

Santiago de Cali, agosto veinticuatro (24) de dos mil veintidós (2.022)

Auto No. 459

EXPEDIENTE	76147-33-33-003-2021-00182-01
MEDIO DE CONTROL	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - LABORAL
DEMANDANTE	CLARA INÉS MURILLO VALENCIA
DEMANDADO	NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA - EJÉRCITO NACIONAL
TEMA	REVOCA PROVIDENCIA QUE DECLARÓ DE OFICIO LA EXCEPCIÓN DE INEPTA DEMANDA POR CARENCIA DE ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA

I. OBJETO DE LA PROVIDENCIA

Procede la Sala a decidir el recurso de apelación formulado por la parte demandante, contra el auto dictado en audiencia inicial del 17 de febrero de 2022 por el Juzgado Tercero Administrativo de Cartago, que declaró de oficio la excepción de inepta demanda por falta de agotamiento de la actuación administrativa, y dio por terminado el proceso.

II. ANTECEDENTES

La señora CLARA INÉS MURILLO VALENCIA a través de apoderado judicial, presentó demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de la NACIÓN -MINISTERIO DE DEFENSA EJÉRCITO NACIONAL, con el fin de que declare la existencia de una relación laboral y como restablecimiento del derecho se reconozcan a su favor todas las prestaciones derivadas de la prestación del servicio.

Mediante auto del 30 de julio de 2021 el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Cartago admitió la demanda, indicando:

La persona de la referencia, actuando a través de apoderada judicial, presentó demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra la Nación- Ministerio de Educación Nacional-Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

Una vez revisada la demanda y sus anexos, se encuentra que reúne los requisitos de los artículos 162 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, modificados por la Ley 2080 del 25 de enero de 2021, en concordancia con el artículo 6° del Decreto 806 de 2020, por lo que será admitida.

Descorrido el traslado de la demanda, se citó a las partes a la celebración de la audiencia inicial prevista en el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011.

El 17 de febrero de 2022 se llevó a cabo la audiencia inicial. Al momento del saneamiento del proceso el juzgado resolvió dar por terminado el proceso bajo las siguientes consideraciones:

“Lo anterior significa, que para llegar a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa invocando el medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, se debe acudir previamente a la administración para que ésta se pronuncie sobre las pretensiones, y de ser el caso, reconozca el derecho reclamado, agotando de esta manera la respectiva actuación administrativa.

Una vez revisado el material probatorio, se observa que no existe copia del derecho de petición o prueba alguna que acredite que el demandante acudió ante la entidad demandada reclamando la existencia de una relación laboral; así mismo en el libelo de la demanda no se individualiza el acto administrativo que pretende ser demandado, conforme las reglas del artículo 163 del C.P.A.C.A. que indica “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”.

Se desprende de lo expuesto, que la actuación administrativa no fue agotada ante el Ministerio de Defensa - Ejército Nacional, razón por la que debe concluirse que el demandante no cumplió, respecto de esta, con el requisito de procedibilidad consagrado en el ordinal 2 del artículo 161 del CPACA, luego no se le otorgó la posibilidad de pronunciarse sobre lo que es objeto de demanda.

En virtud de lo expuesto, el Despacho concluye que en el presente caso se configura la falta de agotamiento de la actuación administrativa por parte de la señora Clara Inés Murillo Valencia frente al Ministerio de Defensa - Ejército Nacional, para obtener el reconocimiento de una relación laboral, impidiendo ello que esta jurisdicción pueda proferir pronunciamiento de fondo sobre el asunto.

Por tal razón, se declara de oficio la excepción de inepta demanda por falta de agotamiento de la actuación administrativa, y se da por terminado el proceso.”

Fundamentos del recurso de apelación (archivo 08 Audiencias expediente digital - SAMAI).

La parte accionante apeló. Dijo presentó la reclamación administrativa ante la entidad demandada y la aportó como anexos de la demanda.

