



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE

MAGISTRADO PONENTE: LUIS CARLOS ALZATE RÍOS

Sincelejo, treinta (30) de abril dos mil quince (2015)

ASUNTO:

INADMISIÓN DE LA DEMANDA -
NECESIDAD DE LA PRUEBA DE
LA EXISTENCIA Y
REPRESENTACIÓN DE
PERSONAS DE DERECHO
PÚBLICO QUE NO SON DE
CREACIÓN CONSTITUCIONAL O
LEGAL COMO ANEXO
OBLIGATORIO – ESTIMACIÓN
RAZONADA DE LA CUANTÍA –
ACUMULACIÓN DE
PRETENSIONES - REQUISITO DE
PROCEBILIDAD DE LA
CONCILIACIÓN PREVIA – TEMAS
LABORALES CONCILIABLES POR
SER INCIERTOS Y DISCUTIBLES –
RÉGIMEN Y FORMA DE
LIQUIDAR LAS CESANTÍAS
COMO ASUNTO SUSCEPTIBLE DE
CONCILIACIÓN

INSTANCIA:

PRIMERA

Decide la Sala Unitaria de Decisión¹, sobre la admisibilidad de la demanda y una vez estudiada la presentada en ejercicio del medio de control de NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO, de primera instancia, que promueve RAFAEL ANDRÉS LÓPEZ BARRETO en contra del DEPARTAMENTO DE SUCRE y el DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD DE SUCRE DASSALUD, se observa que la misma adolece de los siguientes requisitos formales:

¹ Artículo 125 del C.P.C.A.C.A.



Jurisdicción Contenciosa
Administrativa

**1. INCUMPLE CON EL NUMERAL 1 DEL ARTÍCULO 162 EN
CONCORDANCIA CON EL ARTÍCULO 166 NUMERAL 4 DEL
C.P.A.C.A.**

Dado que revisada la designación de partes y representantes de la demanda, se observa que la misma se dirige en contra de dos entidades públicas diferentes, la primera el DEPARTAMENTO DE SUCRE, entidad de creación legal de la que no es menester demostrar la existencia y representación; la segunda, el DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD DE SUCRE DASSALUD, entidad descentralizada de la que debe allegarse los documentos que soporten su existencia y representación, por no ser de creación legal. Por lo anterior, debe el accionante cumplir con la carga de demostrar la existencia y representación del DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD DE SUCRE DASSALUD.

**2. INCUMPLEN CON EL REQUISITO CONSAGRADO EN EL
NUMERAL 3 DEL ARTÍCULO 162 *IBÍDEM***

Los hechos de la demanda, incumplen con el requisito consagrado en el numeral 3 del artículo 162 *ibídem*, dado que se incluyen en ellos apreciaciones jurídicas que no son hechos u omisiones, sino interpretaciones y argumentos de la demanda, por lo que las afirmaciones contenidas en los hechos 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13 y 14 deberán ser aclarados e incluir solo afirmaciones fácticas y no argumentos jurídicos o interpretativos.

**3. NO CUMPLE CON EL REQUISITO ESTIPULADO EN EL
ARTÍCULO 162 NUMERAL 6 DEL C.P.A.C.A., EL CUAL PONE
DE PRESENTE LA NECESIDAD DE ESTIMAR
RAZONADAMENTE DE LA CUANTÍA**

En este punto, se detiene la Sala, dado que se estima la cuantía de forma inadecuada, observándose a fol. 10 y 11 una afirmación genérica de la misma, compuesta de dos rubros, prestaciones sociales e intereses, la que es parcialmente aclarada en la liquidación que obra a fol. 30 y 31.

En este punto, se aclara:

- Se liquidan SALARIOS por valor de \$ 188.828.757, sin que se discriminen que valores y que periodos se está incluyendo en los mismos, por lo que es una afirmación genérica y no razonada (explicada en su porqué) y sin que se explique la razón de dicha suma. Es importante aclarar que los salarios son una prestación periódica, por lo que su liquidación, como se indica más adelante, se realiza para efectos de la cuantía, por un período máximo de 3 años.



