

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA

Santiago de Cali, 7 DE julio /2020

Auto Interlocutorio No. 7 L

**MAGISTRADO PONENTE: RONALD OTTO CEDEÑO BLUME**

MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - LABORAL
EXPEDIENTE:	76147-33-33-002-2016-00479-01
DEMANDANTE:	LUISA FERNANDA MUÑOZ BEDOYA
DEMANDADO:	MUNICIPIO DE EL DOVIO - VALLE DEL CAUCA
ASUNTO	CONFIRMA AUTO

**I. OBJETO DE LA DECISIÓN**

Se procederá a resolver el recurso de apelación propuesto por la parte demandada, contra el auto No. 1518 proferido por el Juzgado Segundo Administrativo Oral de Cartago en la audiencia inicial llevada a cabo el 24 de julio de 2019, mediante la cual se declaró no probada la excepción previa de inepta demanda.

**II. ANTECEDENTES**

En ejercicio del medio de control consagrado en el artículo 138 del CPACA la señora Luisa Fernanda Muñoz Bedoya, demandó al Municipio de el Dovio (V) para que se declare la nulidad del acto administrativo contenido en el Decreto No. 037 del 20 de enero de 2016, por medio del cual se dio por terminado un nombramiento en provisionalidad en el cargo de Técnico Administrativo Oficina Sisben, código 367, Grado 07, que venía ejerciendo.

**III. DE LA PROVIDENCIA APELADA:**

Mediante auto interlocutorio No. 1518 proferido por el Juzgado Segundo Administrativo Oral de Cartago en la audiencia inicial llevada a cabo el 24 de julio de 2019, se declaró no probada la excepción previa de inepta demanda propuesta por la parte demandada Municipio de El Dovio - Valle del Cauca. Los argumentos expuestos fueron los siguientes:

*“Sobre esta excepción previa, el apoderado de la entidad demandada dijo sucintamente que la parte demandante “... en la individualización del acto acusado, el actor debió incluir como demandado el acto administrativo ficto o presunto, originado en el silencio administrativo negativo, ya que la Justicia*



*Contenciosa es ABSOLUTAMENTE ROGADA y ello tiene su lógica, toda vez que si la jurisdicción contenciosa declarará la nulidad del Decreto 037 de 2016, demandado queda con vida jurídica el acto administrativo ficto presunto, que en términos legales, resuelve negativamente el Recurso de Reposición, lo que significa que la desvinculación laboral de la funcionaria, quedaría vigente, legal y en firme y, ante la eficacia del acto administrativo presunto, proveniente del silencio administrativo negativo y ante la falta de integración de la litis, al dejar por fuera de la demanda el acto administrativo ficto o presunto...”*

*“En primer lugar, se precisa que, la excepción previa de ineptitud de la demanda está relacionada con un aspecto eminentemente procesal, esto es, con el cumplimiento de los requisitos formales para la presentación de la demanda o por indebida acumulación de pretensiones.*

*En segundo lugar, la parte demandante busca con el presente proceso, desvirtuar la presunción de legalidad del acto administrativo enjuiciado **Decreto No. 037 del 20 de enero de 2016** proferido por el representante legal del Municipio de El Dovio Valle del Cauca, por medio del cual se dio por terminado un nombramiento en provisionalidad en el cargo de Técnico Administrativo Oficina Sisbén, Código 367, Grado 07, en el que venía ejerciendo la señora LUISA FERNANDA MUÑOZ BEDOYA.*

*Así mismo, según lo establecido en el artículo 163 del CPACA “...Si el acto fue objeto de recurso ante la administración se entenderá demandados los actos que los resolvieron...”*

*Por tanto, este despacho considera que la excepción previa no está llamada a prosperar, por no tener un defecto eminentemente procesal, como quera que no se avizora incumplimiento de los requisitos formales de la demanda en los términos del artículo 621 del CPACA, ni tampoco se observa una indebida acumulación de pretensiones.*

*Por otro lado, el acto administrativo ficto producto del silencio administrativo que resolvería negativamente el recurso de reposición, se entiende demandado en virtud de lo establecido en el artículo 163 del CPACA.*

#### IV. FUNDAMENTOS DEL RECURSO:

El apoderado judicial de la parte demandada, presentó recurso de apelación contra la decisión proferida por el Juzgado Segundo Administrativo Oral de Cartago, argumentado (min 7:36):

*“Tenga en cuenta en primer lugar que el poder conferido por la señora Luisa Fernanda Muñoz al Doctor Abelardo Aristizabal Zuluaga, va orientado única y exclusivamente con el fin de que se declare la nulidad del Decreto 037 de 2016, por medio del cual el señor alcalde da por terminado mi nombramiento en provisionalidad del cargo cargo de Técnico Administrativo Oficina Sisben, código 367, Grado 07 y que como consecuencia de la anterior nulidad, se ordene restablecer mis derechos laborales.*

