



**Rama Judicial del Poder Publico
Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo del Atlántico**

JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BARRANQUILLA

Barranquilla, dieciséis (16) de junio de dos mil veinte (2020)

Radicado	08001-33-31-004-2000-01496-00
Acción	Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Demandante	Constanza Sarmiento Manotas y otra
Demandado	Municipio de Sabanalarga – Atlántico
Juez	Juan Gabriel Wilches Arrieta

Las señoras Constanza Sarmiento Manotas y Amanda Cassaleth Manotas, han ejercitado acción de nulidad y restablecimiento del derecho, formulando las siguientes

I) PRETENSIONES

“1. Decretar que es nulo el Decreto 055 del 14 de septiembre de 1999 mediante el cual, el señor Alcalde de Sabanalarga Atlántico, suprimió los cargos de la Secretaría de Salud de Sabanalarga, especialmente los adscritos a la E.P.S. (sic) CEMINSA, entre ellos los ocupados por mis poderdantes CONSTANZA MARÍA SARMIENTO MANOTAS y LUCIA AMANDA CASALETH MANOTAS.

2. Que como consecuencia de la nulidad del mencionado Decreto 055 del 14 de septiembre de 1999, se condene al municipio de Sabanalarga Atlántico, a indemnizar a los (sic) demandantes en el resarcimiento de los perjuicios sufridos por el ilegal proceder de la entidad demandada desde el momento de la desvinculación laboral de que han sido objeto a pesar de ser empleadas de carrera administrativa o en su defecto a ordenar el reintegro de las demandantes en el cargo que venían desempeñando o a otro de igual o superior categoría y pagar los sueldos, primas, subsidios, vacaciones y demás emolumentos a que tenga derecho junto con los emolumentos que se haya (sic) podido producir desde la fecha en que fueron desvinculadas de sus cargos hasta aquella en que sean efectivamente reintegradas.

(...).”

Posteriormente, el apoderado de la parte actora, a través de memorial del 5 de mayo de 2015, reformó las pretensiones de la demanda¹, así:

“Solicito se declare la nulidad de los oficios de fecha 10 de diciembre de 1999 suscritos por el Secretario de Hacienda de Sabanalarga, mediante los cuales se le comunicó a la señora CONSTANZA SARMIENTO MANOTAS (10 de diciembre de 1999) y AMANDA CASALETH MANOTAS (13 de diciembre de

¹ A lo cual accedió el Juzgado Sexto Administrativo de Descongestión de Barranquilla, mediante proveído del 11 de mayo de 2015

1999) que se suprimían sus cargos de carrera administrativa; se declare la nulidad del Decreto 055 de 1999 proferido por el Alcalde Municipal de Sabanalarga en lo referente a su artículo primero que suprimió los cargos de carrera administrativa de las señoras CONSTANZA SARMIENTO MANOTAS y AMANDA CASALETH MANOTAS; Como consecuencia de la nulidad antes solicitada, pido que se condene al Municipio de Sabanalarga, Atlántico, a REINTEGRAR a la señora CONSTANZA SARMIENTO MANOTAS al cargo de Médico de medio tiempo o a otro de igual y/o superior categoría y remuneración y a pagarle los salarios y prestaciones dejados de percibir causados entre la supresión del cargo y el reintegro, con sus aumentos legales y la indexación; a REINTEGRAR a la señora AMANDA CASALETH MANOTAS al cargo de Nutricionista o a otro de igual y/o superior categoría y remuneración y a pagarle los salarios y prestaciones dejados de percibir causados entre la supresión del cargo y el reintegro, con sus aumentos legales y la indexación”.

II) CAUSA PETENDI

2.1 Fundamentos de hecho

Los diseñados en el escrito genitor, el despacho los sintetiza, así:

La señora Constanza Sarmiento Manotas, fue nombrada a través de Decreto 0243 del 31 de diciembre de 1996, posesionada el 13 de enero de 1997, en el cargo de médico general, adscrita al Centro Materno Infantil “CEMINSA” del municipio de Sabanalarga.

El 9 de octubre de 1997, fue inscrita por la Comisión Seccional del Servicio Civil del Atlántico en carrera administrativa, previo cumplimiento de los requisitos legales, en el referido cargo de la referida institución de salud; Código 3215, Grado 08 de la Alcaldía Municipal de Sabanalarga (Atlántico).

En dicho cargo se desempeñó hasta el 1° de enero de 2000, data en la que fue separada del servicio.

Por su parte, la señora Amanda Cassaleth Manotas, inicialmente fue nombrada mediante Decreto 0014 del 23 de enero de 1995, en el cargo de Nutricionista, adscrita a la Secretaría de Salud de Sabanalarga.

Posteriormente, con ocasión del concurso de méritos adelantado por el referido ente territorial, fue nombrada mediante Decreto 0245 del 31 de diciembre de 1996, en el cargo de Nutricionista Dietista, adscrita al Centro Materno Infantil “CEMINSA”, posesionándose el 13 de enero de 1997.

El 9 de octubre de 1997, la Comisión Seccional del Servicio Civil del Atlántico, procedió a inscribirla en el escalafón de carrera administrativa, en el cargo de Nutricionista; Código 3275, Grado 06 de la Alcaldía Municipal de Sabanalarga, (Atlántico), previo cumplimiento de las requisitorias legales. En dicho empleo, permaneció hasta el 1° de enero de 2000.

