

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA

CONSEJERA PONENTE: LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ

Bogotá D.C., veinte (20) de abril de dos mil quince (2015)

Radicación No. 11001031500020140272901

Tutelante: María Josefina Moreno Sánchez

Tutelada: Magistrada Yolanda García de Carvajalino del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección “D”

Acción de tutela – Fallo de segunda instancia

Decide la Sala la impugnación presentada por la Magistrada Yolanda García de Carvajalino contra el fallo de 11 de febrero de 2015, proferido por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, que amparó el derecho al debido proceso de la tutelante.

I. ANTECEDENTES

1. La petición de amparo

Con escrito radicado el 7 de octubre de 2014 en la Secretaría General de esta Corporación (fls. 1-4), la señora María Josefina Moreno Sánchez, por intermedio de apoderado judicial, interpuso tutela a fin de que se proteja su derecho fundamental al debido proceso, que consideró vulnerado por la Magistrada de la Sección Segunda, Subsección “D” del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, doctora Yolanda García de Carvajalino, al proferir los autos de 18 de septiembre y 1º de octubre de 2014, con los cuales dispuso remitir por razón de cuantía a los Jueces Administrativos del Circuito de Girardot y confirmó la decisión, respectivamente, la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho que presentó en contra del Municipio de Anapoima.

En consecuencia, solicitó que se deje sin efectos las decisiones y se ordene al Tribunal, por razón de cuantía, asumir la competencia y tramitar la demanda.

2. Hechos

La tutelante está vinculada laboralmente con el Municipio de Anapoima desde el 5 de octubre de 1996 y, en tal condición, solicitó al ente territorial el pago parcial de sus cesantías las cuales, considera,

deben ser liquidadas teniendo en cuenta que pertenece al Régimen de Liquidación de Cesantías por Retroactividad y no al Régimen de Liquidación Anualizado de Cesantías.

Con escritos de 6 de febrero y 10 de marzo de 2014 la entidad le indicó a la tutelante que efectivamente le haría el pago parcial de las cesantías, pero le informó que desde el año 1996 las venía liquidando de forma anualizada y, consecuentemente, estaban consignadas en el Fondo de Cesantías que había escogido para tal fin.

Inconforme con tales decisiones de la Administración, la tutelante, en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, demandó su control de legalidad ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, con el fin de que sus cesantías de casi 18 años de trabajo con el Municipio, le fueran liquidadas y pagadas bajo el Régimen de Liquidación de Cesantías por Retroactividad. Como *“estimación razonada”* de la cuantía para determinar la competencia del Tribunal, indicó en la demanda que la suma de las pretensiones era de \$52'267.626, esto es, de más de 50 salarios mínimos mensuales legales vigentes.

La demanda le fue repartida a la Magistrada Yolanda García de Carvajalino, de la Sección Segunda, Subsección “D” del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, quien con auto de 18 de septiembre de 2014 *“...después de hacer una operación matemática, decidió que el competente para conocer, conforme a la cuantía y al periodo por el cual se pretende dicha suma, [que] no supera 50 salarios mínimos legales mensuales vigentes...”*, es el Juez Administrativo de Circuito, el cual, por factor territorial, debía ser uno del Municipio de Girardot.

En contra de tal determinación la tutelante interpuso recurso de reposición que fue resuelto negativamente por la Magistrada con auto de 1° de octubre de 2014.

3. Fundamentos

Indicó el apoderado judicial que el derecho al debido proceso de su poderdante ha sido vulnerado por la autoridad judicial tutelada pues, estimada en la demanda razonablemente la cuantía en un monto superior a los 50 salarios mínimos mensuales legales vigentes, la competencia para conocer de ella, en virtud del numeral 2° del artículo 152 del CPACA, es el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, norma que fue desconocida por la Magistrada.

Refirió que el cálculo de la cuantía estimada que expuso en la demanda fue obtenido de la sumatoria del salario básico mensual y los factores salariales actuales devengados por la tutelante, que arrojan el total de \$2'903.757 como monto de cesantía anual, y este valor fue multiplicado por 18 años de trabajo de la tutelante, operación que dio un total de \$52'267.626, la cual es una suma que en definitiva supera los 50 salarios mínimos mensuales legales vigentes y que, por ende, fija la competencia en cabeza del Tribunal.

4. Trámite en primera instancia y contestación de la tutela

Por auto de 10 de octubre de 2014 la Sección Cuarta del Consejo de Estado requirió al apoderado judicial de la tutelante para que allegara al expediente el poder que acreditaba su condición (fl. 26). En cumplimiento de tal orden el abogado radicó el documento solicitado el 20 de octubre siguiente (fls. 29-30).

Con auto de 13 de mayo de 2014 la Sección Cuarta del Consejo de Estado admitió la tutela y ordenó notificar la decisión, como demandada, a la Magistrada de la Sección Segunda, Subsección “D” del Tribunal Administrativo de Cundinamarca; y como tercero con interés, al Municipio de Anapoima. Además, en tal providencia negó la solicitud de medida cautelar que la actora presentó con la tutela para suspender los efectos de los autos censurados (fls. 55-56).

