

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ  
DESPACHO N° 705 MIXTO ORAL DE DESCONGESTIÓN  
AUDIENCIA INICIAL

Tunja, Diecinueve (19) de Noviembre de dos mil quince (2015).

MAGISTRADO PONENTE: Dr. FABIO IGNACIO MEJÍA BLANCO

**Expediente:** 15001 23 33 000 2013 00489 00  
**Medio de Control:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**Demandante:** TERESA VALLARES FLORIAN  
**Demandado:** DEPARTAMENTO DE BOYACÁ

---

De conformidad con lo señalado en auto de fecha 16 de octubre de 2015 el Magistrado Ponente Dr. Fabio Ignacio Mejía Blanco y su auxiliar judicial Enith Andrea Castellanos Pineda, se constituyen en audiencia pública inicial, de acuerdo con lo establecido en el artículo 180 del C.P.A.C.A, dentro del proceso de la referencia, siendo las 10:00 A.M.

**I. PARTES INTERVINIENTES**

Se encuentran presentes:

**1.1. Por la parte demandante:**

**Apoderado:** NYSTRON JAVIER RONCANCIO MUÑOZ, C.C No. 7.309.729 de Chiquinquirá, T.P. 82.772 del C.S de la J.

**1.2. Por la parte demandada:**

**Apoderada:** Claudia Milena Aguirre Chaparro, C.C. No. 23.945.188 de Aquitania, T.P.132.604 del C.S. de la J., la apoderada presento renuncia de poder obrante en el expediente y en este estado de la diligencia se acepta la renuncia de poder y se dispone comunicar a la Entidad demandada.

Advierte el Despacho en este estado de la diligencia que la demandada allega poder al apoderado (a) **CARLOS ARTURO BENITEZ CASTIBLANCO**, identificado (a)

con cédula de ciudadanía N° \_\_\_\_\_ y T.P N° 49.012 del C.S.J, por reunir los requisitos de los Artículos 74 y s.s del CGP y Art. 160 del CPACA se acepta y se reconoce personería jurídica.

### **1.3 Ministerio Público:**

Doctora. Mercedes Alfonso Aponte Procuradora Judicial No.121 II Administrativa de Tunja delegada para el asunto.

Constituidos en audiencia, se recuerda a las partes que el propósito de la misma es proveer el saneamiento del proceso, fijar el litigio, llegar a una posible conciliación, resolver las medidas cautelares, las excepciones previas, decretar pruebas y si se dan los presupuestos legales, poner fin al proceso de conformidad con el artículo 180 del C.P.A.C.A.

## **II. SANEAMIENTO Num 5° Art. 180 C.P.A.C.A.**

El despacho pone en conocimiento de las partes que se han revisado las actuaciones surtidas en el proceso y no observa vicio procesal que genere nulidad. Sin embargo, examinando la demanda, se advierte un aspecto que amerita saneamiento.

Se demanda como pretensión principal el acto administrativo mediante el cual se niega el pago de la indemnización moratoria por el pago extemporáneo de las cesantías y en consecuencia se condene a la accionada al pago de la sanción moratoria por el no pago oportuno de las cesantías de conformidad con la Ley 244 de 1995, que dichas sumas sean liquidadas conforme a lo señalado en el artículo 187 del CPACA, que se cumpla la sentencia en los términos de los artículos 192 y 195 de la misma normatividad, adicional a esto, señala como pretensión subsidiaria la siguiente: *“Se condene al Departamento de Boyacá a reconocer y pagar a favor de la actora, en el evento en que se encuentre probado y decida, que el régimen de cesantías es diferente al consagrado en la Ley 244 de 1995, es decir, que no es el régimen retroactivo, la sanción moratoria contemplada en la Ley 50 de 1990 concordante con el Decreto 1582 de 1998, por el pago tardío de las cesantías”.*

De lo expuesto, este despacho señala que la pretensión subsidiaria le resta claridad a lo solicitado, ya que al examinar el contenido de la demanda no se encuentra fundamentación alguna de la misma, además del acto administrativo atacado, se determina con claridad que la sanción moratoria a la que, en dado caso, habría lugar es la señalada en la **Ley 244 de 1995**, despejando toda duda al respecto de la normatividad aplicable al caso, por tanto, sería suficiente contar con lo señalado en la pretensión principal.

