

**CONSEJERO PONENTE: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA**



Bogotá D.C, cinco (05) de julio de dos mil dieciocho (2018)

**Radicación: 19001-23-31-000-2008-00247-01 (43040)**

**Actor: Romelia Granja Sinisterra**

**Demandado: Nación – Ministerio de Educación - Municipio de Guapi y otro**

**Proceso: Acción de reparación directa**

**Asunto: Recurso de apelación**

**Descriptor:** se confirma la sentencia de primera instancia que declaró probada la excepción de caducidad de la acción. **Restrictor:** Legitimación en la causa/ caducidad de la acción/Presupuestos de la responsabilidad extracontractual del Estado.

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia de 18 de agosto de 2011, proferida por el Tribunal Administrativo del Cauca en la que se decidió declarar probada la excepción de caducidad de la acción.

## **ANTECEDENTES**

### **1. La demanda**

Fue presentada el 2 de julio de 2008<sup>1</sup>, por Romelia Granja Sinisterra a través de apoderado judicial, en ejercicio de la acción de reparación directa contenida en el artículo 86 del C.C.A, contra de la Nación - Ministerio de Educación - Departamento del Cauca - Municipio de Guapi, con el objeto de que se hicieran las siguientes declaraciones y condenas:

**“PRIMERA. LA NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL-DEPARTAMENTO DEL CAUCA - MUNICIPIO DE GUAPI CAUCA, son responsables civil y administrativamente, en forma solidaria, de todos los daños y perjuicios, tanto morales como materiales, ocasionados a ROMELIA GRANJA SINISTERRA, como consecuencia de la evidente falla en el servicio, omisiones y falta de coordinación en la prestación del servicio de educación y de su administración en que incurrieron las entidades demandadas, que ha conllevado a que hasta la presente fecha no se haya dado cumplimiento a lo ordenado en la sentencia N. 152 de fecha marzo 23 de 2001 del Tribunal Contencioso Administrativo Sala de Descongestión del Valle del Cauca, y en lo dispuesto en la Ley 715 de 2001, y demás normas concordantes.**

**SEGUNDA. LA NACIÓN- MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL-DEPARTAMENTO DEL CAUCA - MUNICIPIO DE GUAPI CAUCA, son responsables en forma solidaria, a pagar a ROMELIA GRANJA SINISTERRA, por intermedio del suscrito apoderado, todos los daños y perjuicios, tanto morales como materiales, que se le ocasionaron como consecuencia de la evidente falla en el servicio, omisiones y falta de coordinación en la prestación del servicio de educación y de su administración, en que incurrieron las entidades demandadas, y que ha conllevado que hasta la presente fecha no se haya dado cumplimiento a lo ordenado en la sentencia N. 152 de fecha marzo 23 de 2001 de Tribunal Contencioso**

---

<sup>1</sup>, Fls. 61 a 74 C. 1.

*Administrativo Sala de Descongestión y en lo dispuesto en la Ley 715 de 2001, conforme a la siguiente liquidación o la que se demuestre en el proceso, así:*

**A-** *Por PERJUICIOS MORALES el equivalente en moneda nacional de MIL SALARIOS MÍNIMOS LEGALES MENSUALES VIGENTES PARA LA FECHA DE LA SENTENCIA (1000 SMLMV), para la señora ROMELIA GRANJA SINISTERRA (...)*

**B-** *Por PERJUICIOS MATERIALES (daño emergente) diligencias judiciales, pagos de honorarios a los Abogados y todos los que se lleguen a probar, que se estimen en CINCUENTA MILLONES DE PESOS M/CTE (\$50.000.000,00).*

**C-** *Los intereses aumentados con la variación promedio mensual del índice de precios al consumidor que devenguen las sumas anteriores.*

**D-** *Todas las condenas serán actualizadas conforme a la evolución del índice de precios al consumidor.*

**TERCERA. LA NACIÓN- MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL- DEPARTAMENTO DEL CAUCA- MUNICIPIO DE GUAPI CAUCA,** *darán cumplimiento a la sentencia dentro de los treinta días siguientes a su ejecutoria”.*

## **2. Los hechos en que se fundan las pretensiones**

Como fundamento de las pretensiones, se expusieron los hechos que la Sala sintetiza a continuación:

El 1 de abril de 1997, la señora Romelia Granja Sinisterra fue vinculada al Municipio de Guapi a través de contrato de prestación de servicios, en el cargo de maestra, el cual fue renovado de forma sucesiva hasta el 11 de septiembre de 1997.

El Consejo Municipal de Guapi, a través del acuerdo N. 010 de 10 de septiembre de 1997, creó 70 cargos de maestros municipales en el sector rural, lo cual género que el alcalde municipal mediante Decreto 081 de 12 de septiembre de 1997 nombrara en propiedad en dicho cargo a la aquí demandante.

Posteriormente, por sentencia de 14 de julio de 1998, el Tribunal Contencioso Administrativo del Cauca declaró no ajustado a derecho el Acuerdo N. 010 del 10 de septiembre de 1997; de ahí que, el Alcalde del Municipio de Guapi mediante oficio del 4 de agosto de 1998, comunicara a la señora Romelia Granja Sinisterra que su relación laboral con la administración había terminado, desvinculándola a partir del día “4 de agosto de 1999”.

Como consecuencia de lo anterior, la actora interpuso demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra el oficio del 4 de agosto de 1998 –que la desvinculó–procediendo el “*Tribunal Contencioso Administrativo - Sala de Descongestión - Sede Cali*” en sentencia del 23 de marzo

de 2001<sup>2</sup> a declarar la nulidad del acto administrativo y a ordenar el reintegro y pago de las prestaciones sociales y laborales dejadas de percibir desde su desvinculación hasta que se efectuará su reintegro.

