

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA

Auto interlocutorio No. _____

Santiago de Cali, treinta (30) de agosto de dos mil veintidós (2022).

MAGISTRADO PONENTE: OSCAR SILVIO NARVÁEZ DAZA

MEDIO DE CONTROL:	Nulidad y restablecimiento del derecho
REFERENCIA:	76147-33-33-001- 2013-00854-01
DEMANDANTE:	Tyrone Alberto Barona Osorno. tabo62@hotmail.com ; fredyarias@yahoo.com
DEMANDADO:	Municipio de Cartago – Valle. notificacionesjudiciales@cartago.gov.co
TEMA:	Niega excepciones previas / Valor probatorio de las copias / Nulidad y restablecimiento del derecho contra actos de carácter general.
DECISIÓN:	Confirma – Niega excepciones

AUTO QUE RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

I. MOTIVO DEL PRONUNCIAMIENTO

Corresponde al Despacho decidir el recurso de apelación formulado por el apoderado de la parte demandada contra el auto interlocutorio No. 071 del 25 de febrero de 2015 proferido en el curso de la audiencia inicial y mediante el cual el Juzgado Primero Administrativo Oral de Descongestión del Circuito de Cartago, decidió las excepciones previas propuestas por la entidad demandada.

II. ANTECEDENTES PROCESALES

2.1. El señor Tyrone Alberto Barona Osorio a través de apoderado judicial y en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho previsto en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), promovió demanda contra el Municipio de Cartago pidiendo la nulidad de los siguientes actos administrativos expedidos por dicha entidad:

- Decreto No. 031 de mayo 30 de 2013 *“Por el cual se establece la planta de empleos públicos de la administración central del Municipio de Cartago (Valle del Cauca) y se dictan otras disposiciones”*.



- Decreto No. 032 de mayo 30 de 2013 *“Por el cual se crean unos cargos en la planta de personal de la administración central del Municipio de Cartago, Valle del Cauca y se dictan otras disposiciones”*.
- Acto administrativo No. CACCI 5440 de mayo 31 de 2013 mediante el cual se comunica al demandante que su empleo ha sido suprimido.

Como consecuencia de la declaratoria de nulidad de los anteriores actos administrativos, solicita se ordene a la demandada, reintegrar al actor en el cargo que venía desempeñando en dicho municipio o en su defecto en uno de igual o mayor categoría y, además, proceda a cancelar los salarios y demás emolumentos laborales que dejó de percibir desde su desvinculación, hasta que se haga efectivo el reintegro¹.

2.2. El Juzgado Primero Administrativo de Descongestión del Circuito de Cartago, impartió el trámite pertinente a la demanda, convocando a la celebración de la audiencia inicial de que trata el artículo 180 del CPACA para febrero 25 de 2015.

III. PROVIDENCIA APELADA

Una vez instalada la audiencia inicial y encontrándose el proceso en etapa de decisión de excepciones previas, el *a quo* profirió el auto interlocutorio No. 071 de febrero 25 de 2015², mediante el cual, resolvió las excepciones previas formuladas por la entidad demandada de forma oportuna.

En efecto, en lo que atañe a las decisiones adoptadas en esa providencia que posteriormente fueron objeto de recurso, el *a quo* se aprestó a resolver la excepción que fue denominada “ineptitud de demanda por falta de cumplimiento de requisitos legales”, la cual hizo consistir la demandada en el hecho de que, con el escrito de demanda no se allegó copia de los actos administrativos demandados y aunque se aportaron algunos documentos en un disco compacto, estos no pueden ser valorados al no saberse de dónde provienen y no poder verificarse su autenticidad.

Sobre esta excepción, el juez de primera instancia consideró que los actos acusados si reposaban en el expediente y aunado a ello pudo ser verificada su fecha de comunicación, incluso en la página web de la entidad demandada.

Por otro lado, en la mencionada providencia se resolvió la excepción que la parte demandada denominó “indebida acumulación de acciones que hace inepta la demanda”, la cual indicaba que los decretos impugnados, al ser de carácter general no podían ser demandados en nulidad y restablecimiento del derecho, sino que debía solicitarse su inaplicación en el caso concreto; excepción que declaró no probada el *quo* al considerar

¹ Folios 3 a 4 del expediente.