Por tanto, considera este Despacho que debe excluirse la pretensión subsidiaria del debate procesal, tal y como se ha considerado en otras oportunidades, por esta misma Corporación, en procesos similares<sup>1</sup>.

De lo anterior, se pregunta a las partes si están de acuerdo con lo expuesto por el despacho y de esta manera ir saneando el proceso, quedando notificadas en estrado.

Parte demandante: Manifestó sin objeción

Parte demandada: Sin objeción

Min. Público: De acuerdo con la decisión

Por lo demás, el despacho no advierte vicio alguno que amerite el saneamiento de lo actuado hasta el momento. Se interrogó a las partes para que manifestaran si advertían vicio alguno que debiera ser subsanado.

Parte demandante: Sin ninguna observación. **(Minuto 10;18)**

Parte demandada: Sin ninguna observación.

Ministerio Público: Sin ninguna observación.

### **III. DECISIÓN SOBRE EXCEPCIONES PREVIAS Num 6º Art. 180 C.P.A.C.A.**

El despacho advierte que la entidad demandada propone las siguientes excepciones como perentorias, de mérito o fondo (fls.171- 178):

1. Caducidad de la acción respecto de los actos administrativos cuya nulidad se pretende.
2. Falta de causa legal para iniciar la acción.
3. Indebida acumulación de pretensiones.
4. El oficio objeto de impugnación no constituye propiamente un acto administrativo.
5. Falta de legitimación en la causa por pasiva – requisito de procedibilidad.
6. Buena fe.
7. Inexistencia de la obligación.
8. prescripción de la acción.

De las anteriores, en esta etapa sólo se atenderán las que de acuerdo con el artículo 180, numeral 6 del CPACA, son previas, esto es:

1. **Caducidad de la Acción**, la demandada la plantea **señalando** que el acto administrativo atacado quedó en firme desde la fecha de la notificación, esto es, el 14 de enero de 2013, porque no se agotó la vía gubernativa y que una vez se hace el reconocimiento de las prestaciones sociales entre las que se encuentra las cesantías, el **demandante sólo tenía 4 meses contados a partir de esa fecha, para controvertir la legalidad de ese acto administrativo**. Sumado a

<sup>1</sup> Exp. 2013- 00479-00. ; 2013-00496-00; Audiencia Inicial adelantada por la H. M. Clara Elisa Cifuentes Ortiz.

esto manifiesta que el acto administrativo que hoy se demanda no resolvió el asunto de manera definitiva y que con la nueva petición, lo que pretende el actor es revivir términos para acudir a esta jurisdicción.

Al respecto, este despacho, desestimara la excepción por lo siguiente:

En primer lugar, en el presente caso no se demanda la legalidad del acto administrativo que reconoció la totalidad de las prestaciones sociales, **sino que, se demanda el oficio mediante el cual se negó efectivamente el reconocimiento de la sanción moratoria en el pago de las cesantías.**

En segundo lugar, se debe reseñar, que si bien, si existió ese acto de liquidación de prestaciones sociales, no es menos cierto, que posteriormente se presentó la solicitud de pago de la sanción moratoria por el pago extemporáneo de cesantías, de manera que, ese pago de sanción moratoria sería autónomo e independiente del acto mismo del reconocimiento de las cesantías, por tanto, no se puede hablar de revivir términos, ya que, se reitera, la situación sería diferente si en la demanda se estuviera pidiendo la revisión de la liquidación de las cesantías, pero, **lo que se pide en esta ocasión es el reconocimiento de la sanción moratoria.**

Entonces, el acto administrativo que negó la sanción, hoy demandado, se notificó el 14 de enero de 2013 (fl.25), la solicitud de conciliación fue presentada el 30 de abril de 2013, la audiencia se realizó el 31 de mayo de 2013, por tanto, el lapso comprendido entre la presentación de solicitud de conciliación y cuando se declaró fallida, se suspende como bien es sabido, en esta medida, el termino de caducidad vencía el 14 de junio de 2013 y como la demanda se presentó el 13 de junio de 2013, se concluye que la demanda se presentó dentro del término legal. **Por lo tanto no hay lugar a declarar probada la excepción.**

**2. Indebida acumulación de pretensiones,** en resumen expresa que la demanda pretende bajo una misma cuerda un juicio de nulidad objetiva y un juicio de nulidad del acto acusado.

El despacho no encuentra razón para hablar de una nulidad objetiva separada de la del oficio atacado, toda vez que, en la demanda no se pretende acumular pretensiones diferentes a las implícitas del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, constituidas por la declaratoria de nulidad de un acto administrativo y el consecuente restablecimiento del derecho, dado el carácter particular y concreto del acto acusado, y las evidentes consecuencias económicas que otorgaría el que le sea reconocido su derecho a la indemnización moratoria por pago extemporáneo de sus cesantías, **por tanto considera el despacho que no hay lugar a declararla.**

**3. Oficio objeto de la impugnación no constituye propiamente un acto administrativo:** La parte demandada considera que el acto acusado, no decide de fondo la petición de la demandante, ni produce efecto jurídico alguno, es decir que no se trata de un acto definitivo sino de uno de mero

trámite, para sustentar su argumento cita la sentencia de 22 de enero de 2009 proferida por esta Corporación dentro del expediente 15000-2331-002-2005-00434-00 M.P. Jorge Eliécer Fandiño Gallo, en la que se declaró dicha excepción señalando que se trata de un caso similar.

En primer lugar, se refiere el Despacho a que la sentencia citada corresponde a un caso totalmente diferente al que aquí se discute, toda vez, que en aquella ocasión la petición elevada en sede administrativa y la consecuente respuesta de la entidad demandada se referían a una simple información.

De acuerdo con lo estipulado en el artículo 43 del CPACA los actos definitivos son aquellos *“que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación”*.

En el *sub exámine* encontramos que el 19 de diciembre de 2012 la demandante solicitó al Departamento de Boyacá que reconociera y pagara la sanción moratoria por pago extemporáneo de cesantías conforme a la Ley 244 de 1995 (fls.26).

Provocándose así el pronunciamiento de la Administración Departamental que a través de Oficio de 11 de enero de 2013 resolvió (fl.24):

*“Dando respuesta a la solicitud contenida en la petición de la referencia, comedidamente me permito manifestarle que no es posible acceder a su petición en el sentido de reconocer y pagar a la Señora Teresa Vallares Florian la sanción por pago extemporáneo de las cesantías...”*

Procediendo a manifestar las razones por las que no accedía a la solicitud.

Así las cosas, el derecho de petición que inició la actuación administrativa fue preciso en su pretensión y el Departamento de Boyacá de manera expresa lo decidió de manera desfavorable, siendo el Oficio de 11 de enero de 2013 un acto administrativo definitivo que puso fin a la misma, **en consecuencia no se declara probada.**

#### **4. Falta de legitimación en la causa por pasiva – Requisito de Procedibilidad**

La demandada manifiesta que en este caso el empleador era el Hospital San Salvador de Chiquinquirá y no el Departamento de Boyacá, además que la Justicia ordinaria laboral se pronunció sobre la inexistencia del vínculo laboral entre el Departamento de Boyacá y el actor, en consecuencia el Departamento no sería el llamado a responder en este caso.

Al respecto, es de señalar que un acto administrativo atacado es una manifestación de la administración que crea, modifica o extingue una situación jurídica y para este caso no queda duda que el acto aquí demandado negó el pago de la sanción moratoria por pago tardío de las cesantías, actuación que puso fin a una actuación que presentara la parte demandante al punto de agotar la vía gubernativa, sumado

a esto, tampoco hay duda que el acto atacado fue proferido por la entidad aquí demandada y por ende la legalidad del acto acusado corresponde a la entidad llamada dentro de este proceso.

Además, en el caso concreto no se está discutiendo si existía o no relación laboral entre la demandada y el demandante. Razones por las cuales se desestima esta excepción.