Por su parte, el Congreso de la República expidió la Ley 715 de 2001, determinando que los costos educativos de los municipios no certificados, como era el caso del Municipio de Guapi, quedaban a cargo del Departamento, es decir, en este caso del Departamento del Cauca, a partir del 21 de diciembre de 2001. De modo que se entendió subrogada la obligación de reintegro a éste.

Se adujo, que desde la fecha en que se profirió el fallo que le restableció el derecho a la señora Romelia Granja Sinisterra, ésta estuvo gestionando su reintegro, inicialmente ante el Alcalde municipal de Guapi, quien dio respuesta negativa a dicha solicitud, aduciendo que de conformidad con la Ley 715 de 2001, la obligación de reintegro se subrogó al Departamento del Cauca; y luego al Departamento del Cauca sin que fuesen escuchadas sus solicitudes.

Al mismo tiempo, la demandante interpuso ante el Juzgado Promiscuo del Circuito de Guapi, demanda ejecutiva laboral contra dicho municipio, para que le fueran reconocidos los salarios y demás prestaciones de ley conforme lo había ordenado la sentencia proferida por el "*Tribunal Contencioso Administrativo - Sala de Descongestión - Sede Cali*" el 23 de marzo de 2001, proceso ejecutivo donde se liquidó a su favor el crédito en lo concerniente a salarios y demás prestaciones hasta septiembre 30 de 2006.

El Ministerio de Educación Nacional en aras de aclarar qué entidad territorial debía dar cumplimiento a la sentencia que ordenaba el reintegro de la demandante como docente, expidió el oficio No. 14731 del 28 de enero de 2006, en el que indicó claramente que la competencia exclusiva de reintegrar docentes en este caso, era del gobernador del Departamento del Cauca de conformidad con las normas que regían la educación en el país, sin perjuicio de que en la sentencia de 23 de marzo de 2001 hubiese sido condenado el municipio de Guapi.

Se señaló, que el día 29 de junio de 2006 se celebró ante la Procuraduría Judicial 39 para Asuntos Administrativos una audiencia de conciliación prejudicial, que se declaró fallida porque el Departamento no aceptó reintegrar al cargo de docente a la demandante, aduciendo que la sentencia sobre la cual se buscaba el cumplimiento había sido proferida contra el municipio de guapi (Cuaca) y en dicho proceso no se había hecho parte al Departamento del Cauca.

En atención a que el Departamento del Cauca no atendía los derechos de petición elevados por la demandante, esta se vio en la obligación de interponer una acción de tutela, desatada por el Juzgado Quinto Administrativo de Popayán mediante providencia de 12 de octubre de 2006,

---

<sup>2</sup> Fol. 2 a 12 C.1.

quien resolvió tutelar los derechos de petición y debido proceso de la parte actora y en consecuencia ordenó al Departamento del Cauca a que se pronunciara de fondo respecto de las solicitudes presentadas por la señora Romelia Granja Sinisterra<sup>3</sup>.

Como consecuencia de lo anterior, el Departamento del Cauca mediante oficio de 20 de octubre de 2006, resolvió las peticiones incoadas por la señora Granja Sinisterra reiterando su posición de no reintegrar a los docentes teniendo en cuenta que la providencia judicial de 23 de marzo de 2001 vinculaba dicha obligación de manera directa al municipio de Guapi.

Finalmente, manifestó la parte actora que hasta la fecha ninguna de las entidades demandadas, ha dado cumplimiento a la orden de reintegro del cargo conforme a lo ordenado en la sentencia proferida el 23 de marzo de 2001 por el "*Tribunal Contencioso Administrativo - Sala de Descongestión - Sede Cali*", generándose una falla en el servicio radicada en la omisión del cumplimiento de un fallo judicial "*y en la falta de coordinación administrativa en materia educacional*".

### **3. El trámite procesal**

3.1 El Tribunal Administrativo del Cauca mediante providencia de 17 de julio de 2008, admitió la demanda, ordenando notificar a las partes y al Ministerio Público<sup>4</sup>.

3.2 **El Ministerio de Educación**, por medio de escrito de 10 de diciembre de 2008, presentó contestación de la demanda oponiéndose a todas y cada una de las pretensiones, en atención a que esta entidad no tenía funciones de vinculación o reintegro, toda vez que en virtud de lo dispuesto en la Ley 715 de 2001, el manejo de la planta de personal educativa se encontraba a cargo del Departamento del Cauca. Finalmente, propuso como excepciones la falta de legitimación en la causa por pasiva e inexistencia del derecho reclamado<sup>5</sup>.

3.3 Por su parte, **el Departamento del Cauca**, contestó la demanda oponiéndose a todas y cada una de las pretensiones, por considerar que no existía una obligación clara, expresa y actualmente exigible que lo obligara a asumir los costos educativos relacionados con la accionante, que por el contrario, era el Municipio de Guapi quien debía asumir dicha responsabilidad conforme a los lineamientos expuestos en la sentencia de 23 de marzo de 2001. Propuso como excepciones la falta de legitimación en la causa por pasiva, inexistencia de la obligación y caducidad<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> Fol 31 a 38 C.1.

<sup>4</sup> Fols. 91 a 92 C.1

<sup>5</sup> Fols. 99 a 102 C.1.

<sup>6</sup> Fols.111 a 118 C.1.

3.4 Finalmente, **el Municipio de Guapi**, contestó la demanda por memorial de 30 de enero de 2008, oponiéndose a todas y cada una de las pretensiones, arguyendo que la entidad había pagado los salarios y prestaciones sociales en virtud de la sentencia judicial, mediante proceso ejecutivo tramitado ante el Juzgado Promiscuo del Circuito de Guapi, el cual fue archivado por pago total de la obligación, además, considero que a partir de diciembre de 2001, el Municipio de Guapi no tenía funciones de vinculación o reintegro, toda vez que en virtud de lo establecido en la Ley 715 de 2001, el manejo de la planta de personal educativo le correspondía al Departamento del Cauca.

