

Cartagena de Indias D.T. y C., diecinueve (19) de febrero de dos mil veintiuno (2021).

I. IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, RADICACIÓN Y PARTES.

Medio de control	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Radicado	13-001-23-33-000-2019-00370-00
Demandante	CBI COLOMBIANA S.A.
Demandado	NACIÓN – MINISTERIO DE TRABAJO
Asunto	RESUELVE EXCEPCIÓN – INEPTA DEMANDA
Magistrado Ponente	LUÍS MIGUEL VILLALOBOS ÁLVAREZ

II. PRONUNCIAMIENTO

Procede el Despacho a resolver de oficio, la excepción de inepta demanda, de conformidad con el artículo 38 de la ley 2080 de 2021, modificatorio del párrafo 2 del artículo 175 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en concordancia con el artículo 35 del Código General del Proceso.

III. ANTECEDENTES

De la demanda

La Sociedad CBI COLOMBIANA S.A., a través de apoderado judicial, presentó demanda en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho en contra del Ministerio de Trabajo, con el fin de que se declare:

A. Pretensión Principal:

1. Se **DECLARE** la nulidad del Acto Administrativo denominado: Resolución No. 1049 del 1 de noviembre de 2018, emitido por el MINISTERIO DEL TRABAJO, por medio del cual el Director Territorial de Bolívar resolvió el recurso de apelación interpuesto por mi representada, en contra de la Resolución No. 539 del 22 de septiembre de 2017, proferida a su vez por la Coordinación del Grupo de Prevención, Inspección, Vigilancia y Control de la Dirección Territorial de Bolívar la cual impuso sanción a CBI

COLOMBIANA S.A., equivalente a cuatrocientos ochenta (480) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

B. Restablecimiento del derecho:

- 2. Que como consecuencia necesaria de la declaratoria de nulidad del acto administrativo Resolución No. 1049 del 1 de noviembre de 2018, referido en la pretensión anterior, se DECLARE que CBI COLOMBIANA S.A., no es responsable de la sanción impuesta por la Coordinación de Prevención, Inspección, Vigilancia y Control del Ministerio de Trabajo, equivalente a cuatrocientos ochenta (480) salarios mínimos legales mensuales vigentes en la medida que NO ha cometido una vulneración de algún derecho del querellante (EDWIN PERTUZ CARREAZO), particularmente lo que tiene que ver con lo dispuesto en el Artículo 26 de la Ley 361 de 1997.*
- 3. Que como consecuencia de las pretensiones anteriores, se REVOQUE la sanción impuesta por el Ministerio del Trabajo a través de la Resolución No. 539 del 22 de septiembre de 2017, equivalente a cuatrocientos ochenta (480) salarios mínimos legales mensuales vigentes.*
(...)

IV. CONSIDERACIONES

1. Competencia para resolver excepciones

De conformidad con el numeral 6 del artículo 180 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 40 de la ley 2080 de 2021, en armonía con el el artículo 38 de la ley 2080 de 2021, modificadorio del parágrafo 2 del artículo 175 del CPACA; y el artículo 35 del Código General del Proceso; es competente el suscrito ponente para resolver la excepción propuesta por la parte demandada.

2. Problema jurídico

Corresponde a esta Corporación, resolver el siguiente problema jurídico:

¿Si en el sub examine se configura la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda, ante la ausencia de la proposición jurídica necesaria para definir la

pretensión de nulidad, al no haberse demandado el acto administrativo mediante el cual el Ministerio del Trabajo impuso una sanción a CBI COLOMBIANA S.A., por violar el artículo 26 de la Ley 361 de 1997, esto es, la Resolución No. 539 del 22 de septiembre de 2017?

Si la respuesta al anterior interrogante es positiva, se declarará probada la excepción de ineptitud de la demanda y como consecuencia se dará por terminado el presente proceso, en caso contrario se continuará con la siguiente etapa, es decir, la audiencia inicial.

3. Tesis

El Despacho declarará probada de oficio la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda en ausencia de la proposición jurídica necesaria para definir de manera adecuada la pretensión de la sociedad actora, y en consecuencia, dará por terminado el proceso.

La anterior tesis se soporta en los argumentos que se expresan a continuación.

4. Marco normativo y jurisprudencial

4.1. Ineptitud de la demanda por proposición jurídica incompleta

Los presupuestos procesales son condiciones de hecho y de derecho, cuya configuración debe darse antes de la admisión de la demanda y que son necesarios para que se pueda constituir válidamente la relación jurídica procesal; permitiendo que dicha relación se adelante de forma normal y culmine con una sentencia de fondo que resuelva la controversia.

El control del cumplimiento de los presupuestos se hace principalmente al momento de la admisión de la demanda; sin embargo, es posible hacerlo en otras etapas, como la contestación de la demanda, por vía de excepción e incluso al momento del fallo (artículo 187 del CPACA).