Enviadas las respectivas comunicaciones, la autoridad tutelada guardó silencio mientras que el Alcalde de Anapoima intervino con escrito en el que solicitó que fuera negada la tutela porque *“...la verificación y cambio de competencia no configura un perjuicio irremediable ni implica por sí misma una vulneración a los derechos fundamentales...”* (fls. 40-42).

5. Sentencia de primera instancia

La Sección Cuarta del Consejo de Estado mediante sentencia de 11 de febrero de 2015, primero, amparó el derecho al debido proceso de la tutelante; segundo, dispuso dejar sin efectos los autos de 18 de septiembre y 1º de octubre de 2014; y tercero, ordenó al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección “D” *“...que en el término de cinco (5) días contados a partir de la notificación de la presente decisión, revise nuevamente el contenido de la demanda presentada por la señora María Josefina Moreno Sánchez, y disponga lo pertinente, teniendo en cuenta los razonamientos hechos en la presente providencia.”*

Soportó la decisión en que *“...en el presente asunto se configura un defecto material o sustantivo...”*, pues evidenció a partir de *“...la lectura de la providencia...”* que la Magistrada tutelada *“...hizo una interpretación equivocada del artículo 157 del CPACA, en cuanto establece de manera expresa la forma de calcular la cuantía...”*.

Indicó que el examen de las providencias censuradas permitió evidenciar que la autoridad judicial tutelada para definir la competencia en razón de la cuantía *“...tuvo en cuenta la naturaleza de la prestación social reclamada por la actora (las cesantías), y concluyó que, por no tener la categoría de prestación periódica, la cuantía de las pretensiones no podía razonarse conforme a los tres últimos años, sino teniendo en cuenta los últimos cuatro meses, anteriores a la presentación de la demanda.”*

Agregó que con tal criterio para determinar la competencia, la Magistrada tuvo *“...en cuenta el término de caducidad...”* de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho para determinar la cuantía, *“...lo cual carece de fundamento legal y jurisprudencial...”*.

Finalizó afirmando que con su decisión la Magistrada limitó el derecho de la actora a *“...razonar la cuantía precisa en el monto que considera le es adeudado desde el año 1996 y hasta la fecha en que solicitó [el] pago parcial...”* de sus cesantías (fls. 64-70).

6. Impugnación

Inconforme con la decisión de primera instancia, la Magistrada tutelada la impugnó con escrito en el que afirmó que el amparo debe ser revocado porque no fueron vulnerados los derechos fundamentales de la tutelante ya que *“...simplemente se ciñó a los parámetros establecidos por el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo...”* para establecer la competencia del Tribunal o de los Juzgados Administrativos del Circuito por razón de la cuantía.

Indicó que con las decisiones censuradas no limitó el monto de las pretensiones de la demanda de la tutelante, pues lo que tales providencias reflejan es *“...un cálculo aritmético que permite establecer el valor real de la cuantía con el fin de conocer el juez competente para impedir posteriores nulidades, sin significar ello que el valor dado por el Despacho sea el que se deba cancelar, en caso de que las pretensiones de la actora prosperen.”*

Afirmó que tal cálculo se realiza de conformidad con el contenido del artículo 157 de la Ley 1437 de 2011, y que si se *“...toma la cuantía tal*

como lo señala el Consejo de Estado...” en el fallo impugnado, esto es, multiplicando el valor anual de la cesantía que refirió la actora en la demanda “...por tres años...” (\$2’903.757 x 3), entonces la conclusión debería ser que el Tribunal “...tampoco sería el competente para conocerla...”, ya que el producto de la operación sería de \$8’711.271, suma que es “...mucho menor a la establecida en los autos de 18 de septiembre y 1º de octubre de 2014...” y que, en todo caso, no supera los 50 smmlv que fija el límite de la competencia por razón de cuantía entre los Juzgados Administrativos del Circuito y los Tribunales Administrativos (fls. 60-63).

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Asunto bajo análisis

De acuerdo con el pronunciamiento de primera instancia y la impugnación, corresponde a la Sala establecer si, como lo determinó el *a quo*, la Magistrada accionada vulneró el derecho fundamental al debido proceso de la tutelante al realizar una interpretación equivocada del artículo 157 del CPACA; o si por el contrario, como lo afirma la impugnante, de un lado, si se verifica la competencia del Tribunal por razón de la cuantía en los términos que se dictó la orden de amparo se confirma que debe remitirse la demanda a los Jueces del Circuito, y del otro, no es cierto que los autos censurados limiten el monto de las pretensiones de la actora en el proceso ordinario.

De entrada la Sala advierte que la decisión de primera instancia será confirmada pues se encuentra configurado el defecto sustantivo alegado con la tutela que efectivamente constituye una limitación a las pretensiones de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho que interpuso la accionante en contra del Municipio de Anapoima.

2. Procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales

La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en sentencia de 31 de julio de 2012¹, **unificó** la diversidad de criterios que la Corporación

¹ Sala Plena. Consejo de Estado. Ref.: Exp. No. 11001-03-15-000-2009-01328-01. ACCIÓN DE TUTELA - Importancia jurídica. Actora: NERY GERMANIA ÁLVAREZ BELLO. Consejera Ponente: María Elizabeth García González.

tenía sobre la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales², y en ella concluyó:

“...si bien es cierto que el criterio mayoritario de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo ha sido el de considerar improcedente la acción de tutela contra providencias judiciales, no lo es menos que las distintas Secciones que la componen, antes y después del pronunciamiento de 29 de junio de 2004 (Expediente AC-10203), han abierto paso a dicha acción constitucional, de manera excepcional, cuando se ha advertido la vulneración de derechos constitucionales fundamentales, **de ahí que se modifique tal criterio radical y se admita, como se hace en esta providencia, que debe acometerse el estudio de fondo, cuando se esté en presencia de providencias judiciales que resulten violatorias de tales derechos, observando al efecto los parámetros fijados hasta el momento Jurisprudencialmente.**” (Negrilla fuera de texto).

Conforme al anterior precedente, es claro que la Corporación ha modificado su criterio sobre la procedencia de la acción de tutela y, en consecuencia, conforme a él, es necesario **estudiar las acciones de tutela que se presenten contra providencia judicial y analizar si ellas vulneran algún derecho fundamental, observando al efecto los parámetros fijados hasta el momento por la jurisprudencia**, como expresamente lo indica la decisión de unificación.

Así, para la Sala ahora es importante precisar bajo qué parámetros se hará ese estudio, pues la sentencia de unificación se refirió a los “**...fijados hasta el momento jurisprudencialmente...**”. En efecto, sabido es que la tutela es un mecanismo residual y excepcional para la protección de derechos fundamentales como lo señala el artículo 86 constitucional y, por ende, la procedencia de esta acción constitucional contra providencia judicial no puede ser ajena a esas características.

La Corte Constitucional se ha referido en forma amplia³ a unos requisitos generales y otros específicos de procedencia de la acción de tutela, sin distinguir cuáles dan origen a que se conceda o niegue el derecho al amparo -procedencia sustantiva- y cuáles impiden efectivamente adentrarnos en el fondo del asunto -procedencia adjetiva-.

² El recuento de esos criterios se encuentra en las páginas 13 a 50 del fallo de la Sala Plena antes reseñado.

³ Entre otras en las sentencias T-949 del 16 de octubre de 2003; T-774 del 13 de agosto de 2004 y C-590 de 2005.

En ese orden, primero se verificará que la solicitud de tutela cumpla unos presupuestos generales de procedibilidad. Estos requisitos son: *i)* que no se trate de tutela contra tutela; *ii)* subsidiariedad, es decir, agotamiento de los requisitos ordinarios y extraordinarios, siempre y cuando ellos sean idóneos y eficaces para la protección del derecho que se dice vulnerado; y *iii)* inmediatez.

Cuando no se cumpla con uno de esos presupuestos, la Sección declarará **improcedente** el amparo solicitado y no entrará a analizar el fondo del asunto.

Por el contrario, cumplidos esos parámetros, corresponderá a la Sala adentrarse en la materia objeto del amparo, a partir de los argumentos expuestos en la solicitud y de los derechos fundamentales que se afirmen vulnerados, en donde para la prosperidad o **negación** del amparo impetrado, se requerirá: *i)* que la causa, motivo o razón a la que se atribuya la transgresión sea de tal entidad que incida directamente en el sentido de la decisión y *ii)* que la acción no intente reabrir el debate de instancia.

Huelga manifestar que esta acción constitucional no puede ser considerada como una “*tercera instancia*” que se emplee, por ejemplo, para revivir términos, interpretaciones o valoraciones probatorias que son propias del juez natural.

3. Examen de los requisitos: Procedencia adjetiva

Para comenzar por el estudio de los parámetros esenciales de viabilidad de la tutela cuando se dirige contra providencias judiciales, la Sala encuentra que al tratarse de dos autos con los que se decidió remitir por competencia la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho que interpuso la tutelante y se resolvió el recurso de reposición formulado en su contra, no existe medio de impugnación ordinario ni extraordinario para controvertirlos.

En lo que respecta al parámetro de la inmediatez, la Sala encuentra que se cumple porque la última de las providencias censuradas fue dictada por la Magistrada Yolanda García de Carvajalino el 1º de octubre 2014 y la tutelante radicó la solicitud de amparo el 7 de octubre siguiente, es decir, apenas 6 días después, lo que implica un pronto ejercicio de la tutela.

4. Estudio de fondo del caso

4.1.- La accionante considera que la Magistrada tutelada vulneró su derecho fundamental al debido proceso al remitir por competencia, bajo una interpretación normativa errada, la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho que formuló en contra del Municipio de Anapoima.

Con la sentencia de primera instancia la Sección Cuarta de esta Corporación amparó el derecho invocado por la accionante, pues consideró que en efecto hubo una indebida interpretación del artículo 157 del CPACA que regula la *“competencia por razón de cuantía”*. Al efecto, le bastó al *a quo* con señalar que la aplicación de la norma en los términos que realizó la Magistrada, esto es, entendiendo que la cuantía debía razonarse *“...teniendo en cuenta los últimos cuatro (4) meses anteriores a la presentación...”* de la demanda, era un planteamiento que no tiene soporte legal o jurisprudencial.

