



26

República De Colombia
Rama Judicial Del Poder Público
Juzgado Catorce Administrativo Oral del Circuito De Tunja
Correo institucional: j14admintun@cendoj.ramajudicial.gov.co

Tunja, 25 OCT 2018

DEMANDANTE: CONSUELO PALACIO QUEVEDO
DEMANDADO: NACION- MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL - FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO
RADICACIÓN: 150013333014-2018-00101-00
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Atendiendo el informe secretarial que antecede examina el Despacho el recurso de reposición interpuesto por el apoderado de la parte demandante contra el auto del 23 de agosto de 2018, mediante el cual se inadmitió la demanda de la referencia.

I. PROVIDENCIA RECURRIDA:

Mediante auto de 23 de agosto de 2018, el Despacho dispuso inadmitir la demanda concediendo a la parte actora el término de 10 días para que la corrigiera so pena de rechazo, imponiendo a la parte actora el deber de **explicar el concepto de su violación** como lo exige el numeral 4 del artículo 162 del CPACA, en razón a que no se indican con claridad y precisión los motivos que puedan controvertir la legalidad del acto acusado.

También se le requirió para que **discriminara y sustentara** la cuantía conforme lo prevé el numeral 6 del artículo 162 del C.P.A.C.A., en concordancia con el artículo 157 ibídem, porque en el acápite de *estimación razonada de la cuantía* de la demanda se observa que se estima un valor general en relación con el derecho pretendido.

Y finalmente se le requirió para que indicara la **dirección física y electrónica de la demandante**, tal y como lo establece el numeral 7º del artículo 162 del CPACA, porque la dirección de la actora no puede ser igual a la de su mandatario.

II. DEL RECURSO DE REPOSICIÓN:

Mediante escrito presentado el 29 de agosto de 2018, el apoderado judicial de la demandante, presentó recurso de reposición contra el auto de 23 de agosto 2018, en síntesis, con fundamento en los siguientes argumentos:

1. Que respecto a la **explicación del concepto de violación**, en el acápite de "*normas violadas*" del escrito de demanda, "*se expuso de manera clara la existencia de la violación respecto de normas de rango constitucional y legal derivadas del silencio administrativo negativo por la no respuesta a la petición de fecha 03 de noviembre de 2017*" y que se señalaron las normas que habían sido conculcadas como las leyes 244 de 1995 y 1071 de 2006 y particularmente los artículos que determinan la obligación a cargo de la entidad accionada y que no fueron cumplidos.



2. Que frente a la **determinación de la cuantía**, se hizo un análisis para establecer de manera razonada la cuantía, de las pretensiones al momento de la presentación de la demanda indicando que el valor estimado correspondía a la suma de \$11.402.457,00. Para tal efecto explica detalladamente de donde se deriva el cálculo efectuado (fl.23).

3. Finalmente, indica que existió una omisión porque en el escrito de demanda no se indicó la dirección física y electrónica de la demandante, aportando para tal efecto las referidas direcciones como consta a folio 23 del expediente.

III. CONSIDERACIONES:

1. DE LA PROCEDENCIA DEL RECURSO DE REPOSICIÓN:

El recurso de reposición se encuentra regulado en la Ley 1437 de 2011, en los siguientes términos:

"Artículo 242. REPOSICIÓN. Salvo norma legal en contrario, el recurso de reposición procede contra los autos que no sean susceptibles de apelación o de súplica. En cuanto a su oportunidad y trámite se aplicará lo dispuesto en el Código de Procedimiento Civil."

Teniendo en cuenta que el auto que inadmite la demanda no es un auto apelable, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 243 del CPACA, debe precisarse que contra el mismo procede el recurso de reposición, y para determinar su procedencia y oportunidad deben aplicarse las normas contenidas en el Código General del proceso que al respecto establece:

*"Artículo 318. PROCEDENCIA Y OPORTUNIDADES.
(...)"*

El recurso deberá interponerse con expresión de las razones que lo sustenten, en forma verbal inmediatamente se pronuncie el auto. Cuando el auto se pronuncie fuera de audiencia el recurso deberá interponerse por escrito dentro de los tres (3) días siguientes al de la notificación del auto.

El auto que decide la reposición no es susceptible de ningún recurso, salvo que contenga puntos no decididos en el anterior, caso en el cual podrán interponerse los recursos pertinentes respecto de los puntos nuevos.

