



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PUBLICO

JUZGADO TREINTA Y SEIS ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN
Medellín, cuatro (04) de noviembre de dos mil veintiuno (2021)

RADICADO:	05001 33 33 036 2021 00185 00
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	GUILLERMO URRUTÍA CÓRDOBA
DEMANDADO:	MUNICIPIO DE BELLO – SECRETARÍA DE MOVILIDAD
ASUNTO:	PRONUNCIAMIENTO SOBRE EXCEPCIONES – DECLARA PROBADA DE OFICIO INEPTA DEMANDA POR FALTA REQUISITOS FORMALES - TERMINA PROCESO
AUTO INTERLOCUTORIO N.º	1198

De conformidad con lo previsto la Ley 1437 de 2011, modificada por la Ley 2080 de 2021, en su artículo 38, 182A y el Decreto Legislativo No. 806 del 4 de junio de 2020, procede el Despacho a resolver las excepciones previas que no requieren la práctica de pruebas.

Al efecto, se advierte que el parágrafo segundo del artículo 175 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 38 de la Ley 2080 de 2021 dispone:

“(...) PARÁGRAFO 2o. Modificado por el Art. 38 de la Ley 2080 de 2021. De las excepciones presentadas se correrá traslado en la forma prevista en el artículo 201A por el término de tres (3) días. En este término, la parte demandante podrá pronunciarse sobre las excepciones previas y, si fuere el caso, subsanar los defectos anotados en ellas. En relación con las demás excepciones podrá también solicitar pruebas.

Las excepciones previas se formularán y decidirán según lo regulado en los artículos 100, 101 Y 102 del Código General del Proceso. Cuando se requiera la práctica de pruebas a que se refiere el inciso segundo del artículo 101 del citado código, el juez o magistrado ponente las decretará en el auto que cita a la audiencia inicial, y en el curso de esta las practicarán. Allí mismo, resolverá las excepciones previas que requirieron pruebas y estén pendientes de decisión.

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.

Las excepciones de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta manifiesta de legitimación en la causa y prescripción extintiva, se declararán fundadas mediante sentencia anticipada, en los términos previstos en el numeral tercero del artículo 182 A (...). Destacado fuera de texto.

Ahora, el artículo 101 del Código General del Proceso, establece:

“(...) Las excepciones previas se tramitarán y decidirán de la siguiente manera:

(...) 2. El juez decidirá sobre las excepciones previas que no requieran 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 (...). Destacado fuera de texto.

De conformidad con lo anterior, vencido el término para contestar la demanda, tal como se acredita en constancia secretarial (“20 control de términos”) visible en el expediente electrónico, corresponde al Despacho referirse a las excepciones que, a la luz de lo previsto en el parágrafo segundo del artículo 175 de la Ley 1437 de 2011 y, modificado por el artículo 38 de la Ley 2080 de 2021, y el artículo 12 del Decreto 806 de 2020, en concordancia con lo normado en los artículos 100, 101 y 102 del Código General del Proceso, se consideran previas y no requieren la práctica de pruebas, siendo entonces susceptibles de ser resueltas

en esta instancia procesal y, en tratándose de excepciones que procuren enervar las pretensiones, éstas deberán ser resueltas en la sentencia y no antes.

En este sentido, se tiene que con la contestación de la demanda allegada de forma oportuna por el extremo accionado fueron propuestas las siguientes excepciones:

- Legalidad de los actos administrativos objeto de estudio – ausencia de vicios
- Indebida escogencia de la acción - improcedencia de la acción ejercitada
- Falta de imputación del daño
- Inexistencia de nexo causal
- Inexistencia o ausencia de prueba de perjuicios morales
- Inexistencia de daño emergente
- Buena fe
- La Genérica.

Revisadas las excepciones propuestas, de las cuales se corrió traslado secretarial tal como se aprecia en el ítem 19 del expediente electrónico, **se tiene que, conforme con lo previsto en el párrafo segundo del artículo 175 de la Ley 1437 de 2011¹, modificado por el artículo 38 de la Ley 2080 de 2021**, y el artículo 12 del Decreto 806 de 2020, en concordancia con lo normado en los artículos 100², 101 y 102 del Código General del Proceso, **ninguna de ellas se considera previa pasible de decisión en esta oportunidad procesal**, razón que no hay lugar a emitir pronunciamiento adicional sobre ese particular.

