

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ  
SALA DE DECISIÓN No. 1

Magistrado Ponente: **Dr. FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA**

Tunja, 28 ABR 2016

**REFERENCIAS**

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: MARÍA LUISA PARADA CORDERO  
DEMANDADO: DEPARTAMENTO DE BOYACÁ – SECRETARÍA DE EDUCACIÓN  
RADICACIÓN: 15001 33 33 010 2014 00190 01

=====  
Procede la Sala a resolver el recurso de apelación formulado por la apoderada del DEPARTAMENTO DE BOYACÁ, contra el auto que declaró no probadas la excepciones propuestas a título de *"Falta de agotamiento de la vía gubernativa"* e *"Ineptitud de la demanda y/o caducidad de la acción"*, proferido por el Juzgado Décimo Administrativo del Circuito Judicial de Tunja, en audiencia inicial celebrada el 30 de noviembre de 2015.

**I. ANTECEDENTES**

**1. La demanda** (Fls. 1-12)

A través de apoderado judicial, la señora María Luisa Parada Cordero interpuso demanda con pretensión de nulidad y restablecimiento del derecho en contra del Departamento de Boyacá – Secretaría de Educación, solicitando la nulidad del acto administrativo ficto o presunto por medio del cual se le negó el pago de la bonificación del 15% solicitado mediante requerimiento No. 2012PQR42960 del 08 de noviembre de 2012, a que tendría derecho por haber laborado durante los años 2005, 2006, 2007 y

2008 como docente en zona rural de difícil acceso, reconocida así mediante Decreto 1171 del 10 de abril de 2004 expedido por el Ministerio de Educación Nacional. A título de restablecimiento del derecho, solicitó el reconocimiento, liquidación y pago de la referida bonificación.

## **2. Providencia impugnada** (Fl. 141)

El Juzgado Décimo Administrativo del Circuito Judicial de Tunja, en audiencia inicial celebrada el día 30 de noviembre de 2015 dentro del medio de control de la referencia, declaró no configuradas las excepciones propuestas a título de *falta de agotamiento de la vía gubernativa e ineptitud de la demanda y/o caducidad de la acción*.

Frente a la primera de ellas, señaló que esta no es una excepción propiamente dicha, porque no determina circunstancias impeditivas, extensivas o modificativas del derecho que se reclama y se constituye como una razón de oposición a la demanda, que será objeto de estudio en momento posterior.

Frente a la segunda excepción, el A quo estimó que la respuesta proferida por la demandada mediante Oficio 1.2.1.382012PQR-2960, no puede ser tenida como una respuesta que resuelva de fondo la petición de la demandante. Razón por la cual, determinó que en el sub examine se configuró acto administrativo ficto o presunto, producto del silencio administrativo en que incurrió la demandada, y que en todo caso, dicho acto puede ser demandado en cualquier tiempo, conforme lo establece el artículo 164-1 del CPACA.

## **3. Recurso de apelación** (CD FI 143- Min. 05:26-14:23)

La apoderada de la parte demandada interpuso recurso de apelación contra la decisión que declaró no probadas las excepciones de ineptitud de la demanda y/o caducidad de la acción y falta de agotamiento de la vía gubernativa, exponiendo principalmente los siguientes argumentos:

- No es cierto que exista acto ficto o presunto en relación con la petición de la demandante, toda vez que mediante oficio No. 1.2.1.38.2012PQR42960, el Departamento de Boyacá dio respuesta al requerimiento presentado por el apoderado judicial de la demandante bajo el radicado No. 2012 PQR 42960, por medio del cual solicitó la certificación de los extremos laborales para el pago del estímulo del 15% por laborar como docente en zonas rurales de difícil acceso.

- En la anterior respuesta se le informó a la demandante sobre la imposibilidad de resolver su petición, toda vez que su apoderado judicial no contaba con poder otorgado en debida forma para elevar la referida solicitud.
- Conforme a los pronunciamientos emanados por el Tribunal Administrativo de Boyacá, en el presente caso puede concluirse que no existe agotamiento de la vía gubernativa en relación a la petición de reconocimiento y pago de la pretendida bonificación por parte de la demandante, pues lo que en efecto solicitó, fue la certificación de los extremos laborales para el pago de tal emolumento, y no su reconocimiento y pago.

