

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA

Santiago de Cali, veinticinco (25) de agosto de dos mil veintidós (2022)

Auto Interlocutorio No. 363

MAGISTRADO PONENTE: OSCAR ALONSO VALERIO NISIMBLAT

MEDIO DE CONTROL	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO (LABORAL)
EXPEDIENTE:	76001-23-33-000-2017-01484-00
DEMANDANTE:	MARIO ALFREDO MORENO FIGUEROA Correo: salcedoarizasociados@gmail.com m.moreno1412@hotmail.com
DEMANDADO:	SENA Correo: eabernal@sena.edu.co efrainbernalbernal@hotmail.com notificacionesjudiciales@sena.edu.co
VINCULADO:	COLPENSIONES Correo: notificacionssl@mejiayasociadosabogados.com secretariageneral@mejiayasociadosabogados.com notificacionesjudiciales@colpensiones.gov.co
ASUNTO	RESUELVE EXCEPCIÓN PREVIA INEPTA DEMANDA POR INDEBIDO AGOTAMIENTO EN SEDE ADMINISTRATIVA

I. OBJETO DE LA DECISIÓN

De conformidad con lo consagrado en el Parágrafo 2º del artículo 175 del CPACA modificado por la Ley 2080 de 2021, se resolverán las excepciones previas que se formulen conforme con los artículos 100,101 y 102 del CGP, así mismo, en su inciso final señala que, las excepciones de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta de legitimación en la causa y prescripción extintiva, se declararán fundadas mediante sentencia anticipada en los términos del artículo 182A.

II. ANTECEDENTES

En ejercicio del medio de control consagrado en el artículo 138 del CPACA y actuando a través de apoderado judicial, el señor MARIO ALFREDO MORENO FIGUEROA solicitó que se declare la nulidad nro. 2-2016-011145 del 5 de diciembre de 2016, mediante la cual el Sena niega el reconocimiento y pago del derecho pensional dispuesto en los decretos 3135 de 1986 y 1848 de 1969.

Como consecuencia de la declaración anterior, pidió que se ordene al Sena reconocer y pagar el derecho pensional por jubilación del demandante.

Mediante auto nro. 21 del 01 de febrero de 2018¹, la demanda fue admitida, la entidad demandada contestó la demanda y propuso excepciones. Posteriormente mediante auto nro. 004 del 17 de febrero de 2021 se vinculó a Colpensiones como litisconsorte

¹ Ver folios 41 a 43 C-1

cuasinesario en el proceso.

III. LAS EXCEPCIONES PROPUESTAS

En el presente asunto, la parte demandada SENA formuló las excepciones denominadas: *“Cobro de lo no debido; Buena fe; Compensación; Prescripción; Caducidad de la acción; Excepción Genérica”*.

Por su parte la entidad vinculada Colpensiones formuló las excepciones de: *“Falta de agotamiento de la vía administrativa; Inexistencia de la obligación y cobro de lo no debido; prescripción; innominada; Buena fe”*

IV. TRASLADO DE LAS EXCEPCIONES

El término de traslado de las excepciones [transcurrió del 28 al 30 de abril de 2021](#), dentro de dicho interregno la parte demandante guardó silencio.

V. CONSIDERACIONES

Régimen aplicable

Al presente asunto, le resultan aplicables las disposiciones procesales vigentes para la fecha del traslado de las excepciones, las cuales corresponden a las contenidas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo modificado por la Ley 2080 del 2021, y las contenidas en el Código General del Proceso, lo anterior de conformidad con lo establecido en el artículo 86 de la Ley 2080 de 2021².

Excepciones previas

Debe señalarse que, de conformidad con lo establecido en el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 40 de la ley 2080 de 2021³, el Juez o Magistrado ponente resolverá las excepciones previas pendientes de resolver.

De conformidad con lo expuesto, es claro que al juez le corresponde decidir sobre las excepciones que tengan el carácter de previas, referidas a aquellas que se encaminen a atacar la forma del proceso, por existir alguna inconsistencia de tipo procedimental en la manera como fue presentada la demanda, sin enervar la pretensión, pero con la posibilidad de dar lugar a la terminación o suspensión del proceso.

Las excepciones previas se encuentran enlistadas en el artículo 100 del Código General del Proceso, aplicable por remisión expresa de los artículos 175 y 306 del CPACA, establece:

² La Ley 2080 de 2021 artículo 86, Artículo 86. Régimen de vigencia y transición normativa. **La presente ley rige a partir de su publicación, con excepción de las normas que modifican las competencias de los juzgados y tribunales administrativos y del Consejo de Estado, las cuales solo se aplicarán respecto de las demandas que se presenten un año después de publicada esta ley.**

(...).

