



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACA
SALA DE DECISIÓN No. 4
MAGISTRADO PONENTE: FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS

Tunja, veinte (20) de octubre de dos mil quince (2015)

REFERENCIA: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: ALFREDO JOSE SALOM SALCEDO Y OTROS
DEMANDADO: DEPARTAMENTO DE BOYACÁ, SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DE BOYACÁ
RADICADO: 15001-33-33-010-2014-00218-01

I. ASUNTO A RESOLVER

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte demandante contra la providencia de fecha 16 de marzo del año en curso, proferida por el Juzgado Décimo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Tunja, en el que se rechazó la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho presentada por **ALFREDO JOSE SALOM SALCEDO Y OTROS** contra el **DEPARTAMENTO DE BOYACÁ, SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DE BOYACÁ.**

II.- LA PROVIDENCIA APELADA

En el auto impugnado, el a quo consideró, que la parte actora no subsano las falencias señaladas en el auto inadmisorio de la demanda de fecha cinco de febrero del año en curso, relacionadas con la indebida estimación razonada de la cuantía. Al efecto señalo, que en el auto de inadmisión se ordenó la corrección de la demanda para que se estimara razonadamente la cuantía, lo anterior teniendo en cuenta que al no ser la prima de servicios una prestación periódica no le es aplicable para efecto de la determinación de la cuantía lo previsto en el inciso final del artículo 157 del CPACA , y teniendo en cuenta que en el escrito de subsanación el apoderado de los demandantes manifestó que se ratificaba en la forma como se había discriminado la cuantía en la demanda, esto es teniendo en cuenta el mismo grado de escalafón al que pertenecen los docentes agrupados en la demanda, liquidando los últimos tres años para cada una de las pretensiones solicitadas, procedió a rechazarla de conformidad al artículo 169 del C.P.A.C.A, en concordancia con el artículo 160 ibídem y el artículo 84 numeral 1º del Código General del Proceso. (fl. 62)

III. EL RECURSO DE APELACIÓN

Inconforme con la decisión adoptada por el Juez de primera instancia, el apoderado judicial de la parte actora interpuso oportunamente recurso de apelación solicitando sea revocada y en su lugar se disponga la admisión de la demanda. Como fundamento de su solicitud indicó que tal y como se señaló en providencia emitida por esta Corporación, en un caso similar, que lo que pretenden en este caso los demandantes es la nulidad de un único acto administrativo, que al unísono les negó un derecho, esto es, expedido por una misma causa; así las cosas, lo que si resulta distinto es el restablecimiento del derecho que particularmente le corresponde a cada uno de los demandantes, lo que sin embargo no riñe con la acumulación subjetiva.

Finaliza señalando que el grupo de docentes demandantes se encuentran ubicados en el mismo Escalafón y por tanto reciben la misma remuneración, lo que a su juicio implica que el valor calculado por concepto de cuantía corresponde al de cada uno de ellos (fl. 64-65).

IV. CONSIDERACIONES

3.1. Problema jurídico

El problema jurídico en el caso de autos se contrae a determinar, si los argumentos que sirvieron de fundamento al a quo, relacionados con las falencias en la estimación razonada de la cuantía de la demanda ostentan la identidad suficiente para que se hubiera procedido a su rechazo.

3.2. De la estimación razonada de la cuantía en el caso concreto.

El artículo 157 del CPACA establece las reglas para la determinación de la cuantía en orden a establecer la competencia para el conocimiento de los asuntos al siguiente tenor :

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.

Del contenido de la norma citada se colige que para la determinación de la cuantía que se haga en la demanda, en los casos que se requiera, se deben tener en cuenta diferentes criterios, como por ejemplo la naturaleza del asunto, si se trata o no de prestaciones periódicas de término indefinido, si el tema versa sobre asuntos tributarios o si se presenta acumulación de pretensiones entre otros; aspectos que deben ser tenidos en cuenta al momento de su estimación en el libelo introductorio por parte de la parte actora y del juez a efecto de establecer si es competente para asumir el conocimiento.