Con la impugnación la Magistrada indicó que, primero, acatar la orden de amparo bajo los parámetros contenidos en la sentencia de tutela lleva a concluir que en efecto la competencia por razón de cuantía fija la demanda de la tutelante en los Juzgados del Circuito. Y segundo, argumentó que los autos censurados no limitan el monto de las pretensiones de la actora en el proceso ordinario pues la interpretación de la normativa que regula la competencia por razón de cuantía allí contenida es adecuada.

4.2.- Pues bien, lo primero que debe advertir la Sala es que no es cierto, como lo consideró la impugnante, que la Sección Cuarta al otorgar el amparo y ordenarle dictar una nueva providencia que *“...disponga lo pertinente, teniendo en cuenta los razonamientos hechos en la presente providencia...”*, le haya ordenado realizar el cálculo para determinar la competencia por cuantía bajo el sistema de las prestaciones periódicas de término indefinido, con la operación matemática que realizó en el escrito de impugnación, esto es, multiplicando el valor anual de la cesantía que refirió la actora en la demanda *“...por tres años...”* (\$2'903.757 x 3).

Al respecto, aclara la Sala, en la sentencia de primera instancia, cuando el *a quo* aludió a tal método para estimar la cuantía, lo hizo porque describió el contenido de las providencias censuradas las cuales lo descartaban ya que el que se debía aplicar era el de *“...los últimos cuatro (4) meses anteriores a la presentación...”* de la demanda. Entonces, cuando el Juez Constitucional dispone que se observen los razonamientos del fallo que otorgó el amparo, no estableció que se aplicara el sistema para calcular la cuantía de las prestaciones

periódicas de término indefinido, sino que le señaló a la autoridad tutelada que su interpretación normativa del artículo 157 no tenía soporte alguno.

Como se vio, el primer razonamiento de la impugnación no puede aceptarse como válido, pues queda establecido que el fallo de primera instancia no dispuso verificar la competencia por razón de la cuantía de cara a los preceptos que normativamente se han establecido para las prestaciones periódicas de término indefinido y, además, que las consideraciones de tal decisión lo único que plantean, y que debe tener en cuenta la Magistrada tutelada a la hora de dar cumplimiento a la orden, es que su criterio según el cual se debe verificar la cuantía estimada razonadamente en la demanda de cara a “...los últimos cuatro (4) meses anteriores a la presentación...” de la demanda, no cuenta con un soporte legal o jurisprudencial sobre la materia, por lo que resulta inadecuada su aplicación para la remisión de procesos ordinarios al reparto entre los Jueces Administrativos del Circuito.

Se concluye entonces que no le asiste razón a la impugnante, por ende, la decisión de primera instancia no merece modificaciones por cuenta de las apreciaciones que soportan el primero de sus argumentos de la impugnación.

4.3.- Ya en lo que tiene que ver con la defensa del criterio interpretativo expuesto en las providencias censuradas, la cual fue reiterada en la impugnación, y porque según se afirmó en dicho escrito, con ellas no se limitó el monto de las pretensiones de la actora en el proceso ordinario, la Sala estima necesario verificar tal afirmación de cara a las actuaciones procesales y en especial al contenido de los autos de 18 de septiembre y 1º de octubre de 2014.

4.3.1.- Con la demanda del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho que interpuso en contra del Municipio de Anapoima (fls. 5-13), el apoderado judicial de la actora relacionó, bajo el título de “PRETENSIONES”, las siguientes:

“(...)”

- Declarar la nulidad del oficio (...), fechado 6 de febrero de 2014, expedido por el representante legal del municipio de Anapoima (Cundinamarca), mediante el cual negó a mi poderdante el pago con retroactividad de sus cesantías.
- Declarar la nulidad del oficio (...), fechado 10 de marzo de 2014, expedido por el representante legal del municipio de Anapoima (Cundinamarca), mediante el cual desató

desfavorablemente el recurso interpuesto por la aquí accionante.

- Que como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho, se ordene al representante legal del municipio de Anapoima (Cundinamarca), el reconocimiento y pago a mí representada, señora MARÍA JOSEFINA MORENO SÁNCHEZ, de sus cesantías parciales bajo el régimen de retroactividad.

(...)"

Luego, en los hechos de la demanda relacionó unos similares a los expuestos en la tutela, salvo que especificó que el "...22 de enero de 2014, [la tutelante], solicitó al representante legal del municipio de Anapoima (Cundinamarca), el pago parcial de sus cesantías para abonarlas a un crédito hipotecario (...), y en el hecho número 2 de su petición, manifestó que por disposición legal se encuentra en régimen de retroactividad de cesantías."

A continuación bajo el acápite de "CONCEPTO DE VIOLACIÓN" presentó argumentos y jurisprudencia sobre las condiciones en que se reconoce el derecho de los servidores públicos del nivel territorial a que sus cesantías sean pagadas bajo el Régimen de Liquidación de Cesantías por Retroactividad.

Más adelante, en la página 6 de la demanda, se encuentra el título "COMPETENCIA Y CUANTÍA" en el cual el apoderado judicial dijo lo siguiente:

"Es competencia de este Tribunal Administrativo en primera instancia por la naturaleza de la acción, el domicilio de la parte demandada, por razón del territorio donde la actora presta sus servicios, y por la cuantía que se deriva de aquella, la cual supera cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales, como se determinará seguidamente:

Estimación razonada

A la fecha de presentación de esta acción, mi poderdante tiene un sueldo básico mensual de \$2'581.117,00; prima de navidad equivalente a un mes de salario (artículo 32 Decreto 1045 de 1978), es decir, \$2'581.117,00; prima de vacaciones equivalente a 15 días de salario (artículo 25 Decreto 1045 de 1978), esto es, \$1'290.559,00.