³ Artículo 180. (...)

6. Decisión de excepciones previas pendientes de resolver. <Numeral modificado por el artículo 40 de la Ley 2080 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> El juez o magistrado ponente practicará las pruebas decretadas en el auto de citación a audiencia y decidirá las excepciones previas pendientes de resolver.”

“Artículo 100, Excepciones Previas. Salvo disposición en contrario, el demandado podrá proponer las siguientes excepciones previas dentro del término de traslado de la demanda:

- 1. Falta de jurisdicción o de competencia.*
- 2. Compromiso o cláusula compromisoria.*
- 3. Inexistencia del demandante o del demandado.*
- 4. Incapacidad o indebida representación del demandante o del demandado.*
- 5. Ineptitud de la demanda por falta de los requisitos formales o por indebida acumulación de pretensiones.*
- 6. No haberse presentado prueba de la calidad de heredero, cónyuge o compañero permanente, curador de bienes, administrador de comunidad, albacea y en general de la calidad en que actúe el demandante o se cite al demandado, cuando a ello hubiere lugar.*
- 7. Habérsele dado a la demanda el trámite de un proceso diferente al que corresponde.*
- 8. Pleito pendiente entre las mismas partes y sobre el mismo asunto.*
- 9. No comprender la demanda a todos los litisconsortes necesarios.*
- 10. No haberse ordenado la citación de otras personas que la ley dispone citar.*
- 11. Haberse notificado el auto admisorio de la demanda a persona distinta de la que fue demandada.*

El Consejo de Estado mediante providencia del 20 de mayo de 2021⁴, respecto de las excepciones, precisó:

“Así, entonces, a los aspectos procesales ya destacados se agregó la posibilidad de que, previo a la audiencia inicial, en la misma oportunidad para decidir las excepciones previas, el juez o magistrado declare la terminación del proceso al advertir el incumplimiento de requisitos de procedibilidad. Así mismo, la posibilidad que le asiste al funcionario judicial de emitir sentencia anticipada al encontrar probadas las excepciones referidas en la norma transcrita, de conformidad con lo establecido en el artículo 182A del CPACA⁵.

*En este orden de ideas, la audiencia inicial, **en punto a las excepciones previas**, se redujo a la decisión de aquellas frente a las cuales se decretó alguna prueba, la cual se debe practicar en esta fase del proceso, para posteriormente decidir su vocación de prosperidad, **así como de las que estuvieron pendientes de resolver**. Así quedó dispuesto en el artículo 180, numeral 6º de la Ley 1437 de 2011, una vez modificado por el artículo 40 de la Ley 2080 de 2020:*

(...)

*En suma, **lo que se pretende a través de estas modificaciones procedimentales es dotar de mayor agilidad y eficiencia a la jurisdicción contenciosa administrativa, permitiéndole al juez o magistrado sustanciador emitir un pronunciamiento de fondo sobre las excepciones previas y mixtas**, antes de la audiencia inicial, con el fin de que dicho instituto procesal no genere dilaciones en otras etapas del proceso, como sucedía bajo el esquema tradicional contemplado en el CPACA, en el que el normal desarrollo de la audiencia inicial podía verse interrumpido por dichos mecanismos exceptivos, y así evitar la realización de actuaciones procesales que no resultan estrictamente necesarias”.* (negritas del Tribunal).

La doctrina ha entendido por excepción todo medio de defensa que proponga el demandado

⁴ Consejo de Estado, Sección Quinta. Consejero Ponente: Luis Alberto Álvarez Parra. Bogotá, D.C., veinte (20) de mayo de dos mil veintiuno (2021). Radicación número: 11001-03-28-000-2020-00059-00 (2020-00061-00) (2020-00062-00) (2020-00063-00) (2020-00064-00)(2020-00065-00) (2020-00066-00) (2020-00067-00).

⁵ “ARTÍCULO 182A. SENTENCIA ANTICIPADA. <Artículo adicionado por el artículo 42 de la Ley 2080 de 2021. Se podrá dictar sentencia anticipada:

(...)