Uno de esos presupuestos es el de la demanda en forma, el cual consiste en el cumplimiento de los requisitos formales previstos en la ley; para el proceso contencioso, concretamente cuando se ejerzan los medios de control regulados en los artículos 137 y 138, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo reguló su contenido mínimo en los artículos

162 a 163 y, por tanto, para estructurarla de conformidad con las normas legales, es necesario acudir a lo establecido en esas disposiciones, las cuales prevén lo siguiente:

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

(...)

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. (...)”

“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.”

Así las cosas, debe tenerse en cuenta que, para efectos de ejercer el medio de control consagrado en el artículo 138 del CPACA, se hace necesario que, en primera medida, se demande de manera clara el acto o los actos administrativos de los cuales se predica la infracción legal.

Al respecto, el Consejo de Estado en sentencia del 18 de mayo de 2011, Exp. 1282-10, MP Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, expresó lo siguiente:

*“... es claro que en todo caso **debe demandarse el acto administrativo que contiene la manifestación de voluntad de la administración frente a una situación jurídica particular**, junto con aquellas decisiones que en vía gubernativa constituyan una unidad jurídica con el mismo, pues ello compone necesariamente la órbita de decisión del juez frente a una pretensión anulatoria, precisamente por la identidad y unidad de su contenido y de su efectos jurídicos, sin que pueda segmentarse bajo tales condiciones el análisis de legalidad. La inobservancia de lo expuesto vicia sustancialmente el contenido de la pretensión anulatoria en el marco de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, lo que traduce en la configuración de la denominada proposición jurídica incompleta que impide el ejercicio de la capacidad jurídica del juez frente al litigio propuesto, tomando precedente la declaración inhibitoria al respecto. A nivel del petitum la situación en mención*

se suscita en dos casos de ocurrencia alternativa o sumada a saber: i) Cuando el acto acusado torna lógicamente imposible la decisión de fondo debido a una irreparable ruptura de su relación con la causa petendi, o ii) Cuando el acto demandado no es autónomo por encontrarse en una inescindible relación de dependencia con otro u otros no impugnados que determinan su contenido, validez o su eficacia, eventos en los que como se expresó resulta imposible emitir una decisión de fondo para el Juez."

Por otra parte, según las voces del numeral 5° del artículo 100 del CGP, la falta de los requisitos formales de la demanda, conducen a su ineptitud, defecto que impide un pronunciamiento de fondo.

Conforme a lo expuesto en precedencia, procederá la Sala a resolver el problema jurídico planteado.

5. Caso concreto

En el sub examine, la sociedad demandante pretende la declaratoria de nulidad de la Resolución No. 1049 del 1 de noviembre de 2018 expedida por la Dirección Territorial de Bolívar del Ministerio de Trabajo, mediante la cual se resolvió un recurso de apelación interpuesto por la demandante en contra de la Resolución No. 539 del 22 de septiembre de 2017, confirmando dicha decisión; y como consecuencia de lo anterior, a título de restablecimiento del derecho, solicita entre otras, que se declare que CBI Colombia S.A. no es responsable de la sanción impuesta por la Coordinación de Prevención, Inspección, Vigilancia y Control del Ministerio de Trabajo; y que además se revoque dicha sanción impuesta a través de la Resolución No. 539 de 22 de septiembre de 2017.

No obstante, lo anterior, considera el Despacho que no es posible emitir pronunciamiento de fondo en el presente asunto, por cuanto se configura la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda, con fundamento en lo siguiente:

Se encuentra acreditado que mediante Resolución No. 539 del 22 de septiembre de 2017, el Ministerio de Trabajo declaró probada la violación contenida en el artículo 26 de la Ley 361 de 1997 por parte de CBI Colombia S.A. y la sancionó con multa de cuatrocientos ochenta salarios mínimos legales mensuales vigentes (480 SMLMV) (Fl. 45). Posteriormente CBI Colombia S.A., dentro del término legal, interpuso recurso de reposición y en subsidio de

apelación en contra de la anterior Resolución, siendo confirmada la decisión mediante la Resolución No. 1049 del 1 de noviembre de 2018.

Ante lo anterior, precisa la Sala, que al acudir ante esta jurisdicción en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, deberá demandarse el acto administrativo que contiene la manifestación de voluntad de la Administración frente a una situación jurídica particular, es decir, **la que afecta de manera concreta el derecho subjetivo**, junto con aquellas decisiones que en vía gubernativa constituyan una unidad jurídica con el mismo, pues ello compone necesariamente la órbita de decisión del Juez frente a una pretensión anulatoria, precisamente por la **identidad** y unidad de su contenido y de sus **efectos jurídicos**.

Sobre el particular, el artículo 163 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, al referirse a la individualización de las pretensiones, establece lo siguiente:

“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.”