## II. CONSIDERACIONES

En el escrito de contestación de la demanda (Fls. 51-54), la apoderada del Departamento de Boyacá propuso como excepciones las que denominó: "*Falta de agotamiento de la vía gubernativa e Ineptitud de la demanda y/o caducidad de la acción*", las cuales, de conformidad con el artículo 100 del CGP y 180 del CPACA, serán estudiadas por la sala como CADUCIDAD e INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA POR FALTA DE AGOTAMIENTO DE LA VÍA ADMINISTRATIVA.

La Sala **CONFIRMARÁ** la decisión que declaró configurada la excepción de caducidad, **REVOCARÁ** la referente a la excepción de falta de agotamiento de la vía gubernativa y dispondrá la terminación del proceso. Para tales efectos, se abordará el problema jurídico y el caso concreto frente a las excepciones propuestas.

### Problema jurídico

Se contrae a determinar, en primer lugar, si en el caso concreto se encuentra configurada la excepción de caducidad del medio de control. De encontrarse probada, la Sala se abstendrá de pronunciarse frente a la ineptitud sustantiva de la demanda; de lo contrario, procederá a realizar el estudio de la misma.

### 1. EXCEPCIÓN DE CADUCIDAD

Como bien lo manifiesta la doctrina, *el concepto de caducidad encuentra su origen en los plazos establecidos por la ley o la*

*voluntad de los contratantes para ejercer determinado derecho*<sup>1</sup>. Lo que implica, que por el transcurso del tiempo al no ejercerse oportunamente acción judicial frente al derecho que reclama de la administración de justicia, sea entendida ésta institución jurídica como *el fenómeno procesal que implica una sanción para el demandante descuidado, y que tiene como consecuencia la terminación de la instancia*<sup>2</sup>.

Se ha dicho que la caducidad de la acción es una institución de estirpe eminentemente procesal. Ella implica la extinción del derecho de acción cuando se ha dejado transcurrir el plazo que en uso de la potestad de configuración legislativa, ha sido fijado por el legislador y no se ha acudido a través de la acción a reclamar de la jurisdicción la resolución de una controversia. Tradicionalmente, el fenómeno de la caducidad se ha considerado como una sanción a la pretermisión del titular del derecho, pues con ella se presume que ha desistido o abandonado su interés para acudir al aparato jurisdiccional. De esta manera, se salvaguardan los principios de estabilidad y seguridad jurídicas.

En cuanto refiere al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, el literal d, numeral segundo del artículo 164 del CPACA, señala que la demanda deberá interponerse dentro de los cuatro (4) meses posteriores al día siguiente en que se publique, notifique, comuniqué o ejecute el acto administrativo. De lo que se concluye entonces, que transcurrido dicho término de caducidad sin que se haya ejercido el derecho de acción, ya no se podrá acudir ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo para demandar el correspondiente acto administrativo.

No obstante, el legislador estableció una serie de excepciones, en virtud de las cuales se puede interponer en cualquier momento demanda ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, sin que opere el fenómeno de la caducidad. Dichas situaciones se encuentran contempladas en el numeral primero del artículo 164 del CPACA así:

*"Oportunidad para presentar la demanda. La demanda deberá ser presentada:*

*1. En cualquier tiempo cuando:*

*a) Se pretenda la nulidad en los términos del artículo 137 de este Código.*

---

1. LÓPEZ, Hernán Fabio. *Instituciones de derecho procesal civil. T1. Undécima edición. Dupree Editores, Bogotá 2012.* p 526

2. *Ibidem.* p 525.

- b) *El objeto del litigio lo constituyan bienes estatales imprescriptibles e inajenables.*
- c) *Se dirija contra actos que reconozcan o nieguen total o parcialmente prestaciones periódicas. Sin embargo no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe.*
- d) **Se dirija contra actos producto del silencio administrativo.**
- e) *Se solicite el cumplimiento de una norma con fuerza material de ley o de un acto administrativo, siempre que este último no haya perdido fuerza ejecutoria.*
- f) *En los demás casos establecidos por la ley.” (Negrita fuera de texto)*

Así las cosas, como quiera que la demandante pretende que se declare la nulidad del acto ficto o presunto por medio del cual se le negó el reconocimiento y pago de la bonificación objeto de debate, se debe determinar si en efecto la demanda fue interpuesta contra un acto administrativo de dicha naturaleza, que se generó en virtud del silencio administrativo negativo por parte de la demandada, a la luz de lo establecido en el artículo 83 del CPACA. Lo que permitirá deducir si la demanda puede ser instaurada en cualquier momento, o debió interponerse dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la notificación de la respuesta proferida por la administración a la petición de la actora, como lo afirmó el *A quo*.