En el sub lite, conforme se desprende del contenido de la demanda, resulta claro que nos encontramos frente a una acumulación subjetiva de pretensiones¹ en donde varios demandantes, en este caso docentes demandan a una entidad, Departamento de Boyacá-Secretaría de Educación-, con miras a obtener la nulidad de un acto administrativo que al unísono les negó el reconocimiento, liquidación y pago de la prima legal o de servicios a la que consideraban tenían derecho en virtud de lo previsto en el Parágrafo 2 del Art. 15 de la ley 91 de 1989 y el Art. 115 de la ley 15 de 1994.

Ahora bien, el juez de primera instancia fundamentó el rechazo de la demanda básicamente, en que al no ostentar la prima legal o de servicios el carácter de prestación periódica, no le era aplicable para efecto de la estimación razonada de la cuantía, como se hizo en la demanda lo establecido en el inciso final del Art. 157 del CPACA, sino lo previsto para la acumulación de pretensiones. En

¹ ARTÍCULO 165. ACUMULACIÓN DE PRETENSIONES. En la demanda se podrán acumular pretensiones de nulidad, de nulidad y de restablecimiento del derecho, relativas a contratos y de reparación directa, siempre que sean conexas y concurren los siguientes requisitos:

1. Que el juez sea competente para conocer de todas. No obstante, cuando se acumulen pretensiones de nulidad con cualesquiera otras, será competente para conocer de ellas el juez de la nulidad. Cuando en la demanda se afirme que el daño ha sido causado por la acción u omisión de un agente estatal y de un particular, podrán acumularse tales pretensiones y la Jurisdicción Contencioso Administrativa será competente para su conocimiento y resolución.

2. Que las pretensiones no se excluyan entre sí, salvo que se propongan como principales y subsidiarias.

3. Que no haya operado la caducidad respecto de alguna de ellas.

4. Que todas deban tramitarse por el mismo procedimiento.

consecuencia inadmitió la demanda para que se estimara la cuantía por cada una de las pretensiones reclamadas y no como prestación periódica.

Por su parte, el apoderado judicial de la parte actora consideró, que la cuantía estaba debidamente razonada, toda vez, que esta se había establecido teniendo en cuenta que los docentes pertenecían a un mismo grado de escalafón -14- y conforme a la información que los demandantes habían suministrado, liquidando los últimos tres años para cada una de las pretensiones salariales solicitadas, valor que corresponde a cada uno de los actores. (fl. 64-65)

Al respecto precisará la Sala en primer lugar, que tal y como lo indicó el a quo en la inadmisión de la demanda y en el auto de rechazo, que dada su naturaleza la prima de servicios reclamada corresponde a una prestación social y no a una prestación periódica², en esa medida, teniendo en cuenta además que en la demanda se acumularon pretensiones, para efecto de la determinación de la competencia en razón de la cuantía se debía atender la regla prevista en el inciso segundo del Art. 157 del CPACA, esto es que la cuantía sería determinada por el valor de la pretensión mayor.

Ahora, en la demanda se estimó la cuantía de la siguiente forma:

"Estimo la cuantía superior a \$ 3.803.474, en razón al salario del grado 14 de escalafón docente nacional, al que pertenece mi(s) clientes (s) (DECRETO 2277 DE 1979 o DECRETO 1278 DE 2002), dividido por el 50% de los últimos tres años, de acuerdo a lo establecido en el artículo 157 del CPACA, según los siguientes detalles y la tabla de liquidación, así:

AÑO	SALARIO	VALOR PRIMA SERVICIOS
2012	2,425,591	1,212,796
2013	2,546,872	1,273,436
2014	2,634,485	1,317,243
TOTAL		3,803,474

"

Observado lo anterior, advierte la Sala, de un lado, que en la estimación de la cuantía se aplicó la regla contenida en el inciso final del artículo 157 del CPACA, lo cual como se explicó no es procedente en casos como el de autos, y de otro que para el adecuado razonamiento de la cuantía se debió haber discriminado lo

² Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, Consejero Ponente Doctor. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, el 10 de julio de 2008, Radicación Nº 15001 23 31 000 2002 02573 01 (2481-07) *"como las prestaciones sociales y el salario se derivan igualmente de la relación de trabajo, se hace necesario distinguirlas. Constituye salario todo lo que se paga directamente por la retribución o contraprestación del trabajo realizado, en cambio las prestaciones sociales se pagan para que el trabajador pueda sortear algunos riesgos claramente identificables, como por ejemplo el de la vejez (pensión), la enfermedad (seguridad social de salud) y el de la capacidad para laborar (vacaciones). Las prestaciones sociales no emergen por criterios particulares y concretos, sino por aspectos generales en relación con todos los trabajadores o un grupo considerable de ellos, en cambio el salario sí se constituye frente a casos particulares y concretos, atendiendo un factor objetivo, esto es, en razón a la naturaleza del cargo, y/o otro factor subjetivo, por la persona que desempeña el empleo. El primer factor depende de la responsabilidad y complejidad del cargo o empleo, y el segundo, entre otras circunstancias, según la capacidad, nivel académico o experiencia del empleado. Por lo anterior, el salario corresponde a una suma de varios valores que corresponden a varios elementos salariales, de los cuales, de conformidad con cada régimen prestacional aplicable, algunos de ellos se tienen en cuenta para las prestaciones sociales, es decir, como factores salariales."*

pretendido para cada uno de los demandantes, en especial si se tiene en cuenta que dentro del plenario no obra evidencia de la que se pueda concluir tal y como lo afirma el apoderado judicial de la parte actora que la totalidad de los demandantes pertenecían al grado 14 del escalafón docente (fl. 22).

En efecto, aunque nos encontremos en presencia de un proceso con acumulación de pretensiones, resulta distinto hablar de la eventual declaratoria de nulidad, y **del restablecimiento del derecho que particularmente le correspondería a cada uno de los demandantes**, puesto que no puede confundirse el objeto de las distintas pretensiones con el interés de cada uno de los actores. Razón que nos permite concluir que efectivamente el apoderado de la parte demandante no realizó de manera razonada la cuantía, porque los intereses de los docentes resultan ser diferentes, en razón a su cargo, lugar donde se prestó el servicio y escalafón.

La **razonabilidad** que se predica de la cuantía supone la ilustración detallada del origen de los valores utilizados para su estimación, en este orden de ideas la Sala echa de menos la ilustración realizada en la demanda, toda vez que se hizo la misma para **todos** los docentes, sin la especificación detallada del cargo que desempeñaba cada uno de los demandantes, el lugar donde se prestaba sus servicios, y los valores que cada uno recibía para los años reclamados, por concepto de sueldo y prima de servicios.

No obstante lo anterior, teniendo en cuenta que el motivo del rechazo de la demanda se circunscribe a un asunto eminentemente procesal relacionado no con la ausencia total del requisito de la estimación razonada de la cuantía en la demanda (Numeral 6º art. 162 CPACA), si no con su indebida estimación, en aras de salvaguardar el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia³, y bajo el entendido que el monto señalado en la demanda de \$ 3.803,474 lo es para cada docente, la Sala infiere que en todo caso esta suma correspondería a la pretensión mayor para efecto de la determinación de la cuantía.

De otra parte, no puede pasar por alto la Sala lo manifestado por el apoderado judicial de la parte actora en su escrito de impugnación, al señalar que tratándose de demandas en donde se acumulan pretensiones, la estimación razonada de la cuantía no tiene mayor relevancia para determinar su admisibilidad.

³ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION TERCERA. SUBSECCION A. Consejero ponente: MAURICIO FAJARDO GOMEZ. Sentencia del nueve (09) de diciembre de dos mil trece (2013). Radicación: 50001-23-31-000-2012-00196-01(48152) " (...) 6.9. En relación con esto último, es de observarse que el derecho fundamental de acceso a la justicia no se entiende agotado con el mero diseño normativo de las condiciones de operatividad. En consonancia con el principio de efectividad que lo identifica, su ámbito de protección constitucional obliga igualmente a que tales reglas sean interpretadas a la luz del ordenamiento superior, en el sentido que resulten más favorable[s] al logro y realización del derecho sustancial y consultando en todo caso el verdadero espíritu y finalidad de la ley. Téngase en cuenta que, frente a la garantía de la tutela judicial efectiva, el deber primigenio del Estado -representado por los jueces y tribunales- es precisamente el de prestar el servicio de la jurisdicción, posibilitando el libre acceso de las partes al proceso y permitiendo su directa participación; objetivo al cual se accede cuando se atiende al contenido de las garantías superiores y se aplican con mayor amplitud y en sentido más razonable las formas y requisitos que regulan la actuación procesal. (...)"