Por consiguiente, teniendo en cuenta el salario básico mensual, los factores salariales y porcentajes consagrados en el Decreto 1045 de 1978 en armonía con el Decreto 1919 de 2002 para efectos de liquidación de cesantías y conforme al tiempo de vinculación de mi poderdante a la entidad demandada que es de 18 años, el valor anual de su cesantía es \$2'903.757,00 para un valor total de cesantías de \$52'267.626,00.

En razón de lo anterior, la cuantía se estima en la suma de \$52'267.626,00 al momento de presentar esta acción, lo que equivale a algo más de 84 salarios mínimos legales mensuales vigentes."

4.3.2.- En el auto de 18 de septiembre de 2014 (fls. 15-18), la Magistrada tutelada una vez transcribió las pretensiones de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho que presentó la actora, que se reducen a que sean dejados sin efectos los oficios de 6 de febrero y 10 de marzo, mediante los cuales el Municipio de Anapoima le “...negó (...) el pago con retroactividad de sus cesantías...”, y a la solicitud de “...reconocimiento y pago (...) de sus cesantías parciales bajo el régimen de retroactividad...”, dijo textualmente:

“(...)

Al respecto el Despacho al examinar la demanda observa que la cuantía fue determinada en \$52.267.626 (fl. 28) y que el periodo por el cual pretende dicha suma va desde el 22 de enero de 2014⁴ hasta el 3 de septiembre de 2014⁵, suma que merece se realicen las siguientes consideraciones:

En este punto se observa que el artículo 157 del CPACA señala:

<<Competencia por Razón de la Cuantía.

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.>>

A su vez el artículo 155 inciso 2° del CPACA indica:

COMPETENCIA DE LOS JUECES ADMINISTRATIVOS EN PRIMERA INSTANCIA.

(...)

2. De los de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral, que no provengan de un contrato de trabajo, en los cuales se controviertan actos administrativos de cualquier autoridad, cuando la cuantía no exceda de cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes.>>

Desde este punto de vista, es del caso destacar que las pretensiones de la demandante tendientes principalmente a la reliquidación de los actos que reconocen las cesantías no tiene la categoría de prestaciones periódicas⁶, razón por la cual la cuantía no debe razonarse conforme a los tres (3) últimos años anteriores a la presentación de la demanda, sino teniendo en cuenta los últimos cuatro (4) meses anteriores a la presentación de la misma.

En este orden de ideas y en atención a lo señalado por el apoderado de la parte actora en al capítulo respectivo de la demanda, la cuantía se establece de la siguiente forma:

⁴ Fecha de la petición. Folio 2.”

⁵ Fecha de la presentación de la demanda. Folio 32.”

⁶ Ver sentencia del Consejo de Estado de 26 de marzo de 2009. M.P. Doctor GERARDO ARENAS MONSALVE; Exp: 08001-23-31-000-2003-02500-01 (1134-07) ‘La cesantía no es una prestación periódica a pesar de que su liquidación se haga anualmente; es prestación unitaria...’...”

Valor de las pretensiones reclamadas:.....\$52.267626.

Periodo por el cual se pretende dicha suma: 7 meses, 11 días.

Corresponden a: 221 días.

Entonces tenemos que: $\frac{\$52.267.626}{221} = \236.505

Ahora al multiplicar \$236.505 por 30 días nos da un valor de 7.095.150 cifra que corresponde a un mes que multiplicado por 4 meses nos arroja una cifra de \$28.380.600 para un total de la cuantía equivalente a los últimos 4 meses anteriores a las pretensiones de la demanda.

En relación con las disposiciones transcritas y teniendo en cuenta que las prestaciones de la demanda no tienen la categoría de prestaciones periódicas, se advierte que la cuantía solo asciende a la suma de \$28.380.600 motivo por el cual el presente asunto debe tramitarse en primera instancia ante los Juzgados Administrativos toda vez que para la época en que se presentó la demanda (3 de septiembre de 2014 fl. 32), la cuantía razonada por este Despacho no supera los cincuenta salarios mínimos (año 2014 - \$30.800.000), por lo que se ordena a la Secretaria de la Sección enviar en forma inmediata las diligencias a los Jueces Administrativos a que haya lugar.

(...)"

