



**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA – SUBSECCIÓN A
CONSEJERO PONENTE: GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ**

Bogotá D.C, veintisiete (27) de noviembre de dos mil diecisiete (2017)

Radicación: 15001 23 31 000 2007 00292 01 (2732–2015)
Demandante: DANIEL ALFONSO SÁNCHEZ MÉNDEZ
Demandado: MUNICIPIO DE CHIQUINQUIRÁ (BOYACÁ)

APELACIÓN SENTENCIA – DECRETO 01 DE 1984

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, contra la sentencia de 5 de marzo de 2015 proferida por el Tribunal Administrativo de Boyacá – Sala de Descongestión, que declaró de oficio la excepción de inepta demanda.

I. ANTECEDENTES

1.1. PRETENSIONES

A través de apoderado judicial, el señor DANIEL ALFONSO SÁNCHEZ MÉNDEZ solicitó en síntesis lo siguiente:

- Declarar la configuración, y posterior nulidad, del acto ficto o presunto, producido por el silencio administrativo negativo, al no haberse resuelto oportunamente y de fondo el recurso de apelación interpuesto contra el oficio ACHI-SGAJ-0284 de 29 de abril de 2005 expedido por la alcaldía de Chiquinquirá (Boyacá).
- Declarar nulo el oficio ACHI-SGAJ-0284 de 29 de abril de 2005, por medio del cual se negó la petición de reconocimiento y pago de emolumentos salariales y prestacionales.

- Consecuencia de lo anterior, solicitó el reconocimiento y pago de todos los emolumentos salariales y prestacionales, tales como salarios, primas, bonificaciones, vacaciones, cesantías, intereses a las cesantías, subsidios, quinquenios y primas extralegales, que resulten a su favor por haber laborado al servicio del municipio. De igual manera solicitó indemnización por el no pago integral, total y oportuno, así como el pago de sanción moratoria, indemnización por no afiliación a salud, pensiones y riesgos profesionales, lo anterior con valor actualizado y con la liquidación de intereses moratorios, perjuicios morales y costas del proceso.

1.2. HECHOS

La parte actora señaló como fundamentos fácticos de la demanda los que se resumen a continuación:

1. Indicó haber sido designado por medio del Decreto 0040 de 12 de agosto de 2003, suscrito por el Alcalde Municipal de Chiquinquirá, como Gerente de SALUDCHIQ SUCRE ESE IPS, tomando posesión el 13 de agosto de 2003 hasta el 30 de abril de 2004, fecha en la cual se expidió y notificó el Decreto 0057 derogando la designación antes señalada.
2. Durante los 8 meses de labor, no le fueron cancelados los salarios causados, ni fue afiliado al Sistema General de Seguridad Social. Enfatizó que al finalizar la relación laboral no le fueron canceladas las prestaciones sociales, vacaciones y cesantías.
3. Argumentó que la designación correspondía inicialmente por 3 años, sin embargo, al terminarse prematuramente la administración municipal debe ser condenada al pago del tiempo total pactado, como indemnización.
4. El 11 de abril de 2005, radicó petición ante la Alcaldía municipal de Chiquinquirá (Boyacá), con el fin de que fuera reconocido como funcionario municipal y así lograr el pago de los salarios y prestaciones adeudados, es decir por el periodo de 3 años, como previamente ya se señaló.

5. En respuesta, el Secretario de Gobierno y Asuntos Jurídicos del Municipio, expidió el oficio ACHI-SGAJ-0284 de 29 de abril de 2005, mediante el cual se negó la solicitud elevada; consecuencia de ello, el hoy accionante interpuso los recursos de reposición y apelación, el primero de ellos resuelto negativamente el 26 de mayo de 2005 y concediendo en efecto suspensivo la apelación.
6. Señaló que ha transcurrido más de un año sin que sea resuelto el recurso de apelación, lo que configura un silencio de la administración y por lo tanto un acto ficto o presunto objeto de demanda. Lo anterior lo lleva a determinar que se agotó en debida forma la vía gubernativa y que al tratarse de silencio administrativo frente a recursos no opera la caducidad.