### **La excepción de caducidad en el caso concreto.**

La apoderada del Departamento de Boyacá señaló que dicha entidad profirió respuesta a la petición de la demandante, a través del acto administrativo No. 1.2.1.38.2012PQR.42960 del 27 de noviembre de 2012 (Fl. 129), notificado por aviso el 21 de octubre de 2013 (Fl. 130), razón suficiente para desvirtuar la presencia de un acto administrativo ficto o presunto que pueda ser demandado en cualquier tiempo.

Frente a lo anterior, la Sala comparte los argumentos expuestos por el *A quo* tendientes a declarar no probada la excepción de caducidad en el caso concreto, como quiera que se configura claramente la presencia de un acto administrativo ficto o presunto, producto de la falta de contestación de fondo por parte de la administración a la petición de la actora, lo que en consecuencia, permite determinar que a la luz de las normas contenidas en el CPACA, la demanda contra dicho acto ficto, puede ser interpuesta en cualquier tiempo, sin estar sometida a término alguno de caducidad.

En primer lugar, resalta la Sala, que la manifestación contenida en el oficio No. 1.2.1.38.2012PQR.42960 del 27 de noviembre de 2012

(Fl. 129), notificado por aviso el 21 de octubre de 2013 (Fl. 130), no puede ser concebida como verdadero acto administrativo que pueda ser objeto de control jurisdiccional por parte de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, toda vez que la misma en ningún momento resolvió de fondo la petición de la demandante, consistente en que se le "*certifiquen los extremos laborales para el pago del estímulo del 15% de las zonas rurales de difícil acceso (...)*", frente a lo cual la demandada respondió así:

*"Una vez analizado el compendio de documentos aportados en la solicitud referida, se puede determinar de manera clara que usted no cuenta con poder especial, amplio y suficiente que lo acredite para realizar la petición impetrada en supuesta representación de los docentes por usted relacionados, es como se recuerda al Doctor Henry Palacios que en la legislación colombiana el asunto para lo que se en carga al apoderado debe estar determinado y claramente identificado en el poder especial, hecho que adolece los poderes por usted allegados. "*

Es claro entonces, que la anterior manifestación de la administración no puede ser entendida como una respuesta de fondo que resuelva de manera concreta, clara y oportuna lo peticionado por la demandante. Por tanto arguye la Sala, que ante la falta de respuesta de fondo, en el sub exámine no se configuró acto administrativo expreso que pudiera ser sometido al conocimiento de esta Jurisdicción; lo que en su lugar conllevó al acaecimiento del silencio administrativo negativo.

Así las cosas, conforme a los argumentos expuestos, fuerza concluir entonces que al tenor de lo consignado en el literal d, numeral primero del artículo 164 del CPACA, la demanda que motivó el ejercicio del presente medio de control, puede ser interpuesta en cualquier momento, sin estar sometida a término de caducidad alguno.

Con fundamento en lo anterior, la Sala **CONFIRMARÁ** la decisión que declaró no configurada la excepción de caducidad en el sub examine y procederá a estudiar la excepción de inepta demanda por falta de agotamiento de la vía administrativa respecto de las pretensiones de la demanda.

## **2. EXCEPCIÓN DE INEPTA DEMANDA**

### **De la inepta demanda como una excepción previa válida en la Ley 1437 de 2011.**

La Ley 1437 de 2011 – CPACA, introdujo al contencioso administrativo una etapa procesal novedosa en relación con el Decreto 01 de 1984, como lo es el trámite de las excepciones

previas. El numeral 6 del artículo 180 del CPACA, sin ofrecer un listado de las excepciones previas que podrían proponerse, señaló que éstas deberían resolverse de oficio o a petición de parte. Tal situación, más allá de simplemente modificar el procedimiento aplicable a los procesos de esta jurisdicción, consagra una prerrogativa a la parte demandada consistente en el poder para usar los mecanismos de defensa, denominados "excepciones previas" como recursos procesales idóneos, y además, impuso al Juez un deber en relación con los mismos, pues él debe absolverlas en la audiencia inicial.

