



**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN SEGUNDA**  
**SUBSECCIÓN B**

**CONSEJERA PONENTE: DRA. SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ**

Bogotá D.C., 8 de septiembre de 2017.

|                   |                                                                                                                                                        |
|-------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Expediente:       | 25000234200020120087701 (2604-2013)                                                                                                                    |
| Medio de Control: | Nulidad y restablecimiento del derecho.                                                                                                                |
| Demandante:       | Héctor Javier Garzón Urrea.                                                                                                                            |
| Demandado:        | Nación-Presidencia de la Republica- Departamento Administrativo de Seguridad en supresión-Ministerio de Defensa Nacional-Policía Nacional de Colombia. |
| Trámite:          | Ley 1437 de 2011                                                                                                                                       |
| Asunto:           | La exigencia de los presupuestos de la demanda no puede convertirse en obstáculo para el acceso a la administración de justicia.                       |

Decisión:           Revoca auto que rechazó la demanda por falta de estimación razonada de la cuantía para determinar la competencia.

### **Apelación de auto**

---

Sala decide<sup>1</sup> el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra el auto proferido el día 14 de febrero de 2013, por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca- Sección Segunda- Subsección B, mediante el cual, se rechazó la demanda por no corregir las falencias advertidas por ese despacho en providencia de 31 de octubre de 2012.

### **ANTECEDENTES**

El señor Héctor Javier Garzón Urrea presentó demanda contra Nación- Presidencia de la Republica- DAS en supresión y Ministerio de Defensa Nacional-Policía Nacional de Colombia, con la finalidad de obtener mediante sentencia la declaratoria de nulidad de la Resolución 271 de 1 de febrero de 2012<sup>2</sup>, la Resolución 748 de 12 de marzo de 2012<sup>3</sup>, por la que adiciona la Resolución 3537 de 27 de septiembre de 2011 y el Oficio STHA.GAPE.RYC 62098 de 31 de enero de 2012<sup>4</sup>.

Consecuencialmente, solicitó a título de restablecimiento del derecho, el ajuste y pago de los salarios y prestaciones sociales que se vieron

---

<sup>1</sup> El expediente ingresó al Despacho con informe de Secretaria de la Sección Segunda de fecha 26 de mayo de 2017.

<sup>2</sup> Originaria de la Policía Nacional, por medio de la cual se incorpora a unos servidores, incluido el actor, a la planta de personal de dicha entidad.

<sup>3</sup> Por la que se adiciona la Resolución 3537 de 27 de Septiembre de 2011, sobre el manual específico de funciones y requisitos para los empleos públicos no uniformados del Ministerio de Defensa Nacional-Policía Nacional.

<sup>4</sup> Por el que se le notifica la incorporación.

disminuidos en su monto al momento de la incorporación a la planta de personal de la Policía Nacional, mantener la aplicación de regímenes específicos de carrera y especial en pensiones a los que pertenecía cuando laboraba en el DAS y pagar la suma correspondiente por la pérdida de dichos beneficios. Así mismo, pidió que de manera subsidiaria se le indemnice por el cambio de regímenes al que fue sometido.

## **I. EL AUTO OBJETO DEL RECURSO DE APELACIÓN**

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca rechazó la demanda por considerar que el actor no subsanó las falencias indicadas en providencia del 31 de octubre de 2012 relacionadas con la ausencia de la constancia del último lugar de prestación de servicios del accionante y la estimación razonada de la cuantía en lo referente a: (i) la no discriminación de las sumas por las cuales resulta el valor final de su estimación; (ii) la obtención del cálculo ignorando los parámetros del artículo 157 de la Ley 1437 de 2011; (iii) insistir en la inclusión de perjuicios tales como “reparación por no garantizarse régimen específico de la carrera ni el régimen especial de seguridad social” en el cálculo de la cuantía.

Como sustento de la decisión, señaló que la constancia del último lugar de prestación de servicios es requisito *sine qua non* para establecer su competencia en razón del territorio, como bien lo indica el artículo 156 (numeral 3) de la Ley 1437 en cual a su tenor señala: “En los asuntos de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral se determinará por el último lugar donde prestaron o debieron prestarse los servicios”.

