



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO CUARENTA Y NUEVE ADMINISTRATIVO DEL
CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ SECCIÓN SEGUNDA

Bogotá D.C., veintitrés (23) de julio de dos mil veintiuno (2021)

Expediente : 11001-33-35-014-2014-00186-00
Demandante : **Febrex S.A.S.**
Demandado : Nación, Ministerio del Trabajo
Medio de control : Nulidad y restablecimiento del derecho
Tema : Cierre de actividad industrial
Actuación : Auto resuelve excepciones

ANTECEDENTES

La sociedad Fabrex S.A.S., en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, demandó a la Nación, Ministerio de Trabajo, con el fin de que se declare la nulidad de las Resoluciones (i) 00000660 del 27 de mayo de 2013, por medio de la cual no se autorizó el cierre parcial de la empresa; (ii) 00000940 del 11 de julio de 2013, a través de la cual se resolvió el recurso de reposición interpuesto en contra del primer acto; y (iii) 00004141 del 1.º de noviembre de 2013, mediante la cual se resolvió el recurso de apelación instaurado igualmente en contra del primer acto.

Adicionalmente, a título de restablecimiento del derecho, deprecó se autorice el cierre de la actividad industrial en relación con la manufactura y fabricación de hilos, hilazas, fibras textiles naturales, artificiales o sintéticas en la ciudad de Bogotá D.C.

El 5 de agosto de 2014 el proceso de la referencia se remitió por competencia al Consejo de Estado, órgano que admitió la demanda mediante auto del 16 de marzo de 2016. Notificada la anterior decisión, el 21 de junio de 2016 el Ministerio de Trabajo contestó la demanda y propuso las excepciones de: (i) ineptitud sustantiva de la demanda; (ii) caducidad del medio de control; (iii) no agotamiento de la conciliación extrajudicial; e (iv) inexistencia de la causal de nulidad.

Posteriormente, con fijación en lista del 30 de junio 2016 se corrió traslado de las excepciones por el término de tres (3) días de conformidad con lo dispuesto en el parágrafo 2 del artículo 175 de la Ley 1437 de 2011.

Por último, a través de auto del 7 de octubre de 2020 Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, previo a fijar fecha y hora para llevar a cabo la audiencia

inicial de que trata el artículo 180 del CPACA, consideró que el medio de control debía ser remitido por competencia nuevamente a los Juzgados Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, con la advertencia de que todo lo actuado conserva validez, por lo cual el despacho competente deberá continuar el trámite en la etapa en la que se encuentra el proceso.

En ese orden de ideas, este Despacho, en cumplimiento de lo ordenado por el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, en providencia del 7 de octubre de 2020, procede a pronunciarse en relación con el trámite del presente proceso conforme a la Ley 2080 del 25 de enero de 2021, «por medio de la cual se reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -Ley 1437 de 2011- y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción».

CONSIDERACIONES

El Gobierno Nacional, como consecuencia de la pandemia generada por la enfermedad COVID-19, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el Territorio Nacional.

Por lo anterior, el Consejo Superior de la Judicatura desde 16 de marzo de 2020, suspendió los términos judiciales, y dispuso su levantamiento mediante el Acuerdo PCSJA20-11567 del 5 de junio de 2020, a partir del 1.º de julio de esa misma anualidad, para los despachos judiciales.

El Gobierno Nacional, en medio de la suspensión de los términos, dictó el Decreto Legislativo 806 de 2020, con el fin de implementar las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales, agilizar los procesos judiciales y flexibilizar la atención a los usuarios del servicio de justicia, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Posteriormente, a través de la Ley 2080 del 25 de enero de 2021, el Congreso de la República de Colombia reformó el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -Ley 1437 de 2011- donde establecen las normas que entran regular el procedimiento administrativo en sede administrativa como en lo contencioso.

El artículo 38 de la Ley 2080 de 2021, dispuso:

«Artículo 38. Modifíquese el parágrafo 2 del artículo 175 de la Ley 1437 de 2011, el cual será del siguiente tenor:

Parágrafo 2º. 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.»

Conforme a lo anterior, el Despacho procederá a resolver las excepciones en los términos del transcrito artículo 38 *ibidem*, en concordancia con los artículos 100, 101 y 102 del Código General del Proceso.

1.1. Excepciones propuestas por el Ministerio de Trabajo

La entidad propuso como excepciones previas: (i) ineptitud sustantiva de la demanda por omisión en la descripción del concepto de normas violadas; ((iii) falta de agotamiento de la conciliación extrajudicial; y (iii) caducidad del medio de control.

Así entonces, se advierte que las excepciones propuestas en efecto corresponden a las enlistadas en el artículo 100 del Código General del Proceso, por lo cual el Despacho procede a resolverlas de la siguiente manera:

1.1.1. Ineptitud sustantiva de la demanda

La entidad demandada fundamentó la excepción en el supuesto que el demandante no enlistó y omitió presentar realmente los cargos de violación en los que se evidencie por que la demandada actuó en contra de la ley.

En ese orden de ideas, se advierte que la excepción previa denominada “ineptitud de la demanda”, está encaminada 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. De esta forma, es menester precisar que esta excepción 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 *ibidem*. que tienen una excepción propia prevista en el ordinal 6. del artículo 100 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 la Ley 1437 de 2011 (CPACA), la excepción de «*ineptitud sustantiva de la demanda*» se configura solamente por las dos causales en mención; en consecuencia, aquellas falencias procesales diferentes de las antes enunciadas encontraran solución en otros mecanismos jurídicos (sean estos: otros medios exceptivos o saneamientos en otras etapas procesales).

En ese orden de ideas, los argumentos que aduce la parte demandada por los cuales considera se configura la excepción previa, tienen que ver con los requisitos formales de la demanda, por lo que este Despacho estudiará si en efecto se configura o no la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda por omisión en la descripción del concepto de normas violadas.

- Ineptitud sustantiva de la demanda por omisión en la descripción del concepto de normas violadas

La entidad demandada afirmó que si bien el actor en su demanda involucró un ítem que tituló como “*derechos violados y concepto de la violación*” y enlistó como violados los artículos 2, 4, 6, 13, 15, 25, 29, 58, y 83 de la Constitución, lo cierto es que omitió presentar los cargos de violación en los que evidencie la manera como la demandada actuó en contra de la Constitución, pues lo que expuso fueron apreciaciones y comentarios subjetivos con los que no se le hace saber al juez y al demandado con suficiencia y criterio cómo cada de esas disposiciones fueron desconocidas por los actos demandados.

Revisado el acápite de concepto de violación de la demandada, el Despacho no comparte el argumento expuesto por el Ministerio de Trabajo por cuanto se observa que en este se señalaron las normas violadas y los argumentos por los cuales la demandada incurrió en infracción de las normas en que debió fundar los actos administrativos acusados, la falsa motivación y la desviación de las atribuciones de quien los expidió.

Ahora bien, la exigencia procesal contemplada en el numeral 4.º del artículo 162 del C.P.A.C.A., se satisface cuando en el libelo demandatorio se consigne la invocación normativa y la sustentación de los cargos. Naturalmente, la parte actora, por la significación sustantiva que puede tener un concepto de violación en el que se evidencie de forma manifiesta la ilegalidad del acto acusado, requiere empeñarse en su elaboración, sin que los resultados del proceso dependan de un modelo estricto de técnica jurídica.

En ese sentido, esta instancia judicial considera que el demandante cumplió con la carga procesal que le asistía de precisar las razones por las cuáles debía accederse a la pretensión invocada; cosa distinta es que el aludido concepto de violación sea pertinente y suficiente para declarar la nulidad deprecada, situación que atañe a las

consideraciones de la decisión final que deba tomarse dentro del proceso, ámbito en el cual se retomarán los fundamentos fácticos y jurídicos de la demanda y de la contestación con el objetivo de verificar la legalidad o ilegalidad del acto acusado.

En conclusión, no se declara probada la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda por omisión en la descripción del concepto de normas violadas.

1.1.2. Falta de agotamiento del requisito de procedibilidad.

El apoderado de la entidad demanda expuso que el accionante no acreditó haber adelantado conciliación extrajudicial previa y, por lo tanto, la demanda resultaba improcedente, pues los actos demandados en nulidad y restablecimiento del derecho fueron actos de carácter particular y era necesario agotar el requisito de procedibilidad.

En ese orden de ideas, se destaca que la conciliación extrajudicial como requisito obligatorio de procedibilidad de la demanda se instituyó con el propósito de estimular la participación de los sujetos que se interrelacionan en el tráfico jurídico en la solución de sus controversias, con el fin de que estas puedan dirimirse de una manera más fácil y expedita, redundando así en la descongestión de los despachos judiciales.

El artículo 13 de la Ley 1285 de 2009, que adicionó el artículo 42A a la Ley 270 de 1996, establece la conciliación extrajudicial como un requisito de procedibilidad para el ejercicio de las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, controversias contractuales y reparación directa, siempre que se trate de asuntos conciliables.

En términos similares, el artículo 2 del Decreto 1716 de 2009, por medio del cual se reglamentó la normativa mencionada, dispone que son susceptibles de conciliación extrajudicial los conflictos de carácter particular y contenido económico de los cuales pueda conocer la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, a través de las mentadas acciones.

Esbozados los anteriores argumentos, el Despacho encuentra que, si bien en el caso concreto se discute un asunto que tiene implícito un restablecimiento que puede ser cuantificable en dinero, como lo es el pasivo salarial, prestacional y operacional que no tendría que asumirse ante la autorización del cierre total de la actividad industrial; lo cierto es que dentro de las pretensiones de la demanda no se reclama ninguna pretensión de contenido económico.

En esos términos, el restablecimiento del derecho en el caso particular carece de una pretensión económica concreta, por lo cual no resultaba procedente el agotamiento del requisito de procedibilidad de la conciliación extrajudicial, puesto que el demandante se abstuvo de valorar en términos prestacionales el límite de su aspiración económica para el restablecimiento de sus derechos, sin que sea viable por parte del juez inferir pretensiones económicas.

En tal sentido, se tiene que la excepción de ineptitud de la demanda por falta de los requisitos formales en lo que tiene que ver con agotar el requisito de procedibilidad se despachará desfavorablemente.

1.3 Caducidad del medio de control.

El apoderado de la demanda indicó que en el caso particular se pretende la nulidad de las Resoluciones (i) 660 del 27 de mayo de 2013, por medio de la cual se resolvió la solicitud de despido colectivo; (ii) 940 de 11 de julio de 2013, a través de la cual se resolvió el recurso de reposición; y (iii) 4141 del 1.º de noviembre de 2013, por medio de la cual se resolvió el recurso de apelación, siendo esta última notificada personalmente al demandante a través de su apoderado el 28 de noviembre de 2013, por lo que aduce que los cuatro (4) meses para presentar la demanda se vencieron el día 29 de marzo de 2014 y la demanda fue radicada ante el Consejo de Estado después del 17 de septiembre de 2014, por lo que, a su juicio, es evidente que el medio de control estaba caducado.

Ahora bien, respecto a la oportunidad para presentar la demanda, el literal d) del numeral 2 del artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, establece lo siguiente:

«**Artículo 164. oportunidad para presentar la demanda.** La demanda deberá ser presentada:

[...]

2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad:

[...]

d) Cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho, la demanda deberá presentarse dentro del término de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo, según el caso, salvo las excepciones establecidas en otras disposiciones legales;

De la normativa en cita, puede concluirse que para instaurar el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, el demandante debe cumplir, entre otros, el siguiente requisito: presentar la demanda **dentro de los cuatro 4 meses siguientes a la expedición del acto**, contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, **ejecución** o publicación del acto demandado.

En ese orden de ideas, se evidencia que la Resolución 4141 del 1.º de noviembre 2013 «*Por la cual se resuelve un recurso de apelación*» se notificó personalmente el 28 de noviembre de 2013 al apoderado de la sociedad Febrexa S.A.S., por lo cual a partir del día siguiente (29 de noviembre de 2013) empezaron a contabilizarse los cuatro (4) meses para la interposición del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, los cuales fenecían el 29 de marzo de 2014 y la demanda se radicó el 25 de marzo de 2014 (fl. 54), es decir, dentro del término legal.

Así las cosas, no le asiste razón a la demandada en decir que el medio de control se radicó el 17 de septiembre de 2014 en el Consejo de Estado, cuando lo cierto es que el proceso inicialmente fue radicado el 25 de marzo de 2014 en los Juzgados

Administrativos y, posteriormente, fue remitido por competencia a ese órgano jurisdiccional.

Conforme a lo anterior, la excepción previa de caducidad propuesta por el Ministerio de Trabajo no está llamada a prosperar.

En virtud de lo expuesto, el Despacho,

RESUELVE:

Primero: Obedézcase y cúmplase lo dispuesto por el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, en providencia del 07 de octubre de 2020, en cuanto dispuso remitir por competencia el expediente de la referencia a los Juzgados Administrativos del Circuito Judicial de Bogotá D.C., para lo cual indicó que todo lo actuado conservaba validez y el despacho competente continuará en la etapa procesal en que se encuentra el proceso.

Segundo: Declarar no probadas las excepciones previas de (i) ineptitud sustantiva de la demanda por omisión en la descripción del concepto de normas violadas; (ii) falta de agotamiento de la conciliación extrajudicial; y (iii) caducidad del medio de control, por las razones expuestas.

Tercero: Ejecutoriada la presente decisión, ingresar el proceso al despacho para continuar con el trámite correspondiente.

Cuarto: Efectuar las anotaciones correspondientes en el sistema Siglo XXI.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


ANA MILENA CHINOME LESMES
JUEZ

**JUZGADO 49 ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE
BOGOTÁ, D.C.**

El anterior proveído se notifica por anotación en el estado electrónico hoy **26 de julio 2021**.

CONSTANZA RONCANCIO RIVERA
SECRETARIA

ADEA