*Y luego nos vamos al cuerpo de la demanda firma el mandato de su cliente el togado en sus pretensiones solicita la declaratoria de nulidad y restablecimiento del derecho del Decreto 037 de 2016, así entonces, tenemos que con base en eso una vez notificada la señora Luisa Fernanda Muñoz del acto administrativo, el cual se demanda, dentro del término legal, ella interpone recurso de reposición y no fue desatado por el municipio lo cual, si debió ser integrado el acto ficto o*



Radicación : 76147-33-33-002-2016-00479-01  
Medio de control : NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - LBORAL  
Demandante : LUISA FERNANDA MUÑOZ BEDOYA  
Demandado : MUNICIPIO DE EL DOVIO - VALLE

*presunto a la demanda, porque entonces los efectos de la demanda sería un desgaste administrativo o el Despacho decreta la nulidad del Decreto 037 entonces quedaría vivo el acto administrativo ficto o presunto, o si en este momento el municipio decidiera resolver ese recurso negativamente quedaría vivo dicho acto administrativo y al respecto y para evitar un desgaste judicial o un desgaste administrativo el Consejo de Estado ha manifestado “(...)”*

*“Si la jurisdicción de lo contencioso administrativo es una justicia rogada, el a quo debe traer o incluir pretensiones que no fueron inicialmente solicitadas en la demanda, por lo tanto considera que si se incluye la pretensión de decretar la nulidad de un acto ficto o presunto que no fue inicialmente solicitado por la parte actora, estaría usurpando funciones, porque esta es una carga que le compete a la parte actora...”*

**CONSIDERACIONES:**

**5.1. COMPETENCIA**

De conformidad con el inciso 5, numeral 6 del artículo 180 del CPACA, el auto mediante el cual se decidan las excepciones previas es susceptible del recurso de apelación, siendo competente en segunda instancia el Tribunal para desatar el mismo. La norma en comento señala lo siguiente:

*“Art. 180.- Audiencia inicial. Vencido el término de traslado de la demanda o de la de reconvencción según el caso, el juez o magistrado ponente, convocará a una audiencia que se sujetará a las siguientes reglas:*

*(...)*

*6.-Decisión de las excepciones previas.*

*(...)*

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

**5.2. PROBLEMA JURÍDICO**

El asunto que se discute se contrae a establecer:

Corresponde a este Despacho determinar si en el presente asunto se configura la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda, al no demandar el apoderado judicial de la parte demandante la legalidad del acto ficto o presunto que nació del silencio administrativo negativo, por no dar respuesta la entidad demandada al recurso de reposición presentado contra el Decreto 037 de 2016.

**5.3. TESIS DEL DESPACHO**

El Despacho confirmará la decisión apelada, toda vez que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 163 del CPACA, si los actos administrativos demandados fueron objeto de recurso, se entenderán demandados los que los resuelven.

#### 5.4. CASO CONCRETO

De conformidad con el artículo 320<sup>1</sup> del CGP, aplicable por remisión del artículo 306<sup>2</sup> del CPACA, se procederá a resolver el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte demandante, pronunciándose solamente sobre los argumentos expuestos en el recurso interpuesto.

A su turno, el artículo 328 ibídem dispone entre otros aspectos que: *“el juez de segunda instancia 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”*.

Del tenor literal de la norma en cita, concluye el Despacho que la voluntad del legislador es que, en virtud del recurso de apelación el superior estudie y revise la decisión proferida por el *a quo*, pero con una característica especial, y es que dicha instancia se limita a aquellos precisos cargos expuestos por el recurrente al sustentar su inconformidad, los cuales, se encuentran limitados, en virtud de la congruencia, a lo decidido por el juez en primera instancia.

Aclarado lo anterior, se encuentra que el artículo 163 del CPACA determinó que si al individualizar las pretensiones de la demanda se omite relacionar los actos administrativos que resolvieron los recursos, estos se entenderán demandados. De manera textual dispuso:

***“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 recurso ante la administración se entenderá demandados los actos que los resolvieron.***

*“ ”*  
...

Al respecto, sobre un caso similar al de autos el Consejo de Estado<sup>3</sup> concluyó que cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo que fue objeto de recursos, igualmente se entenderán demandados los actos que los resolvieron siendo obligación del juez administrativo interpretar la demanda. De manera textual argumentó:

*“De otro lado, respecto de la Resolución AL-06815 de 2016, se observa que la parte demandante alega que para la fecha de presentación de la demanda, 24 de febrero de 2017, no se había obtenido un pronunciamiento expreso sobre el recurso de reposición presentado el día 29 de agosto de 2016 contra dicha decisión, [...] según*

<sup>1</sup> Artículo 320. Fines de la apelación.

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.

Podrá interponer el recurso la parte a quien le haya sido desfavorable la providencia: respecto del coadyuvante se tendrá en cuenta lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 71.

<sup>2</sup> ARTÍCULO 306. ASPECTOS NO REGULADOS. En los aspectos no contemplados en este Código se seguirá el Código de Procedimiento Civil en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, auto del 21 de febrero de 2019, proceso nro. 25000-23-41-000-2017-00285-01.