En cuanto a la estimación razonada de la cuantía, precisó que el auto que inadmitió la demanda pretendía que se hiciera un análisis razonado de la cuantía para poder establecer la competencia para conocer del asunto en primera instancia y así evitar posteriores nulidades procesales. Agregó además, que esta Corporación ha señalado que la estimación razonada de la cuantía "...No se trata de la suma que arbitrariamente fije el demandante, sino que es aquel valor que se ve respaldado con una acuciosa operación matemática, que en últimas refleje fielmente lo pretendido con la acción que se instaura. Es este el verdadero alcance de la expresión contenida en el artículo 134-E y el numeral 6° del artículo 137 del Código Contencioso Administrativo, cuando se refiere a la estimación razonada de la cuantía, pues al no hallarse plenamente satisfecho este requisito en la demanda, el juez se verá obligado a disponer su inadmisión para que el defecto sea subsanado"<sup>5</sup>

Así las cosas, como el escrito de subsanación presentado por el demandante no satisfizo la expectativa del tribunal relacionada con lo que consideró debe ser un correcto análisis razonado de la cuantía, resolvió rechazar la demanda.

## **II. EL RECURSO DE APELACIÓN**

El apoderado de la parte demandante sustentó el recurso de apelación señalando que el último lugar donde se prestaron o debieron prestarse los servicios se debía determinar en razón a la supresión de la entidad que

---

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, Sentencia de 28 de enero de 2010, radicación número: 25000-23-25-000-2003-04812-01 (2136-07), consejero ponente doctor Gerardo Arenas Monsalve.

generó la supresión del cargo del demandante y que produjo el traslado al Ministerio de Defensa Nacional-Policía Nacional de Colombia.

Añadió que la cuantía sí se encontraba razonada, pues aunque en el acápite denominado “estimación razonada” expuso varios literales, explicó que solo se debía tener en cuenta el literal A), ya que era el único cierto y exigible al momento de presentar la demanda y que las demás pretensiones se encontraban en el mismo acápite, pues eran pretensiones objeto de debate y consideración del juez dentro del proceso, por considerar que el objeto principal era buscar la reparación integral.

Complementa su sustentación alegando que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca no guio su actividad jurisdiccional de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 228 constitucional, esto es, no le dio prevalencia al derecho sustancial sobre lo formal, pudiendo omitir los defectos de la demanda y atender a las observaciones realizadas en el escrito subsanatorio. Agrega, que el exceso de ritual manifiesto implica una posición indiferente a los derechos fundamentales quebrantados.

### **III. CONSIDERACIONES**

#### **i. Competencia.**

Sea lo primero advertir la competencia de esta Sala para decidir de plano el recurso, conforme a lo previsto por el artículo 125 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, formulada dentro de la oportunidad prevista por el numeral 2º del artículo 244 *ibídem*, con la debida sustentación.

## **ii. EL PROBLEMA JURÍDICO**

En el presente caso, el problema jurídico que debe resolver la Sala se contrae a determinar si el Tribunal Administrativo de Cundinamarca contaba con los elementos de juicio o valorativos al momento de hacer el estudio de admisibilidad que le permitieran establecer el juez natural de acuerdo a los diversos factores que determinan la competencia.

A efecto de resolver el problema planteado, se revisaran las fuentes normativas que regulan la materia, así mismo se realizará un análisis jurisprudencial sobre el principio de tutela judicial efectiva y el exceso de ritual manifiesto para por fin, resolver el caso concreto.

### **i. Normatividad que regula la competencia.**

El Título IV de la Parte Segunda del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, regula lo concerniente a la distribución de competencias. Entre las reglas sobre la regulación de competencia por razón del territorio se encuentra en el numeral 3º del artículo 156 que: “En los asuntos de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral se determinará por el último lugar donde se prestaron o debieron prestarse los servicios”

En concordancia, el artículo 157 del citado estatuto procesal, establece que respecto a la competencia por razón de la cuantía, en el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho no podrá prescindirse de la estimación razonada de la cuantía, so pretexto de renunciar al restablecimiento. Agrega además dicho texto normativo, que el valor de la cuantía se determinará por el valor de las pretensiones al tiempo de la demanda, sin tomar en cuenta los

frutos, intereses, multas o perjuicios reclamados como accesorios, que se causen con posterioridad a la presentación de aquella.