5. **Prescripción extintiva del medio de control**, este despacho, considera que hablar de la misma implica el análisis del derecho pretendido y sólo al estudiar de fondo el caso concreto se puede determinar si hay lugar al derecho mismo y de esta manera estudiar si éste prescribió o no. En este orden de ideas se advierte que esta será caso de estudio con el fondo del asunto.

De la anterior **decisión se notifica a las partes en estrados**. Y se pone a consideración de las partes

Parte demandante: sin objeción (minuto20;00)

Parte demandada: Ninguna objeción – sin recursos.

Ministerio Público: Sin objeciones al respecto

#### V. FIJACIÓN DEL LITIGIO Num 7º Art. 180 C.P.A.C.A.

Visto el texto de la demanda y su contestación, se encuentra hay acuerdo en los siguientes hechos:

1. El 1 de enero de 1986 la demandante fue vinculada al servicio del Hospital San Salvador de Chiquinquirá.
2. El Departamento de Boyacá a través del Decreto No. 1370 de 19 de noviembre de 2004, la desvinculó junto a otros empleados públicos que venían laborando en el Hospital San Salvador de Chiquinquirá.
3. Mediante Resolución No. 0216 de 25 de mayo de 2005, se reconocieron y liquidaron los salarios y prestaciones sociales que se le adeudaban a 21 de noviembre de 2004 por un valor neto de \$30.464.193, de lo cual \$14.495.892, correspondieron a las cesantías definitivas.

Atendiendo el orden cronológico de lo acontecido, el Despacho considera importante incorporar el siguiente hecho que resulta evidente de los antecedentes administrativos aportados al expediente:

Por Resolución No. 0000604 de 19 de noviembre de 2009 se reconoció y ordenó el pago de \$1.097.941, como reajuste de las cesantías teniendo en cuenta el incremento salarial decretado por el Gobierno Nacional para el año 2004, toda

vez, que habían sido reconocidas a través de la Resolución No.0216 de 21 de abril de 2005 con base en la asignación salarial correspondiente al año 2003.

Continuando con los demás hechos aceptados expresamente por las partes, tenemos que:

4. La demandante elevó derecho de petición el 19 de diciembre de 2012 solicitando el reconocimiento y pago de la sanción por pago extemporáneo de las cesantías
5. Mediante Oficio del 11 de enero de 2013 el Departamento de Boyacá resolvió negativamente dicha petición.

Esos son los hechos relevantes en que el Despacho encontró acuerdo entre las partes.

Ahora, existe un hecho en la demanda sobre el que el Despacho advierte no existe aún claridad, y es el manifestado en el numeral 9, atinente a que el pago del reajuste de las cesantías señalado en la Resolución 0000604 de 19 de noviembre de 2009 ya que señala que se hizo efectivo tan sólo hasta el día 23 de noviembre de 2009, y, con la corrección de la demanda la parte actora allegó un extracto bancario en el que se indica haber recibido tal pago pero el 23 de diciembre de 2009 (fl. 79). Al efecto se observa que la parte actora solicitó para la etapa de decreto de pruebas que se requiera certificación a la dependencia encargada del Departamento de Boyacá sobre la fecha exacta de su pago. Por lo que, sobre este hecho el Despacho se atenderá a lo que resulte probado al interior del proceso no pudiéndolo dar por aceptado por las partes en este momento procesal.

Realizadas las anteriores consideraciones, se le concede el uso de la palabra a las partes y al Ministerio Público para que se manifiesten al respecto.

PARTE DEMANDANTE: Sin objeción (Minuto: 24:23)

PARTE DEMANDADA: Sin objeción.

MINISTERIO PÚBLICO: Sin objeción.

Examinadas la demanda y la contestación de la demanda encuentra el Despacho los siguientes planteamientos de desacuerdo, relevantes a las pretensiones de la demanda, y que pueden sintetizar de la siguiente forma:

**Tesis demandante:** Debe condenarse al Departamento de Boyacá a reconocer y pagar la sanción moratoria por pago extemporáneo de las cesantías conforme a la Ley 244 de 1995, ya que el mismo acto de reconocimiento indicaba que existía la apropiación presupuestal y los recursos necesarios para su pago.

**Tesis demandada:** No hay lugar a acceder a las pretensiones de la demanda, ya que el acto administrativo de reconocimiento de las cesantías dejó claro que su pago dependía del giro de los recursos del Convenio de Concurrencia suscrito entre la Nación-Ministerio de Hacienda, el Municipio de Chiquinquirá y el Departamento de Boyacá, así como del Convenio de Desempeño para la Reorganización, Rediseño y Modernización de las Redes de Prestación de Servicios de Salud suscrito entre el Departamento de Boyacá y el Ministerio de la Protección Social, por lo que, la entidad no incurrió en mora.

Con fundamento en lo anterior, el despacho **fija el litigio** en los siguientes términos:

- ✓ Si el Departamento de Boyacá incurrió en mora por pago extemporáneo de las cesantías reconocidas a la demandante conforme a la Ley 244 de 1995, o si por el contrario no incurrió en mora, porque era procedente que se condicionara el pago de las cesantías de la demandante hasta el momento en que se giraran los recursos del Convenio de Concurrencia suscrito entre la Nación-Ministerio de Hacienda, el Municipio de Chiquinquirá y el Departamento de Boyacá, así como del Convenio de Desempeño para la Reorganización, Rediseño y Modernización de las Redes de Prestación de Servicios de Salud suscrito entre el Departamento de Boyacá y el Ministerio de la Protección Social.
- ✓ Si operó el fenómeno de la prescripción total o parcial sobre el derecho reclamado.

**Las partes quedan notificadas en estrado.**

- Parte demandante: Sin objeción
- Parte demandada: De acuerdo la fijación del litigio
- Ministerio público: Conforme con la fijación

#### **VI. POSIBILIDAD DE CONCILIACIÓN Num 8º Art. 180 C.P.A.C.A.**

El magistrado ponente interroga a las partes sobre la posibilidad de conciliar sus diferencias; concede el uso de la palabra, en primer lugar, a la entidad demandada a la que también interroga sobre si el asunto fue sometido a la aprobación del Comité de Conciliación. (Minuto 28;10). La parte demandada refiere (Minuto 25;45) donde la decisión del comité de conciliación de la Entidad es no conciliar, aportando la certificación en un (1) folio.

Se deja constancia que se anexara al expediente la correspondiente certificación.

Ante la falta de ánimo conciliatorio por la parte demandada se da por agotada esta etapa de la audiencia, lo que no obsta para que en cualquier momento las partes presenten las fórmulas de arreglo que den culminación al litigio, las cuales deben contar, como se señaló, con el concepto del Comité de Conciliación.

## VII. MEDIDAS CAUTELARES Num 9º Art. 180 C.P.A.C.A.

No está pendiente ninguna por decretar o resolver, teniendo en cuenta que no se presentaron.

Las partes quedan notificadas en estrado.

- Parte demandante: Conforme con la decisión (Minuto 30;34)
- Parte demandada: Conforme con la decisión
- Ministerio Público: Conforme con la decisión

Teniendo en cuenta la fijación del litigio y el análisis de las pruebas aportadas por las partes de conformidad con el numeral 10º del art.180 del C.P.A.C.A, se procede al

## VIII. DECRETO DE PRUEBAS Num. 10º Art. 180 C.P.A.C.A.

### 1. Parte demandante:

**7.1.1 Aportadas:** Con el valor probatorio que les confiere la Ley, téngase como pruebas documentales las aportadas por la parte demandante.

**7.1.2 Oficiar** a la Tesorería del Departamento de Boyacá para que certifique las fechas en que efectuó el pago de las cesantías reconocidas en las Resoluciones Nos. 0216 de 21 de abril de 2005 y 0000604 de 19 de noviembre de 2009 a favor de la Señora Teresa vallares Florian.

**7.1.3 Se deniega las siguientes pruebas, en atención a que ya fueron aportadas al proceso:**

**7.1.3.1** Copia auténtica de la hoja de vida de la demandante (se hace claridad ya fue allegada por la parte demandada) así como de las Resoluciones No. 0216 de 21 de abril de 2005, 0268 de 3 de junio de 2005, y 0000604 de 19 de noviembre de 2009 (aportadas por las partes).

