



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

SALA TERCERA DE DECISIÓN ORAL

Sincelejo, veintiocho (28) de mayo de dos mil quince (2015)

Magistrado Ponente: MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ

Expediente: 70-001-33-33-001-2013-00194-01
Actor: LUZ MIRIAM BERRIO OLIVERA
Demandado: MUNICIPIO DE CHALÁN
Medio de control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Tema: INEPTITUD DE LA DEMANDA, POR HABERSE DEMANDADO UN ACTO ADMINISTRATIVO DISTINTO AL QUE AFECTÓ LA SITUACIÓN JURÍDICA PARTICULAR DE LA DEMANDANTE.

SENTENCIA No. 029

I. ASUNTO A DECIDIR

Decide la Sala, la apelación formulada la parte demandante, contra la sentencia del 6 de agosto de 2014, proferida por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Sincelejo con funciones en el sistema oral, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda.

Expediente: 70-001-33-33-001-2013-00194-01
Demandante: LUZ MIRIAM BERRIO OLIVERA
Demandando: MUNICIPIO DE CHALÁN
Medio de Control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Procedencia: JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO
Tema: INEPTITUD DE LA DEMANDA, POR HABERSE DEMANDADO UN ACTO ADMINISTRATIVO DISTINTO AL QUE AFECTÓ LA SITUACIÓN JURÍDICA PARTICULAR DE LA DEMANDANTE

II. ANTECEDENTES

2.1. La demanda¹.

LUZ MIRIAM BERRIO OLIVERA, por intermedio de apoderada y en ejercicio del medio de control nulidad y restablecimiento del derecho instaurado en contra del MUNICIPIO DE CHALÁN, presentó demanda para que se declare la nulidad del Oficio de fecha 21 de mayo de 2013, suscrito por el Alcalde del Municipio de Chalán, mediante el cual se negó el reconocimiento y pago de las sumas de dinero correspondientes a derechos laborales tales como: salarios, cesantías, intereses de cesantías, primas de servicio, prima de navidad, vacaciones, prima de vacaciones, bonificación por servicios prestados, dotación, auxilio de transporte, auxilio de alimentación, aportes al sistema de seguridad social, por haber prestado sus servicios de manera personal y subordinada a la liquidada E.S.E Centro de Salud de Chalán, desde el 1º de enero de 2015, hasta el 30 de junio de 2007, en el cargo de auxiliar de enfermería.

Como consecuencia de tal declaración y a título de restablecimiento del derecho, solicitó que se ordene al Municipio de Chalán:

2.1.1. Efectuar el pago de salarios, cesantías, intereses de cesantías, prima de servicio, prima de navidad, vacaciones, prima de vacaciones, bonificación por servicios prestados, dotación, auxilio de transporte, auxilio de alimentación, aportes al sistema de seguridad social en pensiones y demás emolumentos dejados de percibir, por haber prestado sus servicios en el lapso comprendido entre el 1º de enero de 2005 y el 30 de junio de 2007, en el cargo de auxiliar de enfermería.

2.1.2. El pago de la sanción moratoria consagrada en la Ley 244 de 1995, por la no consignación oportuna de las cesantías y la sanción moratoria por el no pago de sus prestaciones sociales.

2.1.3. Dar cumplimiento a la sentencia dentro del término señalado en el artículo 192 del CPACA y reconocer los intereses de que trata el inciso final del artículo 195 ibídem, desde el momento de la ejecutoría de la sentencia, si se dan los presupuestos.

¹ Fl. 1 – 9. C. Ppal.

Expediente: 70-001-33-33-001-2013-00194-01
Demandante: LUZ MIRIAM BERRIO OLIVERA
Demandando: MUNICIPIO DE CHALÁN
Medio de Control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Procedencia: JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO
Tema: INEPTITUD DE LA DEMANDA, POR HABERSE DEMANDADO UN ACTO ADMINISTRATIVO DISTINTO AL QUE AFECTÓ LA SITUACIÓN JURÍDICA PARTICULAR DE LA DEMANDANTE

2.1.4. El pago de la indexación en los términos del artículo 195 del CPACA.

2.1.5. El pago de las cosas del proceso, incluidos honorarios profesionales.

2.2. Los supuestos fácticos².

A través de la Resolución N° 005 de 1 de enero de 2005, la liquidada E.S.E Centro de Salud de Chalán - Sucre, vinculó a la señora LUZ MIRIAM BERRIO OLIVERA, para desempeñar sus servicios en el cargo de Auxiliar de Enfermería a partir de la misma fecha.