Así mismo, el artículo 152 numeral 2º indica que los tribunales administrativos son los competentes en primera instancia para conocer de asuntos de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral que no provengan de un contrato de trabajo, en los cuales se controviertan actos administrativos de cualquier autoridad, cuando la cuantía exceda de 50 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Por otro lado, el artículo 155 numeral 2º indica que los jueces administrativos son competentes en primera instancia para conocer de asuntos de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral, que no provengan de un contrato de trabajo en los cuales se controviertan actos administrativos de cualquier autoridad, cuando la cuantía no exceda de los 50 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Como se evidencia, el legislador construyó un marco normativo para determinar la competencia que atiende a factores tales como el territorial y el objetivo por cuantía, de tal forma que, para determinar el juez natural que debe conocer del proceso, la demanda debe cumplir con cada una de las exigencias procesales y que hacen referencia a los distintos factores a fin de establecer quién es el competente que debe conocer del mismo.

La importancia de la determinación de la competencia radica en que ésta delimita el conocimiento y decisión que tienen sobre determinado asunto jueces o tribunales. Además, es una garantía vinculada al derecho fundamental del debido proceso, por consiguiente, si la demanda presenta defectos en la definición de la competencia, corresponde al juez como

director del proceso valorar todos y cada uno de los elementos de juicio con los cuales cuenta en aras de establecer el juez de conocimiento y de esa manera, garantizar los derechos fundamentales al debido proceso y acceso a la administración de justicia.

**ii. Del principio de la tutela judicial efectiva y el exceso de ritual manifiesto.**

El artículo 228 Constitucional dispone que la administración de justicia es una función pública relacionada directamente con los fines del Estado, en el entendido de que solo en la medida que los ciudadanos tengan garantía de una instancia efectiva, imparcial y objetiva encargada de la resolución pacífica de los conflictos, se puede aspirar a la consecución de una república democrática y respetuosa de la dignidad humana.

Ahora bien, la administración de justicia no solo es un servicio a cargo del Estado, tiene además otra dimensión de carácter subjetivo, es decir, es también un derecho fundamental en cabeza de todos los habitantes del país, consagrado en el artículo 229 constitucional así: “(...) Se garantiza el derecho de toda persona para acceder a la administración de justicia...”

Como derecho fundamental, el derecho a la administración de justicia no es una mera máxima constitucional, encuentra contenido y significado concreto en aspectos tales como la consecución de la justicia material y la pretensión de corrección de las decisiones judiciales. En el mismo sentido, en desarrollo de este derecho fundamental, el legislador expidió la Ley 270 de 1996 que dispone los principios orientadores que garantizan la prestación del servicio con eficacia, eficiencia y prevalencia del derecho en defensa en todas las actuaciones judiciales y administrativas.



Es por ello que los jueces al realizar su labor de directores del proceso deben actuar de acuerdo a las normas procesales pertinentes sin permitir que la aplicación rigurosa de estas desconozca la prevalencia del derecho sustancial, pues en últimas, las primeras existen con el fin de efectivizar los derechos de las partes en los procesos.

Al respecto, la Corte Constitucional en sentencia T-950 de 2011 explica la caracterización del defecto procedimental por exceso de ritual manifiesto así:

“Se está frente al defecto procedimental por exceso ritual manifiesto cuando la autoridad judicial, por una inclinación extrema y aplicación mecánica de las normas adjetivas, renuncia de forma consciente a la verdad jurídica objetiva que muestran los hechos, lo que trae como consecuencia el sacrificio de la justicia material, de la prevalencia del derecho sustancial sobre las formas (art. 228 C.P.), cuando éstas, tan sólo son un instrumento o medio para la realización de aquél y no fines en sí mismas y del acceso efectivo a la administración de justicia

(...)Según la jurisprudencia de esta Corte, dentro de las circunstancias que pueden constituir defecto procedimental por exceso ritual manifiesto, se encuentran las siguientes: (i) cuando al aplicarse un precepto procesal se restringen derechos sustanciales o al utilizar el primero se limitan las mismas oportunidades procesales; (ii) dejar de inaplicar disposiciones procesales que se oponen a la vigencia de derechos constitucionales en un caso concreto; (iii) exigir el cumplimiento de requisitos formales de manera irreflexiva, aunque en algunas ocasiones puedan consistir en cargas imposibles de cumplir para las partes, siempre que esa situación se encuentre probada; o, (iv) incurrir en un rigorismo procedimental en la apreciación de las pruebas”

