



**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE**

SALA TERCERA DE DECISIÓN ORAL

Sincelejo, veintidós (22) de enero de dos mil quince (2.015)

Magistrado Ponente: Dr. MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ

Expediente	70-001-33-33-008-2013-00189-01
Demandante	YALENA VERGARA HERNÁNDEZ
Demandada	E.S.E. HOSPITAL DE LA UNIÓN
Medio de Control	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

I. OBJETO A DECIDIR

Incumbe a esta Sala, resolver la súplica interpuesta por el apoderado de la parte demandante, contra el auto del 26 de noviembre de 2014, mediante el cual se declaró la falta de competencia funcional del Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo para conocer del presente asunto en primera instancia; en consecuencia, se declaró la nulidad de todo lo actuado hasta la etapa de alegatos, inclusive de la sentencia del 23 de julio de 2014.

II. ANTECEDENTES

En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, la señora YALENA VERGARA HERNÁNDEZ servida de apoderada judicial presentó demanda contra la E.S.E. HOSPITAL DE LA UNIÓN (Sucre), para que, a instancias del trámite señalado en la Ley 1437 de 2011 para el proceso ordinario contencioso administrativo, se declare la nulidad del acto administrativo ficto, derivado del silencio de la administración, ante la petición de la demandante dirigida al reconocimiento de una relación laboral y el consecuente pago de prestaciones sociales¹.

Surtido el reparto, la demanda correspondió al Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, que la admitió por auto del 17 de octubre de 2013²;

¹ Ver demanda a folios 1-15 del C. Ppal No. 1.

² Folios 71-74 ibídem.

seguidamente, la entidad demandada dentro término de ley contestó la demanda³, y con ella se propusieron algunas excepciones previas⁴, la cuales por Secretaría se trasladaron a la parte demandante para lo suyo.

En ese orden, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 180 del CPACA, mediante auto del 18 de marzo de 2014⁵, se convocó a las partes para la práctica de audiencia inicial, la cual se celebró el día 8 de abril de 2014⁶, en la que, entre otras decisiones, (i) se declaró seneado el proceso; (ii) se resolvieron las excepciones previas de inepta demanda por falta de agotamiento de la vía gubernativa, caducidad de la acción, falta de legitimación en la causa por activa y prescripción extintiva; (iii) se fijó el litigio y (iv) se decretó la práctica de pruebas. Entre tanto, el día 9 de junio de 2014⁷, se llevó a cabo la realización de la audiencia de pruebas prevista en el artículo 181 del CPACA, en la que se dispuso precluir la etapa probatoria y correr traslado a las partes para alegar de conclusión.

Siguiendo con la pauta procesal, el Juzgado Octavo Administrativo Oral de Sincelejo, profirió la sentencia del 23 de julio de 2014⁸, en la que se accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda.

Inconforme con la decisión anterior, la entidad demandada interpuso recurso de apelación⁹, el cual se concedió, una vez al declararse fallida la audiencia de conciliación que trata el inciso 4º del artículo 192 del CPACA¹⁰.

El recurso aludido se admitió, a través de auto del 7 de noviembre de 2014¹¹. Ulteriormente, mediante auto del 26 de noviembre del mismo año¹², la Sala Unitaria Segunda de Decisión Oral de esta Corporación, declaró la falta de competencia funcional del Juzgado Octavo Administrativo Oral de Sincelejo; como consecuencia, la nulidad de la sentencia del 23 de julio de 2014, ordenando el reparto del proceso a los magistrados de esta Corporación, por ser los competentes para conocer del asunto en primera instancia.

III. RECURSO DE SÚPLICA

El apoderado judicial de la accionante YALENA VERGARA HERNÁNDEZ, interpuso recurso de súplica¹³ contra el auto del 23 de julio de 2014, aduciendo que no comparte

³ Contestación a folios 89-98 ib.

⁴ Escrito de excepciones previas 99-103 ib.

⁵ Folios 110-112 ib.

⁶ Acta de audiencia inicial, a folios 128-135 ib.

⁷ Acta de audiencia de pruebas, a folios 148-150 ib.