(...)." (Negrilla del Despacho).

Así las cosas, en el presente caso el auto inadmisorio del 23 de agosto de 2018, fue notificado mediante Estado Electrónico No. 36 del 24 de agosto de 2018, publicado en el portal web de este Despacho, por lo que se advierte que el recurso fue presentado en término al ser allegado el día **29 de agosto de 2018** (fls.22 y 23). Así mismo, por Secretaría se corrió el traslado del recurso por el término de tres (03) días conforme lo dispone el artículo 319 del CGP (fl.24)

2. DE LA ADMISIÓN DE LA DEMANDA:

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en su Título V se ocupó de la demanda en el proceso contencioso administrativo, acápite dentro del cual se refirió al **contenido que debe tener la demanda en debida forma**. Así, la demanda para



acudir a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo debe cumplir ciertos requisitos, relativos a su contenido, regulados en el artículo 162, el cual establece:

“Artículo 162. Contenido de la demanda. Toda demanda deberá dirigirse a quien sea competente y contendrá:

1. *La designación de las partes y de sus representantes.*
2. *Lo que se pretenda, expresado con precisión y claridad. Las varias pretensiones se formularán por separado, con observancia de lo dispuesto en este mismo Código para la acumulación de pretensiones.*
3. *Los hechos y omisiones que sirvan de fundamento a las pretensiones, debidamente determinados, clasificados y numerados.*
4. *Los fundamentos de derecho de las pretensiones. Cuando se trate de la impugnación de un acto administrativo deberán indicarse las normas violadas y explicarse el concepto de su violación.*
5. *La petición de las pruebas que el demandante pretende hacer valer. En todo caso, éste deberá aportar todas las documentales que se encuentren en su poder.*
6. *La estimación razonada de la cuantía, cuando sea necesaria para determinar la competencia.*
7. *El lugar y dirección donde las partes y el apoderado de quien demanda recibirán las notificaciones personales. Para tal efecto, podrán indicar también su dirección electrónica.”* (Negrillas fuera de texto)

De lo anterior puede colegirse que la demanda debe reunir unos requisitos formales, pero que además **la parte demandante debe cumplir con unas cargas procesales para que se pueda desarrollar el trámite del proceso en debida forma.**

Cuando la demanda no cumple los requisitos formales indicados en las referidas normas, procede la inadmisión de la demanda, para que el accionante subsane los defectos en el término de 10 días, como lo establece el artículo 170 del CPACA.

3. DE LA POTESTAD DE SANEAMIENTO DEL JUEZ Y LA INADMISIÓN DE LA DEMANDA.

El artículo 103 del CPACA, dispone:

“Artículo 103. OBJETO Y PRINCIPIOS. Los procesos que se adelanten ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo tienen por objeto la efectividad de los derechos reconocidos en la Constitución Política y la ley y la preservación del orden jurídico (...).” (Negrilla del Despacho).

Así mismo, el artículo 11 del Código General del Proceso establece lo siguiente:

“ARTÍCULO 11. INTERPRETACIÓN DE LAS NORMAS PROCESALES. Al interpretar la ley procesal el juez deberá tener en cuenta que el objeto de los procedimientos es la efectividad de los derechos reconocidos por la ley sustancial (...).” (Negrilla del Despacho).

Teniendo en cuenta que la finalidad del proceso judicial es velar por la efectividad de los derechos reconocidos por la Constitución y la Ley, **el juez goza de una amplia facultad de saneamiento del proceso, en cada una de las etapas del mismo, y ello tiene como propósito la tutela judicial efectiva de tales derechos**¹. Al respecto, el Consejo de Estado se ha pronunciado en los siguientes términos:

“(...) En virtud de la finalidad del proceso judicial -la efectividad de los derechos- el Juez goza de amplias potestades de saneamiento, en aras de que el proceso se ritúe conforme al procedimiento legal y se profiera una sentencia de mérito al verificarse el cumplimiento de los presupuestos de validez y eficacia del proceso, potestades de las que puede hacer uso en cualquier etapa del mismo, por ejemplo, al momento de estudiar la demanda para su admisión o en la audiencia inicial, etapa procesal en la cual, acorde con lo dispuesto en el artículo 180.5 de la Ley 1437, el Juez, de oficio o a petición de parte, debe decidir los vicios que se hayan presentado y adoptar las medidas de saneamiento necesarias para evitar sentencias inhibitorias.

