

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA SALA DE ORALIDAD M.P. LUIS EDUARDO COLLAZOS OLAYA

Ibagué, diez (10) de febrero de dos mil veintidós (2022)

IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO

Radicado: 73001-33-33-011-2018-00137-01
Medio de control: Reparación directa
Demandante: Didier Moreno y otros
Apoderado: Aides Alvis Pedreros
Demandado: Municipio de Venadillo – Concejo Municipal de Venadillo
Apoderado: Luis Guillermo Vejarano Obregón
Tema: Inepta demanda

ASUNTO

Decidir el recurso de apelación formulado por la parte demandante contra el auto proferido el 12 de julio de 2021 por el Juzgado Once Administrativo del Circuito de Ibagué, que declaró probada de oficio la excepción de inepta demanda.

1. ANTECEDENTES

1.1. La demanda

María Rocío Penagos Rojas, Pedro Javier Gordillo Lozano y Didier Moreno¹, en ejercicio del medio de control de reparación directa, formularon demanda contra el Municipio de Venadillo, a fin de que se acojan las siguientes **pretensiones**:

“PRIMERA: DECLARAR patrimonialmente responsable a EL MUNICIPIO DE VENADILLO y AL CONCEJO MUNICIPAL DE VENADILLO (...), al pago de la totalidad de los daños y perjuicios causados a (los demandantes) como consecuencia de haber permitido que durante la vigencia del año 2015 sesionara un concejo municipal ilegal e inconstitucional y no le fueran cancelados a mis mandantes las sesiones de todo el año 2015, siendo ellos parte del concejo municipal y de la mesa directiva legal y reglamentaria.

SEGUNDA: CONDENAR al MUNICIPIO DE VENADILLO y AL CONCEJO MUNICIPAL DE VENADILLO (...), al pago de los perjuicios materiales a título de DAÑO EMERGENTE Y LUCRO CESANTE a favor de (los demandantes), como consecuencia de la no cancelación de sus honorarios en sesiones ordinarias como concejales del municipio de Venadillo en el periodo comprendido entre enero a diciembre de 2015, perjuicios que taso en la suma de VEINTI MILLONES CUATROCIENTOS VEINTICUATRO MIL NOVECIENTOS SESENTA Y DOS PESOS MTE. (\$20.424.962). Discriminadas así:

¹ Por conducto de apoderado.

- A MARIA ROCIO PENAGOS ROJAS se adeuda el pago de 67 sesiones ordinarias a razón de ciento dos mil seiscientos treinta y ocho pesos m/te. (\$102.638) por sesión, las cuales ascienden a la suma de SEIS MILLONES OCHOCIENTOS SETENTA Y SEIS MIL SETECIENTOS CUARENTA Y SEIS PESOS WTE. (\$6.876.746)
- A DIDIER MORENO se adeuda el pago de 67 sesiones ordinarias a razón de ciento dos mil seiscientos treinta y ocho pesos m/te. (\$102.638) por sesión, las cuales ascienden a la suma de SEIS MILLONES OCHOCIENTOS SETENTA Y SEIS MIL SETECIENTOS CUARENTA Y SEIS PESOS WTE. (\$6.876.746)
- A PEDRO JAVIER GORDILLO LOZANO se adeuda el pago de 64 sesiones ordinarias a razón de ciento dos mil seiscientos treinta y ocho pesos m/te. (\$102.638) por sesión, las cuales ascienden a la suma de SEIS MILLONES SEISCIENTOS SETENTA Y UN MIL CUATROCIENTOS SETENTA PESOS M/TE. (\$6.671.470)

La suma de TRES MILLONES SEISCIENTOS NOVENTA Y CUATRO MIL NOVECIENTOS SESENTA Y OCHO PESOS MÍTE. (\$3.694.968) por los honorarios en sesiones extraordinarias, Discriminadas así:

- A MARIA ROCIO PENAGOS ROJAS se adeuda el pago de 12 sesiones extraordinarias a razón de ciento dos mil seiscientos treinta y ocho pesos m/te. (\$102.638) por sesión, las cuales ascienden a la suma de UN MILLON DOSCIENTOS TREINTA Y UN MIL SEISCIENTOS CINCUENTA Y SEIS PESOS M/TE. (\$1.231.656)
- A DIDIER MORENO se adeuda el pago de 12 sesiones extraordinarias a razón de ciento dos mil seiscientos treinta y ocho pesos m/te. (\$102.638) por sesión, las cuales ascienden a la suma de UN MILLON DOSCIENTOS TREINTA Y UN MIL SEISCIENTOS CINCUENTA Y SEIS PESOS M/TE. (\$1.231.656)
- A PEDRO JAVIER GORDILLO LOZANO se adeuda el pago de 12 sesiones extraordinarias a razón de ciento dos mil seiscientos treinta y ocho pesos m/te. (\$102.638) por sesión, las cuales ascienden a la suma de UN MILLON DOSCIENTOS TREINTA Y UN MIL SEISCIENTOS CINCUENTA Y SEIS PESOS MÍTE. (\$1.231.656)

TERCERA: CONDENAR a MUNICIPIO DE VENADILLO y AL CONCEJO MUNICIPAL DE VENADILLO (...) al pago de los perjuicios morales a favor de (los demandantes), como consecuencia de haber permitido que cesionaria un concejo municipal ilegal, perjuicios que taso así:

Para MARIA ROCIO PENAGOS ROJAS, la suma de CINCUENTA SALARIOS MINIMOS LEGALES MENSUALES VIGENTES.

Para PEDRO JAVIER GORDILLO LOZANO, la suma de CINCUENTA SALARIOS MINIMOS LEGALES MENSUALES VIGENTES.

Para DIDIER MORENO, la suma de CINCUENTA SALARIOS MINIMOS LEGALES MENSUALES VIGENTES. (...)” (sic). (Negrilla y mayúsculas sostenidas del texto original)

Lo anterior con base en los **hechos** que sucintamente pasan a exponerse:

Aduce que los aquí demandantes fungieron como concejales electos en el municipio de Venadillo para el año 2015 y que no les fueron cancelados los honorarios por las sesiones ordinarias y extraordinarias, causados durante la misma anualidad.

Mencionó que a través de la Resolución 011 de 2014 se convocó para la elección de secretaria y de mesa directiva del consejo municipal, y se fijó un reglamento transitorio para las mentadas elecciones, vigencia 2015.

Refirió que el día 28 de noviembre de 2014 *“se reunieron los concejales de Venadillo Tolima, se inicio con el orden del día, se procedió a evacuar el llamado a lista y la verificación de quórum, posteriormente se dio lectura y aprobación al orden del día, en ese momento comenzó una discusión entre el concejal BONILLA y el concejal CRUZ quien solicito a la presidenta MARIA ROCIO PENAGOS ROJAS acoger el reglamento interno del concejo articulo 120 en el cual consagra el comportamiento en el recinto del concejo municipal y la sanciones que se aplican como la de suspender el derecho al voto lo cual se realizo.”* (sic).

Narró que pese a la sanción impuesta por la presidenta del Concejo Municipal de Venadillo a los concejales Efraín Bonilla y Milcíades Reyes *“no la acataron la sanción en franca vulneración al reglamento interno del concejo municipal y votaron y eligieron otra mesa directiva.”* (sic).

Señaló que *“AL hacer la lectura la presidenta del concejo municipal manifiesta que si bien es cierto el concejal EFRAIN BONILLA y MILCIDES REYES, tenían derecho al voto, jamás se les levanto la supresión de la palabra por lo tanto ellos dos estaban privados del uso de la palabra en virtud a la sanción impuesta por haber infringido el debido comportamiento en el recinto del concejo municipal, por lo tanto están privados del uso de la palabra ellos no podían decir si o no por lo tanto el resultado de la votación es que el presidente de la corporación es el concejal DANIEL RONDON.”* (sic).

Dijo que *“El concejal BONILLA manifestó que no acataba al decisión tomada por la presidenta del concejo, en franca vulneración de las normas que regulan la materia y el reglamento interno del concejo municipal, pese a que la presidenta le informo que ella como presidenta en ningún momento le levanto la sanción del uso de la palabra, asimismo s ele informo que el hizo uso de la palabra sin habersele concedido el mismo.”* (sic).

Expuso que *“Producto de este actuar ilegal de los concejales del municipio de Venadillo el día 2 de febrero de 2015 un grupo de concejales por vías de hecho luego de haberse terminado la sesión para ese día decidieron reunirse nuevamente en el recinto sin convocar a mis mandantes y dos concejales mas y decidieron de manera ilegal elegir otra mesa directiva para la vigencia de 2015.”* (sic).

Comentó que *“Producto de esta decisión tomada por la vías de hecho mis mandantes iniciaron las acciones ante los organismos de control respectivos, y hasta acciones ante la justicia administrativa iniciaron los demás concejales, y estos procesos ya fueron fallados y la mesa directiva del concejo municipal de venadillo fue declarada ilegal, (...)”* (sic).

Coligió que las mencionadas circunstancias fácticas causaran a los demandantes graves daños materiales y morales.

1.2. Contestación de la demanda

El Municipio de Venadillo contestó la demanda dentro de la respectiva oportunidad procesal y se opuso a la prosperidad de las pretensiones formuladas por la parte demandante. En cuanto a los hechos expresó que no le constaban ninguno de ellos por lo que debían probarse en el proceso.

Como argumentos de defensa se formularon las excepciones que denominó: “INEXISTENCIA DE LOS QUE CONFIGURAN RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA”, “INEXISTENCIA DE PRUEBA QUE ACREDITE QUE LA CALIDAD DE CONCEJALES PARA LA FECHA DE LOS HECHOS”, “CULPA EXCLUSIVA DE LA VICTIMA”, “IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN”, “CADUCIDAD DE LA ACCIÓN” y “GENERICA”.

1.3. La providencia recurrida

El Juzgado Once Administrativo del Circuito de Ibagué, mediante auto del 12 de julio de 2021, declaró probada de oficio la excepción de inepta demanda, teniendo en cuenta las siguientes consideraciones:

“(...) una vez analizado el expediente se puede verificar que las pretensiones de la demanda tienen su fuente en un acto administrativo, por lo que la reparación directa no es el medio idóneo para encausar las pretensiones incoadas, pues esta se habilita cuando la causa de las pretensiones se deriva de un hecho, una omisión o una operación administrativa, por regla general.

Se evidencia entonces, que fueron reconocidos honorarios a los demandantes, mediante las resoluciones Nos. 002 del 27 de febrero de 2015 por concepto de 16 sesiones del mes de febrero, 003 del 29 de mayo de 2015 por concepto de 16 sesiones del mes de mayo, 004 del 1 de septiembre de 2015 por concepto de 17 sesiones del mes de septiembre y 005 del 1 de diciembre de 2015 por concepto de 18 sesiones del mes de diciembre a los demandantes (fols. 251 a 254 del cuaderno ppal), proferidas por la mesa directiva del Concejo Municipal de Venadillo elegida a través de acta No. 081 del 28 de noviembre de 2014 de dicha corporación, la cual se ajusta a la normatividad que la regula, de conformidad con el fallo emitido el 21 de septiembre de 2015 por el Juzgado 8 administrativo de Ibagué.

En este sentido, el trámite correspondiente para solicitar el cobro de dichos emolumentos sería el proceso ejecutivo, el cual difiere completamente de los requisitos y las formalidades exigidos por nuestra normatividad para este medio de control, luego entonces no se podría realizar la adecuación respectiva según lo señala el artículo 171 del C.P.A.C.A. (...)”

1.4. El recurso de apelación

El apoderado judicial de la parte demandante, interpuso recurso de apelación contra la anterior decisión, reiterando cada uno de los hechos expuestos en el libelo demandatorio. Empero, sumado a lo anterior, indicó:

“DECIMO SEGUNDO: Y como vemos en el caso que nos ocupa, a mis mandantes nunca les notificaron las resoluciones de donde le fuern reconocidas la sesiones del año 2015 como lo mnifesta el auto atacado, además no se puede dejar de lado que la mesa directava era ilegal, por lo

tanto se infringió el debido proceso y se causó unos perjuicios a mis mandantes.

DECIMO TERCERO: NO es de recibo la afirmación hecha en el auto impugnado de que la acción a iniciar era la ejecutiva ya que como lo informo en las actas arriba a mis mandantes nunca les fueron notificadas las resoluciones donde se les reconican las sesiones y mucho menos le fueron reconocidos los perjuicios ocasionados con el actuar ilegal de la mesa directiva del concejo de Venadillo.” (sic). (Mayúsculas sostenidas y errores de escritura y redacción son propios del texto original)

2. CONSIDERACIONES DE LA SALA

2.1. Competencia y procedencia

Conforme al artículo 153 del CPACA, este Tribunal es competente para resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante.

Además, es procedente, por cuanto el auto objeto de recurso es apelable, en virtud a lo dispuesto por el artículo 243-2 ibídem, modificado por el artículo 62 de la Ley 2080 de 2021, según el cual es apelable el auto que por cualquier causa le ponga fin al proceso.

2.2. Problema jurídico

De acuerdo a lo hasta aquí expuesto, corresponde a la Sala decidir acerca de la prosperidad o no de la “excepción de inepta demanda” por indebida escogencia del medio de control que decretó probada de oficio el juez de primera instancia, por considerar que el trámite correspondiente para solicitar las pretensiones de la demanda sería el proceso ejecutivo.

2.3. Análisis de la Sala

Tal y como se dejó indicado en los antecedentes de esta providencia, la parte demandante interpuso el medio de control de reparación directa con el fin de obtener la declaratoria de responsabilidad de la demandada por los perjuicios “causados a (los demandantes) como consecuencia de haber permitido que durante la vigencia del año 2015 sesionara un concejo municipal ilegal e inconstitucional y no le fueran cancelados a (los demandantes) las sesiones de todo el año 2015, siendo ellos parte del concejo municipal y de la mesa directiva legal y reglamentaria.” (sic).

Según la exposición de los hechos de la demanda, el Consejo Municipal de Venadillo de manera ilegal escogió una mesa directiva que fungió durante el año 2015, la cual, además, dejó de cancelar a los aquí demandante sus honorarios por las sesiones ordinarias y extraordinarias de la anualidad.

El juez de primera instancia mencionó que al revisar el sumario encontró que a los aquí demandantes les fueron reconocidos honorarios, “mediante las resoluciones Nos. 002 del 27 de febrero de 2015 por concepto de 16 sesiones del mes de febrero, 003 del 29 de mayo de 2015 por concepto de 16 sesiones del mes de mayo, 004 del 1 de septiembre de 2015 por concepto de 17 sesiones del mes de septiembre y 005 del 1 de diciembre de 2015 por concepto de 18 sesiones del mes de diciembre a los demandantes (fols. 251 a 254 del cuaderno ppal), proferidas por la mesa directiva del Concejo Municipal de Venadillo elegida a través de acta No. 081 del 28

de noviembre de 2014 de dicha corporación, la cual se ajusta a la normatividad que la regula, de conformidad con el fallo emitido el 21 de septiembre de 2015 por el Juzgado 8 administrativo de Ibagué.” Y que, en este sentido, “el trámite correspondiente para solicitar el cobro de dichos emolumentos sería el proceso ejecutivo, el cual difiere completamente de los requisitos y las formalidades exigidos por nuestra normatividad para este medio de control, luego entonces no se podría realizar la adecuación respectiva según lo señala el artículo 171 del C.P.A.C.A.”

La parte actora señaló en el recurso de apelación contra la providencia recurrida que, en el presente asunto, primero, no se busca la ejecución de los actos administrativos referidos por el juez de primera instancia, en razón a que los mismos nunca les fueron notificados a los demandantes. Y, segundo, que en tales actos tampoco se reconoce suma alguna a favor de los accionantes por los perjuicios ocasionados con el actuar ilegal de la Mesa Directiva del Concejo Municipal de Venadillo, que se reclaman por intermedio del medio de control impetrado.

En criterio de esta Sala no se puede admitir que exista la excepción previa de ineptitud sustantiva de la demanda por indebida escogencia de la acción, pues no está relacionada en el CGP dentro de las circunstancias que constituyen excepciones previas, a contrario *sensu*, cuando hay una verdadera equivocación en la escogencia de la vía procesal por parte de la demandante, el artículo 171 del CPACA en concordancia con el 90 del CGP, establece que el Juez admitirá la demanda que reúna los requisitos de ley, y de oficio le dará el trámite que legalmente corresponda.

Ahora, el artículo 101-2 inciso 5 del CGP dispone que si prospera la excepción de habersele dado a la demanda un trámite inadecuado al juez lo que le corresponde es darle el trámite que legalmente corresponda, por lo que carece de cualquier sustento legal la terminación del proceso por tal supuesto, toda vez que se trata de una excepción destinada a sanear el proceso de los defectos que puedan conducir a un fallo inhibitorio.

Por lo anterior, y con el fin de hacer efectivo el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia, la decisión recurrida debe ser revocada para que, en su lugar, si el juez lo considera, ordene la adecuación de la demanda a la vía procesal pertinente.

2.4. Otras consideraciones

Advierte la Sala que, dada la situación actual de emergencia sanitaria generada por el COVID-19 la presente providencia será estudiada y aprobada mediante la utilización de medios electrónicos, en cumplimiento a las directrices del Gobierno Nacional y del Consejo Superior de la Judicatura -distanciamiento social aislamiento, trabajo en casa, uso de medios electrónicos-, para evitar la propagación de los efectos adversos de este virus.

En mérito de lo expuesto, el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO del TOLIMA,

RESUELVE:

PRIMERO: REVOCAR el auto proferido el 12 de julio de 2021 por el Juzgado Once Administrativo del Circuito de Ibagué, que declaró probada de oficio la excepción de inepta demanda por indebida escogencia del medio de control.

SEGUNDO: Ejecutoriada la providencia devuélvase el expediente al Juzgado de origen, para lo de su competencia.

Notifíquese y cúmplase

La anterior providencia fue discutida y aprobada en Sala a través del uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

Los magistrados,



JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA



CARLOS ARTURO MENDIETA RODRÍGUEZ



LUIS EDUARDO COLLAZOS OLAYA