Sin embargo, como la Ley 1437 de 2011 no determinó cuales eran las excepciones previas que podían proponerse, tal vacío normativo debe suplirse acudiendo a la legislación procesal civil, conforme la remisión del artículo 306 del C.P.A.C.A. En virtud de tal remisión se concluye que las excepciones previas procedentes son las consignadas en el artículo 100 del C.G.P, artículo que consagra en su numeral quinto, la ineptitud de la demanda por falta de los requisitos formales o por indebida acumulación de pretensiones.

Conforme se aprecia en la referida disposición, la excepción previa de inepta demanda resulta ser una norma en blanco, ya que para la determinación de su contenido es necesario acudir a otras disposiciones normativas, en este caso, a aquellas que consagran los requisitos de la demanda. Así las cosas, en la jurisdicción contenciosa administrativa puede configurarse la inepta demanda cuando se incumplen las cargas procesales previstas especialmente en los Capítulos II y III del Título V de la Ley 1437 de 2011 y las generales del Capítulo I del Título único, Sección Primera, Libro Segundo del Código General del Proceso.

### **Trámite y efectos producto del planteamiento de la excepción previa.**

La Ley 1437 de 2011 contiene un trámite propio para las excepciones previas, este es, que sean formuladas con la contestación de la demanda, que exista un traslado secretarial al demandante de las mismas, y que aquéllas sean resueltas en la audiencia inicial.

Conforme lo anterior, se evidencia que el CPACA ha dado un tratamiento igual a todas las excepciones previas, situación diversa a la que ocurre en el C.G.P., que prevé un tratamiento distinto conforme a su naturaleza (art. 101), según si se requiere o no práctica de pruebas, o según la tipología de la excepción previa.

Ahora bien, el numeral 1 del artículo 101 del C.G.P señala que "Del escrito que las contenga se correrá traslado al demandante por el término de tres (3) días conforme al artículo 110, para que se pronuncie sobre ellas y, si fuere el caso, subsane los defectos anotados."

En el numeral 2 ibídem, se estableció que "el Juez decidirá sobre las excepciones previas que no requerirán la práctica de pruebas, antes de la audiencia inicial, y si prospera alguna que impida continuar el trámite del proceso y que no pueda ser subsanada o no lo haya sido oportunamente, declarará terminada la actuación y ordenará devolver la demanda al demandante."

Como se lee, cuando la parte demandante, como consecuencia de la excepción formulada por el extremo pasivo, advierte la posible existencia de la inepta demanda, podrá efectuar, si lo considera plausible, la subsanación de los defectos que conllevan a la inepta demanda, situación que difiere diametralmente de la simple manifestación que la parte podría hacer en relación con la oposición a la excepción formulada.

Así las cosas, mientras en el procedimiento civil el demandante tiene una oportunidad para que subsane los defectos que harían prosperar la excepción dilatoria de inepta demanda, en el contencioso administrativo no existe tal control, sino que se dispuso que el accionante posee la oportunidad para pronunciarse sobre la excepción, pero no se dijo para subsanar los defectos encontrados.

### **La excepción de inepta demanda en el caso concreto.**

Como se mencionó con anterioridad, la apoderada de la entidad demandada propuso como excepción previa la falta de agotamiento de la vía gubernativa, argumentando principalmente que las peticiones realizadas a la administración no son congruentes con las elevadas ante la jurisdicción, pues la demandante no realizó una petición concreta frente al reconocimiento, liquidación y pago de la bonificación del 15% pagadera a los docentes que laboren en zonas de difícil acceso; mientras que lo efectivamente solicitado fue la expedición de una certificación de los extremos laborales para el pago de dicho emolumento.

Como bien lo ha manifestado ésta Corporación en otras oportunidades<sup>3</sup>, en casos similares al sub examine, y contrario a lo

---

3. Resolviendo la apelación interpuesta contra el auto que rechazó la demanda por no acreditarse el agotamiento de la vía administrativa. Al respecto, providencia de fecha 14 de septiembre de 2015, M.P: Clara Elisa Cifuentes. Rad: 15238333975120150011001. Donde se señaló: "Así las cosas, para

señalado por el *A quo*, la Sala confirma la tesis consistente en declarar configurada la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda por falta de agotamiento de la vía administrativa, en virtud de que las pretensiones invocadas en la demanda difieren de las puestas a consideración de la administración, como quiera que lo solicitado por la demandante fue que se le *certifique los extremos laborales para el pago del estímulo del 15% de las zonas rurales de difícil acceso*, y no el reconocimiento, liquidación y pago de dicha prestación, como se consignó en el escrito de demanda. Circunstancia que da lugar al indebido agotamiento de la vía administrativa conforme a las disposiciones que reglamentan el procedimiento administrativo consagrado en la Ley 1437 de 2011.