⁸ Folios 227-238 C. Ppal No. 2.

⁹ Folios 244-255 ib.

¹⁰ Acta de audiencia de conciliación, a folios 263-264.

¹¹ Folios 3 C. de Alzada.

¹² Folios 10-15 ib.

¹³ Folios 21-25 ib.

la decisión adoptada, por cuanto la cuantía, en tratándose de asuntos de contrato realidad, en los que el restablecimiento del derecho constituye una indemnización, no debe determinarse como una suma única e indivisible, tal como estimó el magistrado ponente; sino que, por proponerse varias pretensiones, contenidas en cada prestación social reclamada, debe tomarse el valor de la pretensión mayor, tal como en auto del 28 de abril de 2014, proferido por este Tribunal, con ponencia del Dr. LUIS CARLOS ALZATE RÍOS, se dispuso.

IV. CONSIDERACIONES

Como línea de principio se debe precisar que, toda demanda debe presentarse ante el juez competente dentro de la línea jerárquica de la jurisdicción a la que pertenezca, es decir, en tratándose de la jurisdicción contenciosa, el medio de control a ejercitar debe dirigirse según la competencia funcional, al juez administrativo del circuito, al respectivo tribunal de lo contencioso administrativo o al Consejo de Estado, según el caso.

Efectivamente, el factor funcional está relacionado con el principio de la doble instancias, por lo que cada jurisdicción se encuentra dividida verticalmente. Así, el juez de primera instancia conoce del asunto desde la presentación de la demanda hasta cuando se profiera la sentencia. No obstante, si alguna de las partes, no quedare conforme con la decisión del *a-quo*, y siendo el litigio susceptible de apelación, se puede interponer un recurso para que el asunto sea conocido por el juez superior o *ad-quem*.

En ese sentido, conviene advertir que, la cuantía constituye un requisito de la demanda que tiene como objeto determinar la competencia de un proceso conforme el elemento funcional, que garantice el principio de las dos instancias. A propósito, el tratadista JUAN ÁNGEL PALACIO HINCAPIÉ, señaló:

“3. Factor funcional

Permite determinar la competencia en razón del principio de las dos instancias, entre la estructura vertical de los órganos de la jurisdicción, donde el juez de primera instancia, o juez a quo, es competente para admitir la demanda, desarrollar el proceso y fallarlo, y el juez de segunda instancia o juez ad quem, tiene competencia para conocer del mismo proceso, pero para revisar la decisión del inferior, en virtud de la apelación o de la consulta.

Por el factor funcional, el artículo 155 de la Ley 1437 de 2011 dice qué procesos conoce el juez administrativo en primera instancia y el 152 de la misma ley cuales conoce el Tribunal Administrativo en primera instancia. De manera que sobre las apelaciones contra los fallos de los primeros conocerla el respectivo Tribunal Administrativo; y contra los fallos de los segundos conocerá el Consejo de Estado.”¹⁴

¹⁴ PALACIO HINCAPIÉ, Juan Ángel. Derecho Procesal Administrativo. 8ª Edición. Librería Jurídica Sánchez R. Ltda. pag. 197.

En el mismo sentido, el doctrinante JAIRO ENRIQUE SOLANO SIERRA, en su obra “Derecho Procesal Contencioso - Administrativo”, sobre el concepto de competencia funcional precisó:

“3. Competencia funcional

La doctrina lo llama también “por razón del grado”, en relación con la categoría o rango funcional de los órganos de la jurisdicción. En términos generales, es la asignación y regulación del conocimiento de las contenciones administrativas en las respectivas instancias, que el estatuto procesal les atribuye, de modo privativo, a la jurisdicción contencioso-administrativa, y supeditas al ejercicio de los diversos medios de control procesal que contemplan el enjuiciamiento, según las pretensiones que ameritan la incoación, y con influencia, en regularidad, del factor cuantía.”¹⁵

A su vez, la doctrina procesal civil, sobre este mismo tópico ha indicado:

“Se tiene así que la determinación de la competencia, en lo que al concepto de instancias se refiere, se realiza mediante el factor funcional, que adscribe a funcionarios diferentes el conocimiento de los asuntos, partiendo de la base esencial de que existen diversos grados jerárquicos dentro de quienes administran justicia.