Propuso como excepciones la indebida escogencia de la acción y caducidad de la acción de nulidad y restableciendo del derecho; caducidad de la acción de reparación directa; falta de legitimación en la causa por pasiva; inexistencia del derecho reclamado y las innominadas<sup>7</sup>.

3.5 Mediante escrito de 13 de agosto de 2009<sup>8</sup>, el apoderado de la parte demandante solicitó al Tribunal Contencioso Administrativo del Cauca declarar el desistimiento de la acción de reparación directa en contra del Departamento del Cauca y en consecuencia se siguiera sólo contra la Nación – Ministerio de Educación y el municipio de Guapi; así pues, en atención a dicha petición, el Tribunal por auto de 21 de septiembre de 2009 procedió a aceptar dicha solicitud, al considerar que se habían reunido las exigencias legales<sup>9</sup>.

3.6 Por medio de auto de 3 de mayo de 2010<sup>10</sup>, se abrió a pruebas el proceso de la referencia, y por proveído de 4 de noviembre de la misma anualidad<sup>11</sup>, se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión y al Ministerio Público para rendir concepto; oportunidad que fue aprovechada por las partes para reiterar los argumentos ya expuestos<sup>12</sup>

#### **4. Sentencia de primera instancia**

En sentencia de 18 de agosto de 2011<sup>13</sup>, el Tribunal Administrativo del Cauca declaró probada la excepción de caducidad de la acción, con fundamento en que el fallo por cuyo cumplimiento se demandó en el asunto bajo estudio, se profirió y quedó ejecutoriado en el año 2001, y como la demanda se presentó sólo hasta el 2 de julio de 2008, era claro que se había superado el termino de 2 años previsto en el artículo 136 del C.C.A.

---

<sup>7</sup> Fols. 121 a129 C. 1.

<sup>8</sup> Fol. 146 C.1.

<sup>9</sup> Fols. 147 a 148 C.1.

<sup>10</sup> Fols. 163 a 166 C.1.

<sup>11</sup> Fol. 173 C.1

<sup>12</sup> Fols. 175 a 188 C.1.

<sup>13</sup> Fol 185 a 199 C. Ppal.

## **5. El recurso de apelación**

Mediante escrito del 26 de agosto de 2011<sup>14</sup>, el apoderado de la parte demandante interpuso recurso de apelación en contra de la anterior sentencia, en el que solicitó se revocara la sentencia de primera instancia y en su lugar se accediera a las pretensiones de la demanda.

Reiteró los argumentos expuestos en el libelo introductorio y sostuvo que la sentencia de 23 de marzo de 2001 al estar ejecutoriada no podía hacerse efectiva, toda vez que el Municipio de Guapi se negó a dar cumplimiento, bajo el argumento que de conformidad con la Ley 715 de 2001 el servicio educativo había quedado a cargo del Departamento del Cauca y por ende, este sería quien debía dar cumplimiento a lo establecido en el fallo en mención, circunstancia que evidenciaba la falta de coordinación en la reforma efectuada al servicio de educación que conllevó a que se extendieran los perjuicios de orden material y moral desde la ejecutoria de la sentencia que ordenó el reintegro hasta la presentación de la demanda.

## **6. Actuación en segunda instancia**

Recibido el expediente en esta Corporación, por auto de 20 de febrero de 2012<sup>15</sup> se admitió el recurso de apelación; acto seguido, en proveído del 28 de marzo de la misma anualidad<sup>16</sup> se corrió traslado a las partes por el término de 10 días para presentar alegatos de conclusión; y vencido éste, correr traslado al Ministerio Público por igual término para rendir concepto. Sin embargo, las partes guardaron silencio.

No obstante, el Ministerio Público en uso del término concedido por ésta Corporación rindió el concepto No. 119/ 2012 solicitando desestimar las pretensiones del accionante, toda vez que había operado el fenómeno de caducidad de la acción de reparación directa; y de no haber sido así, carecía de objeto reclamar por el cumplimiento de una obligación que fue reclamada y reconocida a favor del demandante mediante proceso ejecutivo, teniendo en cuenta que no se puede exigir dos veces la misma obligación.

## **CONSIDERACIONES**

### **1. Legitimación en la causa**

La legitimación en la causa es la *“calidad subjetiva reconocida a las partes en relación con el interés sustancial que se discute en el proceso”*<sup>17</sup>, o en otras palabras, la legitimación en la causa consiste en la identidad de las personas que figuran como sujetos (por activa o por pasiva) de la

---

<sup>14</sup> Fols. 202 a 206 C.Ppal.

<sup>15</sup> Fol. 215 C. Ppal.

<sup>16</sup> Fol. 217 C. Ppal.

<sup>17</sup> Corte Constitucional. Sentencia C- 965 de 2003.

pretensión procesal, con las personas a las cuales la ley otorga el derecho para postular determinadas pretensiones. Así, es evidente que cuando la legitimación en la causa falte en el demandante o en el demandado, la sentencia debe ser desestimatoria de las pretensiones.

En el caso concreto, comparece al proceso en calidad de **demandante**, la señora Romelia Granja Sinisterra (víctima directa) quien en la condición aducida se encuentra legitimada en la causa por activa.

Por la otra parte, la demanda fue dirigida contra: La Nación, Ministerio de educación, Departamento del Cauca y el Municipio de Guapi.