Así pues, resulta preciso señalar que se encuentran acreditadas las siguientes circunstancias relevantes:

- En ejercicio del derecho de petición con radicado No. 2012PQR24960 del 8 de noviembre de 2012, a través de apoderado

---

*la Sala no cabe duda que las pretensiones invocadas en el presente medio de control, no son congruentes con aquellas puestas a consideración de la administración departamental en la reclamación que ante esta entidad elevó el accionante, en tanto, como quedó visto, la pretensión de la petición radicada ante la entidad demandada estaba destinada a que se expidiera un certificado de extremos laborales respecto de varios docentes, entre los cuales, estaba relacionado la hoy demandante, para el pago de la bonificación del 15%.*

*Es decir, la actora solicitó a la administración la expedición de un documento en el que se certificaran las fechas de su vinculación y del retiro del servicio (en caso de haberse retirado del mismo), para determinar si en ese tiempo en que ha estado o estuvo –en cualquiera de los dos casos- vinculada a la administración en calidad de docente, laboró o labora en una sede educativa ubicada en una zona rural de difícil acceso, de tal suerte que la hiciera merecedora del reconocimiento y pago de la bonificación salarial hoy pretendida.*

(...)

*En segundo lugar, no puede tenerse por cierto, como lo aseguró el apoderado demandante, que se haya hecho énfasis en la solicitud de pago de la tan mencionada bonificación en el derecho de petición presentado por el actor, ni mucho menos que, ante la ausencia de respuesta de fondo frente a la supuesta solicitud de reconocimiento por parte de la entidad demandada, se haya configurado el silencio administrativo negativo.*

*Al respecto, es menester recordar que la obligación del peticionario frente a la administración es la de indicar de forma clara y precisa el derecho o razones que motivan su petición puesto que, de esta forma, se surte la actuación administrativa, y por contera, se satisface el requisito de procedibilidad, de modo que, llegar a considerar, tal como lo dijo el recurrente, que por el solo hecho de señalar cuál es la finalidad del documento que se solicita ante la administración, este señalamiento deba resolverse como una pretensión del derecho de petición, implicaría prestar atención a un sinnúmero de fundamentos de hecho y de derecho que conllevaría, entre otras situaciones, a la mora en las respuestas a la peticiones, y a la desnaturalización de la actuación administrativa.*

(...)

*En este orden de ideas, la parte demandante debió con posterioridad solicitar en debida forma, el reconocimiento, pago y liquidación de la bonificación salarial del quince por ciento (15%) a la que considera tiene derecho su poderdante, para de esta forma provocar por parte del Departamento de Boyacá, una decisión contra la cual hubiera podido presentar los recursos de ley, agotar la actuación administrativa, y así tener acceso a una eventual demanda ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.*

*Lo anterior es, a juicio de la Sala, suficiente para admitir que en el presente asunto no hubo congruencia ni correspondencia entre lo pedido por el accionante en sede administrativa, y lo ahora pretendido por aquel en sede judicial, en consecuencia, se procederá a confirmar la providencia recurrida.”*

judicial, la demandante solicitó ante la Secretaría de Educación de Boyacá que (Fls. 13-15):

*"Verificado la hoja de vida y los archivos que reposan en la entidad, ordenar a quien corresponda, se certifiquen los extremos laborales para el pago del Estímulo del 15% de las Zonas Rurales de Dificil Acceso, de los siguientes docentes (...)"*

- Mediante Oficio No. 1.2.1.38.2012PQR42960 del 27 de noviembre de 2012 (Fl. 129), notificado por aviso el 22 de octubre de 2013 (Fls. 130-133), la Secretaría de Educación de Boyacá respondió la anterior petición en el siguiente sentido:

*"Una vez analizado el compendio de documentos aportados en la solicitud referida, se puede determinar de manera clara que usted no cuenta con poder especial, amplio y suficiente que lo acredite para realizar la petición impetrada en supuesta representación de los docentes por usted relacionados, es como se recuerda al Doctor Henry Palacios que en la legislación colombiana el asunto para lo que se en carga al apoderado debe estar determinado y claramente identificado en el poder especial, hecho que adolece los poderes por usted allegados. "*