En suma, cuando la ley dispone que un funcionario judicial debe conocer de un proceso en determinada oportunidad, en primera instancia, ora en segunda, bien en única instancia, ya en el trámite propio de la casación (que algunos señalan es una tercera instancia), está asignando la competencia en virtud del factor funcional y es por eso que todo artículo que señala competencia, acude al mismo; así, por ejemplo, cuando el artículo 16 del C. de P.C. dice que los jueces civiles del circuito conocen en primera instancia de determinados asuntos está utilizando este factor, al igual de como lo hacen el 14 y 15 al referirse a la competencia de los jueces civiles municipales en única y en primera instancia.

El factor funcional se encuentra también reconocido en los arts. 25 a 27 del C. de P.C., que se refieren a la competencia funcional de la Corte, los Tribunales y los jueces del Circuito, al destacar qué procesos conocen los funcionarios encargados de administrar justicia en virtud de dicho factor, aun cuando se debe resaltar que en ningún caso contempla de manera exclusiva el factor funcional pues siempre actúa coordinadamente con otros, en especial con el objetivo.”¹⁶

En ese orden de ideas, en tratándose de asuntos laborales, la competencia funcional entre los juzgados y tribunales administrativos, la determinará la cuantía de las pretensiones. Así, el artículo 152 numeral 2 del CPACA reza:

*“ARTÍCULO 152. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN PRIMERA INSTANCIA. Los Tribunales Administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:
(...)*

¹⁵ SOLANO SIERRA, Jairo Enrique. Derecho Procesal Contencioso - Administrativo, 2ª Edición, Ediciones Doctrina y Ley Ltda. pag. 123.

¹⁶ LÓPEZ BLANCO, Hernán Fabio. Instituciones de Derecho Procesal Civil Colombiano, Tomo I, Parte General Undécima Edición. Bogotá: DUPRE Editores, 2012. pags. 236 y 237.

2. De los 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 cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes.”

Asimismo, el artículo 155 ibídem, en el numeral 2º, reguló lo atinente a la competencia, tratándose de esta tipo de procesos, de los Jueces Administrativos, al contemplar:

*“ARTÍCULO 155. COMPETENCIA DE LOS JUECES ADMINISTRATIVOS EN PRIMERA INSTANCIA. Los jueces administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:
(...)*

2. De los 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 cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes.”

Y respecto a la manera como debe determinarse la cuantía para efectos de la competencia, el artículo 157 de la Ley 1437 de 2011 establece:

“ARTÍCULO 157. COMPETENCIA POR RAZÓN DE LA CUANTÍA. Para efectos de competencia, cuando sea del caso, la cuantía se determinará por el valor de la multa impuesta o de los perjuicios causados, según la estimación razonada hecha por el actor en la demanda, sin que en ello pueda considerarse la estimación de los perjuicios morales, salvo que estos últimos sean los únicos que se reclamen. En asuntos de carácter tributario, la cuantía se establecerá por el valor de la suma discutida por concepto de impuestos, tasas, contribuciones y sanciones.

Para los efectos aquí contemplados, cuando en la demanda se acumulen varias pretensiones, la cuantía se determinará por el valor de la pretensión mayor.

En las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho no podrá prescindirse de la estimación razonada de la cuantía, so pretexto de renunciar al restablecimiento.

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.

Cuando se reclame el pago de prestaciones periódicas de término indefinido, como pensiones, la cuantía se determinará por el valor de lo que se pretenda por tal concepto desde cuando se causaron y hasta la presentación de la demanda, sin pasar de tres (3) años.” (Negrillas de la Sala)

En efecto, para establecer el juez competente por razón de la cuantía en el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, se debe tener en cuenta el valor de la pretensión mayor, es decir, por regla general, para determinar la competencia, no se puede determinar por la suma de todas las pretensiones, sino de la que constituya la pretensión mayor. Y, dependiendo de la naturaleza de la prestación, los períodos por los cuales se reclaman, entendiendo que si son periódicas, no puede sobrepasar los tres años.

