

SECRETARÍA: Sincelejo, veintiuno (21) de octubre de dos mil diecinueve (2019).
Señor Juez, le informo que correspondió por reparto ordinario el conocimiento del presente Medio de Control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho. Lo paso al Despacho para lo que en derecho corresponda. Sírvasse proveer.

**ALFONSO EDGARDO PADRÓN ARROYO
SECRETARIO**



Rama Judicial
Consejo Superior de la Judicatura
República de Colombia

JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO ORAL DE SINCELEJO - SUCRE

Sincelejo, veintiuno (21) de octubre de dos mil diecinueve (2019)

**NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
RADICACIÓN N° 70001-33-33-008-2019-00157-00
ACCIONANTE: LUIS FERNANDO PADILLA MONTES
ACCIONADO: AGUAS DEL GOLFO S.A. E.S.P. – MUNICIPIO DE COVEÑAS
(SUCRE)**

1. ANTECEDENTES

El señor LUIS FERNANDO PADILLA MONTES, identificado con C.C. No. 78.075.355, a través de apoderado judicial, presenta medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra AGUAS DEL GOLFO S.A. E.S.P. y el MUNICIPIO DE COVEÑAS (SUCRE), para que se declare la nulidad del Oficio de fecha 30 de agosto de 2018 expedido por el Gerente Liquidador de Aguas del Golfo S.A. E.S.P., y el Oficio de fecha 29 de junio de 2018 proferido por el Municipio de Coveñas (Sucre), a través de los cuales se negó el reconocimiento y pago de prestaciones sociales y demás acreencias laborales; y como consecuencia de lo anterior, ordenar las demás declaraciones respectivas.

A la demanda se acompaña poder especial y otros documentos para un total de cincuenta y tres (53) folios.

2. CONSIDERACIONES

Procede el Despacho a pronunciarse sobre la admisión del presente medio de control:

1. Por las partes, el asunto, y lugar de ocurrencia de los hechos, este juzgado es competente para conocer del presente medio de control, conforme a los artículos 104, 155, 156 y 157 del C.P.A.C.A.

2. Al entrar a revisar los requisitos generales y especiales de la demanda contenciosa administrativa, es decir, los presupuestos procesales consagrados en los artículos 161, 162, 163, 164, 165 y 166 del C.P.A.C.A, en concordancia con el artículo 82 del C.G.P., se observan los siguientes yerros:

2.1. Con la demanda se pretende la nulidad del Oficio de fecha 30 de agosto de 2018¹ expedido por el Gerente Liquidador de Aguas del Golfo S.A. E.S.P., y el Oficio de fecha 29 de junio de 2018² proferido por el Municipio de Coveñas (Sucre), a través de los cuales manifiesta el demandante se le negó el reconocimiento y pago de prestaciones sociales y demás acreencias laborales.

Ahora bien, a folios 29 - 35 del expediente obra copia de la Resolución No. 010 de 30 de agosto de 2017, *“por medio de la cual se reconocen a los acreedores de la Empresa Aguas del Golfo S.A. E.S.P. en liquidación, se establece el monto de sus acreencias y su orden de prelación”*, en la cual se reconoció al hoy demandante la suma de \$4.730.457, por concepto de acreencias laborales, correspondiente a cesantías e intereses a las cesantías.

Posteriormente, mediante escritos de fechas 29 de enero de 2018³ y 28 de junio de 2018⁴, el actor solicitó a las entidades hoy demandadas, el reconocimiento y pago de la prima de servicios, prima de vacaciones, indemnización por vacaciones causadas, prima de navidad, cesantías definitivas, intereses de cesantías, sanción moratoria por el no pago oportuno de las cesantías, indemnización por despido injusto entre otras.

De lo hasta aquí expuesto, advierte el Despacho que el acto administrativo que resolvió lo atinente a las prestaciones sociales del demandante es la Resolución No. 010 de 30 de agosto de 2017, pues en esta se liquidaron las acreencias laborales del actor.