II. DISPOSICIONES VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN

El apoderado de la parte actora invocó como vulneradas las siguientes disposiciones de orden constitucional y legal:

- Preámbulo y artículos 2, 13, 25, 29, 53, 83, 122, 123, 125, 209 y concordantes de la Constitución Política.
- Artículo 26 del Decreto 2400 de 1968; 107 del Decreto 1950 1973; 9, 12, 13, 21 y 130 del Código Sustantivo del Trabajo; 36, 84 y 85 del Código Contencioso Administrativo; 1494, 1602, 1603, 1613 en adelante del Código Civil; y el Decreto 797 de 1949.

Como concepto de la violación, argumentó que la administración municipal de Chiquinquirá tenía la obligación de cancelar todos los emolumentos salariales y prestacionales, toda vez que el accionante laboró para dicha entidad territorial. Argumentó que con la negativa a dicha petición se configura una desviación de poder y falsa motivación, pues se están vulnerando los derechos del servidor público en la medida que no se atiende de manera correcta la petición elevada de pago de lo debido. Finalmente, afirmó que la entidad le vulneró los derechos adquiridos, pues fue nombrado por un lapso de 3 años.

2.1. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

La entidad demandada, pese a haber sido notificada, guardó silencio en esta etapa procesal.

2.2. LA SENTENCIA APELADA¹

En sentencia de 5 de marzo de 2015, el Tribunal Administrativo de Boyacá – Sala de Decisión de Descongestión N° 9” B” Despacho N° 4, declaró probada de oficio la excepción de inepta demanda, y en consecuencia se inhibió de pronunciarse del fondo del asunto.

Al efecto argumentó que “(...) la parte demandante no acató la exigencia contemplada en el inciso 3° del artículo 138 del CCA, tal como fue expuesto en el acápite normativo, en tanto no demandó el controvertido oficio de 26 de mayo de 2005, el cual desató el recurso de reposición interpuesto contra el oficio No. ACHI-SGAJ-0284 de 29 de abril de 2005, acto administrativo acusado, ya que mediante aquel acto la administración municipal decidió mantener incólume la primera decisión, por lo que hace parte de la vía gubernativa que definió la situación particular del demandante.”

En vista de lo anterior, consideró que al tratarse de una proposición jurídica incompleta por no haber demandado el acto que resolvió un recurso de reposición de uno de los actos hoy demandados, lleva a declarar oficiosamente la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda y por ende la inhibición del Tribunal para conocer del fondo del asunto.

2.3. RECURSO DE APELACIÓN

El apoderado del señor **DANIEL ALFONSO SÁNCHEZ MÉNDEZ²** impugnó la decisión de primera instancia. Consideró que el acto que negó el recurso de reposición, propuesto en contra del oficio ACHI-SGAJ-0284 de 29 de abril de 2005, sí fue demandado toda vez que de una lectura general del escrito de

¹ Folios 237 – 252 del expediente.

² Folios 255 – 261 del expediente.

demanda se debe entender que se busca la nulidad del pronunciamiento de la administración que le vulnera los derechos salariales y prestacionales al accionante, además se anexaron copias de la actuación surtida ante la administración municipal, incluido el acto que resolvió la reposición, con lo cual se demuestra el debido agotamiento de la vía gubernativa.

Así mismo, señaló que el tribunal incurrió en una deficiente lectura del escrito de demanda, lo que llevó a generar una incoherencia entre la admisión de la misma y el fallo inhibitorio con el cual se deniega justicia.

En consecuencia, pidió que se revoque la sentencia de primera instancia y en su lugar se acceda a la totalidad de pretensiones de la demanda.

2.4. TRÁMITE EN SEGUNDA INSTANCIA

Mediante autos calendados el 8 de septiembre de 2015 y el 7 de octubre de 2016, el despacho sustanciador (i) admitió el recurso de apelación, y (ii) corrió traslado para que las partes alegaran de conclusión, respectivamente³.

La partes demandante y demandada guardaron silencio en esta etapa procesal.