En la misma sentencia, dicha corporación judicial al referirse al poder-deber que tienen los jueces indicó que: “Esta Corporación se ha referido a que en el escenario de los procesos que se tramitan ante la jurisdicción ordinaria y de lo contencioso administrativo, el juez no puede adoptar una posición de simple espectador, debido a que en la actual regulación adjetiva (refiriéndose al contencioso administrativo) en esa materia, además de proporcionar una

relativa autonomía al régimen probatorio, resalta el carácter inquisitivo de los mismos, elemento que resulta consustancial a esa clase de regímenes”

De tal forma, es claro que el juez, en su labor de director del proceso ostenta un poder-deber, esto es, una obligación de desempeñar un rol activo en la resolución de los conflictos orientándose siempre por la protección efectiva de los derechos en litigio, sin permitir que ritualismos impidan la obtención de una justicia eficaz, eficiente y con prevalencia del derecho en defensa.

Esta corporación, en tutela con ponencia de la suscrita magistrada, también se manifestó en cuanto a la prevalencia del derecho sobre el formalismo así:

“Debe advertirse que si la demanda presentada carecía de los requisitos legales como en este caso en el que se evidencia una indebida representación y no una falta de legitimación, esta no es una carga que solo debía ser asumida por la parte demanda (sic) sino que, por el contrario, es una responsabilidad compartida con el juez del asunto que, en uso de los poderes que le asisten, debe procurar tomar las determinaciones que estén a su alcance para el saneamiento procesal, llamado también como principio de expurgación, el cual es a su vez una materialización de los principios de eficiencia, efectiva tutela judicial, congruencia y economía procesal. (...) Igualmente, es preciso indicar que, en virtud del principio *iura novit curia*, el juez debe efectuar un razonamiento del caso concreto en estudio para determinar el problema jurídico planteado de acuerdo a los hechos reales del asunto y la normativa aplicable; en consecuencia, tiene la obligación de aplicar el derecho, independientemente del invocado por las partes y, así mismo, subsanar situaciones procesales que pueden terminar afectando los derechos fundamentales.”<sup>6</sup>

Es así como se reitera que la función de las normas procesales no es otra que efectivizar los derechos de las partes en litigio, la rigurosidad en cumplimiento de estas, que implique la obstrucción del acceso a la administración de justicia por defectos procedimentales, sobre todo aquellos

---

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, Sentencia de 7 de julio de 2016, radicación numero: 11001-03-15-000-2016-01504-00(AC), consejera ponente doctora Sandra Ibarra Vélez

que puedan subsanarse con examen detallado de los elementos de juicio que le son otorgados al juez o en su defecto, con elementos recaudados gracias a su facultad oficiosa, demuestra un desconocimiento de su rol como director del proceso y un proceder contrario a la constitución.

## **CASO CONCRETO**

En providencia del 14 de febrero de 2013, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca dispuso rechazar la demanda interpuesta por el señor Héctor Javier Garzón Urrea por considerar que no subsanó las siguientes falencias advertidas por ese Despacho:

En lo que se refiere a diferencias salariales y prestacionales, estimó el *a quo* que la demanda no discrimina las sumas de las cuales resulta el valor final de su estimación, es decir, que no existe certeza acerca de lo que recibe el actor desde su incorporación a la planta personal no uniformado del Ministerio de Defensa Nacional- Policía Nacional para constatar el valor de dichas diferencias, sino que, únicamente aportó pruebas de lo devengado por el accionante al momento de la supresión del Departamento Administrativo de Seguridad. Ocurriendo lo mismo, según su criterio, en relación con las diferencias prestacionales por la no inclusión de la prima de riesgo.

Al respecto, tras examinar el expediente, la sala encuentra que en los folios 88 y 89, el demandante desglosó los valores correspondientes a prestaciones y salarios devengados tanto en el DAS como en la Policía Nacional, de manera que, le era posible al tribunal determinar los valores utilizados para realizar el cálculo final de la estimación. Debe mencionarse además, que si el *aquo* requería mayor certeza sobre el salario y

prestaciones bien pudo solicitar de oficio certificación a las entidades correspondientes.

En cuanto a las diferencias salariales y prestaciones por el no reconocimiento de los ascensos, consideró el tribunal que no existe certeza de los valores correspondientes a lo que devengaba y a lo que tiene presuntamente derecho, ya que no discrimina las cifras de donde resultó dicho monto. Empero, halla la Sala a folio 161, los valores utilizados en la operación correspondiente al total de las diferencias salariales y prestaciones concernientes al menor valor cancelado por no reconocimiento de los ascenso, de lo que se infiere que sí le era dable a la citada colegiatura conocer las cifras utilizadas para calcular el monto en cuestión.