Así las cosas, para este Despacho no es de recibo que en este medio de control el extremo actor pretenda la nulidad del Oficio de fecha 30 de agosto de 2018 expedido por el Gerente Liquidador de Aguas del Golfo S.A. E.S.P., y el Oficio de fecha 29 de junio de 2018 proferido por el Municipio de Coveñas (Sucre), debido a que éstos no son susceptibles de control judicial como quiera que no crearon, modificaron o extinguieron situación jurídica alguna al demandante, en atención a que la decisión de la Administración respecto al reconocimiento y pago de las

¹ Folios 11-12

² Folio 13

³ Folio 18

⁴ Folios 19-21 y 23-25

prestaciones sociales, y su liquidación, fue exteriorizada en la Resolución No. 010 de 30 de agosto de 2017.

Al respecto, el Oficio de fecha 30 de agosto de 2018 expedido por el Gerente Liquidador de Aguas del Golfo S.A. E.S.P., informó que los emolumentos laborales adeudados y a que tiene derecho el señor Luis Fernando Padilla Montes, están contenidos en la Resolución No. 010 de 30 de agosto de 2017 y por el valor allí indicado. Así mismo se informó en el Oficio de fecha 29 de junio de 2018 proferido por el Municipio de Coveñas (Sucre).

Es oportuno y pertinente citar a la Sección Cuarta del Consejo de Estado, que en sentencia del 12 de junio de 2008⁵ destacó:

“Por acto administrativo se entiende toda manifestación de la administración con capacidad para crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas, esto es, una decisión encaminada a producir efectos jurídicos en los derechos u obligaciones de los administrados, sean subjetivos, personales, reales o de crédito.

La jurisdicción ejerce su control, para verificar que se ajusten a la legalidad, pero debe tenerse en cuenta que la impugnabilidad recae sobre los actos definitivos, es decir, sobre aquellos que exteriorizan la voluntad de la Administración para producir efectos en derecho, pues no se justifica un pronunciamiento sobre actos que no crean, modifican o extinguen una situación jurídica, como son los de trámite, que se limitan a dar impulso a la actuación. Los actos de trámite no son susceptibles de control judicial, salvo que impidan al administrado continuar con la actuación. (...).”

Según lo ha manifestado el H. Consejo de Estado, no toda decisión administrativa cumple con las exigencias de ser un acto administrativo demandable, y solo aquellos *“que crean, modifican o extinguen tanto situaciones jurídicas generales como situaciones jurídicas particulares o concretas son actos administrativos pasibles de control de legalidad”*⁶

Para el Alto Tribunal, solamente son susceptibles de control de legalidad las decisiones de la administración producto de la conclusión de un procedimiento administrativo o los actos de trámite que hacen imposible la continuación de esa actuación.

Es claro, entonces, que al haberse definido la situación por un acto administrativo anterior, una nueva petición tendría que entenderse, a lo sumo, como una solicitud de revocatoria directa, y lo decidido en tal sentido no solo no revive términos sino que no constituye un acto susceptible de ser demandado ante la Jurisdicción de lo

⁵ Expediente 16288, CP Dra. Ligia López Díaz.

⁶ Consejo de Estado, Sección Cuarta, Sentencia del 1 de noviembre de 2012, C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, Radicado 25000-23-27-000-2007-00251-01 (17927).

Contencioso Administrativa. Sobre los efectos de la revocatoria directa, el artículo 99 del C.P.A.C.A., establece:

“Artículo 96. Efectos. Ni la petición de revocación de un acto, ni la decisión que sobre ella recaiga revivirán los términos legales para demandar el acto ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, ni darán lugar a la aplicación del silencio administrativo.”

Por lo anterior, se tiene que en el presente proceso debe demandarse el acto administrativo que resolvió la situación particular del actor, esto es la Resolución No. 010 de 30 de agosto de 2017, por lo cual deberá la parte demandante hacer las adecuaciones o correcciones correspondientes en cuanto a la demanda y al poder, y aportar además la constancia de notificación de dicho acto administrativo, a fin de establecer si el presente medio de control se presentó en término o si por el contrario ha operado el fenómeno de la caducidad.

2.2. El numeral 1 del artículo 161 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo contencioso Administrativo reza:

“Artículo 161. Requisitos previos para demandar. La presentación de la demanda se someterá al cumplimiento de requisitos previos en los siguientes casos:

1.- Cuando los asuntos sean conciliables, el trámite de la conciliación extrajudicial constituirá requisito de procedibilidad de toda demanda en que se formulen pretensiones relativas a nulidad con restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales. (...)”