El Ministerio Público, a través de la **Procuraduría Segunda Delegada ante el Consejo de Estado**⁴, allegó concepto solicitando confirmar la decisión de primera instancia; al efecto, argumentó que en se configura una proposición jurídica incompleta en la demanda presentada, pues no demandó el oficio que resolvió el recurso de reposición, además debe tenerse en cuenta lo indicado por el artículo 138 del CCA, en donde señala que es necesario demandar la nulidad de las decisiones que modifiquen o confirmen el acto objeto de demanda, situación que no sucedió en el presente asunto.

El apoderado de la parte demandante allegó escrito en el cual realiza una réplica al concepto del ministerio público, en el cual considera que el mismo contiene

³ Folios 268 – 270 del expediente.

⁴ Folios 272 a 278 del expediente.

yerros facticos y jurídicos, como fundamento de ello reitera lo indicado en el escrito de apelación.

III. CONSIDERACIONES

3.1. PROBLEMA JURÍDICO

Considera la Sala que el problema jurídico a resolver se centrará en establecer si en el presente asunto se configuró una proposición jurídica incompleta por no haber demandado la totalidad de los actos administrativos que componen la vía administrativa, situación que llevaría a confirmar la decisión de primera instancia en la que se declaró de oficio la excepción de inepta demanda. De no encontrarse probado lo anterior, la Sala entrará a estudiar el fondo del asunto, esto es, el reconocimiento y pago de emolumentos salariales y prestacionales a favor del señor Daniel Alfonso Sánchez Méndez por parte del Municipio de Chiquinquirá.

Con el fin de resolver el problema jurídico planteado, la Sala considera los siguientes hechos relevantes en el caso concreto:

- El señor Daniel Alfonso Sánchez Méndez interpuso petición ante la administración municipal de Chiquinquirá (Boyacá) el 11 de abril de 2005, la cual fue resuelta negativamente el día 29 del mismo mes y año. (Folios 25 y 26 del expediente)
- En contra de la respuesta interpuso el recurso de reposición y en subsidio el de apelación. Consecuencia de lo anterior, la administración territorial expidió oficio sin número, en el cual se resolvió negativamente el recurso de reposición y se concedió el de apelación, el cual argumenta el demandante nunca fue resuelto. (Folios 29 y 30 del expediente)
- Las pretensiones de la demanda están encaminadas a declarar la nulidad del acto ficto o presunto originado en el silencio negativo de la administración al no haber dado respuesta al recurso de apelación propuesto dentro del trámite de agotamiento de la vía gubernativa, la nulidad del oficio ACHI-SGAJ-0284 de 29 de abril de 2005 y el

Radicación: 15001 23 31 000 2007 00292 01 (2732-2015)
Demandante: DANIEL ALFONSO SÁNCHEZ MÉNDEZ
Demandado: MUNICIPIO DE CHIQUINQUIRÁ (BOYACÁ)

restablecimiento del derecho consistente en el reconocimiento y pago de emolumentos prestacionales y salariales.

Teniendo en cuenta lo anterior, y de acuerdo con el artículo 138 del Código Contencioso Administrativo, vigente para el caso concreto, respecto de la individualización de pretensiones y, en particular, los actos susceptibles de control de legalidad mediante la acción en que se pretende su nulidad, se establece:

“Artículo 138. Individualización de las pretensiones. Cuando se demande la nulidad del acto se le debe individualizar con toda precisión.

Cuando se pretendan declaraciones o condenas diferentes de la declaración de nulidad de un acto, deberán enunciarse clara y separadamente en la demanda.

Si el acto definitivo fue objeto de recursos en la vía gubernativa, también deberán demandarse las decisiones que lo modifiquen o confirmen; pero si fue revocado, sólo procede demandar la última decisión.

Si se alega el silencio administrativo a la demanda deberán acompañarse las pruebas que lo demuestren.” (subrayado y negrilla fuera de texto original)

De lo anterior, se entiende que es imperativo demandar no solo el acto administrativo definitivo, sino también los que resuelven confirmarlo o modificarlo, es decir, que en el evento de que el acto administrativo definitivo conforme con otros una unidad jurídica, deben demandarse todos ellos y no solo uno de ellos.

