto de violación de las normas presuntamente vulneradas.

##### **4.3. Tesis de la Sala**

La excepción propuesta no se configura porque, respecto de la denominada «ineptitud sustantiva de la demanda», esta Sala advierte que con anterioridad se ha hecho alusión a dicha figura como si se tratara de una excepción previa o causal de rechazo de la demanda y en últimas, como sustento de decisiones inhibitorias, lo cual constituye una imprecisión.

Ello, toda vez que sólo es viable proponer y declarar próspera la excepción previa de «ineptitud de la demanda por la falta de cualquiera de los requisitos formales» o «por la indebida acumulación de pretensiones» y en relación con otras situaciones se debe acudir a las demás excepciones previas previstas en el artículo 97-7 del Código de Procedimiento Civil reproducida en el artículo 100-5 del Código General del Proceso, sin que



13-001-33-33-002-2017-00114-01

haya vocación para realizar una denominación en términos diferentes a los señalados por la ley.

#### **4.4. Caso concreto**

El Código General del Proceso consagra de manera expresa la excepción previa denominada “Ineptitud de la demanda”, encaminada fundamentalmente a que se adecúe la misma a los requisitos de forma que permitan su análisis en sede judicial, so pena de la terminación anticipada del proceso. Esta se da por dos razones: a) por falta de los requisitos formales y b) por indebida acumulación de pretensiones.

El artículo 162 de la Ley 1437 de 2011, establece los requisitos de la demanda así:

**“Artículo 162. Contenido de la demanda.** Toda demanda deberá dirigirse a quien sea competente y contendrá: (...) **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. (...)**”.

El Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección “A”, en providencia de 26 de junio de 2007, al resolver una sentencia dentro de un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, en el cual se solicitaba el reajuste de una pensión, señaló:

“En estas condiciones no comparte la Sala la decisión inhibitoria del a quo por inepta demanda, frente a la petición de reajuste pensional, pues el demandante consignó con claridad los decretos del ejecutivo nacional que contienen las disposiciones que establecen el reajuste adicional del 25%. Y si bien en el concepto de violación no explica las razones de la vulneración de las citadas normas, dicha circunstancia no puede ser óbice para el examen de sus pretensiones.

Es cierto, que el artículo 137 del C.C.A. consagra los requisitos que deben contener las demandas ante la jurisdicción administrativa, entre ellos, “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...”

Sin embargo, debe tenerse cuenta que tal previsión fue objeto de examen por parte de la Corte Constitucional, Tribunal que declaró su exequibilidad condicionada mediante sentencia C-197 del 7 de abril de 1999.

Reza así apartes del fallo de la Corte: “...considera la Corte que el aparte normativo acusado no viola las normas invocadas por el demandante ni ningún otro precepto de la Constitución. No obstante, la norma será



13-001-33-33-002-2017-00114-01

declarada exequible condicionada a que cuando el juez administrativo advierta la violación de un derecho fundamental constitucional de aplicación inmediata, deberá proceder a su protección, aun cuando el actor en la demanda no hubiere cumplido con el requisito tantas veces mencionado, y que cuando dicho juez advierte incompatibilidad entre la Constitución y una norma jurídica deberá aplicar el artículo 4° de la Constitución.

**Pues bien, el reajuste de la pensión es un derecho laboral mínimo, por lo que su reconocimiento desarrolla los derechos a la igualdad y a la vida en condiciones dignas y justas. Acceder al estudio de la pretensión relativa al reajuste pensional atiende al principio mínimo fundamental de la prevalencia de la realidad sobre la forma en materia laboral, contenido en el artículo 53 de la Carta Política** 1.

No era necesario entonces que el Tribunal fundamentara su decisión inhibitoria, prevalido del artículo 137 del Código Contencioso Administrativo, entendido dentro del alcance de exequibilidad condicionada que dictaminó la Corte Constitucional mediante la citada sentencia C-197 de 1999, pues de las voces de la demanda se podía identificar el enfoque de la violación alegada por la parte actora”.