² Folio 135 a 139 vuelto del expediente.



que en virtud de lo dispuesto en el artículo 138 del CPACA, los actos administrativos de carácter general también podían ser demandados en nulidad y restablecimiento del derecho, cuando estos afectaran un derecho subjetivo a una persona, caso en el cual, lo que sí se exige es que el medio de control debe ser presentado en un término perentorio, lo cual efectivamente cumplió el demandante.

Finalmente, se explicó en esa providencia que la entidad demandada formuló la excepción que denominó “indebida formulación y acumulación de pretensiones”; la cual argumentaba que la demanda atacaba la legalidad de la totalidad de los actos administrativos contenidos en los Decretos 031 y 032 del 30 de mayo de 2013, cuando los aspectos que en realidad afectaban la situación concreta y laboral del demandante estaban incluidos exclusivamente en los artículos 7 y 2 de dichos decretos, respectivamente. Adicional a ello, la excepción se fundamentó en el hecho de que la comunicación realizada al demandante mediante el Oficio CACCI 5440 de mayo 31 de 2013 constituye un acto de trámite no susceptible de control judicial. Sobre esta excepción, el *a quo*, aunque la relacionó, no emitió pronunciamiento alguno al considerar que su formulación era ambigua.

IV. EL RECURSO Y LA OPOSICIÓN.

Inconforme con la anterior decisión, el apoderado de la parte demandada, interpuso recurso de apelación³, solicitando se revoque la misma, bajo los siguientes argumentos:

4.1. Respecto a la excepción denominada “*ineptitud de la demanda por falta de los requisitos legales*” insistió en el hecho de que, con la demanda no se aportó copia de los actos administrativos demandados, con su respectiva constancia de publicación, comunicación o notificación y aunque con la demanda se acompañó un disco compacto con estos documentos, el mismo no reúne los requisitos del artículo 254 del Código de Procedimiento Civil para ser valorado, esto es, que se trate de copia auténtica o autorizada por el funcionario competente.

4.2. En relación a la excepción que denominó “*falta de acción*”, dijo el recurrente que los actos administrativos demandados contenidos en los Decretos 031 y 032 del 30 de mayo de 2013 ya fueron objeto de control judicial en otro proceso que se tramitó ante el Juzgado Primero Administrativo de Cartago bajo la radicación 76147-33-33-001-2013-003377-00 en el que funge como demandante el señor Jorge Alfredo Bautista y demandado el Municipio de Cartago, proceso en el cual se profirió sentencia del 15 de julio de 2014 en la que se negaron las pretensiones de la demanda y la cual se encuentra debidamente ejecutoriada; razón por la cual, en criterio del recurrente, no es procedente demandar nuevamente y a través de la nulidad y restablecimiento del derecho los mencionados actos administrativos de carácter general.

³ Folios 151 disco compacto (minuto en registro: 00:035:43 a 01:05:00).



4.3. Asimismo, indicó que, respecto a la “*indebida acumulación de acciones que hace inepta la demanda*”, debe tenerse en cuenta que el Consejo de Estado ha señalado que cuando un acto administrativo particular se deriva de uno de carácter general, debe solicitarse la nulidad de aquel y la inaplicación de este, pero no puede solicitarse la nulidad y restablecimiento del derecho de actos particulares y generales al mismo tiempo, pues eso concreta la excepción de inepta demanda; máxime cuando los Decretos 031 y 032 del 30 de mayo de 2013 son de carácter general y sobre ellos debe solicitarse la inaplicación, mas no su nulidad y el consecuente restablecimiento.

4.4. Finalmente, sostuvo el recurrente que, en relación a la excepción de “*indebida formulación y acumulación de pretensiones*” el demandante se limitó a solicitar la nulidad de los Decretos 031 y 032 de mayo 30 de 2013, cuando debió solicitar solamente la nulidad de los artículos 7 y 2 de dichos actos administrativos respectivamente, por ser estos los que contienen lo atinente a su desvinculación del servicio y además, el Oficio CACCI 5440 de mayo 31 de 2013 funge como una mera comunicación que constituye un acto administrativo de trámite no susceptible de control judicial; razones por las que considera que la demanda no está dirigida a atacar las disposiciones que resolvieron la situación particular del demandante.

V. CONSIDERACIONES

5.1. Competencia, procedencia y oportunidad del recurso.

De conformidad con lo establecido en el artículo 153⁴ del CPACA, esta Corporación es competente para conocer del recurso de alzada interpuesto dentro del proceso de la referencia y en virtud de lo dispuesto en el inciso 4° del artículo 180 *ibidem* –antes de ser reformado por la Ley 2080 de 2021– la providencia apelada es susceptible de dicho recurso.