Radicación : 76147-33-33-002-2016-00479-01  
Medio de control : NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - LBORAL  
Demandante : LUISA FERNANDA MUÑOZ BEDOYA  
Demandado : MUNICIPIO DE EL DOVIO - VALLE

*la aseveración de la parte demandante y a partir de los documentos que obran en el plenario, se advierte que el liquidador de la entidad demandada omitió al parecer efectuar un pronunciamiento expreso frente al recurso de reposición presentado por la sociedad demandante el día 29 de agosto de 2016 contra la Resolución AL-06815 de 2016, permitiendo la configuración del supuesto fáctico contemplado en el artículo 86 del CPACA. En este orden, vencido el término de dos (2) meses sin obtener una respuesta, le era posible al demandante acudir a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo para demandar la nulidad tanto del acto administrativo recurrido como la del acto administrativo ficto o presunto con el cual se supone que la Administración decidió, en forma adversa, el recurso formulado en sede administrativa, opción que podía ejercer en cualquier tiempo, como quiera que la acción respectiva no se encuentra sometida a término alguno de caducidad conforme lo dispuesto por el literal d) del numeral 1° del artículo 164 del CPACA. Ahora bien, del libelo demandatorio se observa que la sociedad Biotoscana Farma S.A. únicamente formuló el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de las Resoluciones AL-00132, AL-04266 y AL-06815 de 2016, expedidas por el apoderado general de Fiduciaria La Previsora S.A., actuando como liquidador de la Caja de Previsión Social de Comunicaciones "CAPRECOM" EICE en Liquidación; sin embargo, omitió demandar la nulidad del acto administrativo ficto o presunto desfavorable a sus intereses. Sobre el anterior punto, la Sala precisa que dicha omisión no afecta los derechos de defensa y contradicción de la parte demandada dentro del presente asunto, toda vez que el artículo 163 del CPACA establece claramente que, cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo que fue objeto de recursos, igualmente se entenderán demandados los actos que los resolvieron; en ese sentido, a pesar de que la demandante, al formular sus pretensiones, no señaló expresamente que también demandaba el acto ficto o presunto, en atención a lo dispuesto por la citada disposición y a la obligación del juez administrativo de interpretar la demanda, se entiende que contra dicho acto administrativo también se formuló el presente medio de control".*

De lo expuesto, considera el Despacho que el espíritu de la norma anteriormente transcrita, es el de evitar fallos inhibitorios y para que proceda esta presunción, el demandante debe individualizar con toda precisión el acto administrativo y haber interpuesto contra el mismo, los recursos que por ley le corresponden.

En el presente asunto, se observa que el demandante pretende la nulidad del Decreto 037 de 2016, por medio del cual el Alcalde del Municipio de el Dovio - Valle, declaró insubsistente a la señora Luisa Fernanda Muñoz que ocupaba el cargo de Técnico Administrativo Oficina Sisben, Código 367, Grado 07<sup>4</sup>.

Contra dicha decisión, la afectada interpuso el 28 de enero de 2016 recurso de reposición dirigido al Alcalde de el Municipio del Dovio<sup>5</sup>, y ante el silencio de la administración se configuró un acto ficto presunto.

Si bien, el apoderado judicial de la parte demandante no demandó de manera expresa la nulidad del acto ficto o presunto que nació como consecuencia del

<sup>4</sup> Folio 14-15 del expediente.  
<sup>5</sup> Folio 18 del expediente.



silencio administrativo en que incurrió la entidad demandada al no dar repuesta al recurso de reposición interpuesto en contra del Decreto 037 del 2016, también lo es que el artículo 163 del CPACA manifestó, que si el acto demandado fue objeto de recurso, se entiende demandado el acto administrativo que lo resuelve y en el presente caso, el Decreto 037 de 2016 fue objeto de recurso ante la administración.

Por lo expuesto, el Despacho no puede desconocer la disposición contenida en el artículo 163 del CPACA, ya que en procura del debido proceso, el juez debe interpretar la demanda y aplicar la regla dispuesta para evitar fallos inhibitorios, en consecuencia, en el presente asunto no se configuró la excepción previa de ineptitud sustantiva de la demanda, ya que según lo previsto en el artículo 163 del CPACA, se entiende demandada la nulidad del Decreto 037 del 2016 proferido por el Municipio de el Dovio - Valle y del acto ficto o presunto que nació como consecuencia del silencio administrativo negativo al no dar respuesta la entidad demandada al recurso de reposición presentado el 28 de enero de 2016.

En este orden de ideas, y de conformidad con lo expuesto, esta Sala de Decisión, comparte los argumentos expuestos por el a quo, por tanto, se confirmará el auto No. 1518 proferido por el Juzgado Segundo Administrativo Oral de Cartago en la audiencia inicial llevada a cabo el 24 de julio de 2019.

En consecuencia, se;

### RESUELVE

**PRIMERO.- CONFIRMAR** el auto interlocutorio No. 1518 proferido por el Juzgado Segundo Administrativo Oral de Cartago en la audiencia inicial llevada a cabo el 24 de julio de 2019, conforme a las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** En firme la presente decisión, **DEVUÉLVASE** el expediente al Juzgado de origen, para lo de su cargo.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

**RONALD OTTO CEDEÑO BLUME**  
Magistrado