Observa el Despacho que en el proceso de la referencia, la parte demandante no aporta la constancia de haber agotado el requisito de procedibilidad de la conciliación extrajudicial, y manifiesta en el hecho diecinueve de la demanda, que la misma no es necesaria toda vez que el objetivo de la demanda es el reconocimiento y pago de unas prestaciones y derechos laborales, que representan unas pretensiones ciertas, indiscutibles e irrenunciables.

Pese a lo manifestado por la apoderada judicial de la parte demandante, se tiene que la conciliación extrajudicial si constituye un requisito de procedibilidad dentro del presente proceso. Al respecto, el H. Consejo de Estado⁷ ha manifestado:

“Pues bien, tratándose del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, que para la fecha de presentación de la demanda se encuentra regulada por el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011, si el asunto se refiere a una reclamación por derechos conciliables, será requisito indispensable para acceder a la jurisdicción, la realización previa del trámite de conciliación prejudicial, norma que fue redactada en idéntico sentido por el numeral 1º del artículo 161 ibídem.

En cuanto a los asuntos que se consideran conciliables, esta Corporación ha explicado en su jurisprudencia que, tratándose de derechos laborales y para dar cumplida aplicación al artículo 13 de la Ley 1285 de 2009, (...) son materia de conciliación aquellos derechos transables que tengan el carácter de “inciertos y discutibles”. No obstante, la posición de la Sala referente a la

⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “A”, providencia del 30 de junio de 2016. Radicado 27001 23 33 000 2013 00109 01(1090-2014)

exigibilidad del requisito de la conciliación prejudicial en los términos de la Ley 1285 de 2009, debe ser analizado en cada caso concreto, atendiendo la calidad de los derechos reclamados y la posibilidad de su debate en el escenario conciliatorio”

En otras decisiones y sobre el mismo tema, también precisó esta Corporación que gozaban de la calidad de derechos irrenunciables y, por ende, no susceptibles de conciliación, las prestaciones periódicas, como es el caso de los salarios, en vigencia del vínculo laboral, y las mesadas pensionales, sobre las cuales no hay lugar a transacción por ser derechos ciertos e indiscutibles.

Ahora, descendiendo al caso bajo estudio y analizada la solicitud elevada por la demandante, sobre la cual se estructura la existencia del acto ficto negativo, se colige que su reclamación se encausó a obtener la liquidación y pago de “...las cesantías definitivas y la sanción moratoria...”, por lo que ha precisado la jurisprudencia de esta Corporación que no se constituye en una prestación periódica, sino unitaria, que, aun cuando su liquidación se realice de manera anual o, excepcionalmente, al retiro del empleado, se agota al momento de la expedición del respectivo acto que las reconozca.

En igual consideración, la Corte Constitucional se pronunció en sentencia de dos (2) de mayo de 2012, estableciendo el criterio sobre el cual debe girar la certeza de los derechos conciliables:

“3.3. En definitiva, no es admisible la conciliación acerca de derechos ciertos e indiscutibles, comoquiera que ellos están comprendidos dentro del derecho imperativo y no dentro del derecho dispositivo. Así que, dado el caso que las partes en conflicto alcancen un acuerdo conciliatorio en el que se perciba la renuncia o disposición de un derecho que presente estas características, el negocio jurídico adolecerá de un vicio de nulidad por objeto ilícito.

(...)

3.7. En suma, la certeza de un derecho corresponde a su efectiva incorporación en el patrimonio del trabajador y la indiscutibilidad hace relación a la seguridad sobre los extremos del derecho. Por ejemplo, cuando se sabe que entre dos personas hubo un contrato laboral de carácter verbal, a raíz del cual se le deben las cesantías al empleado, su derecho a las cesantías es cierto, pues siempre que hay contrato laboral el empleador debe consignarle al trabajador una suma de dinero a título de cesantías, en tanto que su monto es discutible, puesto que no se sabe desde cuándo hubo contrato, luego no es posible determinar el monto debido por concepto de cesantías.”

Vistas así las cosas, se muestra evidente que la reclamación de las prestaciones sociales y cesantías del demandante, en los términos de su solicitud, conciernen a derechos inciertos y discutibles, por lo que, al tenor de lo previsto por el artículo 13 de la Ley 1285 de 2009, era exigible el trámite de la conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad para acceder a la jurisdicción de lo contencioso administrativo mediante el ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.” (Subrayado fuera de texto)

Teniendo en cuenta lo anterior, deberá la parte demandante acreditar con la constancia expedida por la Procuraduría que agotó el requisito de procedibilidad de la conciliación extrajudicial, el cual además es indispensable para contabilizar el término de caducidad de la presente acción.