Ahora bien, como reposa en proveído de 23 de marzo de 2001, el "*Tribunal Contencioso Administrativo - Sala de Descongestión - Sede Cali*", declaró la nulidad del acto administrativo de 4 de agosto de 1998 y ordenó al Municipio de Guapi efectuar el reintegro y pago de las prestaciones sociales y laborales dejadas de percibir por la señora Romelia Granja Sinisterra, razón por la cual el ente territorial se encuentra legitimado en la causa por pasiva.

Por otra parte, el Ministerio de Educación mediante oficio N. 14731 de 28 de enero de 2006, aclaró cuál era la entidad territorial que debía dar cumplimiento a la sentencia que ordenaba el reintegro de la accionante, indicando que dicha situación era de competencia exclusiva del Departamento del Cauca.

De conformidad con lo anterior, se puede inferir que el actuar de la Nación - Ministerio de Educación y el Municipio de Guapi guardan relación con los hechos y pretensiones que motivan el litigio, motivo por el que se considera que las entidades demandadas se encuentran legitimadas en la causa por pasiva.

Finalmente, respecto del Departamento del Cauca se tiene que mediante escrito de 13 de agosto de 2009<sup>18</sup>, el apoderado de la parte demandante solicitó al Tribunal Contencioso Administrativo del Cauca declarar el desistimiento de la acción de reparación directa en contra de dicho ente territorial, motivo por el cual el *A Quo* por auto de 21 de septiembre de 2009 procedió a aceptar el desistimiento, al considerar que se habían reunido las exigencias legales para hacerlo<sup>19</sup>. Conforme a lo anterior, la Sala se releva de estudiar la legitimación en la causa del Departamento, toda vez que no hace parte del proceso.

## **2. Caducidad de la acción de reparación directa**

---

<sup>18</sup> Fol. 146 C.1.

<sup>19</sup> Fols. 147 a 148 C.1.

Respecto a este aspecto procesal, se analizará en el caso concreto si la presente acción de reparación directa está caducada o si por el contrario hay lugar a estudiar la responsabilidad administrativa y patrimonial de las entidades demandadas.

### **3. Presupuestos de la responsabilidad extracontractual del Estado**

En relación con la responsabilidad del Estado, la Carta Política de 1991 produjo su “constitucionalización” al erigirla como garantía de los derechos e intereses de los administrados y de su patrimonio, sin distinguir su condición, situación o interés.

De lo dispuesto en el artículo 90 de la Constitución, cláusula general de la responsabilidad extracontractual del Estado, se desprende que esta tiene como fundamento la determinación de un daño antijurídico causado a un administrado y la imputación del mismo a la administración pública, tanto por su acción como por su omisión, ya sea atendiendo a los criterios de falla en el servicio, daño especial, riesgo excepcional o cualquier otro.

En síntesis, la responsabilidad extracontractual del Estado se configura con la demostración del daño antijurídico y de su imputación a la administración.

El daño consiste en el menoscabo del interés jurídico tutelado y la antijuridicidad en que él no debe ser soportado por el administrado, ya sea porque es contrario a la Carta Política o a una norma legal, o, porque es “irrazonable,” sin depender “*de la licitud o ilicitud de la conducta desplegada por la Administración.*”<sup>20</sup>.

La imputación no es otra cosa que la atribución fáctica y jurídica que del daño antijurídico se hace al Estado, de acuerdo con los criterios que se elaboren para ello, como por ejemplo la falla del servicio, el desequilibrio de las cargas públicas, la concreción de un riesgo excepcional, o cualquiera otro que permita hacer la atribución en el caso concreto.

Finalmente, debe considerarse que la responsabilidad extracontractual no puede ser concebida simplemente como una herramienta destinada a la reparación, sino que debe contribuir con un efecto preventivo<sup>21</sup> que permita la mejora o la optimización en la prestación, realización o ejecución de la actividad administrativa globalmente considerada.

### **4. Acervo probatorio**

---

<sup>20</sup> Corte Constitucional, sentencia C-254 de 2003.

<sup>21</sup> “En consecuencia, la función de la responsabilidad extracontractual (sic) no puede ser ni única ni primariamente indemnizatoria. Tiene que ser, ante todo, preventiva o disuasoria, o se trataría de una institución socialmente absurda: ineficiente”. PANTALEÓN, Fernando. “Cómo repensar la responsabilidad civil extracontractual (También de las Administraciones públicas)”, en AFDUAM, No.4, 2000, p.174.

La Sala valorará integralmente el acervo probatorio incorporado al expediente a los fines de determinar los hechos y las consideraciones de fondo del litigio, inclusive aquellos documentos en copia simple introducidos por los sujetos procesales, conforme al precedente de la Sala Plena de la Sección Tercera<sup>22</sup>.

- Copia del fallo No. 152 de **23 de marzo de 2001**, proferido por la “Sala de Descongestión del Tribunal Contencioso Administrativo Sede Cali”, en el que se resolvió: (Fols. 2 a 11 C. 1)

*“PRIMERO: Declarar la nulidad del supuesto acto administrativo contenido en la comunicación del 4 de agosto de 1998 expedida por el Alcalde de Guapi (Cauca) por medio de la cual se declaró terminada la relación laboral entre ROMELIA GRANJA SINISTERRA y la administración municipal de Guapi.*

*SEGUNDO: Como consecuencia de la nulidad decretada ordénase (sic) el reintegro de la demandante al cargo que ocupaba o a otro de igual o superior categoría debiéndosele además pagar a la demandante los sueldos, primas, subsidios, vacaciones y demás prestaciones legales dejadas de percibir desde el momento en que fue desvinculada hasta cuando sea reintegrada efectivamente del cargo (...). Negrilla fuera del texto*

- Derecho de petición de 21 de junio de 2005, dirigido por el apoderado de la parte actora al Gobernador del Cauca, solicitando el reintegro de la accionante al cargo de docente en el Municipio de Guapi. (Fols. 14 a 15 C. 1)
- Oficio No. 14731 de 28 de enero de 2006, emitido por el Ministerio de Educación, por medio del cual señaló: (Fols. 23 a 24 C. 1).

*(...)*

*El MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL no es el competente para reintegrar o no a los docentes ROMELIA GRANJA SINISTERRA (...), dicha situación es de competencia exclusiva del Gobernador del Departamento del Cauca de conformidad con las normas que rigen la educación en el país, no obstante ser condenado el Municipio de Guapi.*

*(...)*

*Así las cosas, es el Departamento del Cauca por disposición legal quien tiene que dar cumplimiento a la sentencia de reintegro de los docentes del municipio de Guapi.*

*(...).”*

- Resolución No. 048 del 14 de febrero de 2006, en la que el Municipio de Guapi resolvió: (Fols. 134 a 138 C. 1)

*“ARTÍCULO PRIMERO: Declarar la imposibilidad jurídica y material por parte del municipio de Guapi para dar cumplimiento, en lo referente al reintegro del docente ROMELIA GRANJA SINISTERRA, identificada con C.C. No. 25,435.410 de Guapi, en los términos de la sentencia No. 152 del 23 de marzo de 2001 proferida por el Tribunal Contencioso Administrativo Sala de Descongestión*

---

<sup>22</sup> Consejo de Estado; Sala Plena de la Sección Tercera; Sentencia del 28 de agosto de 2013; Exp. 25022; M.P. Enrique Gil Botero

*Judicial Sede Cali; teniendo en cuenta lo expuesto en la parte motiva del presente acto administrativo.”*

- Solicitud de audiencia de conciliación prejudicial de 2 de marzo de 2006, dirigida por el apoderado de la parte actora al Procurador Judicial ante el Tribunal Contencioso Administrativo del Cauca. (Fols. 16 a 17 C. 1)
- Acta de audiencia de conciliación celebrada el 29 de junio de 2006, en la que se procedió a declarar fracasada la misma, por no existir ánimo conciliatorio. (Fols. 18 a 19 C. 1)
- Fallo de tutela de 12 de octubre de 2006, proferido por el Juzgado Quinto Administrativo de Popayán, en el que se resolvió: (Fols. 32 a 38 C. 1)

“(...)

**PRIMERO:** *Tutelar los derechos de petición y al debido proceso de las señoras ROMELIA GRANJA SINISTERRA (...) vulnerados por el DEPARTAMENTO DEL CAUCA, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia*

**SEGUNDO:** *En consecuencia ordenar que el DEPARTAMENTO DEL CAUCA, en el término de las cuarenta y ocho (48) horas hábiles siguientes a la notificación de esta providencia, resuelva de fondo las solicitudes de las accionantes recibidas en junio y noviembre de 2005, y proceda a la notificación del o de los actos respectivos, en los términos de la ley.  
(...)”*

- Acuerdo de transacción y compromiso, suscrito el 4 de abril de 2009 entre el señor Gustavo Carmona Correa como apoderado de la señora Romelia Granja Sinisterra y otros y la Secretaría de Educación y Cultura de la Gobernación del Departamento del Cauca, en el que se acordó: (i) Reintegrar en propiedad a la señora Romelia Granja Sinisterra y otros en el régimen legal que ostentaba al momento de la desvinculación, (ii) efectuar el pago de la retroactividad salarial y prestacional desde el mes de septiembre de 2006 hasta el día 31 de diciembre de 2008 y del 1 de enero de 2009 hasta el día anterior a la posesión, (iii) que el apoderado Gustavo Carmona Correa desistiría de las acciones de reparación directa instauradas en contra del Departamento del Cauca. (Fols. 12 a 16 C. 2).
- Resolución No. 3266-04-2009 de 23 de abril de 2009, por la cual se reintegró a la demandante a su cargo como docente en propiedad de la planta global de cargos del Departamento del Cauca, con el fin de dar cumplimiento al fallo del 23 de marzo de 2001, proferido por la “Sala de Descongestión del Tribunal Contencioso Administrativo Sede Cali”. (Fols. 17 a 27 C. 2)
- Resoluciones Nos. 4529-06-2009 y 7038-08-2009 del 4 de junio y 21 de agosto de 2009, por las cuales se efectuó el reconocimiento y pago retroactivo de los salarios y prestaciones sociales adeudadas. (Fols. 28 a 38 C. 2)

- Oficio de 26 de mayo de 2010, suscrito por Secretario de Educación del Departamento del Cauca, en el que informa al Tribunal Contencioso Administrativo del Cauca, lo siguiente: (Fols. 10 y 11 C.2)

*“(...) Por medio del presente me permito informar a usted sobre el asunto de la referencia; Este Despacho registra en su archivo dos solicitudes realizadas por el Doctor GUSTAVO CARMONA CORREA, apoderado de la señora ROMELIA GRANJA SINISTERRA, de reintegro, pago de retroactividad salarial, prestacional e indemnización de fechas 26 de noviembre de 2008 y 18 de febrero de 2009, y una petición de reintegro de trece docentes del municipio de Guapi con oficio N° 0001094x de 13 de marzo de 2009 así:*

*1. El Departamento del Cauca, realizó con fecha de 4 de abril de 2009 un Acuerdo de Transacción y Compromiso suscrito entre el Doctor GUSTAVO CARMONA CORREA, apoderado de la señora ROMELIA GRANJA SINISTERRA, y la Doctora DEYFAN SILVA MENESES, Secretaría de Educación del Departamento.*

*2. Mediante Resolución N° 3266-04-2009, de abril 23 de 2009, se reintegro (sic) en su artículo 5° a la señora ROMELIA GRANJA SINISTERRA, como docente en propiedad en la Planta Global de cargos del Departamento del Cauca.*

*3. Que de acuerdo a las solicitudes mencionadas anteriormente le comunico que mediante Resoluciones N°. 7038-08-2009 y 4529-06-2009 la Secretaría de Educación del Departamento efectuó el reconocimiento y pago retroactivo de salarios y prestaciones sociales a ocho (8) docentes del Municipio de Guapi (C).”*

- Informe emitido el 4 de junio de 2010 por el Juzgado Promiscuo del Circuito de Guapi, sobre el proceso ejecutivo laboral propuesto por la accionante contra el Departamento del Cauca, en la que se certificó que se expidió título a favor de su apoderado por las suma de \$126.947.820 y que dicho proceso terminó por acuerdo entre las partes el 21 de junio de 2006 (Fols. 40 a 41 C. 2)
- Certificación laboral emitida el 8 de junio de 2010 por la Secretaría de Educación Departamental del Cauca, en la que manifestó que la señora Romelia Granja Sinisterra ingresó desde el día 5 de mayo de 2009 a esa entidad, desempeñando el cargo de Docente Grado 01 en propiedad (Fol. 47 C. 2)

## **5. Análisis del caso concreto**

De conformidad con los elementos materiales probatorios, se tiene acreditado que el Concejo Municipal de Guapi a través del acuerdo N. 010 de 10 de septiembre de 1997, creó 70 cargos de maestros municipales en el sector rural, en virtud de lo cual el alcalde de dicho municipio mediante Decreto 081 de 12 de septiembre de 1997 nombró en propiedad en dicho cargo a la aquí demandante.

Posteriormente, mediante sentencia de 14 de julio de 1998, el Tribunal Contencioso Administrativo del Cauca declaró no ajustado a derecho el Acuerdo No. 010 del 10 de septiembre de 1997; y en consecuencia, el Alcalde del municipio de Guapi mediante oficio del 4 de agosto de 1998, comunicó a la señora Romelia Granja Sinisterra que su relación laboral con la administración municipal había terminado, desvinculándola a partir del día 4 de agosto de 1998.

Como consecuencia de lo anterior, la actora interpuso demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra el oficio del 4 de agosto de 1998 –que la desvinculó- la que fue resuelta por el *“Tribunal Contencioso Administrativo - Sala de Descongestión - Sede Cali”* en sentencia del 23 de marzo de 2001<sup>23</sup>, en la que se dispuso declarar la nulidad del acto administrativo y ordenar al municipio de Guapi el reintegro y pago de las prestaciones sociales y laborales dejadas de percibir por la demandante desde el momento de su desvinculación hasta que se efectuará su reintegro efectivo.

En virtud de lo decidido anteriormente, la demandante comenzó a gestionar su reintegro ante el Municipio de Guapi y el Departamento del Cauca, sin embargo, el primero fue enfático en señalar que en virtud de la expedición de la Ley 715 de 2001 la obligación de reintegro se subrogó al Departamento del Cauca. Por su parte, el departamento guardó silencio ante las solicitudes efectuadas por la señora Granja Sinisterra.

Se tiene demostrado que la demandante interpuso ante el Juzgado Promiscuo del Circuito de Guapi una demanda ejecutiva laboral contra dicho municipio para que le fueran reconocidos los salarios y demás prestaciones de ley conforme lo había ordenado la sentencia No. 152 del 23 de marzo de 2001 proferida por el *“Tribunal Contencioso Administrativo - Sala de Descongestión - Sede Cali”*.

Respecto de lo anterior, se acreditó según la certificación de 4 de junio de 2010 expedida por el Secretario del Juzgado Promiscuo del Circuito de Guapi<sup>24</sup> que dicho proceso ejecutivo laboral terminó por acuerdo entre las partes y como consecuencia de ello se canceló a la señora Romelia Granja Sinisterra la suma de \$126.947.820.

Adicionalmente, el Ministerio de Educación mediante oficio No. 14731 de 28 de enero de 2006<sup>25</sup>, señaló que según lo dispuesto en la Ley 60 de 1993 derogada por la Ley 715 de 2001 *“(...) es el Departamento del Cauca por disposición legal quien tiene que dar cumplimiento a la sentencia de reintegro de los docentes del municipio de Guapi (...).”*

---

<sup>23</sup> Fol. 2 a 12 C.1.

<sup>24</sup> Fols. 40 y 41 C.2

<sup>25</sup> Fols. 23 a 24 C. 1

Por su parte, se encuentra probado que el Departamento del Cauca a fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en la sentencia del 23 de marzo de 2001 proferida por el “*Tribunal Contencioso Administrativo - Sala de Descongestión - Sede Cali*”, celebró Acuerdo de Transacción y Compromiso el día 4 de abril de 2009 con el apoderado de los educadores, entre ellos la señora Romelia Granja Sinisterra, en el que se acordó: (i) Reintegrar en propiedad a la señora Romelia Granja Sinisterra y otros en el régimen legal que ostentaba al momento de la desvinculación, (ii) efectuar el pago de la retroactividad salarial y prestacional desde el mes de septiembre de 2006<sup>26</sup> hasta el día 31 de diciembre de 2008 y del 1 de enero de 2009 hasta el día anterior a la posesión, (iii) que el apoderado Gustavo Carmona Correa desistiría de las acciones de reparación directa instauradas en contra del Departamento del Cauca.

La demandante fue reintegrada mediante Resolución No. 3266-04-2009 de 23 de abril de 2009 en el cargo de docente en propiedad de la planta global de cargos del Departamento del Cauca con el fin de dar cumplimiento al fallo del 23 de marzo de 2001, proferido por la “*Sala de Descongestión del Tribunal Contencioso Administrativo Sede Cali*”.