Mediante Decreto No. 055 del 14 de septiembre de 1999, el Alcalde Municipal de Sabanalarga, suprimió, entre otros, los cargos desempeñados por las demandantes, pese a su condición de servidoras públicas de carrera administrativa.

A través de Oficios adiados 10 de diciembre de 1999, el Secretario de Hacienda Municipal de Sabanalarga, les informó que sus cargos habían sido suprimidos y, por consiguiente, a partir del 1º de enero del 2000, se haría efectiva su desvinculación. En la referida comunicación se les informó la existencia de las alternativas consagradas en el artículo 8º de la Ley 27 de 1992, modificado por la Ley 443 de 1998.

Dentro del término señalado en esa normatividad, las demandantes manifestaron por escrito su deseo de optar por la reincorporación a un cargo de igual categoría y funciones al ocupado al interior de la planta de personal de la administración municipal.

A pesar de que el municipio de Sabanalarga, creó las plantas de personal de DIRSALUD y E.S.E CEMINSA, entidades en las cuales se desempeñaron las actoras, la administración se abstuvo de tenerlas en cuenta, pese a ostentar mejor derecho por estar inscritas en carrera administrativa, privilegiando vinculaciones de otras personas que desempeñaban idénticas funciones.

2.2 De derecho

Fueron citadas como violadas las siguientes normas:

- Constitución Política: artículos 1, 2, 3, 6, 90 y 315-7.
- Código Contencioso Administrativo: artículo 36.
- Ley 27 de 1992: artículo 8º, modificado por la Ley 443 de 1998 y sus Decretos reglamentarios.
- Acuerdo 08 del 2 de junio de 1999, emanado del Concejo Municipal de Sabanalarga (Atlántico).
- Ley 443 de 1998: artículo 141 y ss.
- Decreto 1572 de 1998: artículos 137, (parágrafo) y 154.

III) TRÁMITE PROCESAL

Inicialmente la demanda fue repartida al H. Tribunal Administrativo del Atlántico, corporación que mediante auto del 30 de noviembre de 2000 (fl. 70), la admitió.

Por auto del 11 de mayo de 2015 (fl. 125), el Juzgado Sexto Administrativo de Descongestión de Barranquilla, admitió el escrito de aclaración y/o corrección de la demanda.

Acorde a lo previsto en el Acuerdo No. PSAA15-10414 del 30 de noviembre de 2015, expedido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, a través del cual se ordenó la redistribución de procesos, el expediente se asignó a este juzgado, el cual por auto del 12 de enero de 2016 (fl. 130), avocó conocimiento del asunto.

A través de proveído del 18 de octubre de 2018 (fl. 145), se aperturó el ciclo probatorio.

El 30 de mayo de 2019 (fl. 210), se corrió traslado a los sujetos procesales para que alegaran de conclusión, derecho aprovechado por el apoderado de la parte demandante.

Por auto del 6 de febrero de la cursante anualidad (fl. 228), se decretó una prueba oficiosa para mejor proveer, consistente en requerir al apoderado judicial de la parte actora, con el propósito de que aportara fotocopia autenticada del estudio técnico que sirvió de base para la expedición del Decreto 055 de 1999, proferido por el Alcalde del Municipio de Sabanalarga (Atlántico).

A través de proveído del 5 de marzo de los corrientes (fl. 300), se decidió, entre otros, tener como pruebas los documentos aportados por el apoderado judicial de la parte demandante el 21 de febrero de 2020.

IV) POSICIÓN DE LOS SUJETOS PROCESALES

Demandante

Se argumentó que las normas constitucionales, asignan a las autoridades la obligación de proteger a las personas en su vida, bienes y honra, en punto al cumplimiento efectivo de los deberes sociales del Estado. En el caso concreto, le asistía responsabilidad a la entidad demandada, al haber propiciado la supresión de cargos de carrera administrativa desempeñados por las demandantes, a quienes les fue desconocido su derecho al trabajo, debido a la omisión de reincorporarlas a las plantas de DIRSALUD y E.S.E CEMINSA, pues se vinculó a otras personas en cargos de idénticas funciones a las realizadas por las demandantes, no obstante ostentar aquéllas mejor derecho.

Falsa motivación, pues a pesar de la existencia del estudio técnico que antecedió a la expedición del Decreto 055 de 1999, el mismo no satisfizo las requisitorias previstas en el artículo 141 y siguientes de la Ley 443 de 1998 y 154 del Decreto 1572 de 1998, en razón a que la decisión de suprimir cargos de carrera administrativa, no se fundamentó en los criterios establecidos en esas normas. En concreto, se distanció del artículo 154 del aludido decreto, cuyo contenido ordena: i) realizar metodologías de diseño organizacional y ocupacional que contemplen como mínimo el análisis de las implicaciones por las transformaciones de la misión u objeto social de la demandada; ii) análisis de los procesos técnico misionales y de apoyo y la evaluación de la prestación de servicios; iii) evaluación de las funciones asignadas a los empleos; iv) análisis de las cargas de trabajo y de todos y cada uno de los perfiles de los empleos, en especial el desempeñando por las demandantes.

Señaló que en la Ley 443 de 1998 y el Decreto 1572 de 1998 en cita, se estableció la necesidad de un verdadero estudio técnico previo para fundamentar la supresión de cargos, el cual, por disposición legal, deberá contener y expresar las razones de tipo técnico, administrativo, legal, funcional, etc., que aconsejen la supresión de un cargo de carrera administrativa.