De otra parte, indicó que en virtud del artículo 157 de la Ley 1437 de 2011, para estimar la cuantía no se pueden tener en cuenta frutos, intereses, multas o perjuicios reclamados como accesorios por lo que no le es posible al accionante incluir la “reparación por no garantizársele el régimen específico de carrera ni el régimen especial de seguridad social”.

Sin embargo, observa la sala, que el cuerpo colegiado en mención pasa por alto la explicación dada por el demandante en la subsanación de la demanda a folio 188 del plenario, en tanto explicó los valores utilizados para determinar la competencia en razón de la cuantía, excluyendo de ese cálculo el perjuicio accesorio que denominó reparación por no garantizársele el régimen específico de carrera ni el régimen especial de seguridad social, de modo que no es acertado lo afirmado por el a quo. En gracia de discusión, si el demandado hubiere incluido los frutos, intereses, multas o perjuicios reclamados como accesorios para la determinación de la cuantía,

correspondía a la corporación sanear el cálculo errado de la cuantía, para lo que bastaría sustraer del total los valores antes nombrados.

En lo que atañe al factor territorial, arguyó la citada corporación que con el escrito de la subsanación de la demanda únicamente se aportó certificación laboral del cargo desempeñado por el actor en el DAS a 31 enero de 2012, mas no su último lugar de servicios prestados en la Policía Nacional, entidad en la que al momento de la presentación de la demanda laboraba desde su incorporación a ésta, requisito *sine qua non* para establecer la competencia de esta corporación en razón al aludido factor.

Consiguientemente, acorde con lo dicho hasta ahora, si el tribunal consideraba necesario el certificado que comprobara la constancia del último lugar de prestación de servicios del accionante para determinar la competencia, en virtud del principio de expurgación como materialización de los principios de eficiencia, efectiva tutela judicial, congruencia y economía procesal y en uso de las facultades dispositivas que le asisten, pudo solicitar dicha certificación de manera oficiosa.

De tal forma, se concluye que a pesar de que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca contaba con los elementos de juicio o valorativos que al momento de hacer el estudio de admisibilidad le permitían establecer el juez natural, obró con exceso de ritual manifiesto al utilizar un precepto procesal para impedir el acceso a la administración de justicia, desconociendo la prevalencia de la verdad material sobre las formas.

El *a quo* tiene razón en cuanto a la importancia de la cuantía y su estimación correcta y razonada para la determinación de la competencia, sin embargo, la aplicación desmedida de este requisito procedimental no puede convertirse

en un obstáculo para el acceso a la administración de justicia, brindando así mayor importancia a la forma que al derecho sustancial pues, obrar de esa manera es a todas luces incurrir en decisiones que podrían afectar o quebrantar derechos de arraigo constitucional.

Además, no puede perderse de vista el rol preponderante del juez en la conducción y dirección del proceso contencioso administrativo, todo ello tendiente a evitar decisiones que resquebrajen los principios democráticos del modelo de Estado definido en la Carta Superior, de tal manera que, el juez debe hacer las valoraciones necesarias y tomar las medidas que se requieran a fin de garantizar el efectivo acceso a la administración de justicia, muy a pesar de las falencias que se presenten en el proceso pero que, con la actuación proactiva del director del proceso y con base en la documentación para el saneamiento necesario, le permitan encausar el proceso y de esa manera cumplir con el cometido estatal.

Por lo anterior expuesto, la Sala

## **RESUELVE**

**PRIMERO.-** Revocase auto del Tribunal Administrativo de Cundinamarca de fecha 14 de febrero de 2013 que rechaza la demanda por falta de estimación razonada de la cuantía para determinar la competencia.

**SEGUNDO.-** Ordenase al Tribunal Administrativo de Cundinamarca- Sección Segunda- Subsección B, hacer el estudio de admisibilidad de la demanda, teniendo en cuenta los elementos arrojados con la misma y en el evento de considerar necesario la concurrencia de alguna información que no repose

en las documentales allegadas, ejerza la función de director del proceso necesarias a fin de garantizar el acceso a la administración de justicia.

**TERCERO-** Devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

**SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ**

**WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ**

**RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS**