



## CONSEJO DE ESTADO

### SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

#### SECCIÓN TERCERA

#### SUBSECCIÓN A

**Consejera ponente: MARÍA ADRIANA MARÍN**

Bogotá, D.C., veintiocho (28) de abril de dos mil veintitrés (2023)

**Radicación número: 68001-23-33-000-2016-01173-01(68951)**

**Actor: LUZ DARY GALVIS JIMÉNEZ**

**Demandado: NACIÓN-MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL-FOMAG Y MUNICIPIO DE BARRANCABERMEJA**

**Medio de control: REPARACIÓN DIRECTA**

*Temas: INEPTITUD DE LA DEMANDA- se configura, exclusivamente, cuando el escrito introductorio adolece de alguno de los requisitos legales para estructurar la demanda en debida forma. La indebida escogencia de la acción no torna en inepta la demanda / INDEBIDA ESCOGENCIA DE LA ACCIÓN- en vigencia del CPACA, basta el ejercicio del derecho de acción para lograr decisión de fondo. El juez debe dar al asunto la vía procesal adecuada, según el contenido y finalidad de las pretensiones.*

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por el municipio de Barrancabermeja contra el auto de 4 de agosto de 2020, proferido por el Tribunal Administrativo de Santander, mediante el cual, entre otras decisiones, se declaró no probada la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda, propuesta por el ente territorial demandado.

### I. ANTECEDENTES

#### 1. La demanda

El 19 de octubre de 2016, la señora Luz Dary Galvis Jiménez, por intermedio de apoderada judicial, presentó demanda de reparación directa en contra de la Nación- Ministerio de Educación Nacional-Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y del municipio de Barrancabermeja, con el fin de que se les declarara patrimonialmente responsables de los perjuicios causados por “no haber tomado las medidas necesarias para evitar que en ejercicio de sus funciones como docente sufriera graves daños en una de sus extremidades, a raíz de lo cual fue pensionada.



Para el efecto, se elevaron las siguientes pretensiones:

*Primera: que se declare al Ministerio de Educación Nacional- Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, Municipio de Barrancabermeja, Secretaría de Educación de Barrancabermeja, responsable administrativa y patrimonial, en forma solidaria, de los daños materiales, morales y a la salud (antes vida de relación o fisiológico) causados a la señora Luz Dary Galvis Jiménez, con ocasión de no haber tomado las medidas necesarias para evitar que en ejercicio de sus funciones como docente, sufriera graves daños en una de sus extremidades (rodilla derecha) que le impidiera seguir ejerciendo su profesión de docente por habersele diagnosticado la enfermedad de origen profesional desgarró de meniscos (condromalacia grado IV), dolor crónico intratable y trastorno depresivo, tal como consta en la calificación de origen de la enfermedad de julio 21 de 2015, razón por la cual la Secretaría de Educación de Barrancabermeja, expidió la Resolución No. 1608 de octubre 5 de 2015 "Por medio de la cual se reconoce y ordena el pago de una pensión de invalidez a un docente nacionalizado".*

*Segunda: Que como consecuencia de la anterior declaración, se condene a las entidades demandadas a pagar a la demandante las siguientes indemnizaciones:*

*a- Cuatrocientos treinta millones de pesos (\$430'000.000) o lo que pruebe, a título de daños materiales en la modalidad de lucro cesante correspondiente a los salarios, primas, cesantías, dejados de percibir por el tiempo faltante para su retiro forzoso, correspondiente a 14 años 2 meses.*

*b- Cien salarios mínimos legales mensuales vigentes, a título de daños morales.*

*c- Doscientos salarios mínimos legales mensuales vigentes, a título de daño a la salud o de vida de relación.*

El *petitum* se sustentó, en síntesis, en el siguiente relato fáctico:

La señora Luz Dary Galvis Jiménez trabajó como docente durante 19 años, desde el 18 de enero de 1996 hasta el 5 de octubre de 2015, en dos instituciones públicas de educación básica secundaria.

El 11 de febrero de 2014 sufrió un accidente en ejercicio de sus funciones de docente, lo que le produjo afectación en su rodilla derecha. El sistema de salud que cobija a los docentes calificó el origen del accidente sufrido por la demandante, como laboral, el 27 de octubre de 2014.

El 21 de julio de 2015 se emitió dictamen de pérdida de capacidad laboral en porcentaje del 96%, con fundamento en lo cual, la Secretaría de Educación Municipal de Barrancabermeja, mediante Resolución 31608 de 5 de octubre de 2015 reconoció a favor de la señora Luz Dary Galvis Jiménez pensión de invalidez.

Durante los años en los que trabajó como docente, la accionante "se vio obligada a ejercer su actividad bajo condiciones que finalmente pusieron en riesgo su salud y



que en consecuencia desencadenaron la enfermedad de origen profesional que hoy padece”. Por ejemplo, tenía bajo su responsabilidad a estudiantes de grados superiores, en el salón de clase, y los martes durante el descanso, en el Coliseo del Colegio; sin embargo, por el tamaño del recinto no era posible que sólo un docente controlara a los alumnos. Las riñas entre estudiantes de grados superiores se presentan de forma cotidiana, y las soluciones brindadas por la Secretaría de Educación de Barrancabermeja han sido ineficaces y *“poco seguras para quienes ejercen la docencia”*, en la medida en la que un docente no puede impedir las situaciones de desorden y violencia *“sin resultar siendo víctima”*, como le ocurrió a la demandante.

La señora Luz Dary Galvis Jiménez habría podido ejercer su profesión hasta la edad de retiro forzoso, para lo cual le restaban 14 años, *“por lo cual se le privó de recibir el salario, primas, cesantías durante ese período, las cuales debió recibir con retroactividad y tomando como base de liquidación el último salario”*.

La dificultad que presenta la demandante para caminar le impide hacer ciertas actividades que antes realizaba, como practicar deporte o asistir a eventos sociales, tampoco puede desarrollar una actividad productiva y recreativa, lo cual le ha generado depresión, angustia, desazón, e inestabilidad que permanecerán por el resto de su vida. Por lo anterior, ha recibido tratamiento psiquiátrico y sus hijos *“han tenido que acompañar la enfermedad y atender sus anomalías en menoscabo de su tranquilidad y del ejercicio de su profesión”*.

Las entidades demandadas tenían la obligación de proporcionar a la accionante condiciones de trabajo adecuadas y a propiciar un ambiente seguro, tanto para los docentes como para los alumnos *“y de esta forma no poner en riesgo la integridad y salud de quienes acuden a un claustro educativo”*.

Nunca se realizaron programas de seguridad y prevención de accidentes, durante la vida laboral de la demandante.

## **2. Las excepciones propuestas**

Mediante auto de 24 de febrero de 2017, el Tribunal Administrativo de Santander admitió la demanda.



**2.1.** Dentro del término de traslado, el **Ministerio de Educación Nacional** se opuso a la prosperidad de las pretensiones y propuso, entre otras, la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva. Como sustento de la excepción, indicó que según lo señalado por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, las fallas derivadas de la prestación de servicios médicos no son atribuibles al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio -Fomag-; además, ese Ministerio no está llamado a defender el interés jurídico que se debate en el proceso, porque desborda la órbita de sus competencias.

**2.2. La Fiduciaria La Fiduprevisora S.A.,** en calidad de administradora de los recursos del Fomag, contestó la demanda, para oponerse a las pretensiones y proponer las excepciones de inexistencia de la obligación, cobro de lo no debido, falta de legitimación en la causa por pasiva, enriquecimiento sin justa causa y buena fe. La excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva la sustentó en la imposibilidad de atribuir responsabilidad a esa fiduciaria *“pues las pretensiones perseguidas y las acciones señaladas no son del resorte de la entidad, razón por la que no hay lugar a la declaratoria de responsabilidad”*, en consideración a los hechos de la demanda y la normativa vigente respecto de las obligaciones de las entidades públicas vinculadas.

**2.3. El municipio de Barrancabermeja** se opuso a las pretensiones de la demanda. Propuso, además, la excepción previa de ineptitud sustantiva de la demanda, por cuanto, en su criterio, la conducta que se imputa en la demanda está directamente relacionada con el vínculo laboral entre la accionante y el ente territorial, de modo que el daño alegado se encuentra en el ámbito de la indemnización *a forfait*. Por consiguiente, no era viable adelantar el medio de control de reparación directa, pues éste requiere que el hecho u omisión sea extracontractual y externo a la relación laboral.

### **3. La providencia apelada**

Mediante proveído de 4 de agosto de 2020, el Tribunal Administrativo de Santander negó las excepciones de falta de legitimación en la causa por pasiva, propuesta por el Ministerio de Educación y la Fiduprevisora S.A., y la de ineptitud sustantiva de la demanda formulada por el municipio de Barrancabermeja, con base en los siguientes argumentos:



En cuanto a la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva indicó que su análisis requiere el estudio normativo y probatorio que tendrá lugar en la sentencia; además, *“en este momento procesal se encuentra acreditado en el sub iudice que la Nación-Ministerio de Educación-Fomag se encuentra legitimada de hecho por pasiva, pues fue debidamente notificada de la demanda para que ejerciera su derecho de contradicción y defensa; no obstante solo hasta que se emita decisión de fondo con base en el análisis probatorio respectivo se determinará si está legitimada materialmente para responder por los cargos endilgados en la demanda”*.

Respecto a la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda, señaló que el medio de control ejercido era adecuado porque el daño alegado era producto de una omisión estatal, no de un acto administrativo.

### **3. El recurso de apelación**

**3.1.** Inconforme con lo decidido, el municipio de Barrancabermeja interpuso, de forma oportuna, recurso de reposición y, en subsidio, de apelación. Manifestó que la decisión adoptada desconoce el precedente de esta Corporación, de acuerdo con el cual, *cuando lo que se pretende es la indemnización por la omisión de las entidades públicas empleadoras frente a la prevención de riesgos propios de la actividad laboral, como se configura en el caso concreto, el medio de control de reparación directa no es el idóneo sino la acción laboral que en este caso se traduce en nulidad y restablecimiento del derecho”*.

**3.2.** A través de auto de 8 de febrero de 2022, el Tribunal Administrativo de Santander rechazó, por improcedente, el recurso de reposición, y concedió, en el efecto suspensivo, el recurso de apelación interpuesto por el municipio de Barrancabermeja.

El expediente fue enviado a esta Corporación, el 5 de septiembre de 2022 e ingresó al despacho para resolver el recurso interpuesto, el 30 de septiembre de esa misma anualidad.



## II. CONSIDERACIONES

### 1. Competencia para decidir el recurso

El Despacho es competente para resolver la controversia, en virtud de lo dispuesto en los artículos 125<sup>1</sup> y 150<sup>2</sup> del CPACA<sup>3</sup>, por tratarse de una decisión interlocutoria adoptada por Tribunal Administrativo.

### 2. Oportunidad y sustentación del recurso

El artículo 244<sup>4</sup> del CPACA establece que “[s]i el auto se notifica por estado, el recurso deberá interponerse y sustentarse por escrito dentro de los tres (3) días siguientes ante el juez que lo profirió”.

El recurso de apelación se presentó y sustentó de manera oportuna<sup>5</sup>, por lo que el Despacho procede a analizar el aspecto sometido a su consideración.

### 3. Caso concreto

El asunto se contrae a determinar si hay lugar a declarar probada, en esta etapa procesal, la excepción previa de “*ineptitud sustantiva de la demanda*”, propuesta por el municipio de Barrancabermeja.

Expuso el municipio de Barrancabermeja que el medio de control de reparación directa no es procedente para controvertir la responsabilidad atribuida en la demanda, por cuanto el daño alegado se originó en omisiones de las entidades demandadas frente a la prevención de riesgos propios de la actividad laboral; luego,

---

<sup>1</sup> Artículo 125. De la expedición de providencias. “Será competencia del juez o Magistrado Ponente dictar los autos interlocutorios y de trámite (...)”.

<sup>2</sup> “Artículo 150. El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio impugnación (...)”.

<sup>3</sup> No resultan aplicables las modificaciones introducidas por la Ley 2080 de 2021, por cuanto la decisión impugnada y el recurso de apelación son anteriores a su entrada en vigencia.

<sup>4</sup> Artículo 244. Trámite del recurso de apelación contra autos. “La interposición y decisión del recurso de apelación contra autos se sujetará a las siguientes reglas:

2. Si el auto se notifica por estado, el recurso deberá interponerse y sustentarse por escrito dentro de los tres (3) días siguientes ante el juez que lo profirió. De la sustentación se dará traslado por Secretaría a los demás sujetos procesales por igual término, sin necesidad de auto que así lo ordene. Si ambas partes apelaron los términos serán comunes. El juez concederá el recurso en caso de que sea procedente y haya sido sustentado (...)”.

<sup>5</sup> El auto impugnado se notificó por estado del 4 de agosto de 2020, por lo que la oportunidad para presentar el recurso de apelación vencía el 10 de agosto siguiente, día en el que fue efectivamente radicado.



debió ejercerse *“la acción laboral que en este caso se traduce en nulidad y restablecimiento del derecho”*.

Al margen de la denominación que invocó el ente territorial apelante, el Despacho entiende que la excepción propuesta corresponde a la de *“ineptitud de la demanda por falta de los requisitos formales o por indebida acumulación de pretensiones”*, establecida en el numeral 5º del artículo 100 del Código General del Proceso, aplicable a los procesos tramitados en esta jurisdicción, por remisión expresa del artículo 306 del CPACA.

El estudio de dicha excepción ha sido abordado por esta Corporación<sup>6</sup>, en varias oportunidades, para aclarar que ésta se configura, exclusivamente, cuando el escrito introductorio adolece de alguno de los requisitos legales para estructurar la demanda en debida forma. En la Ley 1437 de 2011 -CPACA-, dichos presupuestos se encuentran previstos en los artículos 162 a 166, y se refieren, específicamente, a: i) el contenido del escrito de demanda; ii) el deber de individualizar las pretensiones y los eventos en los que éstas se pueden acumular, y iii) los anexos que se deben adjuntar al libelo introductorio.

Pese a lo anterior, el recurrente no cuestionó el cumplimiento de al menos uno de los requisitos mencionados en las disposiciones aludidas. Su inconformidad reside en la supuesta indebida escogencia de la acción, por cuanto en su criterio, al tratarse de un asunto laboral, debió ejercerse el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

Al respecto, es preciso mencionar que uno de los cambios introducidos por el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -Ley 1437 de 2011- consistió en eliminar la carga de determinar la *“acción”* en la demanda, con el objetivo de evitar decisiones inhibitorias basadas en una *“indebida escogencia de la acción”*, como otrora ocurría. Se pasó, así, de las anteriormente denominadas *“acciones”*, a los medios de control, y se otorgó expresa habilitación al juzgador para adaptar el asunto a la vía procesal adecuada, según el contenido y finalidad de las pretensiones y el objeto mismo de la demanda. En ese nuevo panorama, basta el ejercicio del derecho de acción por parte del interesado, para

---

<sup>6</sup> Consultar, por ejemplo, Consejo de Estado, Sección Tercera, providencias de 8 de agosto de 2017, rad. 2013-00910-01(59619), M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa; de 29 de abril de 2015, rad. 2000-00094-01(27379), M.P. Olga Mérida Valle de la Hoz; y de 25 de mayo de 2011, rad. 1994-00628-01(19628), M.P. Enrique Gil Botero.



poner en funcionamiento el aparato judicial y lograr una decisión de fondo, siempre que se reúnan los requisitos para la viabilidad del medio de control procedente, entre los que se cuentan, por ejemplo, la oportunidad de la demanda y el agotamiento del requisito de procedibilidad de la conciliación prejudicial, cuando es exigible.

En ese entendido, la indebida escogencia de la acción no configura uno de los supuestos que da lugar a la ineptitud de la demanda, en tanto, dicha excepción, sólo guarda relación con la ausencia de requisitos formales o con una indebida acumulación de pretensiones. Al respecto, en providencia de 8 de mayo de 2020<sup>7</sup>, este Despacho explicó que *“la indebida escogencia del medio de control no es un asunto que encuadre dentro de la excepción previa de ineptitud de la demanda, así como tampoco corresponde a ninguno de los supuestos establecidos en el artículo 180 del CPACA, por lo que lo resuelto (...) no era posible de ser controvertido por vía del recurso de apelación y tampoco resultaba procedente en virtud de lo dispuesto en el artículo 243 del CPACA<sup>8</sup>, en tanto la decisión adoptada no tiene naturaleza apelable”*.

En similar sentido se pronunció la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado, en providencia de 28 de junio de 2021<sup>9</sup>, en la que puso de presente que la *“indebida escogencia de la acción no constituye una excepción previa o mixta, ya que no corresponde a alguna de las circunstancias que configuran excepciones previas”*, y tampoco se enmarca en *“la ineptitud de la demanda, dado que no guarda relación con la ausencia de los requisitos formales que debe reunir el escrito inicial ni con una indebida acumulación de pretensiones<sup>10</sup>, únicos supuestos que la configuran”*.

---

<sup>7</sup> Rad. 2015-00403-02(65107).

<sup>8</sup> Artículo 243. Apelación. *“Son apelables las sentencias de primera instancia de los Tribunales y de los Jueces. También serán apelables los siguientes autos proferidos en la misma instancia por los jueces administrativos:*

*1. El que rechace la demanda.*

*2. El que decrete una medida cautelar y el que resuelva los incidentes de responsabilidad y desacato en ese mismo trámite.*

*3. El que ponga fin al proceso.*

*4. El que apruebe conciliaciones extrajudiciales o judiciales, recurso que solo podrá ser interpuesto por el Ministerio Público.*

*5. El que resuelva la liquidación de la condena o de los perjuicios.*

*6. El que decreta las nulidades procesales.*

*7. El que niega la intervención de terceros.*

*8. El que prescinda de la audiencia de pruebas.*

*9. El que deniegue el decreto o práctica de alguna prueba pedida oportunamente. (...).”*

<sup>9</sup> Rad. 2015-00288-02(65236), M.P. Marta Nubia Velásquez Rico.

<sup>10</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A. Auto del 2 de septiembre de 2020. Exp. 65.030. C.P. José Roberto SÁCHICA Méndez.



En vista de lo anterior, se concluye que el sustento del medio exceptivo propuesto no encaja en la excepción de ineptitud de la demanda por falta de los requisitos formales o por indebida acumulación de pretensiones, ni en ninguna otra excepción previa o en las mixtas establecidas en el artículo 180<sup>11</sup> del CPACA; además, la decisión adoptada en primera instancia no corresponde a alguna de las mencionadas en el artículo 243 del mismo estatuto procesal, forzoso resulta concluir que el recurso de apelación no es procedente, por cuanto la naturaleza de la decisión adoptada en primera instancia no es susceptible de ese medio de impugnación. Por consiguiente, se rechazará el recurso interpuesto.

Se exhorta al Tribunal *a quo* para que, en lo sucesivo, se abstenga de considerar, como excepción, la *“indebida escogencia de la acción”*, por las razones anotadas.

Finalmente, como el recurso se interpuso oportunamente, se ordenará al Tribunal Administrativo de Santander que tramite la impugnación por la vía de la reposición, en consideración a lo dispuesto en el artículo 318 del CGP<sup>12</sup>.

Por lo expuesto, se

## RESUELVE

**PRIMERO: RECHAZAR**, por improcedente, el recurso de apelación interpuesto por el municipio de Barrancabermeja, contra la decisión que se pronunció sobre la *“ineptitud sustantiva de la demanda”*, contenida en auto de 4 de agosto de 2020.

**SEGUNDO:** Ejecutoriado este proveído, por Secretaría de la Sección Tercera **DEVOLVER** el expediente al Tribunal de origen para lo de su cargo.

Se deja constancia de que esta providencia se firma en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI, de manera que el certificado digital que arroja el sistema

---

<sup>11</sup> Artículo 180. Audiencia inicial. *“Vencido el término de traslado de la demanda o de la de reconvenición según el caso, el juez o magistrado ponente convocará a una audiencia que se sujetará a las siguientes reglas: (...) 6. Decisión de excepciones previas. El Juez o Magistrado Ponente, de oficio o a petición de parte, resolverá sobre las excepciones previas y las de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta de legitimación en la causa y prescripción extintiva. (...) El auto que decida sobre las excepciones será susceptible del recurso de apelación o del de súplica, según el caso.”*

<sup>12</sup> Artículo 318. Parágrafo. *“Cuando el recurrente impugne una providencia judicial mediante un recurso improcedente, el juez deberá tramitar la impugnación por las reglas del recurso que resultare procedente, siempre que haya sido interpuesto oportunamente”*.



Radicación número: 68001-23-33-000-2016-01173-01(68951)  
Actor: Luz Dary Galvis Jiménez  
Demandado: Nación-Ministerio de Educación Nacional- Fomag  
y Municipio de Barrancabermeja  
Medio de control: reparación directa

permite validar la integridad y autenticidad del presente documento en el link  
<https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/documentos/evalidador.aspx>

**Notifíquese y cúmplase**

*Firmado electrónicamente*  
**MARÍA ADRIANA MARÍN**  
**Magistrada**