Manifestó que acorde a lo previsto en el artículo 7º del Decreto 2504 de 1998, modificatorio del artículo 149 del Decreto 1572 ejusdem, para la modificación o reestructuración de la planta de personal de la Secretaría de Salud del municipio de Sabanalarga (Atlántico), se requería previamente un estudio técnico que aconsejara o justificara esa medida. Y del realizado en este caso, no se desprende explicación, razón o fundamento fáctico o legal que realmente aconsejara la supresión de los empleos de la antigua Secretaría de Salud Municipal de Sabanalarga, pues ningún análisis se hizo sobre ese tópico, como tampoco se detuvo en las motivaciones o razones por las cuales se debía separar de sus cargos a los servidores públicos que venían ocupando empleos de carrera. Menos se efectuó crítica o reparo alguno a su desempeño, limitándose a argumentar la necesidad de “pasar” de una Secretaría de Salud a una Dirección Local de Salud, a la vez que se reconoció que esa “nueva” estructura se había establecido cuatro (4) años antes; empero, no se había materializado.

Así mismo, no se expusieron o determinaron realmente las razones objetivas y específicas que aconsejaran la supresión de los cargos de las demandantes, por lo que a criterio del apoderado actor, fluye demostrado el vicio de falsa motivación.

De otro lado, se afirmó que el acto acusado **infringió las normas en que debería fundarse**, pues al momento de supresión de los cargos otrora desempeñados por las demandantes en carrera administrativa, no existía disponibilidad presupuestal para garantizar el pago de la indemnización a que tenían derecho.

Demandado

Municipio de Sabanalarga

Por conducto de apoderado judicial, se opuso a la prosperidad de las pretensiones de la demanda. Propuso las excepciones de *caducidad de la acción e inexistencia del derecho reclamado*. Con respecto a la primera excepción, señaló que *“transcurrieron más de 4 meses, término este que consagra la norma para interponer la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.”*

Frente a la segunda señaló que existe otro proceso promovido ante esta jurisdicción por la señora Constanza Sarmiento en contra del municipio de Sabanalarga (Atlántico), litis en la que, al parecer, *“ya había reclamado la misma pretensión”*.

Ministerio Público

En esta oportunidad, se abstuvo de emitir concepto.

Validez procesal

El trámite procesal se adelantó con observancia de los preceptos de orden constitucional y legal, sin que se advierta causal de nulidad que pueda invalidar lo actuado.

V) CONSIDERACIONES

El problema jurídico en el presente litigio, se contrae a determinar si el Decreto 055 de 1999², expedido por el Alcalde del municipio de Sabanalarga (Atlántico) y los oficios del 10 de diciembre de 1999³, suscritos por el Secretario de Hacienda de esa entidad territorial, se ajustan a legalidad. Específicamente, deberá analizarse si el estudio técnico que antecedió a la expedición de los actos administrativos censurados, se ajustó o no los requisitos señalados en los artículos 141 y ss de la Ley 443 de 1998 y los del artículo 154 del Decreto 1572 de 1998.

Al informativo se allegaron los siguientes medios de prueba:

- Fotocopia de aviso de convocatoria (fl. 7).

- Fotocopia de la Resolución No. 0502 del 31 de diciembre de 1996, expedida por la Alcaldía de Sabanalarga, *“Por el cual se establece una lista de elegibles con los resultados de un concurso abierto”* (fls. 8 a 9).

- Fotocopia del Decreto No. 0243 del 31 de diciembre de 1996, expedido por la Alcaldía de Sabanalarga, *“Por el cual se hace un nombramiento en período de prueba”*, a la señora Constanza Sarmiento Manotas (fls. 10 a 11).

- Oficio del 31 de diciembre de 1996, suscrito por el Jefe de Personal del municipio de Sabanalarga (Atlántico) (fl. 12).

- Fotocopia del acta de posesión de la señora Constanza Sarmiento Manotas (fl. 13).

- Fotocopia del manual de funciones de los cargos de Médicos Generales adscritos a la Secretaría de Salud (fls. 14 a 16).

- Fotocopia de la evaluación de desempeño profesional sin personas a cargo (fls. 17 a 18).

- Fotocopia de la certificación expedida por la Comisión Seccional del Servicio Civil del Atlántico, relativa a la inscripción de la señora Constanza Sarmiento Manotas en el Registro Público de Empleados de Carrera Administrativa (fl. 19).

- Fotocopia de la certificación expedida por el médico coordinador de “CEMINSA”, acerca de la vinculación laboral de la señora Sarmiento Manotas a esa entidad (fl. 20).

² Por medio del cual se suprimen unos cargos y se adopta el plan de cargos de la Dirección Local de Salud de Sabanalarga “DIRSALUD”

³ Mediante los cuales se comunicó la supresión de cargos.

- Fotocopia del Oficio del 10 de diciembre de 1999, suscrito por el Secretario de Hacienda del municipio de Sabanalarga (Atlántico), a través del cual comunicó a la señora Constanza Sarmiento Manotas, la supresión del cargo desempeñado en la Secretaría de Salud municipal (fl. 21).

- Fotocopia de la solicitud de reincorporación suscrita por la actora, dirigida al Alcalde Municipal de Sabanalarga (fl. 22).

- Fotocopia de la respuesta adiada 1º de febrero de 2000, suscrita por el representante legal del ente territorial demandado (fl. 23).

- Fotocopia del oficio del 23 de enero de 1995, suscrito por el Jefe de Personal del municipio de Sabanalarga, a través del cual comunicó el nombramiento efectuado a la señora Amanda Cassaleth, mediante Decreto 0014 del 23 de enero de 1995 (fl. 25).

- Fotocopia de la Resolución No. 0503 del 31 de diciembre de 1996, expedida por la Alcaldía de Sabanalarga, *“Por el cual se establece una lista de elegibles con los resultados de un concurso abierto”* (fls. 26 a 27).

- Fotocopia del Decreto No. 0245 del 31 de diciembre de 1996, expedido por la Alcaldía de Sabanalarga, *“Por el cual se hace un nombramiento en período de prueba”*, a la señora Amanda Cassaleth Manotas (fls. 28 a 29).

- Oficio del 31 de diciembre de 1996, suscrito por el Jefe de Personal del municipio de Sabanalarga (Atlántico) (fl. 30).

- Fotocopia del acta de posesión de la señora Amanda Cassaleth Manotas (fl. 31).

- Fotocopia del manual de funciones de los cargos de Nutricionistas adscritos a la Secretaría de Salud (fls. 32-34).

- Fotocopia de la evaluación de desempeño profesional sin personas a cargo (fls. 35-38).

- Fotocopia de la certificación expedida por la Comisión Seccional del Servicio Civil del Atlántico, relativa a la inscripción de la señora Amanda Cassaleth Manotas en el Registro Público de Empleados de Carrera Administrativa (fl. 39).

- Fotocopia del oficio del 10 de diciembre de 1999, suscrito por el Secretario de Hacienda del municipio de Sabanalarga (Atlántico), a través del cual comunicó a la señora Amanda Cassaleth Manotas, la supresión del cargo por ella desempeñado en la Secretaría de Salud municipal (fl. 40).

- Solicitud de reincorporación suscrita por la señora Cassaleth Manotas, dirigida al Alcalde municipal de Sabanalarga (fl. 41).

- Fotocopia de la respuesta del 27 de diciembre de 1999, suscrita por el representante legal de esa entidad territorial (fl. 42).

- Petición suscrita por la actora, dirigida al Alcalde Municipio de Sabanalarga, con el propósito de optar por la reincorporación en la nueva planta de personal de la E.S.E CEMINSA (fl. 43).
- Respuesta a la anterior solicitud (fl. 44).
- Fotocopia autenticada del Acuerdo No. 08 del 2 de junio de 1999, proferido por el Concejo Municipal de Sabanalarga (fl. 45).
- Fotocopia del Decreto 0053 del 14 de septiembre de 1999, expedido por el Alcalde del municipio de Sabanalarga, *“Por el cual se organiza el Sistema General de Seguridad Social en Salud, se crea la Dirección Local de Salud y se le asignan las funciones del manejo del Fondo Local de Salud”* (fls. 46 a 61).
- Fotocopia del Decreto 055 del 14 de septiembre de 1999, expedido por el Alcalde de Sabanalarga, *“Por medio del cual se suprimen unos cargos y se adopta el plan de cargos de la Dirección Local de Salud de Sabanalarga DIRSALUD”* (fls. 62 a 65).

5.1 Excepciones

Sea lo primero abordar el estudio de excepciones, por cuanto según el artículo 164 del C.C.A., de hallarse probadas éstas u otras así deberá declararse.

5.1.1 Inexistencia del derecho reclamado

Si bien la excepción se intituló bajo el nomen juris de *“Inexistencia del derecho reclamado”*, de su lectura se extrae que el apoderado judicial de la parte demandada, formuló, en la praxis, la existencia de cosa juzgada, pues existe otro proceso promovido ante esta jurisdicción por la señora Constanza Sarmiento en contra del municipio de Sabanalarga (Atlántico), litigio en el cual, según afirmó, *“ya había reclamado la misma pretensión”*.

Para acreditar ese aserto, acompañó fotocopia de la sentencia proferida al interior de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho radicada bajo el No. 08001-23-31-006-2004-02710-00; demandante: Constanza Sarmiento Manotas; demandado: municipio de Sabanalarga (Atlántico); empero, de su contenido se concluye, sin esfuerzo, que las pretensiones formuladas en esa oportunidad, son por completo disímiles a las aquí planteadas, pues aquél litigio, se circunscribió a la declaratoria de nulidad del acto ficto o presunto, producto del silencio administrativo negativo, surgido a raíz de la solicitud elevada a la administración municipal el 17 de diciembre de 2002, relativa al reconocimiento de la indemnización por supresión del cargo de carrera administrativa otrora desempeñado por dicha demandante. Por el contrario, en el sub-judice, se persigue la nulidad de los actos de separación del servicio, contenidos en el Decreto 055 de 1999 y el Oficio del 10 de diciembre de esa anualidad.

En consecuencia, no resulta de recibo sostener que el hecho de que la referida demandante, con anterioridad, hubiese pretendido la declaratoria de nulidad del acto ficto o presunto denegatorio del reconocimiento de la indemnización por

supresión de cargo, le impidiese perseguir la anulación de los actos administrativos que ordenaron la supresión del empleo desempeñado en carrera administrativa.