*Jurisdicción Contencioso
Administrativa*

- Vacaciones por \$ 10.848.203.
- Prima de vacaciones por \$ 21.328.455.
- Prima de servicios por \$ 21.697.407.
- Prima de navidad por \$ 21.697.407.
- Intereses a las cesantías por \$3.439.701.
- Cesantías por \$ 23.989.469.
- Indemnización por \$88.880.164.
- Costos de servicios jurídicos por \$ 114.212.269

Total \$ 494.919.832

En primer lugar, el último punto, de costos de servicios jurídicos, no hace parte de la estimación de la cuantía, tal como lo consagra el artículo 157 del C.P.A.C.A., pues las costas serán ordenadas en la sentencia, en la eventualidad de que prosperen las pretensiones y conforme las reglas consagradas en el artículo 181 ibídem, por lo que no hacen parte de la estimación racionada de la cuantía.

En segundo lugar, se resalta que la estimación razonada de la cuantía no es la suma de todas las pretensiones de la demanda, como lo realiza el actor, dado que existen unas reglas claras para determinarla, conforme se entra a explicar.

Para efectos de determinar la competencia, se han establecido una serie de criterios orientadores, los cuales han sido denominados tanto por la jurisprudencia como por la doctrina como factores de la competencia.

Los mentados factores han sido desarrollados por el H. Consejo de Estado, así:

“En relación con el tema de la competencia, debe tenerse en cuenta que en anterior oportunidad ²la Sala precisó, que es la medida como se distribuye la jurisdicción entre las distintas autoridades que la integran y que se determina teniendo en cuenta factores universales que garantizan que el asunto debatido será conocido por el juez más cercano a quienes aspiran a obtener su pronunciamiento. Dichos factores han sido definidos como el objetivo: basado en la naturaleza del proceso y en la cuantía de la pretensión; el subjetivo: que atiende a la calidad de la persona que ha de ser parte dentro del proceso; el funcional: que se determina en razón del principio de las dos instancias; el territorial: a cada juez o tribunal se le asigna una jurisdicción territorial, es decir, un ámbito territorial para desatar

² Cita original de la providencia: Auto de 30 de marzo de 2001. Expediente 11687. Consejero Ponente Dr. Juan Ángel Palacio Hincapié.



*Jurisdicción Contencioso
Administrativa*

los litigios que en ella surjan; y de conexión: cuando en razón de la acumulación de una pretensión a otra, entre las que existe conexión, un juez que no es competente para conocer de ella puede llegar a serlo, por ser competente de la otra”³.

De los anteriores elementos para determinar la competencia, considera necesario esta judicatura resaltar los tocantes al factor objetivo por la cuantía de la pretensión y al factor funcional.

Pues bien, tal y como quedó sentado líneas arriba, la cuantía es un criterio fundamental para determinar la competencia de un proceso, la cual se tasa a la fecha de presentación de la demanda; siendo este el momento procesal propicio para que la parte demandante razone adecuadamente el monto de las mismas, con el único fin de establecer, conforme a las reglas de competencia, a qué dispensador de justicia le asiste la facultad de conocer del trámite judicial. Sobre este punto, encontramos que el C.P.A.C.A. lo regula específicamente en los artículos 157 y 162 numeral 2 como requisito formal de la demanda, denominado la estimación razonada de la cuantía⁴.

Sobre este punto, es menester aclarar que el artículo 157 establece varias reglas para determinar la cuantía dentro de los procesos, regulando varias hipótesis, así:

- En su inciso primero, consagra una regla general, consistente en la cuantía estimada de forma razonada por el demandante, sin tener en cuenta los

³CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION CUARTA Consejero ponente: JUAN ANGEL PALACIO HINCAPIE Bogotá D.C., marzo treinta (30) de dos mil seis (2006) Radicación número: 25000-23-27-000-2001-01341-01(15518) Actor: CORPORACION CLUB EL NOGAL Demandado: DIRECCION DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES INCIDENTE DE NULIDAD - AUTO-

⁴ Sobre el punto, nos enseña la doctrina nacional más connotada, que si bien se refiere al anterior código, igual norma trae la nueva normativa: “Este calificativo de “razonada” implica una exigencia importante en este campo, ya que impide en cierta medida la determinación caprichosa de este factor y con éste la de la competencia.

En otros términos, al imponer esa forma razonada se busca que no sea el querer del actor el que condicione las instancias posibles; y permite, implícitamente, que el juzgador no acate esa determinación si no la estima razonable, para efectos de la competencia, Tampoco obsta lo dicho para que el demandado discuta ese estimativo mediante los recursos que proceden contra el auto admisorio de la demanda.

...

Por eso mismo hoy es indamisible en una demanda contencioso administrativa, de las que requieren la determinación de la cuantía para efectos de la competencia, limitarse la parte demandante a señalar, sin más explicaciones, que la cuantía es superior o inferior al valor indicado en la ley. Si así se procediere, el juzgador deberá ordenar la corrección de la demanda.

Si en casos como los indicados no se señalan elementos de juicio que permitan establecer la cuantía real de lo pretendido y se tramita el proceso, el juzgador tendrá que limitarse a condenar por el monto señalado, sin excederlo.” BETANCUR JARAMILLO, Carlos. Derecho Procesal Administrativo. Medellín: Señal Editora, 2009, p. 249 y 250.

En igual sentido la siguiente doctrina sobre el nuevo código: “La cuantía debe ser establecida en forma razonada, lo que impone expresión de razones claras para llegar a su monto.” Más adelante el mismo doctrinante expresa: “La estimación razonada de la cuantía sigue siendo de vital importancia, razón por la cual, en los procesos de restablecimiento del derecho está prohibido dejar de cumplir este requisito, so pretexto de renunciar al restablecimiento. El razonamiento de la cuantía es la explicación de los valores que se obtendrán con la pretensión, el monto de la suma discutida, según el caso, es decir, es señalar el por qué de un guarismo determinado se estableció como cuantía de la pretensión.” PALACIO HINCAPIE, Juan Ángel. Derecho procesal administrativo. Medellín: Librería Jurídica Sánchez R. LTDA, 2013, p. 193 y 253.



Jurisdicción Contenciosa
Administrativa

daños morales, salvo que estos sean los únicos que se pidan, interpretando esta Corporación que adicionalmente deben excluirse los demás daños extrapatrimoniales o inmateriales que se reclamen, dado que estos no son estimables de forma objetiva. Este mismo inciso, posee una regla especial para los procesos tributarios, que no es del caso comentar. Igualmente, esta regla se complementa con el inciso 3, que consagra la imposibilidad de renunciar al restablecimiento en el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, y con el inciso 4 que limita la estimación a la fecha de presentación de la demanda.

- El inciso segundo, aclara el primero en el sentido de que cuando se acumulen pretensiones, es menester tomar como base para ella, **la mayor de las acumuladas, es decir, las pretensiones no se suman para efectos de determinar la competencia.** Por este motivo, es del caso analizar el tema de la acumulación de pretensiones, como se hará más adelante.
- El inciso final, consagra una regla especial para las prestaciones periódicas de término indefinido, para lo cual se limita el valor al materializado entre la causación del derecho y la presentación de la demanda, sin pasar de 3 años, aclarando la Sala en este punto, que debe tratarse de forma necesaria de **prestaciones**, por lo que se excluyen de esta regla a título de ejemplo las sanciones, y deben causarse las que se reclaman **de forma indefinida.**