El 30 de junio de 2007, la señora BERRIO OLIVERA fue notificada de la terminación de su contrato de servicios, dictaminada a través de Oficio de data 18 de junio de 2007, suscrito por el Gerente de la E.S.E Centro de Salud de Chalán – Sucre.

Se indicó que la desvinculación resulta irregular, dado que la actora no fue una empleada con una vinculación contractual, sino como empleada pública, es decir bajo una relación de carácter legal y reglamentario.

Además señaló que, a la demandante nunca le fueron reconocidas ni sufragadas las prestaciones sociales derivadas de los servicios prestados a esta entidad, tales como: auxilio de cesantías, intereses de cesantías, primas de servicio, prima de navidad, vacaciones, prima de vacaciones, bonificación por servicios prestados, dotación, auxilio de transporte, auxilio de alimentación, aportes al sistema de seguridad social en pensiones.

El 15 de junio de 2010, la señora LUZ MIRIAM BERRIO presentó derecho de petición ante el Municipio de Chalán – Sucre, en el que solicitó el reconocimiento de sus prestaciones sociales; frente a lo cual el ente territorial por intermedio de Oficio de 6 de julio de 2010, negó la reivindicación solicitada.

Posteriormente, el 14 de febrero de 2013, la demandante presentó un nuevo derecho de petición ante el Municipio de Chalán – Sucre, tendiente a agotar la vía gubernativa, y cuyas pretensiones radicaban en el reconocimiento de las prestaciones sociales adeudadas; tal requerimiento fue resuelto desfavorablemente por la misma autoridad

² Fl. 1-2 C. Ppal.

Expediente: 70-001-33-33-001-2013-00194-01
Demandante: LUZ MIRIAM BERRIO OLIVERA
Demandando: MUNICIPIO DE CHALÁN
Medio de Control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Procedencia: JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO
Tema: INEPTITUD DE LA DEMANDA, POR HABERSE DEMANDADO UN ACTO ADMINISTRATIVO DISTINTO AL QUE AFECTÓ LA SITUACIÓN JURÍDICA PARTICULAR DE LA DEMANDANTE

municipal mediante Oficio de 21 de mayo de 2013, empleando las razones ya antes blandidas en la petición anterior.

Finalmente, agregó que la E.S.E Centro de Salud de Chalán – Sucre, se encuentra liquidada, por lo cual considera que le asiste al Municipio de Chalán la obligación de reconocer y pagar los derechos laborales reclamados en la presente demanda.

2.3. Recuento procesal.

La demanda presentada el 16 de agosto de 2013³, fue admitida por Auto del 4 de septiembre de 2013⁴, siendo notificada por medio electrónico el 2 de octubre de 2013 al Ministerio Público⁵ y a la parte demandada⁶.

2.4. Contestación de la demanda.

El libelo fue presentado de acuerdo a los términos procesales de forma extemporánea⁷.

2.5. La sentencia recurrida⁸.

El Juzgado Primero Administrativo de Sincelejo, resolvió negar las pretensiones de la demanda, esgrimiendo como fundamento de su decisión, la falta de legitimación por pasiva del Municipio de Chalán, pues no logró demostrar la demandante que la E.S.E Centro de Salud de Chalán hubiese sido liquidada y que por ende sea el ente territorial el obligado a satisfacer las pretensiones de la demanda. Por lo tanto, declaro probada la excepción mencionada y resolvió la denegatoria del *petitum*.

2.6. El recurso de apelación⁹.

Dentro del término de ejecutoria de la sentencia de primera instancia, la demandante interpuso recurso de apelación, en donde explicó como razones de disconformidad con la decisión del *a quo* las siguientes:

³ Fl. 9. C.Ppal

⁴ Fl. 25 y reverso C.Ppal.

⁵ Fl. 28 C.Ppal.

⁶ Fl. 29 C.Ppal.

⁷ Fl. 37 C.Ppal.

⁸ Fl. 93 – 100 reverso C. Ppal.

⁹ Fl. 110 -111 C.Ppal.