III. CONSIDERACIONES

1. El derecho de acceso a la administración de justicia - decisiones judiciales inhibitorias.

Sobre el derecho de acceso a la administración de justicia de cara a las decisiones judiciales inhibitorias, el Consejo de Estado ha sostenido que:

“El Código Contencioso Administrativo en el artículo 3 consagra como uno de los principios orientadores en materia contenciosa, el de eficacia, el cual tiene como fin que los procedimientos logren su finalidad, removiendo de oficio los obstáculos puramente formales y evitando decisiones inhibitorias.

Al efecto, la Corte Constitucional definió la sentencia inhibitoria como la antítesis de la función judicial, la cual está dirigida a resolver los conflictos que surgen en el seno de la sociedad, pues en aplicación de los artículos 228 y 229 de la Constitución Política los jueces tienen la obligación de adoptar decisiones de fondo en los asuntos materia de proceso; y sólo en casos excepcionales en los que el juez tenga certeza que no hay otra alternativa procederá la inhibición.

Por su parte, esta Subsección ha manifestado que: “[...] cuando un asunto litigioso de cualquier naturaleza es llevado a los estrados judiciales, la regla general es que debe culminar con una decisión fondo (sic), declarando o negando el derecho, y que lo excepcional son las sentencias inhibitorias, con las cuales el derecho queda en indefinición [...]”.

Aunado a lo anterior, es importante precisar que la interpretación de las reglas procesales debe permitir la realización, en la mayor medida posible, del derecho de acceso a la administración de justicia, en sentido material, principio que se encuentra consagrado en el artículo 229 de la Constitución Política y en el artículo 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

En tal sentido, no sobra aclarar que si bien es cierto la interpretación trascrita fue adoptada en el marco de un proceso contencioso administrativo guiado bajo los cánones procesales del Decreto 01 de 1984 - CCA, ello no es óbice para que la misma tenga aplicación en aquellos plenarios que se tramiten bajo el CPACA, toda vez que aquella fue soportada en normas y principios de orden supra legal que cuentan con plena vigencia en el ordenamiento jurídico colombiano.”

2. La ineptitud sustantiva de la demanda.

Sobre la figura de “ineptitud sustantiva de la demanda” el Consejo de Estado ha considerado:

“De tiempo atrás, en múltiples providencias judiciales al igual que en la que es objeto de estudio, se ha hecho alusión a la figura de la “ineptitud sustantiva o sustancial de la demanda” como una excepción previa y/o causal de rechazo de demanda, incluso de

¹ Consejo de Estado - Sentencia del 13 de febrero de 2014. C.P. Gustavo Gómez Aranguren. Número interno: 1338-2011. Actor: Luis Carlos Caicedo. Demandado: Instituto Nacional Penitenciario Y Carcelario - INPEC.

fallos inhibitorios, lo cual -a criterio de esta Sala- constituye actualmente una imprecisión que debe ser superada.

[...]

De lo anterior se advierte que la denominación “ineptitud sustancial o sustantiva” ha tomado diferentes formas, sin embargo, técnicamente ha de señalarse que en la actualidad sólo es viable declarar próspera la que denomina la ley como “inepta demanda por falta de cualquiera de los requisitos formales o por la indebida acumulación de pretensiones”, en las cuales encuadran parte de los supuestos en que se basaba la denominada “ineptitud sustancial o sustantiva”.

b.- Actual regulación procesal sobre la materia

Como se verá a continuación, en la actualidad existen diversos mecanismos procesales a efectos de afrontar las diferentes falencias de orden procesal o sustancial que pueden presentarse en la demanda, a saber.

i- Supuestos que configuran excepciones previas.

En efecto, el ordenamiento jurídico colombiano 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 configura por dos razones:

a) Por falta de los requisitos formales. En este caso prospera la excepción cuando no se reúnen los requisitos relacionados con el contenido y anexos de la demanda regulados en los artículos 162, 163, 166 y 167 del CPACA., en cuanto indican qué debe contener el texto de la misma, cómo se individualizan las pretensiones y los anexos que se deben allegar con ella (salvo los previstos en los ordinales 3. y 4. del artículo 166 ib. que tienen una excepción propia prevista en el ordinal 6. del artículo 100 del CGP).