Analizado lo anterior, es menester tocar el tema de la acumulación de pretensiones. En primer lugar, se aclara que conforme lo consagra en artículo comentado, en su inciso 2, **las pretensiones acumuladas, no se suman para efectos de determinar la cuantía, como en efecto se realiza a fol. 11 y 33.**

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

“Partiendo del contenido de esa norma la Sala⁵ ha diferenciado las dos clases de acumulación de pretensiones: OBJETIVA: Cuando el demandante acumula en una misma demanda varias pretensiones conexas o no, contra el demandado; SUJETIVA: Cuando se acumulan en una demanda pretensiones de varios demandantes contra un demandado o cuando un solo demandante acumula pretensiones contra varios demandados

⁵ Auto dictado por la Sección Tercera el 14 de noviembre de 2002. Actor: Edgar Alonso Buitrago y otros. Exp. 22.687. Consejera Ponente: Dra. María Elena Giraldo Gómez.



*Jurisdicción Contencioso
Administrativa*

o cuando varios demandantes acumulan pretensiones contra varios demandados; y MIXTA: Cuando la demanda se interpone o se dirige contra pluralidad de SUJETOS, activos y pasivos, y las PRETENSIONES persiguen objetos diferentes.”⁶

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

Por su parte, el **factor funcional**, ha sido definido por la doctrina procesal civil de la siguiente manera:

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

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

*El factor funcional se encuentra también reconocido en los arts. 25 a 27 del C. de P.C., que se refieren a la competencia funcional de la Corte, los Tribunales y los jueces del Circuito, al destacar qué procesos conocen los funcionarios encargados de administrar justicia en virtud de dicho factor, aun cuando **se debe resaltar que en ningún caso contempla de manera exclusiva el factor funcional pues siempre actúa coordinadamente con otros, en especial con el objetivo**”⁷. (Negrilla del Despacho)*

Se desprende de lo esbozado hasta este punto que, tanto el factor objetivo por cuantía como el factor funcional, son preponderantes al momento de radicar la

⁶ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Consejera ponente: MARÍA ELENA GIRALDO GÓMEZ. Auto del 20 de abril de 2005. Radicación número: 25000-23-26-000-2003-00112-01(28290). Actor: JOYAS Y TIPICOS DE COLOMBIA LTDA. Y OTROS. Demandado: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL AERONÁUTICA CIVIL.

⁷ LÓPEZ BLANCO, Hernán Fabio. Instituciones de Derecho Procesal Civil Colombiano, Tomo I, Parte General Undécima Edición. Bogotá: DUPRE Editores, 2012. p. 236 y 237.



Jurisdicción Contenciosa
Administrativa

competencia judicial para determinado asunto; dependiendo el primero del monto de las pretensiones que establezca el demandante en el libelo introductorio y el segundo, de las disposiciones legales que regulen la competencia vertical para determinados asuntos, sin obviar claro está, que este factor se encuentra íntimamente ligado con el objetivo.

Por lo anterior, es menester que se razone la cuantía de la forma ya indicada, a fin de determinar de forma clara desde el inicio del proceso, la competencia del mismo, por lo que debe adecuarse la demanda a los anteriores preceptos.

4. INCUMPLE CON LOS ARTÍCULOS 161 NUMERAL 1, EN CONCORDANCIA CON EL ARTÍCULO 13 DE LA LEY 1285 DE 2009

Pues si bien las cesantías, las prestaciones y los salarios en sí, para los empleados públicos son un derecho cierto e indiscutible de contenido laboral, pero en el presente caso **se discute el régimen aplicable**, es decir, **un asunto incierto y discutible**, por lo que a la luz de las normas citadas en el título del presente acápite, en concordancia con el artículo 53 de la C.P., es un asunto susceptible de conciliar y por ende sometido a este requisito de procedibilidad, por lo que deberá demostrarse el cumplimiento del mismo.