Al respecto, el Consejo de Estado ha señalado:⁴

“Finalmente, como en este caso la demandante recibió una indemnización como consecuencia del retiro por ostentar derechos de carrera, la entidad demandada deberá descontar su monto, debidamente indexado, del total de las condenas aquí impuestas. La indemnización recibida compensaba el perjuicio inferido por el retiro que se presumía legal y aquí lo que se ordena pagar es el daño causado tras comprobar la ilegalidad del acto de retiro, por ello no puede aceptarse que no es posible ordenar su reparación por cuanto la demandante recibió ya la indemnización pero sí debe descontarse de la reparación ahora ordenada la suma recibida por la supresión del cargo”.

A su vez, la H. Corte Constitucional⁵, se pronunció acerca del mismo tema, de la siguiente manera:

(...)”

6. La declaratoria de nulidad del acto que origina la supresión del empleo tiene como efecto retrotraer la situación jurídica de la entidad al estado anterior a su expedición. Por lo tanto, la anulación devolvería el estado de cosas a como se encontraba antes de la respectiva fusión, supresión de la entidad, organismo o dependencia, traslado de funciones o modificación de la planta de personal. Consecuentemente, el restablecimiento del derecho conculcado conduciría, en la medida en que fuera posible, al reintegro del empleado accionante en el cargo original, con el pago de los salarios dejados de percibir y la declaración de que no hubo solución de continuidad. De no ser posible el reintegro, habría lugar a una reparación. Por otra parte, la declaratoria de nulidad del acto en el que consta la indemnización tiene como efecto la declaración de que la cuantía no fue fijada de conformidad con lo que legalmente le corresponde recibir al empleado. En tal caso, con el “restablecimiento” del derecho en realidad se pretende el reconocimiento de la cuantía por la cual el empleado tiene derecho a ser indemnizado.

7. Las anteriores diferencias respecto de las pretensiones que se tienen al demandar uno u otro acto fueron analizadas por la Corte Constitucional, en la mencionada Sentencia C-642 de 1999. En dicha oportunidad, esta Corporación se pronunció determinando que el legislador no puede impedir que el empleado o la administración acudan a la jurisdicción contencioso administrativa para controvertir la indemnización fijada unilateralmente por la administración, aun en el caso de que su titular la hubiera aceptado o recibido. Por otra parte, dicha Sentencia también estableció que la demanda de nulidad

⁴ Consejo de Estado – Sala Plena de lo Contencioso Administrativo; Sentencia del 29 de enero de 2008; Expediente: 2000-02046-02; C.P. Dr. Jesús María Lemos Bustamante.

⁵ Corte Constitucional, sentencia C-1341 de 2000; C.P. Dra. Cristina Pardo Schlesinger

y restablecimiento del derecho contra el acto que da origen a la supresión del empleo presupone pretensiones diversas de las que pueden surgir de la demanda instaurada contra el acto que establece la indemnización. Al respecto dijo:

“Tampoco el pago de la indemnización puede conducir a solucionar el conflicto a que da lugar el acto de supresión del cargo. Por lo tanto, no excluye la posibilidad de demandarlo ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, pues éste por si mismo da origen al ejercicio de pretensiones diversas de las que pueden surgir de aquéllas, como son la declaración de nulidad del acto y el consiguiente restablecimiento del derecho lesionado.” Sentencia C-642 de 1999.

De todo lo anterior surgen dos conclusiones sobre la relación entre el acto de supresión de los empleos y el que determina la indemnización:

a) Se trata de actos cuya nulidad depende de factores diferentes e independientes.

b) Los dos actos producen efectos distintos y, por lo tanto, también lo son las pretensiones de restablecimiento del derecho al demandar cada uno de ellos.

(...)

Acorde a lo anterior, se concluye que es válido demandar el acto administrativo de supresión de cargo, pese a haberse recibido la indemnización, con la salvedad de que en el evento de prosperar las súplicas de nulidad en contra del acto de separación del servicio, debe descontarse lo pagado a título de indemnización, en la medida que no podría haber doble reparación respecto de idéntico daño.

En esas condiciones, es evidente que el medio exceptivo planteado no está llamado a prosperar, pues el objeto de esta acción de nulidad es por completo distinto al del proceso antes referenciado.

5.1.1 Caducidad

Se planteó que *“transcurrieron más de 4 meses, término este que consagra la norma para interponer la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.”*

Previo al estudio de esta excepción, es menester dilucidar si los Oficios del 10 de diciembre de 1999, suscritos por el Secretario de Hacienda del municipio encartado, son o no pasibles de enjuiciarse, por cuanto, *prima facie*, podría asumirse que son actos administrativos de mero trámite, pues aparentemente se limitaron a comunicar la decisión contenida en el Decreto 055 de 1999, expedido por el Alcalde del municipio de Sabanalarga (Atlántico).

Inicialmente en el líbello introductorio se persiguió la nulidad del Decreto 055 del 14 de septiembre de 1999, *“Por medio del cual se suprimen unos cargos y se adopta el plan de cargos de la Dirección Local de Salud de Sabanalarga DIRSALUD”*; sin

embargo, en la oportunidad prevista en el artículo 208 del C.C.A., el apoderado actor reformó la demanda en varios aspectos, entre ellos, el acápite de pretensiones, incluyendo como actos administrativos demandados, los aludidos Oficios del 10 de diciembre de 1999, expedidos por el Secretario de Hacienda del ente territorial demandado, a través de los cuales se comunicó a las demandantes la supresión de los cargos desempeñados.