De la norma en cita, se infiere con claridad, que cuando el acto principal que ha de ser objeto de la acción judicial se interpusieron recursos, no será necesario demandar expresamente los actos que resuelvan dichos recursos, pues estos se entenderán demandados. La regla anterior no aplica a la inversa, es decir, si se demandan solo los actos que resuelven los recursos, no se entenderá demandado el acto principal y en ese evento se configura una ineptitud sustantiva de la demanda.

En este orden, la inobservancia de lo expuesto vicia sustancialmente el contenido de la pretensión anulatoria en el marco del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, lo que se traduce en la configuración de la excepción de inepta demanda por indebida individualización del acto acusado que impide el ejercicio de la capacidad decisoria del Juez frente al litigio propuesto, tornando improcedente la resolución de fondo del mismo.



Sobre este tema, ha precisado el H. Consejo de Estado¹, en providencia de fecha 8 de abril de 2016, lo siguiente:

*“(...) Como se sabe, las acciones de impugnación (esto es, la de simple nulidad y la de **nulidad y restablecimiento del derecho**) tienen por objeto que el juez declare la nulidad de actos administrativos (normativos o particulares y concretos) que infrinjan normas de carácter superior o que incurran en los demás vicios a que alude el artículo 137 del CPACA. Pero mientras que el propósito de la acción de nulidad es defender la legalidad, la vigencia del orden jurídico en abstracto, la de restablecimiento del derecho sirve no solo para la defensa del ordenamiento jurídico, sino la reparación o indemnización del derecho subjetivo lesionado por el acto administrativo, según el caso.*

*En ese tipo de procesos, **el acto administrativo es la pieza fundamental. En rigor, el acto no es solo prueba de los hechos que se narran en la demanda de impugnación. El acto es el objeto de la misma pretensión, el objeto del proceso, pues las acciones de nulidad son procesos en los que se juzga un acto que funge como “acusado”. Y eso supone que, ab initio, el juez debe verificar si hay una decisión capaz de haber producido o producir ahora algún efecto general o particular, en el sentido clásico: que la decisión cree, extinga o modifique definitivamente una situación jurídica ora general ora particular.***

Al decidir sobre la admisión de la demanda, el juez tiene competencia para determinar si la acción tiene objeto, esto es, definir si hay un acto administrativo o reglamento susceptible de control judicial. Si no existe acto susceptible de control judicial, pues sobreviene el rechazo de la demanda, tal y como lo dispone el artículo 169-3 de la Ley 1437 de 2011. Pero si la demanda se admite, en la audiencia inicial, el juez puede hacer uso de la facultad de saneamiento para evitar que el proceso culmine con sentencia inhibitoria (artículo 180-536 ib.). Es decir, si, al llegar a la primera audiencia de trámite, el juez advierte que no hay acto administrativo ni reglamento por controlar, bien puede disponer, en aras de la economía procesal, terminar el proceso (...).”

¹ Consejo de Estado –Sección Cuarta, auto del 28 de abril de 2016, C.P. HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS, proferido dentro del proceso No. 25000233700020120032001 (20392)

Analizado lo anterior, es claro para el suscrito ponente que la parte actora, no demandó la totalidad de los actos administrativo que **decidieron de fondo la situación jurídica** particular que afectó de manera concreta su derecho subjetivo, omitiendo en el libelo demandatorio elevar una pretensión anulatoria frente a la Resolución No. 539 del 22 de septiembre de 2017, por la cual el Ministerio del Trabajo declaró probada la violación contenida en el artículo 26 de la Ley 361 de 1997 por parte de CBI Colombia S.A. y la sancionó con multa de cuatrocientos ochenta salarios mínimos legales mensuales vigentes (480 SMLMV); no cumpliéndose de esta manera con lo dispuesto en el artículo 163 del CPACA, que señala que cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo éste se debe individualizar con toda precisión. Y, el artículo 138 *ibídem*, que dispone que *toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho.*

Por lo anterior, no es posible en este caso adelantar análisis de legalidad y decisión anulatoria exclusivamente frente al acto censurado, pues éste constituye una unidad jurídica con el acto administrativo que impuso la sanción que hoy se pretende revocar, el cual se reitera no fue demandado en el asunto de marras.

Así las cosas, el Despacho declarará probada de oficio la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda en ausencia de la proposición jurídica necesaria para definir de manera adecuada la pretensión de la sociedad actora, y en consecuencia, dará por terminado el proceso de la referencia.

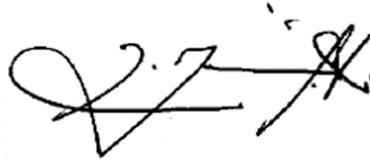
En mérito de lo expuesto, se

RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR probada de oficio la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda por ausencia de la proposición jurídica necesaria para definir de manera adecuada la pretensión de la sociedad actora, y en consecuencia se **DA POR TERMINADO** el presente proceso, conforme a las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Una vez ejecutoriada la presente providencia, **ARCHIVAR** el expediente, previa devolución del remanente, si existiere.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



LUÍS MIGUEL VILLALOBOS ÁLVAREZ
Magistrado