3. En cualquier estado del proceso, cuando el juzgador encuentre probada la cosa juzgada, la caducidad, la transacción, la conciliación, la falta manifiesta de legitimación en la causa y la prescripción extintiva”.

frente a las pretensiones de la parte actora. Las excepciones se clasifican así: (i) excepciones previas o dilatorias, que buscan determinar que la demanda carece de requisitos para su admisibilidad; (ii) excepciones de fondo, perentorias o de mérito, que buscan destruir el derecho pretendido, por lo que generalmente no están en el derecho procesal sino en el derecho sustantivo y (iii) excepciones mixtas, que son aquellas que tienen naturaleza de excepción previa pero sus efectos son de excepción perentoria, toda vez que paralizan el proceso en forma definitiva, como ocurre con la caducidad, transacción, conciliación, prescripción y cosa juzgada⁶.

Las entidades demandadas formularon las excepciones: “*Cobro de lo no debido; Buena fe; Compensación; Prescripción; Caducidad de la acción; Excepción Genérica; Inexistencia de la obligación y cobro de lo no debido; prescripción; innominada; Buena fe*”, las cuales no se encuentran enlistadas por el artículo 100 ibídem, para ser consideradas como unas excepciones previas que deban ser resueltas en este estadio procesal, pues las mismas no atacan aspectos formales del proceso, sino que por el contrario dichas excepciones se confunden con el fondo de la controversia, por lo que no se hará ningún pronunciamiento en relación con estas.

De otro lado y frente a la excepción denominada “*Falta de agotamiento de la vía administrativa*”, la entidad vinculada (Colpensiones) argumenta que no obra prueba en el expediente pensional ni en la demanda, que acredite que el demandante haya solicitado ante la Administradora Colombiana de Pensiones, el reconocimiento y pago de una pensión de vejez (jubilación), por lo no agotó vía administrativa ante la entidad, resaltando que el 09 de noviembre de 2016, solicito ante el Sena el reconocimiento y pago de la pensión de jubilación siendo resuelta de manera negativa.

Para resolver, es preciso indicar que el numeral 5° del artículo 100 del CGP, consagra de manera expresa la excepción previa denominada “*ineptitud de la demanda*”. En tal sentido, esta excepción se entendería encaminada fundamentalmente a que se adecúe la demanda a los requisitos de forma que permitan su análisis en sede judicial, so pena de la terminación anticipada del proceso.

Al respecto debe indicarse que el Consejo de Estado, en providencia del 12 de julio de 2016, manifestó lo siguiente:

“(…) Sobre las excepciones mixtas no existe controversia alguna, puesto que su prosperidad a todas luces pone fin al proceso; por el contrario, las excepciones previas, como se dejó visto en precedencia, tienden a evitar nulidades y enderezar el proceso, luego entonces terminarlo ante su eventual prosperidad, soslayaría la esencia para las que fueron creadas. De conformidad con lo anterior, debe reiterarse, que las excepciones previas por regla general no tiene la virtud de terminar el proceso, pues son susceptibles de ser saneadas por el juez de instancia dentro del trámite del mismo, ya sea al momento de admitir la demanda o en el curso de la audiencia inicial, en cualquiera de sus etapas, todo con el fin de evitar fallo inhibitorios y propender por una justicia material (…).”⁷

Puede decirse entonces, que la finalidad de las excepciones previas, es la de conjurar vicios formales en procura de evitar decisiones inhibitorias o, dada la entidad de las falencias impedir que continúe el curso del proceso, ya que no sería posible, ante su existencia, llegar

⁶ López Blanco, Hernán Fabio. *Procedimiento Civil*, Tomo I. Dupré Editores. Novena Edición. Bogotá. 2007.

⁷ Consejo de Estado-Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Tercera- Subsección A. Consejero Ponente: Hernán Andrade Rincon, providencia del 12 de julio de 2016. Radicación número: 25000-23-36-000-2015-00513-01 (56806).

a una sentencia por sustracción de materia.

En el caso que nos ocupa, la controversia gira en torno a la falta de requisito de procedibilidad, la cual, conforme a los argumentos expuestos por la entidad demandada, se entiende que hace referencia a la excepción previa de ineptitud de la demanda por falta de uno de los requisitos formales.

En tal razón, debe precisarse que dicha excepción se configura por dos razones:

- 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 161, 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.
- Por indebida acumulación de pretensiones: esta modalidad surge por la inobservancia de los presupuestos normativos contenidos en los artículos 137, 138, 140, 141 y 165 *ibidem*.

Cabe entonces, poner de presente que el artículo 161 del CPACA exige como presupuesto de la presentación de la demanda, el haber ejercido los recursos que fueren obligatorios, tratándose entonces de un requisito de procedibilidad necesario para acudir ante esta jurisdicción el cual, lejos de ser una mera exigencia formal del derecho de acción, es un presupuesto que permite a la administración efectuar un pronunciamiento previo para ser llevado a juicio y que como tal le genera confianza legítima de que por razones no discutidas no va a ser sorprendida.