Analizado en detalle el precitado Decreto 055 del 14 de septiembre de 1999, se advierte que si bien dispuso la supresión de varios cargos de la planta de personal de la Secretaría de Salud y Dirección Local de Salud, no individualizó a las personas afectadas por la voluntad de la administración. De otra manera, esa decisión carece de destinatarios concretos.

En efecto, nótese que dentro de los cargos suprimidos de la Dirección Local de Salud, figuran enlistados los siguientes:

No. Cargo	Denominación	Código	Grado
7	Médico General M.T.	04	310

No. Cargo	Denominación	Código	Grado
2	Nutricionista Dietista	06	358

Posteriormente, se expidieron los Oficios del 10 de diciembre de esa anualidad, mediante los cuales se comunicó a las señoras Constanza Sarmiento Manotas y Amanda Cassaleth Manotas la decisión supresora, decisión cuya naturaleza corresponde a la de un verdadero acto administrativo.

De acuerdo a lo anterior, existían varios empleos de Médico General M.T. y Nutricionista Dietista, razón por la cual las comunicaciones, en este específico asunto, se constituyen en verdaderos actos de retiro del servicio, a partir de los cuales debe analizarse el presupuesto de temporalidad para acudir a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

Al respecto, es pertinente traer a colación la jurisprudencia del Consejo de Estado, en lo relativo a qué actos son susceptibles de control judicial, en tratándose de procesos de supresión de empleos adelantados por la administración⁶, así:

“(…)

La regla general apunta a demandar el acto que afecta directamente al empleado, esto es, el que contiene en forma individual el retiro del servicio, de manera subjetiva y personal. Sin embargo, a pesar de esta claridad no siempre es diáfano el escenario; deben analizarse las situaciones fácticas y jurídicas en cada caso para definir el acto procedente, veamos grosso modo: 1. En el evento de que exista un acto general que defina la planta; un acto de incorporación que incluya el empleo, e identifique plenamente al funcionario y finalmente una

⁶ Consejo de Estado – Sección Segunda; Sentencia del 18 de febrero de 2010; Expediente: 1712-08; C.P. Dr. Gustavo Gómez Aranguren.

comunicación; debe demandarse el segundo, esto es, el acto que extingue la relación laboral subjetiva y no por ejemplo la comunicación, por que es un simple acto de la administración, o de ejecución. 2. Si la entidad adopta la planta de empleos y no produce un acto de incorporación, pero expide un oficio dirigido a cada empleado que desea retirar; la comunicación se convierte en un acto administrativo que extingue la situación laboral subjetiva y por lo tanto se hace demandable; esto sin olvidar que el acto general de supresión de cargo debe ser enjuiciado en forma parcial o mediante la excepción de inaplicación del acto, por inconstitucionalidad o ilegalidad. 3. En los eventos en donde el acto general concreta la decisión de suprimir el cargo, la comunicación se convierte en un acto de simple ejecución, por ende, la sola impugnación de este acto genera inepta demanda, ya que no pone término a una actuación administrativa, respondiendo a la lógica, que la eventual declaratoria de nulidad del oficio de comunicación dejaría con plenos efectos jurídicos el acto que suprimió el cargo, o el que no lo incorporó a la nueva planta de personal, imposibilitando legalmente el restablecimiento del derecho.

(...)

Reiteramos, la comunicación ALC 535 de 2001, no era demandable ni objeto de análisis de legalidad como lo consideró y falló el a quo, porque el Decreto 111/01 no incluyó dentro de su planta de personal, ningún Jefe de División código 210 grado 02, exclusión que automáticamente dejó al actor en situación de retiro y le restó fuerza ejecutoria al nombramiento, lo que indefectiblemente refleja que la comunicación impugnada no individualizó la supresión, sino que simplemente hizo efectiva la decisión del ejecutivo municipal. **Valga la pena puntualizar, que en otros eventos en donde el acto general suprime varios empleos que se identifican con el mismo código y grado, es la comunicación la que particulariza el retiro, convirtiéndola en un verdadero acto creador que expresa la elección de voluntad de la administración y por ende se convierte en una medida judicial.**

(...)” (Subrayas y negrillas fuera de texto)

Luego, en sentencia del 17 de noviembre de 2011; Exp. No. 1840, el Máximo Tribunal de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, sostuvo que los actos de ejecución, verbigratia, los de comunicación, constituyen una tercera categoría de los actos administrativos que otorgan eficacia al definitivo, al concretar la decisión de la administración pública (teoría del acto integrador). Sobre ese tópico, señaló:

“(...)

Ahora bien, existe una categoría de acto administrativo “el integrador”, que supone la existencia de por lo menos dos actos administrativos, uno de los cuales es definitivo y el otro (de ejecución) materializa la decisión contenida en aquél, es decir, lo hace oponible, eficaz, viabiliza la producción de sus efectos. Si bien la validez del acto administrativo definitivo no está supeditada a la existencia del acto de ejecución, sin este último no produciría

ningún efecto. Así las cosas, el acto administrativo nace a la vida jurídica una vez que la administración ha adoptado la decisión y existe una vez se hayan reunido plenamente los elementos esenciales de su legalidad, la obligación que surge para la administración es la de publicitarlo, para que surta sus efectos. Sobre el particular, vale la pena precisar que esta Corporación ha sostenido que los actos que comunican la decisión de suprimir los cargos, no comportan una mera prueba del conocimiento de la decisión principal, sino que le dan eficacia al acto administrativo definitivo. Es decir, que sin aquellos actos (integradores), la voluntad de la administración no es completa, y por ello pueden ser objeto de la acción contenciosa.