Expediente: 70-001-33-33-001-2013-00194-01
Demandante: LUZ MIRIAM BERRIO OLIVERA
Demandando: MUNICIPIO DE CHALÁN
Medio de Control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Procedencia: JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO
Tema: INEPTITUD DE LA DEMANDA, POR HABERSE DEMANDADO UN ACTO ADMINISTRATIVO DISTINTO AL QUE AFECTÓ LA SITUACIÓN JURÍDICA PARTICULAR DE LA DEMANDANTE

Sostuvo que, la valoración probatoria de instancia, resto valor probatorio a la afirmación expuesta por el ente demandado en el acto administrativo acusado -Oficio de fecha 21 de mayo de 2013-, dado que este en uno de sus apartes consigna:

“Por otro lado, los presuntos derechos adquiridos que decía tener con relación a la E.S.E Centro de Salud de Chalán, debía hacerlos valer en respectivo proceso liquidatorio y no reclamarlos después de más de tres años”

Por lo anterior, solicitó que pese a que el Municipio de Chalán mediante certificado expresó que no existe dentro de sus archivos acuerdo municipal que autorice la liquidación del ente de salud mencionado, eso no significa que el proceso liquidatorio nunca existió, pues ello nunca lo afirmó la entidad demandada, así como tampoco que la Empresa Social del Estado, aún existe.

Así las cosas, deprecó la revocatoria de la sentencia recurrida.

2.7. Actuación en segunda instancia¹⁰

Mediante auto de 3 de septiembre de 2014, se admitió el recurso de apelación interpuesto por la apoderada de la parte demandante¹¹; por auto de 20 de octubre de 2014, se corrió traslado a las partes por diez días para alegar de conclusión¹²; por auto del 2 de diciembre de 2014, se dictó el auto del mejor proveer, para recaudar pruebas faltantes.

2.8. Alegatos de conclusión¹³.

La parte demandante, presentó sus alegatos, reiterando los argumentos de hecho y de derecho expuestos en la alzada.

La parte demandada, y el Agente del Ministerio Público, se abstuvieron de pronunciarse en esta etapa procesal.

¹⁰ Fl. 1 al 70, C. alzada.

¹¹ Fl. 3 C. alzada.

¹² Fl. 12 C. Alzada.

¹³ Fl. 19 C. Alzada.

Expediente: 70-001-33-33-001-2013-00194-01
Demandante: LUZ MIRIAM BERRIO OLIVERA
Demandando: MUNICIPIO DE CHALÁN
Medio de Control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Procedencia: JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO
Tema: INEPTITUD DE LA DEMANDA, POR HABERSE DEMANDADO UN ACTO ADMINISTRATIVO DISTINTO AL QUE AFECTÓ LA SITUACIÓN JURÍDICA PARTICULAR DE LA DEMANDANTE

III. CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL

Con fundamento en lo preceptuado en el artículo 153 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, este Tribunal es competente para conocer en segunda instancia de la apelación de la sentencia de la referencia.

3.1. Cuestión previa.

El examen camino a dirimir el recurso de alzada determina la necesidad de reparar en un aspecto que no fue tratado de alguna manera por el despacho *a quo*, esto es la excepción de caducidad del medio de control, el rigor conceptual lleva a su replanteamiento oficioso, por así viabilizarlo recuerda la Sala que el inciso 2º del artículo 187 del CPACA, prescribe:

Artículo 187. Contenido de la sentencia. La sentencia tiene que ser motivada. En ella se hará un breve resumen de la demanda y de su contestación y un análisis crítico de las pruebas y de los razonamientos legales, de equidad y doctrinarios estrictamente necesarios para fundamentar las conclusiones, exponiéndolos con brevedad y precisión y citando los textos legales que se apliquen.

En la sentencia se decidirá sobre las excepciones propuestas y sobre cualquiera otra que el fallador encuentre probada El silencio del inferior no impedirá que el superior estudie y decida todas la excepciones de fondo, propuestas o no, sin perjuicio de la no reformatio in pejus...(...)

(Énfasis añadido)

En efecto, la pretensión principal de la demandante, radica en la declaratoria de nulidad del acto administrativo Oficio de fecha 21 de mayo de 2013, a través del cual el Municipio de Chalán – Sucre se negó al reconocimiento de una serie de prestaciones sociales, las cuales presuntamente nunca le fueron sufragadas durante su vinculación como empleada pública de la E.S.E Centro de Salud del Municipio de Chalán.