- El 12 de septiembre de 2014, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, la parte actora interpuso demanda contra el DEPARTAMENTO DE BOYACÁ – SECRETARÍA DE EDUCACIÓN, persiguiendo dentro de sus pretensiones que "Se declare la nulidad del Acto Administrativo **FACTO O PRESUNTO NEGATIVO**, por medio del cual **NIEGA** el pago de la **BONIFICACIÓN** del Quince por Ciento (15%) sobre el salario mensual, solicitado mediante **REQUERIMIENTO No. 2012PQR42960 DEL 08 DE NOVIEMBRE DE 2012** a que tiene derecho mi cliente, por haber laborado en una SEDE reconocida como Área Rural de Dificil Acceso **DE LOS AÑOS 2005, 2006, 2007 y 2008** (...)". A título de restablecimiento del derecho, solicitó el reconocimiento, liquidación y pago de la prestación reclamada. (Fls. 2-12)

Destaca la Sala, que como bien lo referencia el artículo 4 de la Ley 1437 de 2011, una de las formas de iniciar la actuación administrativa y poner en marcha el andamiaje institucional de la administración al servicio del ciudadano, es en ejercicio del derecho de petición<sup>4</sup> en interés particular y concreto. Lo que se constituye

---

4. Artículo 23 de la Constitución Política – Artículo 13 Ley 1437 de 2011: *Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades, en los términos señalados en este código, por motivos de interés general o particular, y a obtener pronta resolución completa y de fondo sobre la misma.*

*Toda actuación que inicie cualquier persona ante las autoridades implica el ejercicio del derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política, sin que sea necesario invocarlo. Mediante él, entre otras actuaciones, se podrá solicitar: el reconocimiento de un derecho, la intervención de una entidad o funcionario, la resolución de una situación jurídica, la prestación de un servicio, requerir información, consultar, examinar y requerir copias de documentos, formular consultas, quejas, denuncias y reclamos e interponer recursos.*

en el escenario propicio para que el ciudadano acuda ante las autoridades administrativas y reclame de ellas pronunciamiento frente al interés o derecho que persigue, y por consiguiente, la resolución pronta y oportuna de la cuestión que plantea.

Al respecto, importa señalar que el derecho que tienen los ciudadanos de elevar ante las autoridades peticiones respetuosas, trae consigo el correlativo deber de dirigirse a éstas de forma clara y precisa, señalando el objeto que persiguen dadas sus condiciones y/o situaciones particulares, así como de aportar la información y documentos que tengan en su poder; sin que por falta de ello, pueda la autoridad negarse a recibirla, tramitarla y resolverla<sup>5</sup>. Lo que permitirá, que en efecto, la autoridad pueda determinar si lo pretendido se encuentra conforme al ordenamiento jurídico y exteriorizar de manera concreta su voluntad, previo a suscitarse una controversia judicial al respecto, pues esencialmente, lo que pretende el agotamiento del procedimiento administrativo (en otrora vía gubernativa – Decreto 01 de 1894), es buscar de la administración un pronunciamiento previo a ser llevada a juicio, que resuelva de fondo la cuestión que le fue planteada y que por consiguiente, permitiendo al ciudadano interponer los recursos de ley<sup>6</sup>, se culmine efectivamente. Circunstancia que habilitaría el eventual ejercicio del derecho de acción ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en procura de los intereses reclamados previamente<sup>7</sup>.

Además de lo anterior, como quiera que las normas que regulan el procedimiento administrativo *tienen como finalidad proteger y garantizar los derechos y libertades de las personas, la primacía del interés general, la sujeción de las autoridades a la Constitución y demás preceptos del ordenamiento jurídico, el cumplimiento de los fines estatales, el funcionamiento eficiente y democrático de la administración, y la observancia de los deberes del Estado y de los particulares*<sup>8</sup>, es deber de las autoridades poner a su disposición las herramientas

5. Artículo 16 Parágrafo: La autoridad tiene la obligación de examinar integralmente la petición, y en ningún caso la estimará incompleta por falta de requisitos o documentos que no se encuentren dentro del marco jurídico vigente, que no sean necesarios para resolverla o que se encuentren dentro de sus archivos.