2.3. El numeral 4 del artículo 162 del C.P.A.C.A. establece:

“Toda demanda deberá dirigirse a quien sea competente y contendrá:

(...)

4. (...) Cuando se trate de la impugnación de un acto administrativo deberán indicarse las normas violadas y explicarse el concepto de su violación.

Así mismo, el inciso segundo del artículo 137 ejusdem establece como causales de anulación de los actos administrativos, las siguientes:

“Artículo 137. Nulidad. (...) Procederá cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió”

De manera, que las causales son:

1. Cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse.
2. Cuando hayan sido expedidos por un funcionario que carecía de competencia.
3. Cuando hayan sido expedidos en forma irregular.
4. Cuando hayan sido expedidos vulnerando el derecho de audiencia y defensa.
5. Cuando hayan sido expedidos mediante falsa motivación.
6. Cuando hayan sido expedidos con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió

Advierte el Despacho, que la parte actora si bien enlista las normas que considera violadas con el acto administrativo acusado, no establece en el concepto de violación la causal o causales de nulidad en la que se encuentra incurso el acto administrativo demandado⁸.

2.4. Por su parte, el numeral 6 del artículo 162 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo contencioso Administrativo reza:

*“Toda demanda deberá dirigirse a quien sea competente y contendrá:
(...)”*

⁸ Al respecto, la Corte Constitucional en sentencia C-197/99 estableció lo siguiente: *“La exigencia que contiene el segmento normativo acusado, cuando se demandan actos administrativos, encuentra su justificación. Si el acto administrativo, como expresión de voluntad de la administración que produce efectos jurídicos se presume legal y es ejecutivo y ejecutorio, le corresponde a quien alega su carencia de legitimidad, motivada por la incompetencia del órgano que lo expidió, la existencia de un vicio de forma, la falsa motivación, la desviación de poder, la violación de la regla de derecho o el desconocimiento del derecho de audiencia y de defensa, la carga procesal de cumplir con las exigencias que prevé la norma acusada. Carece de toda racionalidad que presumiéndose la legalidad del acto tenga el juez administrativo que buscar oficiosamente las posibles causas de nulidad de los actos administrativos, más aún cuando dicha búsqueda no sólo dispendiosa sino en extremo difícil y a veces imposible de concretar, frente al sinnúmero de disposiciones normativas que regulan la actividad de la administración. Por lo tanto, no resulta irrazonable, desproporcionado ni innecesario que el legislador haya impuesto al demandante la mencionada obligación, la cual contribuye además a la racional, eficiente y eficaz administración de justicia, si se tiene en cuenta que el contorno de la decisión del juez administrativo aparece enmarcado dentro de la delimitación de la problemática jurídica a considerar en la sentencia, mediante la determinación de las normas violadas y el concepto de la violación.”* Y el Consejo de Estado. Sección segunda, Subsección “b”, sentencia del veintitrés (23) de marzo de dos mil seis (2006). C.P.: Alejandro Ordoñez Maldonado. Radicado número: 25000-23-25-000-2002-04164-01(4164-04), señaló: *“Y una vez, expedidos estos se presumen legales, con fuerza ejecutiva y ejecutoria, al momento de impugnarse ha de citarse las normas violadas y explicarse el concepto de violación, porque quien alega su carencia de legitimidad motivada por las causales de nulidad, le corresponde la carga procesal de cumplir con las exigencias que prevé la norma acusada. En esas condiciones, se infiere que quien pretenda la nulidad de un acto administrativo, por considerar que con él se desconoce un derecho regulado en la ley, en la demanda pertinente debe señalar con toda precisión la norma violatoria y su concepto de violación, para que el demandado pueda ejercer su derecho de defensa y el juez, dentro del marco constitucional y legal, ejerza el control correspondiente. De esta manera, para la impugnación de actos administrativos es necesario que se haga un esfuerzo real y efectivo para verificar el régimen legal de los mismos y en la demanda se cumpla el requisito legal de determinar las normas violadas y el concepto de la violación, sin esperar que el Juez se dedique a suplir las deficiencias del libelo en este sentido, especialmente las que no son del orden constitucional. Al pretender la nulidad de un acto administrativo, es necesario citar las normas que estima como vulneradas, pues estas son fundamento de sus pretensiones y le demarca la decisión al fallador, es sobre ello que versa la contención, en la medida en que el examen de las normas que consagran los derechos invocados es lo que determina si en efecto éstos fueron quebrantados. En este orden de ideas, no se satisfacían las exigencias procesales para que el aquo, declarara la ilegalidad del acto acusado porque el fundamento al cual hizo referencia no fue expuesto por la parte actora y pudo referirse haciendo invocación de la contrariedad del acto acusado con el ordenamiento jurídico superior. Por ende, como la Sala aprecia que el Tribunal “oficiosamente” substituyó al actor en la tarea que le correspondía, por esta razón surge necesario desestimar el argumento expuesto en la sentencia recurrida circunscribiendo el examen exclusivamente a los cargos señalados en la demanda en orden a examinar si éstos tienen la virtualidad de mantener la decisión adoptada.”*