De igual forma, puesto que, la decisión recurrida fue proferida en el trámite de la audiencia inicial y la alzada fue interpuesta y sustentada en esa misma diligencia, considera el Despacho que dicho recurso fue interpuesto oportunamente según lo dispone el numeral 1° del artículo 244 del CPACA⁵.

Aclarado lo anterior, se procede a resolver de fondo el recurso interpuesto.

5.2. Problema jurídico

La controversia jurídica planteada se resuelve respondiendo el siguiente interrogante:

⁴ **Artículo 153.** *Competencia de los tribunales administrativos en segunda instancia.* 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.

⁵ Antes de ser reformado por el artículo 64 de la Ley 2080 de 2021.



- ¿Las excepciones previas formuladas oportunamente y denominadas por la entidad demandada como de “inepta demanda” están llamadas a prosperar en esta causa?

5.3. Tesis de la Sala.

El Despacho considera que la respuesta al anterior interrogante es negativa en la medida que, como se explicará en esta providencia, las excepciones propuestas por la parte de mandada y sobre las cuales recae el recurso de alzada, no encuentran fundamentos jurídicos que les permitan ser prosperas a efectos de enervar el medio de control incoado.

VI. CASO CONCRETO

El Despacho entra a decidir el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte demandada contra el auto interlocutorio No. 071 del 25 de febrero del año 2015, proferido por el Juzgado Primero Administrativo Oral de Descongestión del Circuito de Cartago, que declaró no prosperas las excepciones previas formuladas.

Respecto al primer argumento de inconformidad, destaca el Despacho que a folio 30 del expediente obra disco compacto que fue allegado con la demanda, en el que efectivamente reposa una copia de los Decretos 031 y 032 de mayo 30 de 2013 y a su turno, a folio 13 reposa el oficio CACCI 5440 de mayo 30 de 2013, siendo estos los actos administrativos que fueron demandados; ahora bien, respecto a la falta de autenticidad de dichos documentos, debe decir el Despacho en primer lugar que este no es un aspecto que deba decidirse como excepción previa, ya que ninguna disposición normativa prevé que los actos administrativos cuya legalidad se controvierte, deban ser anexados en copia auténtica; luego entonces, por ese aspecto no podría predicarse una ineptitud de la demanda por ausencia de requisitos formal.

Además de lo anterior, debe tener claro el recurrente que en virtud de lo dispuesto en el artículo 246 del Código General del Proceso (CGP), los documentos allegados en copia tendrán el mismo valor probatorio del original, argumentación que igualmente es acorde con los planteamientos realizados por la Sección Tercera del Consejo de Estado a través de *sentencia de unificación* de agosto 28 de 2013, con ponencia del consejero Enrique Gil Botero, radicación número: 05001-23-31-000-1996-00659-01(25022)⁶; luego entonces, su primer argumento de censura no está llamado a prosperar.

⁶ “Así las cosas, cuando entre en vigencia el acápite correspondiente a la prueba documental, contenida en el C.G.P., se avanzará de manera significativa en la presunción de autenticidad de los documentos, lo que es reflejo del principio de buena fe constitucional; lo anterior, toda vez que de los artículos 243 a 245 del C.G.P., se pueden extraer algunas conclusiones: i) los documentos públicos o privados, emanados de las partes o de terceros, en original o en copia, se presumen auténticos, ii) es posible que las partes los tachén de falsos o los desconozcan, lo que originará que se surta el respectivo trámite de la tacha, iii) los documentos se pueden aportar al proceso en original o en copia, iv) las copias, por regla general, tendrán el mismo valor probatorio que el documento original, salvo disposición especial en contrario, v) cuando se aporta un documento en copia, corresponde a la parte que lo allega indicar –si lo conoce– el lugar donde reposa el original para efectos de realizar el respectivo cotejo, de ser necesario, y vi) las partes pueden solicitar el cotejo de los documentos aportados en copias.



Por otro lado, respecto de la excepción denominada “*falta de acción*”, encuentra el Despacho, según los argumentos que la componen, que más bien se trata de una supuesta *cosa juzgada*, ya que se indica que el Juzgado Primero Administrativo de Cartago en proceso bajo el radicado 76147-33-33-001-2013-003377-00 profirió sentencia de julio 15 de 2014 en la que estudió la legalidad de los Decretos 031 y 032 del 30 de mayo de 2013 decidiendo negar las pretensiones de la demanda; razón por la cual, no puede intentarse nueva demanda en contra de esos mismos actos por ser de carácter general.