En algunos casos se configurarán verdaderos actos integradores conformados por el acto definitivo (general) que ordena la supresión, y el acto de ejecución (particular) mediante el cual se le comunica al servidor público la decisión y de esta forma la misma produce efectos. Cabe precisar que este segundo acto, sigue la misma suerte del acto principal (definitivo).

(...)"

Es decir, entre el acto administrativo general que dispone la supresión de los cargos y aquel que comunica al particular la terminación de su vinculación laboral, se establece una relación que efectiviza la voluntad definitiva de la administración; sin embargo, aquélla no debe confundirse con la interdependencia que se predica de los elementos que componen el acto complejo, pues en la primera situación, cada uno adquiere validez por sí mismo y no necesita del concurso del otro para su perfección; sin embargo, es menester que el acto de ejecución se integre al acto principal para materializar la decisión contenida en el segundo⁷.

En el *sub lite*, se advierte la existencia de un acto general que suprimió la planta de cargos, razón por la cual, *prima facie*, la comunicación podría considerarse como un acto de ejecución. Siendo así, con arreglo al criterio jurisprudencial que antecede, dado que el Decreto 055 del 14 de septiembre de 1999, suprimió varios empleos que se identificaban con el mismo código y grado, habilitaba a la parte actora para controvertir la legalidad de los Oficios del 10 de diciembre de 1999, en la medida que la voluntad de la administración que afectó la condición de la servidoras públicas, se materializó y adquirió eficacia en esas decisiones. De tal manera que, para efectos de caducidad de la acción, se debe adoptar como referente la fecha en que se comunicaron los mismos.

La caducidad es un fenómeno jurídico, en virtud del cual el administrado pierde la facultad de accionar ante la jurisdicción, por no haber ejercido su derecho en el término previsto en la ley. En la caducidad deben concurrir dos supuestos: el transcurso del tiempo y el no ejercicio de la acción.

El establecimiento del término para ejercer las acciones judiciales, está edificado sobre la conveniencia de señalar un plazo objetivo e invariable para que quien se considere titular de un derecho opte por accionar o no. De allí que, la caducidad no

⁷ Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección B. Sentencia del 26 de agosto de 2010. C.P. Dr. Víctor Hernando Alvarado Ardila. Exp. 0283-08

puede ser objeto de convención o pacto antes de que se cumpla, ni después de ocurrida puede renunciarse.

También se ha señalado que la caducidad de las acciones judiciales opera de pleno derecho y contiene plazos fatales, no susceptibles de interrupción, ni suspensión⁸.

En ese orden, deviene imperativo analizar el presupuesto de temporalidad para ejercer la acción judicial, pues de hallarse fenecido el plazo, impediría analizar los cargos formulados en contra de los actos acusados, en atención a que la presentación de la demanda no interrumpe ese término.

Conforme se indicó en líneas anteriores, en la oportunidad prevista en el artículo 208 del C.C.A., el apoderado actor, en ejercicio del derecho a aclarar y/o corregir la demanda, cuestionó la legalidad de los Oficios del 10 de diciembre de 1999, mediante los cuales se comunicó a las demandantes la separación del servicio, a raíz de la supresión de cargos.

El primero de tales oficios (fl. 21), fue dirigido a la señora Constanza Sarmiento Manotas, con constancia de recibido el 10 de diciembre de 1999; el segundo (fl. 40), a la señora Amanda Cassaleth Manotas, registrándose acuso de recibo el 13 de diciembre de esa anualidad.

Significa lo anterior, que el estudio de la caducidad, como se precisó, debe abordarse a partir del momento en que se controvirtió, vía reforma de la demanda, la legalidad de tales actos administrativos.

Respecto a agregaciones a la demanda o peticiones diferentes a las inicialmente manifestadas, la jurisprudencia del H. Consejo de Estado, ha señalado que se debe verificar la ausencia de configuración del término de caducidad, so pena de que el aditamento respectivo elevado extemporáneamente, sea rechazado al momento de aceptarse la reforma de la demanda o se deniegue su procedencia al proferirse el fallo⁹.

En auto de unificación la Sección Tercera de esa Corporación, al abordar el tema de la caducidad en los eventos de reforma de la demanda, sostuvo:¹⁰

“(…)

13.13 Debido a lo anterior, y dado que la caducidad de la acción marca la finalización del plazo en que los administrados pueden accionar para elevar las solicitudes que quieran propias del medio de control que corresponda, se debe advertir que una vez configurado dicho instituto no es posible que a través de ningún mecanismo, sea mediante la presentación de una demanda o de su reforma en el tiempo establecido para ello, se expongan

⁸ Auto de mayo 20 de 1993, Sección Tercera.

⁹ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 29 de agosto de 2013, Exp. 27144. C.P. Dra. Stella Conto Díaz del Castillo; Sección Tercera, sentencia del 27 de noviembre de 2002, Exp. 13182. C.P. Dra. María Elena Giraldo Gómez; auto del 1 de febrero de 1996, Exp. 11284. C.P. Dr. Juan de Dios Montes Hernández; Sección Primera, sentencia del 21 de noviembre de 2003, Exp. 1999-00853-01 (9043). C.P. Dra. Olga Inés Navarrete Barrero.