Frente la explicación del concepto de violación, el Consejo de Estado Sección Quinta, en providencia de 19 de marzo de 2019, radicado 11001-03-28-000-2018-00091-00 (ACUMULADO 11001-03- 28-000-2018-00601-00) señaló:

“(…) Es claro que la inepta demanda por falta de invocación normativa y falta de concepto de violación debe analizarse de cara a la carencia absoluta de invocación normativa o de argumentos, o de planteamientos de lo absurdo, o cuando sea evidente o torticeramente incoherente.

Valga aclarar que la insuficiencia normativa o la poquedad del argumento sustento de la violación, es una consideración y predicamento propios de la sentencia de fondo, que en nada se relaciona con el requisito que permite reputar la demanda como apta, por cuanto, la indeterminación de los presupuestos de la censura de violación aparejada con la invocación normativa, en una etapa tan temprana como lo es la audiencia inicial, adelanta en forma preocupante y desnaturaliza la decisión de fondo que caracteriza a la sentencia que permite analizar la situación judicializada a partir de las pruebas recaudadas e incluso invierte el orden del proceso en el que ni siquiera aún se ha fijado el litigio.

La Sala reitera que dentro de las hipótesis que se analizan, solo la ausencia absoluta de invocación normativa y de concepto de violación, e incluso un argumento que se advierta evidente toque en lo absurdo o groseramente incoherente, podrían ingresar el caso a los campos de la ineptitud sustantiva de la demanda por ausencia de invocación normativa y falta de desarrollo argumentativo en el concepto de violación, pero ello no es predicable ni frente a lo precario ni a lo sucinto.



13-001-33-33-002-2017-00114-01

Independientemente, el hecho de que el operador jurídico advierta ab initio que las pretensiones de la demanda posiblemente encontrarán o no prosperidad, no es la puerta para coartar el procedimiento o trámite inobservando las etapas que conforman el debido proceso, es claro que no importa la precariedad del planteamiento, pues mientras la demanda frente al acto administrativo o acto electoral, cuya legalidad pretenda desvirtuarse, se sustente con alguna o algunas normas y se explique el porqué de esa violación, no podrá enervar la competencia del operador jurídico para asumir el estudio, pues debe fallarlo con aquellos presupuestos jurídico-normativos y argumentativos que le han sido judicializados. Distinto es que las pretensiones sean prósperas o no y/o que el concepto de la violación resulte acertado para enervar la presunción de legalidad del acto que se demanda, pues ello es propio de lo que deba analizar el operador al momento del fallo de fondo"

En el presente asunto, la parte demandante alega como normas violadas los artículos 23 de la Constitución Política, 13 y 14 de la Ley 1437 de 2011 y la Resolución No 1325 de 2005 "*Por medio de la cual se ascendió de escalafón a la demandante*"; como concepto de la violación, afirmó, en resumen, que el Departamento de Bolívar, muy a pesar de que es consiente del derecho que tiene; es decir, que al haber subido al escalafón Docente Grado 12, tiene derecho a la reliquidación de su pensión, ha vulnerado sus derechos.

En el presente caso, es evidente que no hay carencia absoluta del concepto de violación, pues el demandante señala unas normas violadas y es clara en afirmar que tiene derecho a la reliquidación de su pensión por haber ascendido de escalafón.

De hecho, el propio demandado, al contestar la demanda se refiere puntualmente a las razones por las que considera que la demandante no tiene derecho a la reliquidación solicitada.

Ello pone de presente que no falta de manera absoluta la enunciación de unos hechos que se consideran irregulares y de unas normas que se estiman violadas.

Por lo anterior, se declara no probada la excepción de inepta demanda por falta del requisito formal del concepto de violación.

En mérito de lo expuesto, se **RESUELVE:**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR**  
**SALA DE DECISIÓN N° 002**  
**AUTO INTERLOCUTORIO No. 0096 / 2020**

**SIGCMA**

13-001-33-33-002-2017-00114-01

**PRIMERO: Confirmar** la providencia de 26 de julio de 2019, mediante la cual el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Cartagena declaró no probada la excepción de inepta demanda.

**SEGUNDO.** En firme esta decisión, remítase el expediente al Juzgado de origen, para que continúe con el trámite del proceso.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**EDGAR ALEXI VASQUEZ CONTRERAS**  
Magistrado