No obstante lo anterior, observa, sí, el Despacho, la configuración de la ineptitud de la demanda por falta de requisitos formales, tal como pasa a explicarse.

La excepción de inepta demanda por falta de requisitos formales de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 100 del Código General del Proceso, tiene el carácter de previa y está denominada en el numeral 5º como *“Ineptitud de la demanda por falta de los requisitos formales o por indebida acumulación de pretensiones”*.

El Consejo de Estado, en sentencia de fecha 15 de enero de 2018³, frente a esta figura exceptiva concluye que

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

¹ “(…) Artículo 175 CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA. (...) PARÁGRAFO 2o. Modificado por el Art. 38 de la Ley 2080 de 2021. De las excepciones presentadas se correrá traslado en la forma prevista en el artículo 201A por el término de tres (3) días. En este término, la parte demandante podrá pronunciarse sobre las excepciones previas y, si fuere el caso, subsanar los defectos anotados en ellas. En relación con las demás excepciones podrá también solicitar pruebas.

Las excepciones previas se formularán y decidirán según lo regulado en los artículos 100, 101 Y 102 del Código General del Proceso. Cuando se requiera la práctica de pruebas a que se refiere el inciso segundo del artículo 101 del citado código, el juez o magistrado ponente las decretará en el auto que cita a la audiencia inicial, y en el curso de esta las practicará. Allí mismo, resolverá las excepciones previas que requirieron pruebas y estén pendientes de decisión.

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.

Las excepciones de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta manifiesta de legitimación en la causa y prescripción extintiva, se declararán fundadas mediante sentencia anticipada, en los términos previstos en el numeral tercero del artículo 182A. (...).”

² “(…) 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 (...).”

³ CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCIÓN SEGUNDA SUBSECCIÓN A. Consejero ponente: GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ. Bogotá, D.C., quince (15) de enero de dos mil dieciocho (2018). Rad. No.: 11001-03-15-000-2017-03032-00(AC)

i- Supuestos que configuran excepciones previas.

En efecto, el ordenamiento jurídico colombiano consagra de manera expresa la excepción previa denominada “Ineptitud de la demanda”, encaminada fundamentalmente a que se adecúe la misma a los requisitos de forma que permitan su análisis en sede judicial, so pena de la terminación anticipada del proceso. Esta se configura por dos razones:

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

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

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

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

Claro lo anterior, se tiene que, en el presente caso, la parte demandante plantea sus pretensiones en la forma que sigue:

“(...) PRIMERO; Declarar no valido el acto administrativo con el radicado No. 202100000029 de fecha trece de enero de dos mil veintiuno expedido por el señor Rigoberto Arroyave Acevedo Secretario de Transportes y Tránsito de Bello Antioquia, con el cual se resolvió el recurso de apelación de la resolución No. 2019-203323811 del diecinueve de septiembre de dos mil diecinueve.

Por violación al debido proceso; contrariando lo expresado en el artículo 129 Parágrafo 1o. Las multas no podrán ser impuestas a persona distinta de quien cometió la infracción; también se transgrede la ley 1581 de 2012 y la ley 1266 de 2008, porque mantiene una información del señor Guillermo Urrutia Córdoba, identificado con la cédula de ciudadanía No. 71946118 de Apartado Antioquia, en el tiempo que no es veraz y continua con ella en el sistema Integrado de información sobre multas y sanciones por infracciones de tránsito (SIMIT), vulnerando el buen nombre y la dignidad humana del mismo, lo mismo lo normado en el Código de Procedimiento Penal en lo que respecta a como se debe proceder con una prueba, la cual se debe ser embalada, rotulada y hacérsele la cadena de custodia para que se pueda tener como prueba en un proceso administrativo y esta prueba sea legal, como lo dice el artículo 29 de la carta magna, lo cual vulnero al momento de no ser traslado el video por parte de la Inspección de Transporte y Tránsito del municipio de Bello Antioquia, que fue llevado al proceso contrario a derecho y sin llenar los requisitos para ser prueba legal.