6. Ver artículo 74 Ley 1437 de 2011: "*Por regla general, contra los **actos definitivos** procederán los siguientes recursos: (...) 1. El de reposición, (...) 2. El de apelación, (...) 3. El de queja, (...)*"

7. Al respecto, artículo 161.2 – Ley 1437 de 2011: *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. (...)*

*Si las autoridades administrativas no hubieren dado oportunidad de interponer los recursos procedentes, no será exigible el requisito al que se refiere este numeral.*

8. Artículo 1 – Ley 1437 de 2011.

necesarias que permitan que las peticiones, requerimientos y consultas de los administrados, sean atendidas oportunamente, resueltas de fondo, sin evasivas, en forma clara y puestas en su conocimiento conforme a la Ley.

Tan es así, que en aquellos eventos en que las peticiones sean allegadas de manera imprecisa o incompleta, siempre que la actuación pueda continuar, la autoridad debe requerir al peticionario para que en el término máximo de un (1) mes, proceda a corregirla y/o complementarla conforme a las falencias que la misma señale.

En este punto, encuentra la Sala que en el curso de la actuación administrativa iniciada por la demandante ante la Secretaría de Educación de Boyacá, desde su inicio hasta su culminación, aquellas incurrieron en conductas que merecen ser analizadas. En primer lugar, es claro que el apoderado de la actora dirigió una petición confusa y poco concreta a la demandada; en todo caso, debió solicitar expresamente el reconocimiento, liquidación y pago de la citada bonificación del 15% por laborar en zona de difícil acceso, si en efecto era lo que a futuro pretendería en sede judicial. Por su parte, la demandada negó la oportunidad de corregir y aclarar la petición conforme al artículo 17 del CPACA, profiriendo una respuesta superficial que se limitó a omitir pronunciamiento de fondo con fundamento en meras formalidades legales, como lo fue que el poder allegado con la petición, no reunía los requisitos de ley.

A pesar de lo anterior, la parte actora formuló demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en la que, como se expuso, exigió el reconocimiento, liquidación y pago del emolumento pretendido. Reclamación que difiere completamente frente a la realizada en la petición por medio de la cual acudió ante la administración.

Así las cosas, en casos como el sub examine, cuando la parte actora realiza una petición que difiere completamente de las pretensiones de la demanda, hay lugar al indebido agotamiento de la vía administrativa, pues mal podría entablarse un proceso judicial en contra de una entidad, cuando no ha tenido oportunidad de pronunciarse previamente frente a las situaciones y derechos que se le reclaman.

En otro punto, precisa esclarecer las actuaciones surtidas en primera instancia a partir de la admisión del referido medio de control. Acorde con las circunstancias acreditadas, es cierto que las

pretensiones perseguidas en sede administrativa no se corresponden con las consignadas en el escrito de demanda. Falencia que sin más, pasó desapercibida por el A quo, cuando su deber, en el acto de admisión de la demanda fue advertirla proveyendo auto de inadmisión y brindar oportunidad para su correspondiente subsanación, como lo ordena el artículo 170 del CPACA.

Importa recalcar que la admisión de la demanda es el acto procesal mediante el cual el Juez debe examinar minuciosamente si la misma cumple o no con los requisitos mínimos que establece la ley, para luego determinar si puede o no ser admitida. Requiere de una actitud bastante acuciosa del juzgador<sup>9</sup> para establecer la correspondencia adecuada entre las pretensiones y los fundamentos de hecho y de derecho en que sustenta sus afirmaciones, para establecer con pleno discernimiento, cuál es el objeto de la demanda y la finalidad que persigue la misma; para en caso de duda, proceder a su correspondiente inadmisión en aras de configurar una adecuada integración del litigio y advertir los posibles defectos que contenga la misma.

Por su parte, en cuanto al caso concreto, se hace merecedora de pronunciamiento la etapa de saneamiento (Art. 180. 5 del CPACA) y que se surtió en audiencia inicial celebrada el 30 de noviembre de 2015 (Fl. 141). En ésta etapa, el Juez debe pronunciarse acerca de los vicios o inconformidades observados por él o por las partes hasta el momento, para aplicar medidas tendientes a subsanarlos con el propósito de evitar posteriormente la emisión de un fallo inhibitorio que no resuelva el fondo del asunto planteado. Sobre el tema, expuso el Consejo de Estado:

*"(...) La "demanda en forma" es un requisito procesal que debe ser controlado por el Juez y por las partes durante la admisión de la demanda, por vía de las excepciones previas y durante la etapa de saneamiento de la audiencia inicial. **Agotadas esas etapas no es procedente revivir la discusión sobre los requisitos formales de la demanda, que deben entenderse superados, siempre que ellos, como ocurre en la generalidad de los casos, sean subsanables.**"*

---

9. Al respecto, providencia Tribunal Administrativo de Boyacá del 15 de febrero de 2016. Sala de Decisión No. 3. Rad. 15001 3333 011 2015 00061 01. "La actuación del Juez en la fase inicial del proceso resulta de vital importancia para la consecución de la justicia material y la realización de la tutela judicial efectiva, ello reclama una actitud proactiva bajo el prisma del nuevo rol del Juez Contencioso Administrativo introducido por la reforma procesal consagrada en la Ley 1437 de 2011 quien asume la función de director del proceso que debe guiar y orientar el debate procesal **de manera que, al finalizar el proceso, las partes obtengan una resolución de fondo a la controversia.**" (Negrita fuera de texto).

*En la Ley 1437, la "demanda en forma" está precedida del cumplimiento de unos requisitos previos a demandar (artículo 161 de la Ley 1437), un contenido del escrito de demanda (artículo 162 de la Ley 1437) y los anexos que se deben acompañar con la demanda (artículo 166 y 167 de la Ley 1437).*

*Los requisitos de procedibilidad o "requisitos previos para demandar" se encuentran en el artículo 161 de la Ley 1437 y son, fundamentalmente, la conciliación extrajudicial y la interposición de los recursos obligatorios contra el acto administrativo demandado. Si advertida la omisión de alguno de los requisitos de procedibilidad por el Juez en el auto inadmisorio, el demandante no acredita su cumplimiento dentro del término establecido, deberá rechazarse la demanda.*

*No obstante, si ello no es advertido por el Juez en la admisión, podrá controlarse en la audiencia inicial, acorde con la institución del saneamiento del proceso prevista en los artículos 180.5 y 180.6 de la Ley 1437."<sup>10</sup>*

Así, con la interposición de las excepciones previas, se puso de presente la ineptitud sustantiva de la demanda como consecuencia de la falta de agotamiento de vía administrativa respecto de las pretensiones de aquella. A lo cual, concluye la Sala que en virtud de los argumentos expuestos, se encuentra plenamente configurada la excepción de inepta demanda. En consecuencia, **REVOCARÁ** la decisión del A quo que dispuso declarar no probada la excepción estudiada y se dispondrá la terminación del proceso.

En mérito de lo expuesto anteriormente, la Sala de Decisión No. 1 del Tribunal Administrativo de Boyacá,

### **III. RESUELVE:**

**PRIMERO: CONFIRMAR** la decisión proferida por el Juzgado Décimo Administrativo Oral de Tunja, en audiencia inicial celebrada el 30 de noviembre de 2015, que declaró no probada la excepción de caducidad en el presente medio de control.

**SEGUNDO: REVOCAR** la decisión proferida por el Juzgado Décimo Administrativo Oral de Tunja, en audiencia inicial celebrada el 30 de noviembre de 2015, que declaró no probada la excepción propuesta

---

10. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Auto del 24 de octubre de 2013. M.P: Jorge Octavio Ramírez. Rad. 08001-23-33-004-2012-00471-01 (20258).

a título de falta de agotamiento de la vía gubernativa. En su lugar se dispone:

**DECLARAR PROBADA** la excepción de Ineptitud sustantiva de la demanda por falta de agotamiento de la vía administrativa respecto de las pretensiones de la demanda, dentro del presente medio de control.

**TERCERO: DAR POR TERMINADO** el presente proceso, conforme a lo expuesto en esta providencia.

**CUARTO:** En firme esta providencia, previas las anotaciones y constancias de rigor, **ENVIAR** el expediente al juzgado de origen para lo su cargo.

Notifíquese y Cúmplase

  
**FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA**  
Magistrado

*Ausente Con Permiso*

**LUIS ERNESTO ARCINIEGAS TRIANA**  
Magistrado

  
**CLARA ELISA CIFUENTES ORTIZ**  
Magistrada

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO  
DE BOYACA  
NOTIFICACION POR ESTADO  
El auto anterior se notifica por estado  
No. 071 de hoy, 12.9 ABR 2016

EL SECRETARIO