Al respecto es de precisar, que la figura procesal de acumulación de pretensiones encuentra su fundamento en la aplicación del principio de economía procesal conforme al cual se busca la consecución de un mayor resultado con el mínimo de actividad y recursos de la administración de justicia, constituyéndose en una herramienta que contribuye a la celeridad en la solución de litigios y de contera a la descongestión judicial, precisamente una de las razones que motivo a que el legislador en aras de garantizar la tutela judicial efectiva expidiera un nuevo estatuto contencioso administrativo.

Ahora, si bien, en el asunto de la referencia existe una causa común, habida cuenta que lo que se persigue por los demandantes principalmente es la nulidad, no de varios actos administrativos, si no de uno solo expedido por el mismo demandado por la misma causa, en este caso, el no reconocimiento de la prima de servicios de docentes por parte del Departamento de Boyacá, tal circunstancia como lo pretende hacer entender el impugnante, no lo releva del cumplimiento de la totalidad de los requisitos de la demanda contenidos en el artículo 162 del CPACA y entre los cuales se encuentra el de la estimación razonada de la cuantía, requisito que además de servir para la determinación de la competencia, tiene el propósito de impedir que el demandante de forma caprichosa determine este factor y así pueda escoger a su arbitrio, el juez que a su juicio debe conocer el asunto en primera instancia.

Aclarando que, cuando se refiere a que se estime de manera razonada la cuantía no quiere significar que la parte actora deba acompañar con el libelo la prueba de la cuantía señalada, lo que quiere la ley es que esa fijación se haga fundada en razones o argumentos serios enfocados a manifestar porqué se estima en ese valor la pretensión sometida a la contraparte, es decir, le basta hacer el estimativo con su razón justificativa, luego de la narración de los hechos fundamentales, todo dentro de las reglas establecidas en la normatividad que reglamenta la materia.

En este orden de ideas, si bien, se revocará el auto impugnado que dispuso el rechazo de la demanda, para que en su lugar se proceda a su admisión, considera la Sala pertinente **instar al apoderado judicial** de la parte actora para que en lo sucesivo tenga en cuenta los parámetros establecidos en la ley y en esta providencia al momento de presentar las demandas en asuntos de contornos similares a los aquí planteados y así evitar un desgaste innecesario de la administración de justicia.

Finalmente, teniendo en cuenta que el artículo 365 del CGP señala la procedencia de la condena en costas en los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia, y como quiera que en el sub lite no se trabó la litis, así como tampoco se encuentran acreditadas costas de ninguna naturaleza la Sala se abstendrá de efectuar condena alguna.

En mérito de lo brevemente expuesto, la Sala de Decisión No 4 del Tribunal Administrativo de Boyacá,

RESUELVE

PRIMERO.- REVOCAR el auto de fecha 16 de marzo de 2015, proferido por el Juzgado Décimo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Tunja que rechazó la demanda dentro del proceso de la referencia, para que en su lugar se proceda a su admisión. Lo anterior de acuerdo a lo expuesto en la parte motiva de ésta providencia.

SEGUNDO.- Sin costas

TERCERO: Instar al apoderado judicial de la parte actora para que en lo sucesivo se razone adecuadamente la cuantía en las demandas sobre asuntos similares al aquí examinado. Lo anterior de acuerdo a lo expuesto en la parte motiva de ésta providencia.

CUARTO: Una vez en firme la presente providencia, por Secretaría envíese el expediente al despacho de origen.

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala de Decisión No. 4 del Tribunal Administrativo de Boyacá, en sesión de la fecha.

NOTÍFIQUESE Y CÚMPLASE

Magistrados,


FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS


FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA

PATRICIA VICTORIA MANJARRES BRAVO

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ

CONSTANCIA DE NOTIFICACIÓN POR ESTADO ELECTRÓNICO

El presente auto se notificó por Estado Electrónico

Nro. **119** Publicado en el Portal WEB de la Rama Judicial,

Hoy **21 OCT 2015** a las 8:00 A.M.



Secretario