Para finalizar la providencia, la Magistrada indicó que como la entidad demandada es el Municipio de Anapoima, el proceso debía ser remitido para reparto entre los Juzgados Administrativos del Circuito de Girardot, *"...toda vez que dicho Circuito Judicial tiene como cabecera el municipio de Girardot y parte de su territorio comprende el Municipio de Anapoima."*

4.3.3.- En contra de la anterior decisión el apoderado judicial de la tutelante presentó recurso de reposición el 24 de septiembre de 2014 (fls. 20-21), en el que reprochó, primero, que se hubiese entendido que *"...el periodo por el cual pretende dicha suma va desde el 22 de enero de 2014 hasta el 3 de septiembre de 2014..."*, porque tal *"...apreciación no puede deducirse de las pretensiones ni de los hechos de la demanda, debido a que es claro que [la actora] pretende el reconocimiento y pago de sus cesantías parciales con retroactividad, desde la fecha de su vinculación a la entidad, esto es, 5 de octubre de 1996 hasta la fecha en que se realice la liquidación parcial solicitada."*; y segundo, que se dijera que la tutelante solicitaba la *"reliquidación de los actos que reconocen las cesantías"*, cuando lo cierto es que ello no lo podría ser solicitado por la sencilla razón de que tales actos no existen. El escrito finalizó con la reiteración de la estimación razonada de la cuantía que se presentó en la demanda.

4.3.4.- Con auto de 1º de octubre de 2014 la Magistrada tutelada dispuso no reponer el auto de 18 de septiembre de 2014 (fls. 43-47). Al efecto, transcribió nuevamente las pretensiones de la demanda y

dijo: “...se evidencia que la parte solicita, el reconocimiento y pago de las cesantías parciales bajo el régimen de la retroactividad.” Luego indicó que analizaría las pretensiones de “...conformidad con los dos argumentos propuestos...” en el recurso.

A continuación expuso:

“Frente al primer argumento **(i) periodo por el cual se pretende el reconocimiento** se debe indicar que este Despacho en el auto recurrido tomó la cuantía de la siguiente manera:

(...)

Sin embargo, el actor (sic) señala que no se debe tomar desde el 22 de enero de 2014 hasta el 3 de septiembre de 2014, sino desde el 5 de octubre de 1996 al momento de la reliquidación, pero para el caso se toma la fecha de presentación de la demanda esto es 3 de septiembre de 2014.

Valor de las pretensiones reclamadas:\$52.267.626.

Periodo por el cual se pretende dicha suma: 17 años, 10 meses, 28 días.

Corresponden a: 6448 días.

Entonces tenemos que:
$$\frac{\$52.267.626}{6448} = \$8.106$$

Ahora al multiplicar \$8.106 por 30 días nos da un valor de 243.180 cifra que corresponde a un mes que multiplicado por 4 meses nos arroja una cifra de \$972.720 para un total de la cuantía equivalente a los últimos 4 meses anteriores a las pretensiones de la demanda, razón por la cual mediante el primer argumento de la actora se remite a los juzgados administrativos.

Ahora bien, con respecto al segundo argumento el cual es **(ii) que es reconocimiento de las cesantías y no reliquidación de las mismas**, se debe indicar que el Consejo de Estado mediante jurisprudencia reciente⁷ estableció que si se solicita el reconocimiento de una prestación, en esta se deben tener en cuenta solo cuatro meses, esto con respecto a la caducidad y por consiguiente de la cuantía, y más si se tiene en cuenta que las cesantías no son prestaciones periódicas⁸.

Por lo anterior si tomamos el último sueldo de la actora y lo multiplicamos por cuatro nos da el siguiente valor:

Valor del último sueldo:.....\$2.581.117 x 4

Para un total de:.....\$10.324.468

De lo anterior se tiene que de conformidad con los argumentos del actor (sic) la cuantía del presente proceso no supera los 50 SMMLV, razón por la cual debe ser tramitado por los Juzgados Administrativos.

⁷ Consejo de Estado. Sentencia de 24 de enero de 2013. No. 17001-23-31-2009-00172-01. M.P. Gerardo Arenas Monsalve. En ese sentido, dentro de los actos que reconocen prestaciones periódicas, están comprendidos no solo las decisiones que reconocen prestaciones sociales, sino también aquellos que reconocen prestaciones salariales que periódicamente se sufragan al beneficiario, siempre y cuando la periodicidad en la retribución se encuentre vigente.”

⁸ Ver sentencia del Consejo de Estado de 26 de marzo de 2009. M.P. Doctor GERARDO ARENAS MONSALVE; Exp: 08001-23-31-000-2003-02500-01 (1134-07) ‘La cesantía no es una prestación periódica a pesar de que su liquidación se haga anualmente; es prestación unitaria...’...”

En conclusión, este Despacho tomó una decisión basándose en lo indicado por la jurisprudencia, razón por la cual no habrá lugar a acceder a la solicitud del actor (sic) y se confirmará la providencia anterior.
(...)”.

4.4.- Pues bien, conocido el contenido de las actuaciones surtidas dentro del proceso ordinario presentado por la tutelante en contra del Municipio de Anapoima, para la Sala es pertinente aclarar que:

4.4.1.- La tutelante considera que, por ser empleada pública del nivel territorial desde el año 1996, tiene derecho a que sus cesantías, cuyo retiro parcial solicitó, le sean pagadas bajo el Régimen de Liquidación de Cesantías por Retroactividad, lo que significa que el monto que le deben entregar es el resultante de multiplicar el último salario por ella devengado, que equivale al monto de la cesantía anual, por el número de años que ha trabajado.

Como la tutelante ha trabajado cerca de 18 años para el Municipio de Anapoima estima que la liquidación de sus cesantías a la fecha en que la solicitó, 22 de enero de 2014, debe ser un monto equivalente al resultado de multiplicar \$2'903.757 (que es el total de sumar su salario básico y los factores salariales), por 18, el cual es de \$52.267.626.