En ese orden, los hechos de la demanda exponen que la actora laboró en la E.S.E Centro de Salud de Chalán, vinculada por conducto de la Resolución N° 005 de 1 de enero de 2005 (Fl. 15), para ejercer sus funciones en el cargo de Auxiliar de Enfermería a partir de esa fecha y hasta el 30 de junio de 2007, cuando fue notificada por la Gerente del ente de salud, de su insubsistencia, mediante Oficio del 18 de junio de 2007 (Fl. 16).

Expediente: 70-001-33-33-001-2013-00194-01
Demandante: LUZ MIRIAM BERRIO OLIVERA
Demandando: MUNICIPIO DE CHALÁN
Medio de Control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Procedencia: JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO
Tema: INEPTITUD DE LA DEMANDA, POR HABERSE DEMANDADO UN ACTO ADMINISTRATIVO DISTINTO AL QUE AFECTÓ LA SITUACIÓN JURÍDICA PARTICULAR DE LA DEMANDANTE

Luego, mediante petición de 11 de junio de 2010, la señora LUZ MIRIAM BERRIO OLIVERA, solicitó al Municipio de Chalán, el reconocimiento de salarios y prestaciones sociales, las cuales le estaban siendo adeudadas; no obstante, el ente municipal por conducto de Oficio de data 6 de julio de 2010 (Fl. 17-19), negó tal reconocimiento.

Sin embargo, la señora LUZ MIRIAM BERRIO presentó nuevamente el 14 de febrero de 2013 (Fl. 13-14), una nueva petición ante el Municipio de Chalán – Sucre, tendiente a agotar la vía gubernativa, solicitando el reconocimientos de sus prestaciones sociales; frente a lo cual el ente territorial por intermedio del Oficio de 21 de mayo de 2013, negó la reivindicación solicitada (Fl. 11-12).

Como puede advertirse, se tiene que existe un primer acto administrativo expreso de fecha 6 de julio de 2010, a través del cual de forma clara la administración municipal se pronuncia negativamente frente a la solicitud de reconocimiento salarial y prestacional impetrada por la demandante, de modo tal que cualquier disconformidad debió abordarse interponiendo en tiempo los recursos a que hubiere lugar en sede administrativa o controvirtiendo el acto ante la Jurisdicción Contencioso Administrativo, en los términos otorgados por la ley para tal fin, esto es conforme al literal d del numeral 2º del artículo 164 del CPACA que reza:

“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”

Efectivamente, el espíritu de la norma hace referencia al acto administrativo definitivo, aquel resultante de la primera petición, cuando no procedan los recursos de ley o cuando siendo procedentes hubiesen sido resueltos.

Así las cosas, la petición presentada por la actora el 14 de febrero de 2013, resuelta por el ente municipal mediante Oficio de 21 de mayo de 2013, fue una forma de revivir términos legalmente concluidos, frente a una discusión para la cual en presencia de un acto expreso anterior ya había operado la caducidad.

Expediente: 70-001-33-33-001-2013-00194-01
Demandante: LUZ MIRIAM BERRIO OLIVERA
Demandando: MUNICIPIO DE CHALÁN
Medio de Control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Procedencia: JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO
Tema: INEPTITUD DE LA DEMANDA, POR HABERSE DEMANDADO UN ACTO ADMINISTRATIVO DISTINTO AL QUE AFECTÓ LA SITUACIÓN JURÍDICA PARTICULAR DE LA DEMANDANTE

Al respecto, el Consejo de Estado ha señalado reiteradamente que¹⁴:

“Existiendo con antelación al acto acusado pronunciamiento expreso de la administración, no era viable jurídicamente a través de una petición reabrir el debate sobre actos que debieron discutirse mediante los recursos gubernativos pertinentes ni revivirse los términos establecidos por la ley para ejercer las acciones contencioso administrativas, pues pugna con el ordenamiento legal sobre la estabilidad de las situaciones jurídicas consolidadas y rompería la normatividad de los presupuestos procesales de la acción”.

Es así, como para esta Corporación, queda claro que era el acto resultante de la primera petición el que debió demandarse, una vez se hubiesen presentado recursos o no, dado que contra la autoridad municipal sólo era dable el recurso de reposición, el cual no es obligatorio (Art. 51 CCA), por lo que es menester declarar de oficio la ineptitud de la demanda, por haberse demandado un acto administrativo distinto al que afectó la situación jurídica particular de la demandante.