Lo anterior, dado que, se reitera, la discusión principal en el presente caso recae sobre el régimen bajo el cual debieron ser liquidadas prestaciones del actor, por ello nos encontramos frente a un conflicto netamente económico, claramente incierto y discutible, por lo que es susceptible de conciliación, por ende sometido al requisito en estudio conforme las normas ya citadas, en concordancia con el artículo 53 de la C.P.

Sobres este punto en concreto y la obligatoriedad del agotamiento de la conciliación extrajudicial referida al tema de las cesantías el CONSEJO DE ESTADO nos ilustra, en providencia de reciente factoría:

“En punto de los asuntos que se consideran conciliables, ya esta Corporación ha explicado en su jurisprudencia que, en 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 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”⁸ (Subraya fuera de texto).

⁸ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección “A”, auto del 19 de abril de 2012, actor Ciro Rodolfo Habib Manjarrés contra Cajanal, radicación 44001-23-31-000-2011-00105-01(2029-11), Mag. Pte. Alfonso Vargas Rincón.



*Jurisdicción Contencioso
Administrativa*

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.

Descendiendo al caso bajo estudio y analizado el derecho de petición elevado por la demandante, sobre el cual se estructura la existencia del acto ficto negativo, se colige que su reclamación se encausó a obtener la liquidación y pago de “...las acreencias laborales y cesantías ...”⁹ sin precisar los conceptos que encierran la expresión acreencias laborales, esto es, si refiere a salarios, primas, bonificaciones ordinarias y especiales, horas extras, etc., ni menos aún el lapso durante el cual estos se causaron, por lo que resulta imposible atribuirle la calidad de derechos ciertos e indiscutibles, constituyéndose, por ende, en un asunto perfectamente conciliable.

En lo que concierne a las cesantías, parciales o definitivas, también ha precisado la jurisprudencia de esta Corporación que no se constituye en una prestación periódica, sino unitaria, que, aún 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 reconozca¹⁰.

Vistas así las cosas, se muestra evidente que la reclamación de las “prestaciones sociales y cesantías” del demandante, en los términos de su derecho de petición, 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.”¹¹ (Negritas de la cita original).

Por lo dicho, es menester que se allegue la prueba de haberse agotado el requisito de procedibilidad en estudio.

Por las anteriores razones, se inadmitirá la presente demanda, para que se subsanen sus defectos formales, en el plazo legal.

⁹ Folio 10.

¹⁰ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección “A”, del 4 de septiembre de 2008, actor Francisco Antonio Méndez Lambraño contra Universidad de Cartagena, radicación 13001-23-31-000-1999-06585-01(6585-05), Mag. Pte. Luis Rafael Vergara Quintero.

¹¹ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA – SUBSECCIÓN “A”. Auto del 9 de abril de 2014. Radicación No.: 27001 23 33 000 2013 00347 01 (0539-2014). Actor: YAZ JAYDE LEUDO COSSIO. Demandado: DEPARTAMENTO DEL CHOCÓ, DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL DEL CHOCÓ – DASALUD CHOCÓ – EN LIQUIDACIÓN.



*Jurisdicción Contencioso
Administrativa*

DECISIÓN: En mérito de lo manifestado, la Sala Unitaria de Decisión del Tribunal Administrativo de Sucre, al tenor de lo dispuesto por el artículo 170 del C.P.A.C.A.,

RESUELVE:

PRIMERO: INADMITIR la presente demanda promovida por RAFAEL ANDRÉS LÓPEZ BARRETO en contra del DEPARTAMENTO DE SUCRE y el DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD DE SUCRE DASSALUD, por lo referenciado con anterioridad.

SEGUNDO: Conceder un término de diez (10) días a la parte actora para que subsane las irregularidades anotadas, so pena de rechazo de la demanda.

TERCERO: En los términos del memorial poder visible a fol. 12, se le reconoce personería al abogado JUAN DE DIOS BAÑOS INNINGS, portador de la tarjeta profesional N° 103.520 del C.S. de la J., para actuar en nombre de la demandante.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

LUIS CARLOS ALZATE RÍOS
Magistrado