SEGUNDO: Que como consecuencia de la anterior declaración, se ordene a la Administración municipal de Bello Antioquia y a la Secretaria de Transportes y Tránsito de Bello Antioquia o a quien corresponda, borrar del sistema Integrado de información sobre multas y sanciones por infracciones de tránsito (SIMIT); por violación al debido proceso, a la presunción de inocencia en el comparendo No 0508800000020332381 de fecha primero de julio de dos mil dieciocho impuesto por la Guarda de Transito Beatriz Castrillón identificada con la placa 004 adscrita a la Secretaria de Transportes y Tránsito de Bello Antioquia y

⁴Consejo de Estado Sección Segunda Subsección B; en providencia de fecha 3 de septiembre del 2015; Exp: N° 27001-23-33-000-2013-00286-01(1761-14); C.P. Gerardo Arenas Monsalve.

notificada en el radicado No. 20210000029, para el día trece de enero de dos mil veintiuno por la Secretaria de Transportes y Tránsito de Bello Antioquia.

TERCERO: Que se condene a la Alcaldía de Bello Antioquia y a la Secretaria de Transportes y Tránsito de Bello Antioquia, porque son administrativamente responsables y solidariamente, por los daños, perjuicios materiales, morales objetivos y subjetivos sufridos por el señor Guillermo Urrutia Córdoba y el menor de edad SUS, con la sanción impuesta en el comparendo No. 0508800000020332381 de fecha primero de julio de dos mil dieciocho impuesto por la Guarda de Transito Beatriz Castrillón, identificada con la placa 004 adscrita a la Secretaria de Transportes y Tránsito de Bello Antioquia, la cual fue notificada en el radicado No. 20210000029, para el día trece de enero de dos mil veintiuno por la Secretaria de Transportes y Tránsito de Bello Antioquia: (...). Destacado fuera de texto.

Mediante auto 800 del 15 de julio de 2021⁵, el Despacho inadmitió la demanda de la referencia, señalando que “(...) 1. El numeral segundo del artículo 162 de la Ley 1437 de 2011 señala que la demanda debe contener “(...) 2. Lo que se pretenda, expresado con precisión y claridad (...)”; y, en ese mismo contexto, el artículo 163 ibidem, preceptúa que “(...) Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo este se debe individualizar con toda precisión. Si el acto fue objeto de recursos ante la administración se entenderán demandados los actos que los resolvieron. Cuando se pretendan declaraciones o condenas diferentes de la declaración de nulidad de un acto, deberán enunciarse clara y separadamente en la demanda (...)”.

Lo anterior, precisamente, tal como se expuso en el citado proveído “(...) atendiendo las posibilidades de saneamiento que asisten al Juez al momento del realizar el estudio de admisibilidad de la demanda, que le permiten y, por demás, le obligan efectuar un control jurídico – formal de la misma, en aras de lograr que antes de que la relación jurídico procesal se entrase entre demandante y demandado, la cuerda procesal inicie libre de vicios, se precisará el marco pretensional incluyendo en él únicamente los actos administrativos definitivos que sean susceptibles de ser enjuiciables bajo el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho invocado por el extremo activo. En caso de agregar al pedimento de anulabilidad nuevos actos administrativos, deberá aportarse copia de los mismos con su respectiva constancia de su publicación, notificación o ejecución, según el caso, el(los) cual(es), deberá(n) coincidir con los enunciados en el poder (...)”.

No obstante lo anterior, la parte demandante, en memorial de subsanación arrimado visible en el ítem 6 del expediente electrónico, precisó al Despacho:

“(...) 1. Se aclara que la demanda de Nulidad y Restablecimiento del derecho, es contra el acto administrativo radicado con el No. 20210000029, de fecha trece de enero de dos mil veintiuno, expedido por el señor Rigoberto Arroyave Acevedo Secretario de Transportes y Tránsito de Bello Antioquia y notificado para el día quince de enero de dos mil veintiuno a través del correo electrónico del señor William Giraldo Álvarez.