Lo primero que dirá el Despacho al respecto, es que, aunque este medio exceptivo no fue resuelto por el *a quo* en la providencia que se cuestiona, si fue oportunamente planteado por la demandada en su debida oportunidad procesal, razón que habilita a esta instancia para decidir sobre ello, máxime, cuando el argumento fue reiterado en el recurso de alzada.

En ese orden de ideas, al analizar el recurso planteado en este aspecto, se tiene que al plenario no se allegó prueba que demuestre que efectivamente existe otro proceso con idénticas connotaciones a este –*identidad de causa, objeto y partes*– del que pueda predicarse la existencia de una cosa juzgada y por otro lado; si en gracia de discusión se tuviese prueba de la existencia de esa demanda en contra de los mismos decretos de carácter general, ello en nada influiría en este proceso, pues debe tenerse en cuenta que el presente medio de control es de carácter subjetivo; esto es, se solicita la nulidad de los Decretos 031 y 032 de mayo 30 de 2013 y el correspondiente restablecimiento del derecho, lo cual es válido según lo dispone el inciso final del artículo 138 del CPACA, a pesar de que se trate de actos de carácter general, por cuanto el actor considera que, aun teniendo esos efectos, están afectando su situación jurídica concreta, estos es, la relación laboral que ostentaba con la demandada.

Luego entonces, los aspectos de inconformidad que se plantean en esta causa frente a los mencionados decretos y la decisión que en otro proceso se haya podido adoptar sobre la legalidad de los mismos, no configuran necesariamente la excepción alegada, pues los cargos de nulidad incluso pueden ser distintos y al tratarse de pretensiones subjetivas que surgen de la expedición de actos de carácter general, deben acreditarse concretamente y sin lugar a dudas los presupuestos que dan lugar a la concreción de una cosa juzgada, circunstancia que, se insiste, no ocurre en esta causa y por ello ese argumento de apelación tampoco está llamado a prosperar.

De igual forma, respecto al argumento de censura, según el cual, los Decretos 031 y 032 del 30 de mayo de 2013 no pueden ser demandados en nulidad y restablecimiento del derecho por ser de carácter general, siendo necesario que sobre ellos se solicite su inaplicación, reitera el Despacho que en virtud de lo dispuesto en el inciso final del

Por consiguiente, el legislador ha efectuado un constructo que busca superar la rigidez y la inflexibilidad de un sistema procesal basado en los formalismos, que distancia a las partes en el proceso, crea costos para los sujetos procesales y, en términos de la teoría económica del derecho, desencadena unas externalidades que inciden de manera negativa en la eficiencia, eficacia y la celeridad de los trámites judiciales.”



artículo 138 del CPACA los actos administrativos de carácter general también pueden ser demandados bajo el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho cuando, como en este asunto, el afectado considere que dicho acto lesiona un derecho subjetivo suyo amparado por una norma jurídica.

Finalmente, no es de recibo el argumento del recurrente, según el cual, el actor debió demandar solamente los artículos 7 y 2 de los Decretos 031 y 032 del 30 de mayo de 2013 respectivamente, en la medida que son estas disposiciones las que lo desvinculan del empleo público, pues como se observa en la demanda, los cargos de nulidad formulados demuestran su inconformidad concreta con la expedición de dichos actos administrativos en términos generales, incluso, aduciendo una falta de competencia y falsa motivación en su creación, luego entonces, es el demandante quien decide en qué forma ejerce el medio de control a emplear, en lo que atañe a los fundamentos de nulidad de los actos, sin que de alguna forma, el juez o la contraparte lo pueda limitar en ese aspecto.

Por las razones expuestas, los fundamentos de la apelación formulada no están llamados a prosperar y por ello, la decisión de primera instancia será confirmada.

VII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Despacho del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca,

RESUELVE

PRIMERO. CONFIRMAR el auto interlocutorio No. 071 del 25 de febrero de 2015, proferido por el Juzgado Primero Administrativo Oral de Descongestión del Circuito de Cartago, según lo expuesto.

SEGUNDO. Ejecutoriada la presente providencia envíese el proceso al juzgado de origen para que continúe el trámite pertinente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

OSCAR SILVIO NARVÁEZ DAZA
Magistrado Ponente
(Firma electrónica SAMAI)