El agotamiento de este requisito no sólo comprende el ejercicio de los recursos que, frente a la decisión adoptada por la administración sean procedentes y obligatorios, sino que también se hace necesario que la persona que acude a ella, exprese con tal claridad el objeto de su reclamación, en tanto, lo que se quiera evitar es que, con posterioridad, se inicien procesos respecto de situaciones o circunstancias que no hubieren sido planteadas ante la administración previamente.

Ahora bien, frente al caso particular tenemos que el Consejo de Estado ha manifestado lo siguiente:

“(...) Agotamiento de la actuación administrativa como requisito de procedibilidad para interponer el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho

La demanda ha sido entendida como el instrumento o el mecanismo a través del cual las personas ejercen su derecho de acción, es decir, la posibilidad de acudir ante la jurisdicción en procura de sus intereses, con el fin de obtener una decisión de fondo, de ahí que uno de los presupuestos procesales para proferir una sentencia en una demanda que se instauró en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho -excepto si la demanda proviene de la misma Administración o el acto administrativo se produjo a través de medios ilegales o fraudulentos-, sea la reclamación previa ante la autoridad competente del derecho que se considere quebrantado.

Para tal efecto, se tiene que el artículo 161 del CPACA estableció los requisitos que deben cumplirse con la presentación de la demanda ante el juez administrativo, en especial en lo que atañe al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

(...)

Lo anterior nos indica que el legislador consagró la denominada actuación administrativa como un presupuesto procesal de carácter obligatorio para quien pretenda demandar un acto administrativo de contenido particular y concreto ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

En consecuencia, el ciudadano debe, antes de instaurar el referido medio de control, solicitar el reconocimiento del derecho ante la Administración si esta no se ha pronunciado oficiosamente⁸ y, de haberlo hecho, debatir la validez del acto ante la misma; lo cual se materializa a través de la interposición de recursos que la ley reviste de obligatoriedad. Con ello lo que se pretende es que esta revise los argumentos fácticos y jurídicos que conllevaron a expedir la decisión, y si es del caso, la revoque, modifique o aclare.

Bajo las consideraciones expuestas, es diáfano que el agotamiento de la actuación administrativa constituye:

- I) Una garantía de los derechos al debido proceso y defensa de los ciudadanos frente al actuar de la Administración, puesto que les permite debatir sus decisiones;*
- II) Una oportunidad para que la Administración reevalúe sus actos administrativos y corrija las equivocaciones contenidas en estos, y;*
- III) Un presupuesto procesal para presentar la demanda a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho. (...)”⁹*

De otra parte, frente al artículo 161 del CPACA tenemos que: “(...) Este artículo, prevé únicamente como requisito previo para demandar, que frente al acto particular se hayan ejercido y decidido los recursos que de acuerdo con la ley fueren obligatorios.

En consecuencia, en el CPACA sólo se consagró como requisito de procedibilidad, que el interesado acredite que frente al acto que demanda se presentó el recurso de apelación¹⁰ cuando a ello hubiere lugar, situación que se le denomina actuación administrativa.

Ahora, debe señalarse que si bien con la Ley 1437 de 2011, desapareció el concepto de vía gubernativa, ello no quiere decir que no subsista la obligación de pedir ante la Administración el derecho que eventualmente se reclamará en vía judicial, es decir, no se ha eliminado ese requisito, pues es claro que cuando se pretenda el reconocimiento de un derecho ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, este se hace a través de la solicitud de nulidad del acto que creó, modificó o extinguió una situación jurídica para el demandante y su consecuente restablecimiento, concepto que se ha reconocido como el principio de la decisión previa.(...)”¹¹

De conformidad con lo anterior, debe indicarse que frente a Colpensiones efectivamente dentro del material probatorio no se avizoro que el demandante haya recurrido ante la entidad para solicitar el reconocimiento pensional, como mucho menos hubo alguna materialización de la expresión de la voluntad de la administración en cuanto a este punto, pues incluso la misma entidad demandada (SENA) en su acto administrativo nro. 2-2016-011145 del 5 de diciembre de 2016 le indicó lo siguiente: “(...) En conclusión, al no cumplir el funcionario el señor Mario Alfredo Moreno Figueroa, con los requisitos señalados en las normas hasta antes del 18 de diciembre de 2009, fecha que esta entidad tenía competencia para el reconocimiento de pensión de jubilación, resulta improcedente el reconocimiento y pago de la pensión por jubilación solicitada, por lo que deberá adelantar la solicitud de su pensión de vejez una

⁸ Según el artículo 4 del CPACA, la actuación administrativa puede iniciar: i) por quienes ejerciten el derecho de petición, en interés general; ii) por quienes ejerciten el derecho de petición, en interés particular; iii) por quienes obren en cumplimiento de una obligación o deber legal, y; iv) por las autoridades, oficiosamente.