¹ CONSEJO DE ESTADO, SECCION PRIMERA, C.P. ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS, sentencia de fecha diez (10) de marzo de 2016, Radicación número: 11001-03-24-000-2013-00249-00.



Así, la facultad de saneamiento le impone al Juez la obligación de revisar la regularidad del proceso, la existencia de irregularidades o vicios y subsanarlos, para que el proceso pueda seguir y culminar normalmente con sentencia de mérito (...)”². (Negrilla y subrayas del Despacho).

En este orden de ideas, **la primera etapa del proceso judicial en la que el juez ejerce su potestad de saneamiento es al momento de estudiar los requisitos exigidos para la admisión de la demanda.**

Así las cosas, como la potestad de inadmisión apunta al saneamiento del proceso; en esta etapa el Juez debe tener presente las causales de inadmisión **contempladas por la Ley, las cuales deben entenderse de forma taxativa para efectos de la inadmisión, en aras de garantizar el debido proceso y el acceso a la administración de justicia.**

El artículo 170 del CPACA³ establece la competencia para que, constatada la falta de requisitos de la demanda, el juez declare su inadmisión, actuación que ejercerá con total respeto del principio de eficiencia, según el artículo 7 de la Ley 270 de 1996⁴. Así, el incumplimiento de uno o varios requisitos formales de la demanda, se verificará y declarará, en una primera y única actuación. Bajo esta lógica y entendimiento, **el control formal de legalidad realizado por el juez al momento de examinar la demanda y decidir sobre su admisión, debe ser íntegro, pues esa es la oportunidad procedente para decretar su inadmisión.**⁵

4. DEL CASO BAJO ESTUDIO:

Este Despacho dispuso por auto del 23 de agosto de 2018, inadmitir la demanda dentro del presente medio de control por no cumplir con la totalidad de los requisitos que establece la misma ley, es decir los indicados en el artículo 162 del C.P.A.C.A., por lo que se requirió al apoderado de la parte actora para que **explicara el concepto de violación de las normas que señala como violadas; determinara la cuantía y señalara la dirección física y electrónica de la demandante.**

Por lo anterior, de conformidad con lo establecido en el artículo 170 del CPACA, se le otorgó un término de 10 días para que subsanara los defectos indicados y poder así continuar con el proceso.

Inconforme con la anterior decisión el apoderado de la parte actora interpone recurso de reposición, sustentado en los siguientes aspectos:

² CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Proveído del 26 de septiembre de 2013. C.P.: JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ. Radicación No.: 08001-23-333-004-2012-00173-01(20135).

³ “Artículo 170. **Inadmisión de la demanda.** 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”.

⁴ “Artículo 7º. **Eficiencia.** La administración de justicia debe ser eficiente. Los funcionarios y empleados judiciales deben ser diligentes en la sustanciación de los asuntos a su cargo, sin perjuicio de la calidad de los fallos que deban preferir conforme a la competencia que les fije la ley.”

⁵ CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia del 26 de febrero de 2014. C. P.: ENRIQUE GIL BOTERO. Radicación No.: 68001-23-33-000-2013-00722-01(49348)



4.1 De la estimación razonada de la cuantía:

Indica el recurrente que en la **determinación de la cuantía**, se hizo un análisis para establecer de manera razonada la cuantía de las pretensiones al momento de la presentación de la demanda indicando que el valor estimado correspondía a la suma de \$11.402.457,00. **Para tal efecto explica detalladamente de donde se deriva el cálculo efectuado (fl.23).**

Por tanto, teniendo en cuenta que en la sustentación del recurso de reposición, el apoderado expone de manera clara de donde se deriva la cuantía al tiempo de presentación de la demanda, este Despacho dispondrá **reponer** el auto de inadmisión de la demanda en este aspecto.

4.2 De la dirección física y electrónica de la demandante:

Sustenta el recurrente que existió una omisión porque en el escrito de demanda no se indicó la dirección física y electrónica de la demandante, aportando para tal efecto las referidas direcciones como consta a folio 23 del expediente.

Por tanto, como quiera que se encuentra acreditado el cumplimiento de este requisito el Despacho dispondrá **reponer** el auto de inadmisión de la demanda en este sentido.