2. Se realiza poder por parte del señor Guillermo Urrutia Córdoba y en representación del menor Santiago Urrutia Saldarriaga para el día siete de julio del hogano, donde se especifica, que es contra el acto administrativo radicado con el No. 20210000029, de fecha trece de enero de dos mil veintiuno, expedido por el señor Rigoberto Arroyave Acevedo Secretario de Transportes y Tránsito de Bello Antioquia y notificado para el día quince de enero de dos mil veintiuno.

3. Acto administrativo radicado con el No. 20210000029, de fecha trece de enero de dos mil veintiuno, expedido por el señor Rigoberto Arroyave Acevedo Secretario de Transportes y Tránsito de Bello Antioquia y notificado para el día quince de enero de dos mil veintiuno, al cual se le solicitó la Conciliación en la Procuraduría 169 Judicial I para Asuntos Administrativos radicación No. 2190 del 19 de abril de 2021 (...). Destacado fuera de texto.

Nótese como, el extremo activo reiteró al Despacho, en todos los ítems objeto de subsanación, que su pretensión de anulabilidad únicamente versaría sobre “(...) el acto administrativo radicado con el No. 20210000029, de fecha trece de enero de dos mil veintiuno, expedido por el señor Rigoberto Arroyave Acevedo Secretario de Transportes y Tránsito de Bello Antioquia (...)”.

⁵ Ítem 04 del expediente electrónico.

Ahora bien, revisado el contenido del precitado acto administrativo obrante a folios 53 y ss. del ítem 03 del expediente, esto es, la Resolución No. 20210000029 del 13 de enero de 2021, “*Por medio de la cual se resuelve el recurso de apelación de la Resolución 2019-20332381 del 09 de septiembre de 2019, en virtud de la cual se declaró contraventor al señor Guillermo Urrutia Córdoba, identificado con la cédula de ciudadanía No. 71.946.118, como conductor del vehículo de placas CZH-573*”, se tiene que éste resuelve en su artículo primero, “(...) **CONFIRMAR en todas sus partes, la decisión adoptada por la Inspección de Contravenciones de esta Secretaría de Movilidad mediante Resolución Nro. 20332381 del 09 de septiembre de 2019, en cuanto a declarar como contraventor al señor Guillermo Urrutia Córdoba identificado con la cédula de ciudadanía No. 71.946.118, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente resolución (...)**”. Destacado fuera de texto.

Ante este escenario, recuérdese bien que, el artículo 163 de la Ley 1437 de 2011, establece que “(...) *Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo este se debe individualizar con toda precisión. Si el acto fue objeto de recursos ante la administración se entenderán demandados los actos que los resolvieron (...)*”.

Ahora bien, ha enseñado el Consejo de Estado, de tiempo atrás, en providencia del 29 de septiembre de 2016 dentro del radicado interno 4126-14:

*“(...) Conforme lo ha señalado esta Corporación **la proposición jurídica incompleta** «[...] **como requisito de validez de la demanda impide el ejercicio de la capacidad decisoria del juez frente al litigio propuesto, pues el acto demandado no es autónomo, por encontrarse en una inseparable relación de dependencia con otros no impugnados que determinan su contenido, validez o su eficacia [...]**» Por lo tanto, debe demandarse el acto administrativo que contiene la manifestación de voluntad de la administración frente a una situación jurídica particular y si el acto fue objeto de recursos ante la administración se entenderán demandados los actos que los resolvieron, tal como lo dispone el artículo 163 del CPACA, lo cual constituye una unidad jurídica y compone necesariamente la órbita de decisión del juez, precisamente por la identidad y unidad de su contenido y de sus efectos jurídicos, sin que pueda segmentarse bajo tales condiciones el análisis de su legalidad (...)*”. Destacado fuera de texto.

Es por esto que para ejercer el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho resulta necesario acreditar, entre otros, los requisitos establecidos en el artículo 163 del CPACA, particularmente el que hace referencia al deber que le asiste a la parte demandante de individualizar, con toda precisión, el acto administrativo a enjuiciar; además porque dicha norma expresamente dispone que “(...) *Si el acto fue objeto de recursos ante la administración se entenderán demandados los actos que los resolvieron (...)*”.