V. CASO CONCRETO

En el caso que nos ocupa, la parte demandante procura el reconocimiento de una relación laboral, simulada bajo sendos contratos de prestación de servicio. Como consecuencia, se reconozca las prestaciones sociales que por ley, son comunes a todo empleado público, causadas entre el 9 de febrero de 2009 hasta el 2 de mayo de 2012, discriminando las siguientes:

- (i) Subsidio de transporte, la suma \$2.408.988.49;
- (ii) Subsidio de alimentación, la suma de \$1.619.079.52;
- (iii) Prima de servicio, la suma de \$1.465.261.38;
- (iv) Vacaciones, la suma de \$1.575.091.32;
- (v) Prima de navidad, la suma de \$2.823.149.44;
- (vi) Bonificación por recreación, la suma de \$150.611.87;
- (vii) Cesantías, la suma de \$339.460.42;
- (viii) Retención en la fuente, la suma de \$2.711.013.70;
- (ix) Seguridad Social, la suma de \$5.557.578.08;
- (x) Sanción moratoria (Ley 50 de 1990, artículo 99), la suma de \$18.853.333.33;
- (xi) Sanción moratoria (Ley 244, artículo 2), la suma de \$11.130.000;

Vemos entonces que, como el actor pretende el reconocimiento y pago de las anteriores prestaciones, las mismas para su estudio deben analizarse de manera individual; por un lado, en virtud del principio de justicia rogada que caracteriza esta jurisdicción, la cual limita el estudio del juez a lo pretendido en la demanda; y por otro que, en este tipo de asuntos, una vez acreditados los requisitos para el reconocimiento de la relación laboral bajo el principio de primacía de la realidad sobre las formas, ello *per se* no implica que tales prestaciones deban reconocerse íntegramente, pues si bien la jurisprudencia del Consejo de Estado es pacífica en sostener que dicho reconocimiento procede a manera de indemnización, dado que el contratista no ostenta la calidad de empleado público, corresponde al operador judicial precisar a qué tipo de prestaciones tiene derecho el contratista y a cuáles no, máxime que la sentencia constitutiva de ese derecho se dicta en abstracto.

La anterior argumentación es refrendada, de manera evidente, en cuanto a que existen pretensiones con la demanda que no constituyen prestaciones sociales, verbigracia devolución por concepto de retención en la fuente, que trata de un asunto de índole tributario y por tanto se aleja propiamente de un proceso de carácter laboral, sin que ello signifique que sean excluyente bajo el mismo medio de control a la luz de la Ley 1437 de 2011. Ocurre lo mismo con la sanción moratoria por el no pago oportuno del auxilio de cesantías y los intereses de las cesantías, pues este tipo de procesos tienen como objeto constituir el derecho mediante la sentencia a favor del demandante, luego entonces sólo a partir de su ejecutoria nace la obligación de pagar las cesantías.

Así, es claro que esas prestaciones conllevan a que las pretensiones sean separables entre sí, es decir, que cada una de ellas puede estudiarse o demandarse separadamente, inclusive por periodo, teniendo en cuenta que las partes suscribieron varios contratos de prestación de servicios entre el 2009 al 2012 de manera independiente, sin que ninguno sobrepasara de los cuatro meses. Además, se pretende el reconocimiento prestaciones periódicas (seguridad social, subsidio de transporte), siendo que las mismas no pueden sobrepasar los tres años, por lo que no cabría sumarse con las que no lo son. Ello, con el objeto de lograr un referente concreto y limitado de determinación de la cuantía.