Adicionalmente, quiere la Sala anotar que de examinar el fondo del asunto, tampoco tendrían prosperidad las pretensiones en tanto conforme al artículo 41 del Decreto 3135 de 1968¹⁵ y el artículo 102 del Decreto 1848/69¹⁶, las prestaciones sociales solicitadas están prescritas.

3.2. Conclusión

En este orden de ideas, este Tribunal se releva de estudiar el tema de alzada, en tanto se configura la ineptitud sustantiva de la demanda por el acaecimiento del fenómeno jurídico procesal de la caducidad, al no ejercerse el medio de control dentro de la oportunidad legal.

¹⁴ Consejo de Estado, Expediente No. 7228.

¹⁵ **Artículo 41°.-** Las acciones que emanen de los derechos consagrados en este Decreto prescribirán en tres años, contados desde que la respectiva obligación se haya hecho exigible.

El simple reclamo escrito del empleado o trabajador ante la autoridad competente, sobre un derecho o prestación debidamente determinado, interrumpe la prescripción, pero sólo por un lapso igual.

¹⁶ **Artículo 102°.-** Prescripción de acciones.

Las acciones que emanen de los derechos consagrados en el Decreto 3135 de 1968 y en este Decreto, prescriben en tres (3) años, contados a partir de la fecha en que la respectiva obligación se haya hecho exigible.

2. El simple reclamo escrito del empleado oficial formulado ante la entidad o empresa obligada, sobre un derecho o prestación debidamente determinado, interrumpe la prescripción, pero solo por un lapso igual.

Expediente: 70-001-33-33-001-2013-00194-01
Demandante: LUZ MIRIAM BERRIO OLIVERA
Demandando: MUNICIPIO DE CHALÁN
Medio de Control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Procedencia: JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO
Tema: INEPTITUD DE LA DEMANDA, POR HABERSE DEMANDADO UN ACTO ADMINISTRATIVO DISTINTO AL QUE AFECTÓ LA SITUACIÓN JURÍDICA PARTICULAR DE LA DEMANDANTE

Así las cosas, se dispone para esta Judicatura modificar el fallo apelado, en el sentido de declararse inhibida para hacer un pronunciamiento de fondo respecto de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra el Oficio de 21 de mayo de 2013, por falta de uno de los requisitos de procedibilidad del medio de control.

3.3. Condena en costas.

En lo que respecta a la condena en costas, el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, establece que salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código General del Proceso.

Comoquiera, que el recurso no prosperó, habrá lugar a condenar en costas en esta instancia a la parte demandada. La liquidación se hará conjuntamente por el Juez de primera instancia, conforme los artículos 365 y 366 del CGP.

IV. DECISIÓN

Por lo expuesto, el **TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE SUCRE**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley.

RESUELVE

PRIMERO: MODIFICAR la sentencia proferida el 6 de agosto de 2014, por el Juzgado Primero Administrativo de Sincelejo, con funciones en el sistema oral, según lo expuesto en la parte motiva de esta providencia. En su lugar:

SEGUNDO: DECLARAR de oficio la ineptitud sustantiva de la demanda.

TERCERO: CONDÉNESE en costas de segunda instancia a la señora LUZ MIRIAM BERRIO OLIVERA, las cuales serán tasadas por el juez de primera instancia, conforme a las previsiones de los artículos 365 y 366 del CGP.

Expediente: 70-001-33-33-001-2013-00194-01
Demandante: LUZ MIRIAM BERRIO OLIVERA
Demandando: MUNICIPIO DE CHALÁN
Medio de Control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Procedencia: JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO
Tema: INEPTITUD DE LA DEMANDA, POR HABERSE DEMANDADO UN ACTO ADMINISTRATIVO DISTINTO AL QUE AFECTÓ LA SITUACIÓN JURÍDICA PARTICULAR DE LA DEMANDANTE

CUARTO: Ejecutoriada esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Despacho de origen, previas las anotaciones de rigor.

El proyecto de esta providencia se discutió y aprobó por la Sala, en sesión ordinaria de la fecha, tal como consta en el Acta No. 072.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ

Magistrado

LUIS CARLOS ALZATE RÍOS

Magistrado

RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

Magistrado