⁹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Segunda – Subsección A. Consejero ponente: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ. Providencia del 6 de mayo de 2021. Radicación número: 25000-23-42-000-2014-04192-01(5602-18)
Actor: CONSUELO MARIETA PINEDA LOZADA. Demandado: MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO.

¹⁰ Ello por cuanto en atención al apartado final del artículo 76 del CPACA, se concluye que el recurso de apelación es el único de carácter obligatorio, así:

«[...] **ARTÍCULO 76. OPORTUNIDAD Y PRESENTACIÓN.** [...] El recurso de apelación podrá interponerse directamente, o como subsidiario del de reposición y cuando proceda será obligatorio para acceder a la jurisdicción.

Los recursos de reposición y de queja no serán obligatorios. [...]»

¹¹ Al respecto ver Sentencia de 26 de abril de 2018, Consejo de Sección Segunda, Subsección A, radicación 52001-23-33-004-2014-00276 (3164-2015).



vez reúna los requisitos ante la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones, para lo cual el grupo de pensiones se encuentra presta a colaborar en su gestión ante dicha entidad.”¹²

En ese orden de ideas, tenemos que en el presente caso la parte demandante tuvo oportunidad para acudir ante Colpensiones con el fin de solicitar el reconocimiento y pago de su pensión; sin embargo, con la demanda no fue aportada prueba alguna de haberse agotado tal requisito de procedibilidad, que como ya se indicó le permite a la entidad demandada manifestarse frente a su solicitud antes de acudir a la jurisdicción.

Al no existir entonces un acto administrativo frente al cual cuestionar su legalidad en cuanto al reconocimiento pensional sobre Colpensiones, tampoco se configura la posibilidad que el demandante hubiese podido recurrirlo ante el juez administrativo, pues en ningún momento se efectuó alguna reclamación legítima por parte del demandante que permitiere estudiar la procedencia del derecho, primero en sede administrativa y luego ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Así las cosas, se advierte que efectivamente como lo alega la parte vinculada (Colpensiones), en el caso sub judice, no se cumple con los presupuestos necesarios para acceder a la jurisdicción contenciosa administrativa frente a Colpensiones, pues evidentemente no existe en el plenario una reclamación administrativa previa respecto al reconocimiento y pago de la pensión, por parte de la entidad¹³, encontrándose de esta manera configurada la excepción de inepta demanda por falta de reclamación previa en sede administrativa respecto a Colpensiones.

En mérito de lo expuesto, se

R E S U E L V E:

PRIMERO: DECLARAR PROBADA LA EXCEPCION DE INEPTA DEMANDA POR FALTA DE RECLACIÓN PREVIA EN SEDE ADMINISTRATIVA FRENTE A COLPENSIONES, de conformidad con la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: RECONOCER personería para actuar como apoderado sustituto al abogado Diego Fernando Caicedo Trochez, identificado con cédula de ciudadanía nro. 1.113.624.533 de Palmira y T.P. nro. 183.181 del CSJ en representación judicial de Colpensiones, conforme a los términos y para los fines del [poder](#) a él conferido, de conformidad con el artículo 74 del CGP.

TERCERO: En firme esta providencia, continúese con el trámite respectivo.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

¹² Folios 16 a 18 C-1

¹³ Artículo 175 del CPACA. “(...) Párrafo 2°. Modificado por la Ley 2080 de 2021 art. 38. (...) **Antes de la audiencia inicial, en la misma oportunidad para decidir las excepciones previas, se declarará la terminación del proceso cuando se advierta el incumplimiento de requisitos de procedibilidad (...)**” (Negrilla fuera de texto).

Radicación
Medio de control
Demandante
Demandado

: 76001-23-33-010-2017-01484-00
: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO (OTROS)
: MARIO ALFREDO MORENO FIGUEROA
: SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE - SENA



(Firmado electrónicamente)
OSCAR ALONSO VALERO NISIMBLAT
Magistrado