Igualmente, se efectuó el reconocimiento y pago retroactivo de los salarios y prestaciones sociales adeudadas mediante Resolución No. 4529-06-2009 del 4 de junio de 2009, en la cual se le canceló lo correspondiente al periodo comprendido entre el 1 de julio de 2006 hasta el 31 de julio de 2008; y en Resolución No. 7038-08-2009 del 21 de agosto de 2009, correspondiente al periodo comprendido entre el 1 de enero a 4 de mayo de 2009.

Como consecuencia de lo anterior, está demostrado que el apoderado de la demandante en escrito de 13 de agosto de 2009, solicitó al Tribunal Contencioso Administrativo del Cauca, declarar el desistimiento de la acción de reparación directa interpuesta en contra del Departamento del Cauca, únicamente; la misma fue admitida en providencia del 21 de septiembre de 2009, al considerar que se habían reunido las exigencias legales requeridas.

En este orden de ideas, la Sala observa que las obligaciones reclamadas en el *sub lite* carecen de objeto, toda vez que lo aquí se pretende ya fue reconocido por las entidades demandadas Municipio de Guapi y Departamento del Cauca, ya que se encuentra suficientemente acreditado que la señora Romelia Granja Sinisterra fue reintegrada en su cargo como docente de planta desde el año 2009, y además, le fueron cancelados los pagos retroactivos de los salarios y prestaciones sociales adeudadas hasta el momento de su reintegro.

Así las cosas, para la Sala no puede cobrarse dos veces el pago de la misma obligación, toda vez que, se reitera, la demandante fue reintegrada en su cargo y se le reconocieron los salarios y prestaciones sociales debidas, dando cumplimiento a lo ordenado en la sentencia N° 152 del

---

<sup>26</sup> Pues los meses anteriores fueron cancelados en virtud del acuerdo celebrado por el Municipio de Guapi y los educadores, en el desarrollo del proceso ejecutivo laboral llevado a cabo en el Juzgado Promiscuo del Circuito de Guapi (Folio 40-41 C.2).

23 de marzo de 2001 proferida por la “Sala de Descongestión del Tribunal Contencioso Administrativo Sede Cali” y que constituye el objeto de las pretensiones de la presente demanda.

Por otro lado, atendiendo a que se tiene como demandados al Municipio de Guapi y al Ministerio de Educación Nacional, y que el ente territorial propuso como excepción la caducidad de la acción, procederá la Sala a pronunciarse sobre la misma.

La caducidad de la acción contenciosa administrativa como instituto procesal tiene fundamento y sustento en el artículo 228 de la Constitución Política. Con base en el sustrato constitucional se determina la aplicación de los términos procesales en el ordenamiento jurídico<sup>27</sup>, buscando ante todo la protección material de los derechos y la resolución definitiva de los conflictos que surgen a diario en el complejo tejido social, garantizando el derecho de acceso a la administración de justicia dentro de los límites de su ejercicio razonable y proporcional.

Conforme a la estructuración conceptual de nuestra legislación, la figura de la caducidad de la acción es de estricto orden público y de obligatorio cumplimiento, innegociable e irrenunciable en cuanto implica el reconocimiento normativo de un término habilitador para el ejercicio de ciertas acciones judiciales.

Desde este punto de vista, la caducidad se institucionaliza como un concepto temporal, perentorio y preclusivo de orden, estabilidad, interés general y seguridad jurídica para los asociados y la administración desde la perspectiva procesal<sup>28</sup>, generando certidumbre y materializando el ejercicio razonable y proporcional que toda persona tiene para hacer valer sus derechos ante las autoridades judiciales.

---

<sup>27</sup> Corte Constitucional, SC-115 de 1998. “El fenómeno jurídico de la caducidad es la consecuencia expiración del término perentorio fijado en la ley para el ejercicio de ciertas acciones, cuando por un acto, hecho, omisión u operación administrativa por parte de una autoridad pública, se lesiona un derecho particular... “La ley establece un término para el ejercicio de las acciones contencioso administrativas (artículo 136 del CCA), de manera que al no promoverse la acción dentro del mismo, se produce la caducidad. Ello surge a causa de la inactividad de los interesados para obtener por los medios judiciales requeridos la defensa y el reconocimiento de los daños antijurídicos imputables al Estado. Dichos plazos constituyen entonces, una garantía para la seguridad jurídica y el interés general. Y es que la caducidad representa el límite dentro del cual el ciudadano debe reclamar del Estado determinado derecho; por ende, la actitud negligente de quien estuvo legitimado en la causa no puede ser objeto de protección, pues es un hecho cierto que quien, dentro de las oportunidades procesales fijadas por la ley ejerce sus derechos, no se verá expuesto a perderlos por la ocurrencia del fenómeno indicado “ (...) “No cabe duda que el legislador está facultado constitucionalmente para establecer un límite para el ejercicio de las acciones y de los recursos, tal como sucede en este caso, siempre y cuando aquel resulte razonable. “Por consiguiente, la fijación de términos de caducidad responde como se ha expresado, a la necesidad de otorgar certeza jurídica al accionante y a la comunidad en general, así como para brindarle estabilidad a las situaciones debidamente consolidadas en el tiempo, así como a los actos administrativos no impugnados dentro de las oportunidades legales”. Puede verse también: Corte Constitucional, sentencia C-565 de 2000.

<sup>28</sup> WALINE, Marcel, Droit Administratif, Sirey, Paris, pp.174 y 175. “En fin, si se dispone aún de un recurso contencioso, en principio es preferible buscar primeramente un entendimiento amigable; lo que es posible de hacer sin riesgo de que prescriba el recurso contencioso, porque el recurso administrativo, si es ejercido dentro del término señalado para el ejercicio del contencioso, interrumpe la prescripción de este”.