Así las cosas, en los términos del artículo 163 del CPACA, la individualización con precisión del acto que contempla la norma, significa que el acto a demandar debe ser aquel que crea, modifica o extingue una situación jurídica particular del actor, de manera que si no se demanda dicho acto, el Juez administrativo no tiene más opción que proferir una sentencia inhibitoria, sin que ello implique, en manera alguna, la vulneración de los derechos fundamentales del demandante, pues, al haberse acreditado que hubo una incorrecta individualización del acto acusado, no otra podría ser la decisión, pues la ineptitud de la demanda constituye un impedimento para la decisión de fondo.

En varios pronunciamientos del Órgano de cierre de esta jurisdicción, se ha señalado que la proposición jurídica incompleta se configura en dos casos: i) cuando el acto demandado torna lógicamente imposible la decisión de fondo debido a una irreparable ruptura de su relación con la causa petendi y ii) **cuando el acto acusado no es autónomo porque se encuentra directamente relacionado con otro u otros no impugnados que determinan su contenido, validez o eficacia, eventos en los que le resultaría imposible emitir una decisión de fondo al operador judicial⁶**, siendo este último evento el que interesa al presente caso.

⁶ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, expediente: 05001-23-33-000-2017-01570-01 (4866-18). Demandante: Colpensiones. M. P. Sandra Lisset Ibarra Vélez (2 de mayo de 2019), entre otros.

En este contexto, el Consejo de Estado⁷ en reciente decisión del 16 de diciembre de 2020, explicó que si bien “(...) Basta con demandar el acto principal para entender demandados los actos que resuelven los recursos interpuestos en su contra (...)”, tal como expresamente lo establece el pluricitado artículo 163 del CPACA; “(...) **no sucede cuando se demandan los actos que resuelven los recursos presentados en la actuación administrativa contra el acto principal, pues estos pueden confirmar, modificar o revocar total o parcialmente el primer acto. En ese entendido, tales decisiones conllevan situaciones diferentes entre sí, en la medida que si no se revocó totalmente el acto principal por medio del acto que resolvió el recurso, el primero continúa vigente de manera parcial en el ordenamiento jurídico, haciendo obligatorio demandarlo e individualizarlo en la demanda si lo que se pretende es su nulidad (...)**”. Destacado fuera de texto.

En el presente caso, advierte el Despacho que, el demandante ha debido demandar, también, la nulidad del acto principal contenido en la Resolución Nro. 20332381 del 09 de septiembre de 2019, mediante la cual se declaró como contraventor al señor Guillermo Urrutia Córdoba, toda vez que, el acto sí acusado -Resolución No. 20210000029 del 13 de enero de 2021- **no es autónomo, al encontrarse directamente relacionado con otro u otros no impugnados que determinan su contenido, validez o eficacia (Resolución Nro. 20332381 del 09 de septiembre de 2019), resultando imposible para este operador judicial emitir una decisión de fondo, pues, recuérdese que, el acto cuya nulidad se procura no revocó la decisión primigenia y, por el contrario, dispuso confirmarla en todas sus partes, razón que, en las voces del precedente jurisprudencial últimamente citado “(...) el primero continúa vigente de manera parcial en el ordenamiento jurídico, haciendo obligatorio demandarlo e individualizarlo en la demanda si lo que se pretende es su nulidad (...)”.**

Es esta misma línea de argumentación, este Juzgado, el 17 de marzo de 2017 dentro del radicado 2016-00524, declaró no probada la excepción de inepta demanda invocada el extremo pasivo de aquella causa judicial, por entender en aquella oportunidad que “(...) si el acto fue objeto de recursos ante la administración, se presumirán demandados los actos que los resolvieron, lo que también puede ser entendido de manera inversa (...)”, concluyendo que, al haberse demandado el acto administrativo que resolvió el recurso de apelación interpuesto contra la decisión inicial, también se entendían demandados, a su vez, tanto la respuesta emitida al derecho de petición, como la que resolvió el recurso de reposición incoado, decisión contra la cual, se interpuesto recurso de alzada, el cual fue resuelto por el **Tribunal Administrativo de Antioquia**, revocando la precitada decisión y al efecto explicó:

“(...) el citado artículo 163 de la Ley 1437 de 2011 impone la obligación de individualizar con toda precisión el acto administrativo cuya legalidad se discute, normativa que permite inferir la imperativa obligación de formular la proposición jurídica completa para que el operador jurídico pueda resolver de fondo el asunto particular materia de decisión administrativa, a menos que nos encontremos ante la hipótesis allí prevista, de entender demandados los actos administrativos que resolvieron los recursos en la Administración. (...)