Ahora bien, examinado el contenido de las providencias censuradas, la Sala encuentra que si bien la autoridad judicial tutelada en el auto de 18 de septiembre de 2014 citó los incisos finales del artículo 157 del CPACA, que se refieren a la competencia por razón de la cuantía, lo cierto es que asumió que el monto solicitado por la actora como liquidación parcial de sus cesantías, corresponde al periodo comprendido entre el 22 de enero de 2014, que fue la fecha en que ella solicitó al ente territorial el reconocimiento y pago de sus cesantías parciales, y el 3 de septiembre siguiente, que es el momento en el que presentó la demanda.

Entonces, la autoridad tutelada, sin referencia legal o jurisprudencial, mediante una serie de operaciones matemáticas tomó la cantidad de días que hay entre tales fechas, que son en total 221, como divisor de la cuantía estimada por la actora en la demanda, lo que arrojó un cociente de \$236.505, el cual multiplicó por 30, que son los días de un mes, y el producto, lo volvió a multiplicar por 4, que son los meses de caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho. El resultado de tal cálculo fue inferior a 50 salarios mínimos

mensuales legales vigentes, por ello, en aplicación del artículo 155, numeral 2, determinó que la competencia era de los Juzgados.

La accionante al recurrir tal decisión le indicó a la autoridad judicial tutelada que erró al entender que la cuantía estimada tenía relación con el periodo comprendido entre el momento en que solicitó el retiro parcial de sus cesantías y aquel en que presentó la demanda, pues ello no podía entenderse del escrito introductorio.

Luego, en el auto de 1º de octubre de 2014, la autoridad judicial tutelada, supuestamente atendiendo los argumentos del recurso de reposición que formuló el apoderado de la tutelante en contra del auto de 18 de septiembre de 2014, realizó otra serie de operaciones para determinar la cuantía, las cuales también carecen de soporte normativo o jurisprudencial y no coinciden con los razonamientos del escrito de impugnación que en contra de su primera decisión interpuso la actora.

Al efecto, hizo una serie de cálculos, similares a los que hizo en el auto impugnado, con la única diferencia de que dividió el monto de la cuantía estimada por la accionante, no entre 221 días sino entre 6448, que fue los que encontró entre el momento en que ella inició a laborar para el Municipio de Anapoima y la presentación de la demanda. Este cálculo, desde luego, arrojó unos montos menores a los que estableció en el auto de 18 de septiembre pues, es propio de la operación matemática que al dividir una misma suma (\$52'267.626) por un número mayor (de 221 a 6448), el cociente disminuya.

Y la otra operación matemática que hizo en dicho auto, con la cual multiplicó el monto del salario de la tutelante por 4 meses, que son los de la caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, también dio como producto un monto mucho menor a 50 smmlv.

Pues bien, la Sala no encuentra en tales providencias el sustento que permitió realizar las operaciones matemáticas que hizo la autoridad judicial tutelada. Así como no encuentra la justificación para indicar que la fecha en que la actora presentó la solicitud de retiro parcial de sus cesantías o en la fue vinculada por la entidad territorial donde labora y el momento en que presentó la demanda, pueden ser números divisores de la cuantía estimada en la demanda; o que se deban tener en cuenta los meses de la caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho como factor para multiplicar los montos previamente divididos. Esta situación por sí sola

determina la existencia de una vulneración del derecho fundamental al debido proceso de la tutelante.

4.4.2.- No obstante, en defensa de las providencias censuradas la autoridad tutelada dijo en la impugnación que *“...se ciñó a los parámetros establecidos en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo...”*; y además, la Sala encuentra que en la providencia de 1º de octubre de 2014 refirió que la decisión se adoptó con base *“...en lo indicado por la jurisprudencia...”* la cual calificó de *“reciente”* y que, según dijo, estableció que *“...si se solicita el reconocimiento de una prestación, en esta se deben tener en cuenta solo cuatro meses, esto con respecto a la caducidad y por consiguiente de la cuantía, y más si se tiene en cuenta que las cesantías no son prestaciones periódicas...”*.

Frente a tales argumentos, la Sala estima que, respecto al primero, la norma citada en el auto, artículo 157 del CPACA, la cual fue tomada como *“parámetro”* por la autoridad judicial para decidir, no refiere, en ninguno de sus incisos, que el operador jurídico deba hacer una serie de operaciones con la cuantía estimada razonablemente por la parte actora en la demanda, a fin de establecer la competencia. El contenido de la norma es el que sigue:

“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.” (Negrillas de la Sala).

Como se vio, los incisos 4° y 5° fueron los que citó la autoridad en los autos censurados. Con base en su contenido determinó que el último de ellos no era aplicable porque la liquidación parcial de las cesantías no es una prestación periódica de término indefinido, lo que resulta ajustado a la norma. Sin embargo, cuando aplica el anterior inciso, que dice que “...la cuantía se determinará por el valor de las pretensiones al tiempo de la demanda...”, entendió que debía tenerse en cuenta la caducidad de la acción y con ella realizar las operaciones matemáticas ya descritas, interpretación que no se desprende de la regla enunciada en el artículo.

