

*República de Colombia*  
*Rama Judicial*



*Tribunal Administrativo del Valle del Cauca*

Santiago de Cali, octubre veintiséis (26) de Dos Mil Veinte (2020).

Auto de sustanciación No. 268

RADICACION: 76001-23-33-007-2018-00157-00  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: MARTA LUCÍA RIOS  
DEMANDADA: NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA -POLICÍA NACIONAL

**OBJETO DE LA DECISIÓN**

Habiéndose fijado fecha para llevar a cabo audiencia inicial de que trata el artículo 180 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, para el día 19 de marzo de 2020, la cual no fue posible realizar debido a la declaratoria de emergencia sanitaria<sup>1</sup> y a la suspensión de términos judiciales ordenados mediante Acuerdo PCSJA20-11517 del 15 de marzo de 2020<sup>2</sup>, expedido por el Consejo Superior de la Judicatura.

El Consejo Superior de la Judicatura expidió el Acuerdo No. PCSJA20-11581 del 27 de junio de 2020<sup>3</sup>, mediante el cual dispuso el levantamiento de la suspensión de términos judiciales a partir del 1 de julio de 2020, se hace necesario continuar con el trámite de las actuaciones en curso. El Gobierno Nacional expidió el Decreto Legislativo No. 806 de 2020<sup>4</sup>, mediante el cual se privilegia el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales, con el propósito de agilizar los procesos judiciales.

El proceso ingresó al despacho para convocar a la audiencia inicial de que trata el artículo 180 del CPACA. Sin embargo, en la medida en que se **propusieron excepciones** por parte de la entidad demandada, se procede a resolverse sobre las mismas en aplicación al artículo 12 del Decreto Legislativo 806 de 2020<sup>5</sup>, procediéndose en

---

<sup>1</sup> Decreto 385 del 12 de marzo de 2020 expedido por el Ministerio de Salud y la Protección Social

<sup>2</sup> Por el cual se adoptan medidas transitorias por motivos de salud pública.

<sup>3</sup> "Por el cual se dictan disposiciones especiales sobre el levantamiento de términos previsto en el Acuerdo PCSJA20-11567 de 2020"

<sup>4</sup> Por el cual se adoptan medida para implementar las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales, agilizar los procesos judiciales y flexibilizar la atención a los usuarios del servicio de justicia, en el marco del Estado de Emergencia Económica, social y Ecológica.

<sup>5</sup> Artículo 12. Resolución de excepciones en la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. De las excepciones presentadas se correrá traslado por el término de tres (3) días en la forma regulada en el artículo 110 del Código General del Proceso, o el que lo sustituya. En este término, la parte demandante podrá pronunciarse sobre ellas y, si fuere el caso, subsanar los defectos anotados en las excepciones previas. Las excepciones previas se formularán y decidirán según lo regulado en los artículos 100, 101 Y

el caso que nos ocupa en los términos del numeral 2 del artículo 101 del Código General del Proceso, el cual señala, *“El juez decidirá sobre las excepciones previas que no requieran la práctica de pruebas, antes de la audiencia inicial, (...)”*, por lo cual el despacho procede a su resolución previo las siguientes consideraciones:

### **ANTECEDENTES**

La señora MARTA LUCÍA RIOS, instaura a través de apoderado judicial demanda de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, contra la NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA- POLICIA NACIONAL - con el fin que se declarará la nulidad de la resolución N° S-2017-060950/ARPRE – GRUPE -1.10 S/F, expedido por la Policía Nacional, pretendiendo el incremento de la pensión de sobrevivientes en el monto señalado en el artículo 161 del Decreto 1212 de 1990.

Mediante Auto Interlocutorio No. 390 de noviembre 20 de 2018 (fls. 35-36 C1) este Despacho admitió el medio de control. La Policía Nacional fue notificada de la demanda, a través de correo electrónico el 8 de febrero de 2019 (fl.39), contestando el 7 de mayo de 2019, (fl.49-53 C1) es decir, dentro del término (fl.62)<sup>6</sup>. Finalmente, se corrió traslado a las excepciones el 23 de octubre de 2019, sin que se presentara escrito describiendo las mismas.

### **CONSIDERACIONES:**

**La Policía Nacional propone la excepción de Ineptitud de la demanda por falta de un minucioso y detallado concepto de la violación,** señalando que el actor se limitó a hacer relación de unas normas y de la jurisprudencia sin explicar jurídicamente en que las viola el acto acusado.

De conformidad con el ordinal 5° del artículo 100 del CGP solo puede declararse probada la excepción previa de “ineptitud de la demanda”, cuando el libelo no cumple cualquiera de los requisitos formales consagrados en los artículos 162 y 166 del CPACA, o en el evento en que exista indebida acumulación de pretensiones.

El Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda Subsección “A” Consejero ponente: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ en la providencia del 1 de agosto de 2016, Radicación número: 08001-23-33-000-2013-00635-01(3403-14) respecto a las razones para que opere la ineptitud sustantiva de la demanda por falta de requisitos formales, señaló:

---

102 del Código General del Proceso. Cuando se requiera la práctica de pruebas a que se refiere el inciso segundo del artículo 101 del citado código, el juzgador las decretará en el auto que cita a la audiencia inicial, y en el curso de esta las practicará. Allí mismo, resolverá las excepciones previas que requirieron pruebas y estén pendientes de decisión. Las excepciones de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta de legitimación en la causa y prescripción extintiva, se tramitarán y decidirán en los términos señalados anteriormente. (...)

<sup>6</sup> Constancia secretarial.

*“(…) El ordenamiento jurídico colombiano<sup>7</sup> 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.*

*En tratándose de la primera modalidad, esta generalmente se fundamenta en los artículos 43, 74 y 87 del CPACA, normas que establecen que las demandas de nulidad y restablecimiento del derecho deben primordialmente dirigirse contra los actos definitivos que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto y/o hacen imposible continuar la actuación, bien porque ya se agotaron los recursos de reposición, apelación o queja o bien porque los actos administrativos demandados quedaron en firme; de igual modo, prospera cuando no se reúnen los requisitos previos exigidos para su estudio de admisibilidad, o, el contenido de la demanda no se ajusta a lo dispuesto en el artículo 161 a 164 y 166 ibidem y demás normas concordantes.*

*En cuanto a la inepta demanda por indebida acumulación de pretensiones, cabe mencionar que esta surge de la inobservancia de presupuestos normativos como los artículos 138<sup>8</sup>, 163<sup>9</sup> y 165<sup>10</sup> del CPACA.*

*De lo expuesto se puede advertir que legalmente no hay vocación para formular una excepción en términos diferentes a los ya señalados cuando lo pretendido sea ponerle fin al medio de control invocado por razones de vicios de forma respecto de la demanda y los actos o actuación enjuiciada, en tanto que tales vicios*

---

<sup>7</sup> Numeral 5 del artículo 100 del Código General del Proceso.

<sup>8</sup> ARTÍCULO 138. NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO. 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; también podrá solicitar que se le repare el daño. La nulidad procederá por las mismas causales establecidas en el inciso segundo del artículo anterior.

Igualmente podrá pretenderse la nulidad del acto administrativo general y pedirse el restablecimiento del derecho directamente violado por este al particular demandante o la reparación del daño causado a dicho particular por el mismo, siempre y cuando la demanda se presente en tiempo, esto es, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su publicación. Si existe un acto intermedio, de ejecución o cumplimiento del acto general, el término anterior se contará a partir de la notificación de aquel.

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> ARTÍCULO 165. ACUMULACIÓN DE PRETENSIONES. En la demanda se podrán acumular pretensiones de nulidad, de nulidad y de restablecimiento del derecho, relativas a contratos y de reparación directa, siempre que sean conexas y concurren los siguientes requisitos:

1. Que el juez sea competente para conocer de todas. No obstante, cuando se acumulen pretensiones de nulidad con cualesquiera otras, será competente para conocer de ellas el juez de la nulidad. Cuando en la demanda se afirme que el daño ha sido causado por la acción u omisión de un agente estatal y de un particular, podrán acumularse tales pretensiones y la Jurisdicción Contencioso Administrativa será competente para su conocimiento y resolución.
2. Que las pretensiones no se excluyan entre sí, salvo que se propongan como principales y subsidiarias.
3. Que no haya operado la caducidad respecto de alguna de ellas.
4. Que todas deban tramitarse por el mismo procedimiento.

encuadran en la de falta de requisitos formales de la demanda, mientras que los demás previstos en el artículo 100 del Código General del Proceso hacen alusión a otros temas relativos a:

- 1) Posibilidad de que el funcionario falle el asunto (falta de jurisdicción o competencia o cláusula compromisoria).
- 2) Falta de vinculación y/o de citación de personas que obligatoriamente deben comparecer al proceso (litisconsortes necesarios o citación de personas que la ley dispone citar).
- 3) Haberse notificado la demanda a persona distinta de la que fue demandada.
- 4) Haberse dado a la demanda el trámite de un proceso diferente al que corresponde.
- 5) Existencia de un proceso diferente sobre el mismo asunto y entre las mismas partes.
- 6) Inexistencia de la persona que cita como demandado o de quien demanda o la incapacidad legal de los mismos.
- 7) No haberse aportado alguna prueba de las que ley exige (núm. 6 ib., que a su vez constituye un requisito de la demanda al tenor del artículo 166 núm. 3 del CPACA)..."

Ahora bien, el artículo 162 del CPACA, establece los requisitos que debe contener toda demanda, entre otros, señala en el numeral 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."

Significa lo anterior que, al demandarse un acto administrativo, la parte actora tiene la carga de indicar las normas que considera vulneradas por el acto acusado, e indicar explícitamente las razones de la supuesta vulneración.