Pese a ello, hay que advertir que estos requisitos pueden ser subsanados al momento de la reforma de la demanda (Art. 173 del CPACA en concordancia con el ordinal 3. del artículo 101 del CGP), o dentro del término de traslado de la excepción respectiva, al tenor de lo previsto en el párrafo segundo del artículo 175 del CPACA y 101 ordinal 1. del CGP.

b) Por indebida acumulación de pretensiones. Esta modalidad surge por la inobservancia de los presupuestos normativos contenidos en los artículos 138 y 165 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.»³⁰

En resumen, de conformidad con los parámetros normativos de la Ley 1564 de 2012 (CGP) y el CPACA, la excepción de «ineptitud sustantiva de la demanda» se configura solamente por (i) la falta de requisitos formales de la demanda o (ii) la indebida acumulación de pretensiones; en consecuencia, aquellas falencias procesales diferentes de las antes enunciadas encontraran solución en otros mecanismos jurídicos (sean estos: otros medios excepcionales o saneamientos en otras etapas procesales).”

El Honorable Consejo de Estado, en providencia de fecha 21 de abril de 2016, con Ponencia del H. Consejero William Hernández Gómez, explicó que la terminación del proceso debe ser el último recurso pues configura una denegación de justicia para

los ciudadanos, y recordó la multiplicidad de herramientas con que cuenta el funcionario judicial para evitar fallos inhibitorios o la terminación anticipada del proceso sin decisión de fondo por vicios sustanciales o de procedimiento:

"Herramientas procesales frente a los vicios enunciados.

Ahora bien, conforme lo expuesto se evidencia cómo la actual legislación procesal confiere al funcionario judicial diferentes herramientas que permiten superar esos obstáculos de orden procesal o sustancial que pueden dar lugar a lo que otrora se denominaba una ineptitud sustancial de la demanda, que conllevaba al rechazo de la misma, a la formulación y/o decreto de una excepción previa denominada en la forma referida, y/o a fallos inhibitorios. Veamos:

*En efecto, se deberá rechazar la demanda cuando se encuentra que los actos enjuiciados no son susceptibles de control judicial (Art. 169 núm. 3 ib.), causal cuyo sustento se utilizaba antes de la expedición de la Ley 1437 de 2011 como con figuradora de la denominada "Ineptitud sustancial o sustantiva de la demanda"; **1/3 inadmitir la demanda para que se corrijan defectos formales o sustanciales relacionados con las pretensiones ya sea por su indebida formulación o acumulación.** (Art. 170 del CPACA). Bajo esta medida pueden quedar cobijadas entre otras situaciones, las siguientes:*

Si no se aportan anexos requeridos con la demanda.

En caso de que los actos demandados y los que realmente afecten la situación demandada no concuerden, ello en aras de la garantía del acceso a la administración de justicia.

Si se presenta indebida acumulación de pretensiones o indebida formulación del petitum.

Si no se formula concepto de violación de pretensiones de nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho.

Todas estas situaciones, en últimas configuran la excepción previa de ineptitud formal de la demanda.

Si no se demanda toda la actuación generadora de los perjuicios cuya indemnización se persigue, o se presenta indebida individualización del acto demandado, deberán entenderse como enjuiciados todos los actos proferidos en vía de resolución de los recursos dentro de la actuación administrativa, al tenor del artículo 163 ib.

Revocar el auto admisorio luego de formulada la reposición contra el mismo, e inadmitir la demanda con los mismos fines anteriores. Art. 170 y 242 ib.

Si se produce una indebida escogencia de la acción o del medio de control, el funcionario judicial deberá adecuar el trámite correspondiente, aún si se propone como excepción previa, siempre y cuando se cumplan los presupuestos del respectivo medio de control. Art. 171 ib.

También procederá el rechazo, entre otros, cuando luego de inadmitida la misma por falencia y/o carencia de los requisitos formales o acreditación de los previos para

demandar, estos no se subsanen o acrediten y en virtud de esas falencias no sea posible dar trámite al proceso.”