Así las cosas, basta a la Sala referir que al realizar una lectura íntegra de la norma es posible evidenciar que, como ya se indicó antes, el artículo citado no faculta al operador jurídico para realizar cálculos adicionales frente a la cuantía que ha sido razonadamente expuesta por quien demanda. Por ende, no existe soporte legal que justifique el actuar de la autoridad judicial tutelada.

Y respecto al segundo argumento expuesto por la Magistrada en el auto de 1° de octubre de 2014, relacionado con la observancia de la jurisprudencia del Consejo de Estado, se encuentra que con cita al pie No. 1 en la providencia, (que corresponde y está transcrita en la No. 7 de esta sentencia), se hizo referencia a la “sentencia” de 24 de enero de 2013, dictada dentro del proceso No. 17001-23-31-2009-00172-01, por la Sección Segunda, Subsección “B” de esta Corporación.

No obstante, revisado el contenido de tal providencia, la Sala advierte que, primero, se trata de un auto con el que se resuelve la apelación de un auto por el cual fue rechazada de plano una demanda de nulidad y restablecimiento del derecho con la cual se sometía a control de legalidad el acto por el cual se hizo la “...liquidación de las prestaciones sociales y la indemnización por supresión de cargo de la demandante como empleada...” de una Empresa Social del Estado; y segundo, que resulta ser lo más relevante para este caso, nada se dijo allí sobre la posibilidad de tener en cuenta el término de caducidad de la acción para determinar la competencia del juez en razón a la cuantía a partir del monto fijado razonablemente por el accionante en la demanda⁹.

⁹ En tal caso, valga agregar, se alegaba la posibilidad de demandar en cualquier tiempo el acto por el cual se habían liquidado las prestaciones sociales y la indemnización por supresión del cargo de quien demandó, bajo el supuesto de que son prestaciones periódicas de término indefinido. La solución contenida en el auto estableció que en el caso particular, el acto demandado contenía una “obligación laboral de pago único”, por ende no periódica, de manera que la caducidad de la acción se debía contabilizar desde el momento en que fue proferido el acto.

Las conclusiones del párrafo precedente hacen evidente que las providencias censuradas no tienen soporte jurisprudencial alguno, lo que demuestra que, como lo concluyó el *a quo*, las decisiones de la autoridad judicial tutelada no tienen fundamento en el precedente o en la ley.

Deviene de lo dicho que, contrario a lo afirmado por la impugnante, los autos censurados sí limitan el monto de las pretensiones que la actora expuso en la demanda del proceso ordinario, especialmente porque la interpretación de la normativa que regula la competencia por razón de cuantía allí contenida, resultó no tener coherencia, ni soporte legal o jurisprudencial. De manera que, no siendo una estimación irrazonada la efectuada por la tutelante en la demanda, tal aspecto ningún reparo merecía de parte del operador jurídico al momento de considerar su admisión.

La situación descrita evidencia la configuración del defecto sustantivo esbozado con la tutela y determinado por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, lo que ocasiona la vulneración del derecho fundamental al debido proceso de la señora María Josefina Moreno Sánchez, tal y como lo concluyó el *a quo*.

En virtud de lo expuesto, será confirmado el amparo otorgado con la sentencia de primera instancia, pero la orden de amparo será modificada en el sentido de que la Magistrada tutelada deberá dictar una nueva providencia en la que se pronuncie sobre la admisión o inadmisión de la demanda que formuló la señora Moreno Sánchez en contra del Municipio de Anapoima, y en la cual, si su propósito como juez conductor del proceso es verificar la razonabilidad de la cuantía estimada por la parte accionante, entonces lo haga bajo parámetros legales o jurisprudencialmente aceptados, los cuales, valga resaltar, no pueden ser los que expuso en las providencias aquí censuradas.

En mérito de lo expuesto, la Sección Quinta del Consejo de Estado, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA

PRIMERO: Confirmar la sentencia de 11 de febrero de 2015 proferida por la Sección Cuarta del Consejo de Estado con la cual se amparó el derecho al debido proceso de la señora María Josefina Moreno Sánchez, y se dejaron sin efectos los autos de 18 de septiembre y 1º

de octubre de 2014, dictados dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho que adelanta la tutelante en contra del Municipio de Anapoima.

SEGUNDO: Modificar la orden de amparo, la cual quedará así:

Se ordena a la Magistrada Yolanda García de Carvajalino que, en el término de cinco (5) días contados a partir de la notificación de la presente decisión, dicte una providencia con la cual se pronuncie sobre la demanda presentada por la señora María Josefina Moreno Sánchez, para que disponga lo pertinente sobre su admisión o inadmisión, y en la cual, si su propósito como juez conductor del proceso es verificar la razonabilidad de la cuantía estimada por la parte accionante, entonces lo haga bajo parámetros legales o jurisprudencialmente aceptados, los cuales no pueden ser los que expuso en los autos dejados sin efectos por esta sentencia.

TERCERO: Dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia, **enviar** el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 32, inciso 2° del Decreto 2591 de 1991.

Notificar a los interesados por el procedimiento previsto en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991 y cúmplase.

Esta providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ
Presidente

SUSANA BUITRAGO VALENCIA
Aclara voto

ALBERTO YEPES BARREIRO