¹⁰ Consejo de Estado – Sección Tercera; Auto de unificación del 25 de mayo de 2016; Expediente: 40077; C.P. Dr. Danilo Rojas.

nuevas pretensiones a la jurisdicción, por lo que en ese escenario realmente no hay una diferencia entre el individuo que no demandó en ningún momento y el sujeto que sí lo hizo, pero que sólo expuso parcialmente las peticiones que estaba legitimado para elevar, puesto que a los dos les habría fenecido la oportunidad objetiva que tenían para accionar y por consiguiente, para formular ante la justicia las solicitudes que desearan en ejercicio de ese derecho.

(...)

13.33 Como corolario de lo señalado la jurisprudencia de esta Sección se unifica en el sentido de que toda pretensión debe efectuarse dentro del término en que se puede ejercer el derecho de acceder a la administración de justicia, período que sólo puede ser suspendido pero no interrumpido, de tal forma que su contabilización continua hasta su culminación sin que sea relevante que con anterioridad a su vencimiento se presente en forma oportuna peticiones en ejercicio del derecho de acción señalado, por lo que se impone que se verifique la caducidad de toda nueva pretensión sin perjuicio de que ésta se formule al comenzar un proceso, o durante su trámite vía re formulación del libelo introductorio.

(...)”

Acorde a esos derroteros, la caducidad de la acción debe verificarse siempre que se formulen nuevas pretensiones, indistintamente que se haga con ocasión a la aclaración y/o corrección de la demanda, pues es en ese momento en que el actor, en ejercicio del derecho de acción, acude a la jurisdicción para que se trámite una nueva petición.

En el caso *sub examine*, el apoderado de la parte actora mediante escrito de aclaración y/o corrección de la demanda, radicado el 5 de mayo de 2015, esto es, dentro del término de fijación en lista, demandó los Oficios del 10 de diciembre de 1999, a través de los cuales se comunicó a las demandantes la supresión de los cargos desempeñados en carrera administrativa.

De conformidad al numeral 2º del artículo 136 del C.C.A. la acción de nulidad y restablecimiento del derecho “caducará al cabo de cuatro (4) meses, contados a partir del día siguiente al de la publicación, notificación, comunicación o ejecución del acto, según el caso. Sin embargo, los actos que reconozcan prestaciones periódicas podrán demandarse en cualquier tiempo por la administración o por los interesados, pero no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe”.

Entonces, el cómputo del término de caducidad debe efectuarse a partir del día siguiente al recibo de las comunicaciones aludidas. Así, para el caso de la señora Constanza Sarmiento Manotas, el lapso de cuatro (4) meses para incoar la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, feneció el 11 de abril de 2000, en atención a que el precitado oficio tiene constancia de recibo 10 de diciembre de 1999. A su turno, en relación con la señora Amanda Cassaleth Manotas, el plazo para el ejercicio oportuno de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, finalizó el

14 de abril de 2000, teniendo en cuenta que 13 de diciembre de 1999, se acusó recibo del oficio que comunicó la supresión de su cargo.

Y como el escrito de aclaración y/o corrección de la demanda fue presentado el 5 de mayo de 2015, según se advierte de la constancia expedida por la Oficina de Servicios de los Juzgados Administrativos de esta ciudad (fl. 94), es evidente la ocurrencia del fenómeno de caducidad de la acción, razón por la cual es menester declarar probada esa excepción, al encontrarse vencido, en demasía, el plazo de que trata el numeral 2º del artículo 136 del C.C.A. para su ejercicio. En consecuencia, el despacho se inhibirá para analizar el fondo del asunto.

En gracia de discusión, de no aceptarse lo anterior, si se adopta como referente para el cómputo del término de caducidad, la fecha de presentación de la demanda, esto es, el 26 de abril de 2000, según se advierte de la constancia expedida por la Oficina Judicial de esta ciudad (fl. 5 vto), también fluye demostrada la ocurrencia de la caducidad de la acción.

Costas

Considerando que no se demostró aptitud temeraria, desleal ni dilatoria, no procede la condena en costas. Esta evaluación se realiza con fundamento en lo ordenado en el artículo 55 de la Ley 446 de 1998.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Quince Administrativo del Circuito de Barranquilla, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA:

Primero.- Declárese no probada la excepción de *“Inexistencia del derecho reclamado”*, acorde a las razones precedentes.

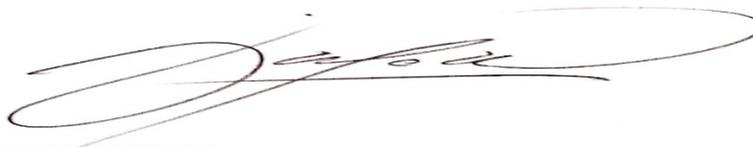
Segundo.- Declárese probada la excepción de caducidad de la acción, propuesta por la parte demandada, de conformidad a las motivaciones que anteceden. En consecuencia, declárese inhibido el despacho para pronunciarse sobre el fondo de la controversia.

Tercero.- Sin costas.

Cuarto.- Notifíquese personalmente esta decisión al Agente del Ministerio Público Delegado ante este Despacho Judicial.

Quinto.- Ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente

COPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



**JUAN GABRIEL WILCHES ARRIETA
JUEZ**