En similares términos, la máxima Corporación de esta Jurisdicción, indicó que la indebida o incompleta identificación de los Actos Administrativos que hayan conformado el agotamiento de la vía gubernativa como era denominado, configuran una proposición jurídica incompleta que impide el ejercicio de la capacidad decisoria del juez frente al litigio propuesto. En Sentencia del quince (15) de septiembre de dos mil dieciséis (2016) expresó⁸:

***“A fin de ejercer la acción subjetiva de anulación consagrada en el artículo 85 del cca es menester, entre otros requisitos de orden procedimental y sustancial, que la parte actora dentro del libelo introductorio individualice con toda precisión el acto o los actos a demandar, bajo las reglas o directrices establecidas por el legislador en el artículo 138 del mismo código, que dispone en síntesis, la obligación de demandar la totalidad de los actos que hayan conformado el agotamiento de la vía gubernativa, salvo aquellos casos en los que el acto definitivo es revocado, evento en el que tan solo procede demandar la última decisión.*”**

⁷ CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCIÓN PRIMERA. Consejero ponente: OSWALDO GIRALDO LÓPEZ. Bogotá D.C., dieciséis (16) de diciembre de dos mil veinte (2020). Radicación número: 05001-23-31-000-2010-01272-01

⁸ Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. C.P. Gabriel Valbuena Hernández. Sentencia del 15 de septiembre de 2016. Radicación: 25000232500020120165001 (0376-15)

*A partir de lo anterior, es claro que **en todo caso debe demandarse el acto administrativo que contiene la manifestación de voluntad de la administración frente a una situación jurídica particular junto con aquellas decisiones, que en vía gubernativa, constituyan una unidad jurídica con el mismo, pues ello compone necesariamente la órbita de decisión del juez frente a una pretensión anulatoria, precisamente por la identidad y unidad de su contenido y de sus efectos jurídicos, sin que pueda segmentarse bajo tales condiciones el análisis de su legalidad.***

La inobservancia de lo expuesto vicia sustancialmente el contenido de la pretensión anulatoria en el marco de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, lo que se traduce, en la configuración de la denominada proposición jurídica incompleta, que impide el ejercicio de la capacidad decisoria del juez frente al litigio propuesto, tornando procedente la declaración inhibitoria.

Esta situación se suscita en dos casos, a saber: i) Cuando el acto acusado torna lógicamente imposible la decisión de fondo debido a una irreparable ruptura de su relación con la causa petendi, o ii) Cuando el acto demandado no es autónomo por encontrarse en una inescindible relación de dependencia con otro u otros no impugnados que determinan su contenido, validez o su eficacia, eventos en los que como se expresó resulta imposible para el juez emitir una decisión de fondo.”

En este orden de ideas, al no prever expresamente el Legislador en el contenido del Artículo 163 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que con pretender la nulidad del acto administrativo que resolvió el recurso de apelación han de entenderse demandados los actos administrativos que le preceden, resulta a todas luces desequilibrado y desigual frente a la parte demandada, interpretar la literalidad de la norma en sentido inverso, pues dicha omisión configura la denominada proposición jurídica incompleta que torna en inepta la demanda y con ello da lugar a la prosperidad de la excepción planteada por la entidad Demandada (...). Destacado fuera de texto.