4.3 Explicación del concepto de violación:

Manifiesta que en el acápite de "*normas violadas*" del escrito de demanda, "*se expuso de manera clara la existencia de la violación respecto de normas de rango constitucional y legal derivadas del silencio administrativo negativo por la no respuesta a la petición de fecha 03 de noviembre de 2017*" y se señalaron las normas que habían sido conculcadas como las leyes 244 de 1995 y 1071 de 2006 y particularmente los artículos que determinan la obligación a cargo de la entidad accionada y que no fueron cumplidos.

En lo referente al requisito del concepto de violación que debe contener una demanda cuando se impugna un acto administrativo, el numeral 4º del artículo 162 del C.P.A.C.A establece: "*... Cuando se trate de la impugnación de un acto administrativo deberán indicarse las normas violadas y explicarse el concepto de su violación.*" (Negrilla del Despacho).

Así las cosas, resulta claro, que el requisito que establece la norma citada, **no se cumple con la simple cita de las normas que se consideran como violadas, sino que también debe contener un explicación del concepto de su violación.**

Cabe precisar que según el diccionario de la real academia española, el término "**concepto**" se refiere a la **idea, opinión, juicio.**



Al respecto, el Consejo de Estado ha precisado que de una adecuada definición del concepto de la violación depende que la parte demandada tenga certeza de cuáles son los motivos por los que se le lleva a juicio, condición indispensable para una defensa acorde con la garantía del artículo 29 de la Constitución, y que **el juez adquiera una comprensión adecuada de la controversia, aspecto esencial para fijar el litigio dentro de los contornos señalados por las partes en sus pretensiones, excepciones y razones de defensa, conforme lo exige el debido proceso constitucionalmente impuesto.**⁶

Así mismo, en lo referente al **concepto de violación** el tratadista JUAN ANGEL PALACIO HINCAPIÉ en su libro de “DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO”⁷, señala que en las acciones de legalidad de los actos, *“además de indicar las disposiciones que se consideran violadas, es requisito indispensable, sin el cual el juez no puede hacer la confrontación de legalidad, en que se exprese el concepto de violación”*. Así mismo, indica que *“en las acciones de legalidad de los actos, en las que se persigue la nulidad de la actuación de la administración, el juez solamente puede hacer la valoración jurídica, la confrontación de legalidad, atendiendo a las razones que llevan al actor a proponer su nulidad, ese concepto de violación es el marco en el cual se ubica el juez para hacer la confrontación de legalidad, lo que implica una técnica especial que la diferencia de las demás demandas”*.

De igual forma precisa que *“La falta del concepto de violación, dado el carácter rogado de la jurisdicción, hace que no pueda dictarse un fallo de fondo. En todo caso, el concepto de violación obedece a los motivos de nulidad que señala el artículo 137 del CPACA y que son la expedición irregular, la desviación de poder, la falta de competencia, la violación del derecho de audiencias o defensa y la violación de una norma superior. En torno a estos conceptos se debe ubicar el concepto de violación. Por tanto, no se cumple con este requisito con la simple cita del ordenamiento a que pertenecen las normas violadas, sino que se deben señalar éstas con toda precisión, y además, debe explicarse el sentido y el alcance de la violación. Es decir, si la pretensión busca la nulidad de actos administrativos, se deben relacionar las normas que se consideran infringidas con el acto impugnado y expresar el por qué se considera esa violación.”*

Por tanto, es dable concluir que cuando la demanda tiene por objeto el estudio de legalidad de un acto administrativo, debe contener un capítulo especial en el que se señalen **las normas violadas y el concepto de su violación**. Este último requisito es consecuencia del carácter de rogada de la justicia contenciosa, que le impide al juez realizar un estudio de legalidad con normas no invocadas en la demanda, pues **las expresiones “fundamentos de derechos que se invocan como vulnerados” y “concepto de violación”, constituyen el marco dentro**

⁶ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN PRIMERA, C.P.: GUILLERMO VARGAS AYALA sentencia del cinco (5) de mayo de 2016, Radicación No.: 25000 23 24 000 2010 00260 01

⁷ JUAN ANGEL PALACIO HINCAPIÉ “DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO”. 8 Edición. Colombia 2013. Páginas 253 y 254.



del cual puede y debe moverse el juez administrativo para desatar la controversia y por tanto la falta de éste requisito, conlleva a que no pueda dictarse un fallo de fondo.