La Corte Constitucional en la Sentencia C-197 de 1999<sup>11</sup>, se pronunció sobre la constitucionalidad del artículo 137 numeral 4, norma que se reprodujo en el numeral 4 del artículo 162 del CPACA, por lo que dicho pronunciamiento aplica para el caso concreto y en el que se señaló lo siguiente:

*"[...] Si el acto administrativo, como expresión de voluntad de la administración que produce efectos jurídicos se presume legal y es ejecutivo y ejecutorio, **le corresponde a quien alega su carencia de legitimidad, motivada por la incompetencia del órgano que lo expidió, la existencia de un vicio de forma, la falsa motivación, la desviación de poder, la violación de la regla de derecho o el desconocimiento del derecho de audiencia y de defensa, la carga procesal de cumplir con las exigencias que prevé la norma acusada.***

*[...]*

**Carece de toda racionalidad que presumiéndose la legalidad del acto tenga el juez administrativo que buscar oficiosamente las**

---

<sup>11</sup> Corte Constitucional, sentencia C-197 de 1999, Magistrado Ponente ANTONIO BARRERA CARBONELL

**posibles causas de nulidad de los actos administrativos**, más aún cuando dicha búsqueda no sólo dispendiosa sino en extremo difícil y a veces imposible de concretar, frente al sinnúmero de disposiciones normativas que regulan la actividad de la administración. **Por lo tanto, no resulta irrazonable, desproporcionado ni innecesario que el legislador haya impuesto al demandante la mencionada obligación, la cual contribuye además a la racional, eficiente y eficaz administración de justicia, si se tiene en cuenta** que el contorno de la decisión del juez administrativo aparece enmarcado dentro de la delimitación de la problemática jurídica a considerar en la sentencia, mediante la determinación de las normas violadas y el concepto de la violación.  
[...]

**No obstante lo anterior, debe advertir la Corte que en virtud del principio de la prevalencia del derecho sustancial, no se debe extremar la aplicación de la norma acusada, al punto tal que se aplique un rigorismo procesal que atente contra dicho principio. En tal virtud, defectos tales como la cita errónea de una disposición legal que por su contenido es fácilmente identificable por el juez, o el concepto de la violación insuficiente pero comprensible, no pueden conducir a desestimar un cargo de nulidad.[...]**". (Resalta la Sala)

Fallo en el que la Corte Constitucional al declarar la exequibilidad de la norma concluyó lo siguiente:

"... 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 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 art. 4 de la Constitución".

Igualmente, el Consejo de Estado en providencia del 25 de abril de 2019 manifestó sobre el asunto lo siguiente:<sup>12</sup>

"(...) Como puede apreciarse, en relación con el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho la exigencia de una carga mínima de argumentación impuesta por el legislador en relación con el concepto de la violación es razonable, pues resultaría desproporcionado exigirle al juez que adivine o desentrañe en cada caso concreto los motivos por los cuales la parte accionante considera que el acto demandado lesiona sus derechos y vulnera el ordenamiento jurídico superior.  
Lo anterior sumado a la presunción de legalidad que reviste a los actos administrativos, en donde le corresponde a la parte accionante

---

<sup>12</sup> SECCIÓN PRIMERA. Radicación número: 25000-23-41-000-2016-01460-01. Consejero ponente: OSWALDO GIRALDO LÓPEZ

por medio de argumentos desvirtuar tal presunción y convencer a la autoridad judicial que el acto demandado efectivamente es ilegal y le causa perjuicios.

Ahora bien, dicha carga argumentativa no se puede interpretar al extremo, en tanto que también está de por medio los principios constitucionales de acceso a la administración de justicia y la prevalencia del derecho sustancial sobre el procesal; luego, para cumplir con la exigencia de la carga argumentativa basta con que la parte actora exponga sus razones y sea clara, independientemente que le asista la razón o no. Para ello, no es necesario exigir que la demanda contenga un acápite titulado concepto de la violación, basta con que, a partir de una lectura de aquélla, se puedan apreciar los argumentos por los cuales el accionante estima vulneradas las normas superiores. (...)”

En esa medida, observa el despacho que en el caso concreto respecto a la solicitud de nulidad del **Oficio No. S-2017-060950/ARPRE-GRUPE-1.10 S/F**, la parte actora invocó las normas que considera violadas -artículos 13, 42 y 48 de la Constitución Política, señalando que no es admisible que la desigualdad material y sustancial señalada en los artículos 161 y 165 literal C del Decreto 1212 de 1990, subsista en el ordenamiento jurídico, y expuso sucintamente los motivos por los cuales estima que las mismas desconocen presuntamente los preceptos de orden constitucional o legal que cita como transgredidos, como es la vulneración del derecho a la igualdad; y por ello, se considera que el accionante en este caso cumple con la carga procesal impuesta por la norma precitada.

En consecuencia, el Despacho, RESUELVE:

DISPONE:

1. Declarar no probada la excepción de inepta demanda por falta de requisitos formales.
2. Notifíquese la presente providencia mediante estado electrónico, en atención a lo dispuesto por el artículo 9º del Decreto 806 de 2020.
3. En firme la presente decisión vuelva el proceso a despacho para continuar con el trámite.

Notifíquese y Cúmplase

  
EDUARDO ANTONIO LUBO BARROS  
Magistrado