3. Caso concreto.

Verificado el escrito de la demanda se evidencia que la parte accionante no individualizó el acto acusado - expreso o presunto negativo. Además, en efecto no anexó la reclamación administrativa que debió presentar ante la entidad demandada.

Sin embargo, tal como se dejó visto en el acápite precedente, con el propósito de evitar que el proceso se vea frustrado por defectos que conlleven a una decisión inhibitoria, la ley otorga al juez sustanciador mecanismos que permiten sanear esos defectos, entre ellos, la inadmisión de la demanda, que denota una dirección temprana del proceso.

Conforme lo prevé el artículo 170 de la Ley 1437 de 2011 *“Se inadmitirá la demanda que carezca de los requisitos señalados en la ley por auto susceptible de reposición, en el que se expondrán sus defectos, para que el demandante los corrija en el plazo de diez (10) días. Si no lo hiciere se rechazará la demanda.”*

De otra parte, dentro de los requisitos previstos por la ley para que se admita la demanda se encuentra el ejercicio de los recursos obligatorios respecto del acto demandado, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 161 del C.P.A.C.A. el cual dispone que *“La presentación de la demanda se someterá al cumplimiento de requisitos previos en los siguientes casos: (...) 2. Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo particular deberán haberse ejercido y decidido los recursos que de acuerdo con la ley fueren obligatorios”*.

Además, el artículo 163 del CPACA prevé como requisito de la demanda la individualización de las pretensiones, así: *“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.”

Como se ve, los defectos señalados por el juzgado para dar por terminado el proceso en el curso de la audiencia inicial, debieron ser advertidos mediante auto inadmisorio para conceder a la parte accionante la oportunidad procesal de subsanarlos y evitar un rechazo por ineptitud de la demanda que en últimas es un obstáculo para el ejercicio del derecho de acceso material a la administración de justicia y la tutela judicial efectiva, garantizados en los artículos 29 y 229 superiores.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Sala revocará la decisión de rechazo de la demanda, porque los defectos que advirtió el juzgado en la audiencia inicial ameritaban la oportunidad de corrección por el abogado del caso para que aporte la reclamación

² Cita CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEGUNDA SUBSECCIÓN “A” Consejero ponente: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ Bogotá D.C., veintinueve (29) de septiembre de dos mil dieciséis (2016) Radicación número: 52001-23-33-000-2014-00057-01(4126-14). - Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “A”, providencia de 21 de abril de 2016, Consejero Ponente William Hernández Gómez, Rad. 47-001-23-33-000-2013-00171-01, Número interno 1416-2014, actor Humberto Rafael Miranda Correa..

administrativa que debió presentar ante la autoridad administrativa e individualice el acto administrativo que la resolvió negativamente esa reclamación, ya fuera de forma expresa o presunta, conforme fue previsto en el artículo 170 del CPACA.

En razón a lo anterior, el Tribunal Administrativo del Valle, Sala de Decisión,

RESUELVE

PRIMERO: REVOCAR el auto dictado en audiencia inicial del 17 de febrero de 2022 por el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Cartago que rechazó la demanda sin dar la oportunidad al demandado de corregir los defectos formales que señaló como constitutivos de una inepta demanda, de conformidad con las consideraciones expuestas en la parte motiva de la presente providencia.

SEGUNDO: DECLARAR LA NULIDAD de todo lo actuado en el presente proceso a partir del auto admisorio de la demanda inclusive, por pretermitir íntegramente la etapa de inadmisión.

TERCERO: DEVOLVER el expediente al Juzgado de origen, una vez se encuentre en firme esta decisión, para lo de su cargo.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Providencia discutida y aprobada en Sala Virtual de la fecha, según consta en acta que se entrega a la Secretaría de la Corporación por medios virtuales, atendiendo las circunstancias de salubridad pública que se presentan en el país a raíz del COVID-19 y suscrito electrónicamente en la plataforma <http://samairj.consejodeestado.gov.co> en donde se puede corroborar su autenticidad.



ZORANNY CASTILLO OTALORA
Magistrada



ANA MARGOTH CHAMORRO BENAIDES
Magistrada



VÍCTOR ADOLFO HERNÁNDEZ DÍAZ
Magistrado