6. *La estimación razonada de la cuantía, cuando sea necesaria para determinar la competencia.”*

Respecto al tema de la estimación razonada de la cuantía, el H. Consejo de Estado ha dicho lo siguiente:

“Por tanto, la cuantía que va a determinar la competencia funcional del juez, va a ser siempre la que de manera razonada exponga el actor en el escrito de la demanda. La misma, de ser aceptada, hay que decirlo, con los pocos elementos de juicio con los que cuenta el juez al momento de admitir la demanda, es el único factor determinante de su competencia.

Por supuesto, no se trata de la suma que arbitrariamente fije el demandante, sino de aquel valor que se ve respaldado con una acuciosa operación matemática, que en últimas refleje fielmente lo pretendido con la acción que se instaura. Es este el verdadero alcance de la expresión contenida en el artículo 134-E y el numeral 6º del artículo 137 del Código Contencioso Administrativo, cuando se refieren a la estimación razonada de la cuantía, pues de no hallarse plenamente satisfecho este requisito en la demanda, el juez se verá obligado a disponer su inadmisión para que el defecto sea subsanado.”⁹

Dentro del libelo demandatorio, el apoderado judicial establece en el acápite de estimación razonada de la cuantía, que estima la misma en la suma de \$222.390.075, y establece el valor pretendido por cada una de las prestaciones reclamadas, sin embargo no se evidencia de dónde surgen los valores establecidos para cada una de las prestaciones o las operaciones aritméticas mediante las cuales se llegó a ese resultado, al establecer la norma que se debe realizar una estimación razonada de la cuantía, hace referencia a que sea discriminado, explicado y sustentado el origen de las sumas pretendidas, requisito que fue omitido por parte del actor.

2.5. El numeral 5 del artículo 166 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo reza:

“A la demanda deberá acompañarse:

(...)

5. Copias de la demanda y de sus anexos para la notificación a las partes y al Ministerio Público.”

Teniendo en cuenta lo anterior, observa el Despacho que la parte demandante aportó dos (2) traslados de la demanda, los que corresponderían a Aguas del Golfo S.A. E.S.P. y el Municipio de Coveñas (Sucre), haciendo falta el traslado para el Ministerio Público, por lo cual deberá aportar la parte actora el respectivo traslado.

Del contenido del artículo 170 del C.P.A.C.A., relativo a la inadmisión de la demanda, se desprende:

⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A. C.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren. Providencia del 1 de septiembre de 2014, Radicación No. 25000-23-25-000-2009-00270-01(0025-12)

“Se inadmitirá la demanda que carezca de los requisitos señalados en la ley por auto susceptible de reposición, en el que se expondrá sus defectos, para que el demandante los corrija en el plazo de diez (10) días. Si no lo hiciere se rechazará la demanda”.

Por lo tanto el Juzgado Octavo Administrativo Oral de Sincelejo,

RESUELVE

1.-PRIMERO: Inadmitir la demanda de Nulidad y Restablecimiento del Derecho presentada por el accionante señor LUIS FERNANDO PADILLA MONTES, contra AGUAS DEL GOLFO S.A. E.S.P. y el MUNICIPIO DE COVEÑAS (SUCRE), por las razones anotadas en la parte considerativa.

2.-SEGUNDO: Conceder un término de diez (10) días al demandante para que subsane el defecto que generó la inadmisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

JORGE ELIÉCER LORDUY VILORIA
Juez

MMVC