Ahora bien, revisado el escrito de demanda que presenta la parte actora, se advierte que a **folio 4** se indican los artículos de la Constitución Política que se consideran violados, pero en criterio de este Despacho **no se cumple con el requisito que exige el citado numeral 4 del artículo 162 de explicar con toda precisión el sentido y el alcance de la violación de las normas que se consideran infringidas con el acto impugnado.** Se reitera que el concepto de violación debe estar claramente argumentado, porque constituye un aspecto esencial para fijar el litigio y proferir una decisión de fondo.

Así mismo, se advierte que los argumentos que se exponen a folio 5 del expediente, frente a la vulneración de la Ley 244 de 1995 modificada por la Ley 1071 de 2006, no determinan de forma clara **el sentido y el alcance de su violación y los motivos para declarar la nulidad del acto administrativo demandado, lo cual se requiere en el caso bajo estudio para entrar a analizar la legalidad del acto administrativo acusado y emitir una decisión de fondo.** Por tanto, resulta necesario que la parte atora complemente el sentido y alcance de la violación de las normas que señala como violadas.

En consecuencia, con el fin de determinar una adecuada fijación del litigio y emitir una decisión de fondo en el caso bajo estudio, se hace necesario que la parte actora explique **con mayor precisión y claridad el sentido y el alcance de la violación de cada una de las normas que señala como violadas** y en consecuencia se dispondrá **NO reponer** en este aspecto el auto del 23 de agosto de 2018.

Finalmente, cabe precisar que lo que se busca es adoptar las medidas de saneamiento necesarias para obtener un mejor acceso a la administración de justicia de la parte actora, además como se indicó líneas atrás es una obligación del Juez al momento de estudiar la demanda para su admisión analizar la existencia de irregularidades o vicios y subsanarlos, para que el proceso pueda seguir **y culminar normalmente con sentencia de mérito.**

En virtud de los argumentos expresados anteriormente, este Despacho dispondrá **reponer parcialmente** el auto de inadmisión de la demanda de 23 de agosto de 2016.

Frente al término impuesto por el auto de inadmisión de 23 de agosto de 2018, para subsanar la demanda, este Despacho aplicará lo dispuesto en el inciso 4º del artículo 118 del C.G.P., aplicable por remisión expresa del artículo 306 del C.P.A.C.A., el cual establece que *"... Cuando se interpongan recursos contra la providencia que concede el término, o del auto a partir de cuya notificación debe correr un término por ministerio de la ley, este se interrumpirá y comenzará a correr a partir del día siguiente al de la notificación del auto que resuelva el recurso."*, razón por la cual se entiende que con la presentación del recurso de reposición contra el auto de inadmisión se interrumpió el término que se le otorgó a la parte demandante para subsanar la demanda (10 días), término **que empezará a correr entonces a partir del día siguiente a la notificación del presente auto.**



En mérito de lo expuesto, el Juzgado Catorce Administrativo Oral del Circuito de Tunja,

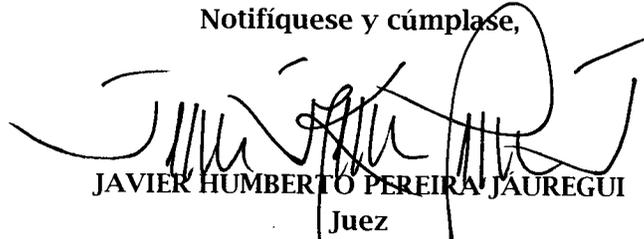
RESUELVE:

PRIMERO: **REPONER parcialmente** el auto del 23 de agosto de 2018, mediante el cual, se inadmitió la demanda, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Una vez ejecutoriada la presente providencia, continuar con el trámite del proceso, advirtiéndose que el término de diez días dado para subsanar la demanda en el auto de 23 de agosto de 2018, proferido por este Despacho y notificado mediante Estado Electrónico No. 36 de 24 de agosto de 2018, empezará a correr desde el día siguiente a la notificación por estado electrónico de la presente providencia, conforme a lo establecido en el artículo 118 del C.G.P.

TERCERO: Una vez cumplido el término otorgado para corregir la demanda, por Secretaría, ingrésese el proceso al Despacho para lo pertinente.

Notifíquese y cúmplase,


JAVIER HUMBERTO PEREIRA JAUREGUI
Juez

JUZGADO CATORCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE TUNJA	
El auto anterior se notificó por Estado N.º ⁴⁵ de HOY	
26 OCT 2018	siendo las 8:00 A.M.
SECRETARIA	

YCCE/