La caducidad en la acción de reparación se encuentra establecida en el artículo 136 del C.C.A., que en su numeral 8º dispone que la acción “*de reparación directa caducará al vencimiento del plazo de dos (2) años, contados a partir del día siguiente del acaecimiento del hecho, omisión u operación administrativa o de ocurrida la ocupación temporal o permanente del inmueble de propiedad ajena por causa de trabajo público o por cualquiera otra causa*”.

Así pues, la caducidad, a diferencia de la prescripción, no se suspende, salvo la excepción consagrada en la Ley 446 de 1998 y el artículo 21 de la Ley 640 de 2001<sup>29</sup>, y sólo se interrumpe, de acuerdo con el artículo 143 del Código Contencioso Administrativo, con la presentación de la demanda que cumpla los requisitos y formalidades previstas en el Código Contencioso Administrativo<sup>30</sup>. Tampoco admite renuncia y de encontrarse probada, debe ser declarada de oficio por el juez<sup>31</sup>.

También es importante destacar que la caducidad de la acción, por las circunstancias del caso, puede contarse a partir del día siguiente a aquél en que la persona interesada tenga conocimiento del hecho, operación, omisión u ocupación, etc.

Una vez analizado en términos generales la caducidad de la acción, es necesario revisar las pruebas anteriormente reseñadas, para así determinar si operó o no aquella figura y por ende, estudiar de fondo el asunto objeto de estudio.

La sala encuentra demostrado que el día **23 de marzo de 2001**, el “*Tribunal Contencioso Administrativo- Sala de Descongestión- Sede Cali*” profirió sentencia dentro del proceso surtido bajo la acción de nulidad y restablecimiento del derecho en donde actuaba como demandante la señora Romelia Granja Sinisterra, declarando la nulidad del acto administrativo contenido en la comunicación de 4 de agosto de 1998 – en la que se le informó a la actora que su relación laboral como docente con el municipio de Guapi había terminado-. Providencia que quedo debidamente ejecutoriada el día 3 de abril de 2001<sup>32</sup>.

Que en virtud de dicha sentencia, el Municipio de Guapi expidió la **Resolución Nº 048 de 2006 del 14 de febrero de 2006**, “*por medio de la cual se niega el reintegro de un (a) docente a la plata (sic) de personal del Municipio de Guapi, por imposibilidad jurídica y material del*

---

<sup>29</sup> **ARTICULO 21. SUSPENSION DE LA PRESCRIPCION O DE LA CADUCIDAD.** La presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial en derecho ante el conciliador suspende el término de prescripción o de caducidad, según el caso, hasta que se logre el acuerdo conciliatorio o hasta que el acta de conciliación se haya registrado en los casos en que este trámite sea exigido por la ley o hasta que se expidan las constancias a que se refiere el artículo 2o. de la presente ley o hasta que se venza el término de tres (3) meses a que se refiere el artículo anterior, lo que ocurra primero. Esta suspensión operará por una sola vez y será improrrogable”. (Subrayado fuera de texto)

<sup>30</sup> Consejo de Estado, Auto de fecha 2 de marzo de 2001, Rad. 10909, M.P. Delio Gómez Leyva.

<sup>31</sup> Consejo de Estado, Auto de fecha 26 de marzo de 2007, Rad. 33372, M.P. Ruth Stella Correa Palacio.

<sup>32</sup> En el caso concreto, la Sala observa que no reposa constancia de ejecutoria del citado fallo, razón por la cual se tendrá en cuenta para esos efectos lo contenido en el artículo 173 del C.C.A. en concordancia con el artículo 323 del C.P.C., es decir, que la sentencia cobró ejecutoria el 3 de abril de 2001.

*mismo*”, en la que se resolvió no reintegrar a la docente Romelia Granja Sinisterra, la cual fue notificada el día **23 de mayo de 2006**.

En este sentido, la Sala concluye que el termino de caducidad de la acción directa empezó a correr a partir del día **24 de mayo de 2006**, fecha en la que quedó en firme la resolución anterior, es decir, que la parte actora tenía hasta el día **27 de mayo de 2006**<sup>33</sup>, para presentar la acción de reparación directa que finalmente se interpuso el día **2 de julio de 2008**, es decir, fuera del termino establecido en el numeral 8 del artículo 136 del C.C.A.

Lo anterior, sin perjuicio de la solicitud de conciliación prejudicial elevada por la parte demandante el día 2 de marzo de 2006<sup>34</sup> ante el Procurador Judicial ante el Tribunal Contencioso Administrativo, comoquiera que el único convocado fue el Departamento del Cauca y no el Municipio de Guapi, razón por la cual no se suspendieron los términos respecto a este último demandado.

Así las cosas, para la Sala es claro que la demandante tuvo conocimiento del daño causado por la omisión de las entidades demandadas, desde el momento en que quedó en firme la Resolución N° 048 de 2006 del 14 de febrero de 2006 que negó el reintegro al cargo de docente reclamado por la señora Romelia Granja Sinisterra.

En conclusión, para esta colegiatura se encuentra claramente caducada la acción de reparación directa incoada por la parte demandante, de conformidad con la parte motiva de esta providencia.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sub-sección C, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

### **FALLA**

**PRIMERO: CONFIRMAR** la sentencia proferida por el Tribunal Contencioso Administrativo del Cauca el 18 de agosto de 2011, por las razones expuestas en este proveído.

**SEGUNDO: DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de origen una vez ejecutoriada la presente sentencia.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, CÚMPLASE**

---

<sup>33</sup> Se contabiliza hasta esta fecha, toda vez que el 24 de mayo de 2008 fue día feriado.

<sup>34</sup> Folios 16-17 C.1

**JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA**  
Presidente de la Sala

**GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE**  
Magistrado  
Aclaración de voto Cfr. AV Rad. 35796-16 #2 y #3

**JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS**  
Magistrado