Ahora bien, en el caso bajo análisis no se demandó el acto administrativo por medio del cual se resolvió el recurso de reposición propuesto en contra del acto principal, es decir, no se hizo una proposición jurídica completa. Al respecto, esta Corporación ha manifestado en varias oportunidades que ante tal circunstancia se configura la ineptitud sustantiva de la demanda:

“Por lo anterior, no es posible en este caso adelantar análisis de legalidad y decisión anulatoria únicamente frente a los actos censurados pues éstos de una u otra forma confirmaron la decisión de reliquidación obtenida en la mencionada Resolución, de manera que su contenido y sus efectos jurídicos ameritaban necesariamente su cuestionamiento judicial en razón de la unidad jurídica que guarda con las Resoluciones posteriormente expedidas.

Así, en tanto la parte demandante omitió cuestionar el acto administrativo que en principio y sustancialmente contiene la decisión tachada de ilegalidad en el sub examine -Resolución No. 23701 del 23 de agosto de 2002-, no podía válidamente emitirse juicio alguno, razón por la que se concluye la ineptitud sustantiva de la demanda y la decisión inhibitoria al respecto, en ausencia de la proposición jurídica necesaria para definir de manera adecuada la

Radicación: 15001 23 31 000 2007 00292 01 (2732-2015)
Demandante: DANIEL ALFONSO SÁNCHEZ MÉNDEZ
Demandado: MUNICIPIO DE CHIQUINQUIRÁ (BOYACÁ)

pretensión de la actora.”⁵

Así las cosas, ante la existencia de una proposición jurídica incompleta que impide hacer un pronunciamiento de fondo en relación con todos los actos que definieron la situación particular y concreta en torno a los salarios y prestaciones sociales reclamados por el demandante, la Sala deberá confirmar la decisión inhibitoria proferida en primera instancia.

En mérito de lo expuesto el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda, Subsección “A” administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

IV. FALLA

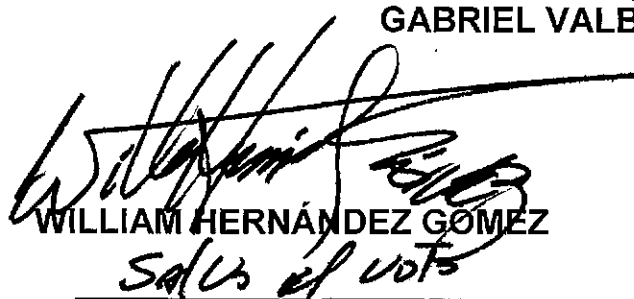
PRIMERO. CONFIRMAR la sentencia de 5 de marzo de 2015, mediante la cual el Tribunal Administrativo de Boyacá – Sala de Decisión de Descongestión N° 9” B” Despacho N° 4, declaró probada de oficio la excepción de inepta demanda, y en consecuencia se inhibió de pronunciarse del fondo del asunto.

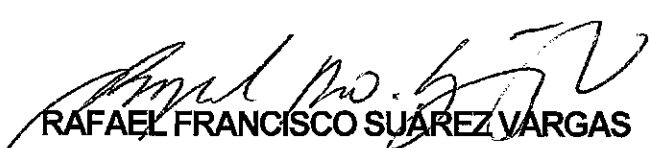
SEGUNDO. En firme esta decisión, envíese al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.


GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ


WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ


RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS

⁵ Sentencia de 18 mayo de 2011, Consejero ponente: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, Radicación número: 76001-23-31-000-2006-02409-01(1282-10). En el mismo sentido, véase las sentencias de 20 de octubre de 2014 numero interno 0513-2012 MP. Luis Rafael Vergara Quintero. // Sentencia de 9 de diciembre de 2011 radicación 11001032600010010003001 MP. Danilo Rojas Betancourth. // Sentencia de 12 de mayo de 2104. Numero interno 0082-2013 y Sentencia de 9 de abril de 2014. Numero interno 1216-2013 CP Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.