Así las cosas, al no haberse demandado la nulidad de la Resolución Nro. 20332381 del 09 de septiembre de 2019, mediante la cual se declaró como contraventor al señor Guillermo Urrutia Córdoba, y habiéndose ocupado aquel cuya nulidad si es objeto de pedimento en esta causa judicial de confirmar el anterior en todas sus partes, ha de concluirse que el primero de los nombrados, esto es, aquel que en principio expresa la voluntad de la administración (*Resolución Nro. 20332381 del 09 de septiembre de 2019*), continúa vigente y “(...) *no es autónomo por encontrarse en una inescindible relación de dependencia con otro u otros no impugnados que determinan su contenido, validez o su eficacia, eventos en los que como se expresó resulta imposible para el juez emitir una decisión de fondo (...)*”, lo que obliga la estimación de la ineptitud de la demanda por “(...) *a) Por falta de los requisitos formales. En este caso prospera la excepción cuando no se reúnen los requisitos relacionados con el contenido y anexos de la demanda regulados en los artículos 162, 163, 166 y 167 del CPACA., en cuanto indican qué debe contener el texto de la misma, cómo se individualizan las pretensiones y los anexos que se deben allegar con ella (salvo los previstos en los ordinales 3. y 4. del ” artículo 166 ib. que tienen una excepción propia prevista en el ordinal 6. del artículo 100 del CGP). (...)*”.

En complemento a lo anterior, destáquese que la congruencia externa de la sentencia conlleva la consecuente prohibición de que en ésta se hagan pronunciamientos respecto de asuntos que no fueron solicitados en la demanda, como mecanismo que desarrolla los principios de buena fe y lealtad procesal, máxime cuando, en este caso, al momento de efectuarse el estudio de admisibilidad de la demanda, la misma fue inadmitida con el propósito de lograrse el ajuste de la demanda de cara a lo normado en el artículo 163 del CPACA, ante lo cual, la parte insistió en circunscribir sus pretensiones de anulabilidad únicamente al acto administrativo que resolvió el recurso de apelación interpuesto por éste contra la decisión inicial de la administración, ante lo cual, el Despacho, resolvió admitir la demanda, en el entendido que, tal como lo señala el Consejo de Estado en la decisión del 15 de enero de 2018 citada al inicio de este proveído, si bien, la ineptitud de la demanda procede por falta de los requisitos formales, cuando no se reúnen los requisitos relacionados con el contenido y anexos de la demanda regulados en los artículos 162, 163, 166 y 167 del CPACA., en cuanto indican qué debe contener el texto de la misma, cómo se individualizan las pretensiones y los anexos que se deben allegar con ella (salvo los previstos en los ordinales 3. y 4. del ” artículo 166 ib. que tienen una excepción propia prevista en el ordinal

6. del artículo 100 del CGP, en todo caso, “(...) hay que advertir que estos requisitos pueden ser subsanados al momento de la reforma de la demanda (Art. 173 del CPACA en concordancia con el ordinal 3. del artículo 101 del CGP27), (...)”, lo cual no se logra en el presente asunto, sin que pueda el Juez del caso, ante una deficiente individualización de las pretensiones de la demanda, subsanarlas por interpretación de aquélla ni por prevalencia del derecho sustancial sobre el procesal, en tanto, el marco pretensional enmarca el derecho subjetivo de acción, tal como lo ha estimado el Consejo de Estado⁹:

“(...) El artículo 138 del Decreto Ley 01 de 1984 dispone que cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, este debe ser individualizado con toda precisión. Y que cuando fuera objeto de recursos en sede administrativa, era necesario demandar todas las decisiones que lo modificaran o confirmaran.

*La Sala ha interpretado que la exigencia legal del artículo 138 citado tiene carácter sustantivo y no simplemente procedimental, porque **las pretensiones de la demanda enmarcan el derecho subjetivo de acción, de modo que su deficiente individualización no puede subsanarse por interpretación de aquélla ni por prevalencia del derecho sustancial sobre el procesal.***

***Así mismo, que esta exigencia es propia de un sistema de justicia primordialmente dispositiva como la Contenciosa Administrativa, en la que le está vedado al juez hacer abstracción de la demanda para declarar la nulidad de actos que no han sido atacados.** Desde esta perspectiva, las morigeraciones de las que ha sido objeto el principio de justicia rogada, no pueden desvirtuar la imparcialidad de que debe estar investido el fallador, ni desconocer el principio de buena fe que ha de regir el proceso, a través de la corrección oficiosa de la demanda.*

Que si bien es cierto que el juez contencioso, en su calidad de director del proceso, está en el deber de conducir el debate a fin de procurar siempre una solución efectiva de la controversia, no lo es menos, que el ejercicio de tal facultad encuentra límites en el principio de congruencia de la sentencia, así como en el respeto del derecho al debido proceso que le asiste a las partes.