Sobre el particular, conviene traer a colación lo expuesto en auto del 28 de abril de 2014, dictado por el magistrado de esta Corporación, Dr. LUIS CARLOS ALZATE RÍOS, en expediente No. 70-001-23-33-000-2014-00080-00, a saber:

*“Analizado lo anterior, es menester tocar el tema de la acumulación de pretensiones. En primer lugar, se aclara que conforme lo consagra en artículo comentado, en su inciso 2, **las pretensiones acumuladas, no se suman para efectos de determinar la cuantía.***

*De acuerdo lo anterior, es preciso resaltar que las pretensiones deben **individualizarse de tal forma que se enuncien de manera clara y separada** (artículo 163 C.P.A.C.A.) y cuando se acumulan, debe tenerse en cuenta que cada derecho reclamado es una pretensión que se acumula, lo que se conoce como acumulación objetiva de pretensiones, y si son varios los demandantes o demandados, nos encontramos frente a una acumulación subjetiva de pretensiones, pero en todo caso como se mencionó con antelación, las pretensiones **no se suman para efectos de determinar la competencia por cuantía.** Sobre la acumulación de pretensiones, nos ilustra el CONSEJO DE ESTADO en la siguiente providencia:*

“Partiendo del contenido de esa norma la Sala ha diferenciado las dos clases de acumulación de pretensiones: OBJETIVA: Cuando el demandante acumula en una misma demanda varias pretensiones conexas o no, contra el demandado; SUJETIVA: Cuando se acumulan en una demanda pretensiones de varios demandantes contra un demandado o cuando un solo demandante acumula pretensiones contra varios demandados o cuando varios demandantes acumulan pretensiones contra varios demandados; y MIXTA: Cuando la demanda se interpone o se dirige contra pluralidad de SUJETOS, activos y pasivos, y las PRETENSIONES persiguen objetos diferentes.”¹⁷

*Igualmente, sea esta la oportunidad para establecer que en tratándose de procesos en donde se reclamen derechos laborales que no se rijan por el inciso final del artículo 157 ya comentado, **cada prestación social, salarial o sanción reclamada, es una pretensión que se individualiza, según su forma legal de causación**, es decir, diaria, semanal, quinquenal, mensual, semestral, anual, etc., y si se pretenden varias de ellas, así deberán ser redactadas las pretensiones (artículo 163) **a fin de no sumarlas de manera indebida para efectos de la determinación de la cuantía.**” (Negrillas del Original)*

¹⁷ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Consejera ponente: MARÍA ELENA GIRALDO GÓMEZ. Auto del 20 de abril de 2005. Radicación número: 25000-23-26-000-2003-00112-01(28290). Actor: JOYAS Y TIPICOS DE COLOMBIA LTDA. Y OTROS. Demandado: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL AERONÁUTICA CIVIL.

Expediente 70-001-33-33-008-2013-00189-01
Demandante YALENA VERGARA HERNÁNDEZ
Demandada E.S.E. HOSPITAL DE LA UNIÓN
Medio de Control NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

En ese orden de ideas, no comparte la Sala la práctica establecida en el auto recurrido, de establecer la cuantía de la demanda con las sumatorias de todas las prestaciones sociales que pretende la demandante, pues si bien tienen el carácter de indemnizatorias, cada una se debe estimar para efectos de cuantía de manera independiente, conforme las razones antes expuestas.

Así las cosas, se observa de la demanda que ninguna de las prestaciones sociales que reclama la actora, entendidas como pretensiones individuales, supera los cincuenta (50) salarios mínimos, pues se encuentra que la mayor pretensión individualmente considerada corresponde a lo solicitado por concepto de sanción moratoria prevista en la Ley 50 de 1990, artículo 99; razón por la que en primera instancia bien debió conocer los juzgados administrativos del circuito, por consiguiente se revocará el auto recurrido.

En mérito de lo expuesto, se

RESUELVE:

PRIMERO: ACCEDER a la súplica, por tanto revóquese el auto del 26 de noviembre de 2014, por las razones expuestas en la parte considerativa de este proveído.

SEGUNDO: En consecuencia, **CONTINÚESE** con el trámite del recurso de apelación presentado por el apoderado de la parte demandada, enviándose el presente proceso al magistrado ponente de Sala Segunda de Decisión Oral de este Tribunal para lo de su cargo.

Se hace constar que esta providencia fue estudiada por la Sala en la fecha, según Acta de Sala Dual No. 6.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

MOISÉS RODRÍGUEZ PERÉZ
Magistrado

LUÍS CARLOS ALZATE RÍOS
Magistrado