Que, el argumento que subyace aquí es el de la congruencia externa de la sentencia y la consecuente prohibición de que en esta se hagan pronunciamientos respecto de asuntos que no fueron solicitados en la demanda, como mecanismo que desarrolla los principios de buena fe y lealtad procesal, garantizando así, el respeto al derecho al debido proceso, en la medida en que no se sorprende a la contraparte, “...cuya actuación procesal se dirige a controvertir los argumentos y hechos expuestos en la demanda”.

Que esa congruencia y las implicaciones de la figura, constituyen un límite a las facultades de interpretación que evidentemente tiene el juez, pero que, se reitera, no pueden romper el equilibrio e igualdad de condiciones en que deben encontrarse ambos extremos dentro del proceso judicial (...). Destacado fuera de texto.

Por lo anterior, el **JUZGADO TREINTA Y SEIS ADMINISTRATIVO ORAL DE MEDELLÍN,**

RESUELVE

PRIMERO. RECONOCER PERSONERÍA¹⁰ a la sociedad **LEX CONSULTORES LEGALES S.A.S.** con NIT 901.318.198, representada legalmente por la Dra. JULIANA VALENTINA ZULUAGA SALAZAR como apoderada principal y el Dr. **PAULO ALEJANDRO GARCES OTERO**, con CC No. 1.064.987.079 y TP 211.802 del CSJ como apoderado sustituto, para representar judicialmente a la entidad demandada **MUNICIPIO DE BELLO**, en los términos y para los fines del poder conferido visible a folios 31 y ss. del ítem 17 del expediente electrónico.

⁹ Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. Sentencia del 30 de agosto de 2016. Radicación: 05001233100020100140401.

¹⁰ Se deja constancia de la verificación de antecedentes disciplinarios de abogado consultada ante el Consejo Superior de la Judicatura - Sala Jurisdiccional Disciplinaria respecto de todos los profesionales del derecho a quienes se reconoce personería jurídica en esta providencia (**CERTIFICADO No. 739704**)

SEGUNDO: DECLARAR PROBADA de oficio la excepción de “**INEPTITUD DE LA DEMANDA POR FALTA DE REQUISITOS FORMALES**”, y en consecuencia **DECLARAR TERMINADO EL PROCESO**, conforme a lo expuesto en la parte motiva de la providencia.

TERCERO: SE ADVIERTE que durante el proceso, para poder ofrecer el trámite correspondiente, cualquier actuación de parte deberá estar precedida del traslado previo a los demás sujetos procesales y al Ministerio Público (Procurador Judicial 168 Delegado cuyo correo es procuradora168Judicial@gmail.com), ello mediante envío a los correos electrónicos de conformidad con lo señalado en los artículos 9 del Decreto 806 de 2020 y 201 A del CPACA, este último adicionado por el artículo 51 de la Ley 2080 de 2021, lo cual deberá acreditarse ante el Juzgado.

Para remisión de memoriales, el correo electrónico dispuesto es memorialesjamed@cendoj.ramajudicial.gov.co.

CUARTO: Una vez ejecutoriara la presente providencia, archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

**FRANKY GAVIRIA CASTAÑO
JUEZ**

JUZGADO TREINTA Y SEIS ADMINISTRATIVO ORAL DE MEDELLÍN
Siendo las ocho de la mañana (8:00A.M) del día de hoy CINCO (05) DE NOVIEMBRE DE 2021 se notifica a las partes la providencia que antecede por anotación en Estados.
CARLOS JAIME GÓMEZ OROZCO Secretario

El proceso de la referencia podrá ser consultado en el siguiente link: https://etbcsj-my.sharepoint.com/:f/r/personal/jadmin36mdl_notificacionesrj_gov_co/Documents/EXPEDIENTES%20DIGITALIZADOS/2021/NRD/05001333303620210018500?csf=1&web=1&e=ttsgCG

Firmado Por:

**Franky Henry Gaviria Castaño
Juez
Juzgado Administrativo
036
Medellin - Antioquia**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **c7af1375444e5a3d4386c833ea06be21d36080526bfa1d227cb07b6569d4cc52**
Documento generado en 04/11/2021 10:08:10 AM

**Valide este documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**