**7.1.4** No se tendrá como prueba el concepto emitido por la Sala de Consulta y Servicio Civil del H. Consejo de Estado No. 1585 de 23 de julio de 2004, por inconducente, pues, no se trata de un medio probatorio aceptado por la Ley, ni que conduzca a tener certeza del supuesto fáctico relevante que interesa a este proceso.

**7.1.5** Se deniegan las pruebas tendientes a recaudar las copias auténticas de los Decretos Departamentales 1370 de 19 de noviembre de 2004 y 1468 de 14 de diciembre de 2004, por inconducentes, pues, no son relevantes para el caso aquí debatido, ceñido únicamente al reconocimiento de la sanción moratoria por pago extemporáneo de las cesantías.

## **7.2 Parte demandada**

**Aportadas:** Con el valor probatorio que la Ley les confiere, téngase como pruebas de carácter documental las aportadas con la contestación de la demanda.

## **7.3 De oficio:**

Se requiere al Departamento de Boyacá para que conforme a los archivos que reposan en sus dependencias, allegue dentro de los quince (15) días siguientes, los siguientes documentos:

**7.3.1** Copia auténtica del Convenio de Concurrencia suscrito entre la Nación-Ministerio de Hacienda, el Municipio de Chiquinquirá y el Departamento de Boyacá.

**7.3.2** Certificación de las fechas precisas en las que el Departamento de Boyacá recibió los giros de recursos provenientes del mencionado Convenio de Concurrencia suscrito entre la Nación-Ministerio de Hacienda, el Municipio de Chiquinquirá y el Departamento de Boyacá, y del Convenio de Desempeño para la Reorganización, Rediseño y Modernización de las Redes de Prestación de Servicios de Salud suscrito entre el Departamento de Boyacá y el Ministerio de la Protección Social.

**7.3.3** Certificación de las fechas exactas en que se suscribieron tales Convenios.

Para el recaudo de las pruebas decretadas de oficio por el Despacho, así como la atinente a obtener certificación de la Tesorería del Departamento de Boyacá de las fechas de pago exactas de las cesantías, se requiere especialmente la colaboración del apoderado del Departamento de Boyacá para lo cual contará con un plazo de 15 días.

## **LAS PARTES QUEDAN NOTIFICADAS EN ESTRADO.**

Se interroga las partes sobre las pruebas decretadas:

- Parte demandante: Manifiesta (Minuto 35;20)
- Parte demandada: Sin Objeción
- Ministerio Público: Sin observaciones

## **AUDIENCIA DE PRUEBAS**

Se fija fecha para audiencia de pruebas el día Martes diecinueve (19) de Enero de dos mil dieciséis (2016) a las nueve y treinta de la mañana (9:30 a.m) con el fin de practicar todas aquéllas que fueron solicitadas y decretadas, instando a las partes a su obligatoria comparecencia para lograr el pronto y eficiente recaudo probatorio ordenado en esta audiencia. Se indicó que si en esa oportunidad no es posible el recaudo probatorio se utilizarán los días subsiguientes para tal fin.

### X. CONTROL DE LEGALIDAD

De conformidad con el artículo 207 del C.P.A.C.A., observa el despacho que se cumplieron todas las etapas de la audiencia inicial, sin que advierta vicio alguno que acarree nulidad.

Parte demandante: Sin Objeción (Minuto: 37;08)

Parte demandada: Sin objeción

Ministerio Público: Se adelantó conforme y no observa irregularidades

### IX. CONSTANCIAS

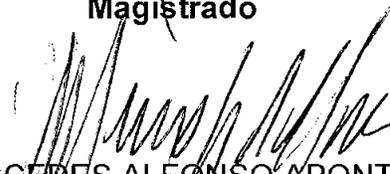
Antes de finalizar, se verificó que quedara debidamente grabado el audio y video que integran la presente acta.

No siendo otro el objeto de esta audiencia, siendo las diez y treinta y cinco (10:30 a.m). del 19 de Noviembre de 2015, se da por terminada y se firma por quienes intervinieron en la misma.

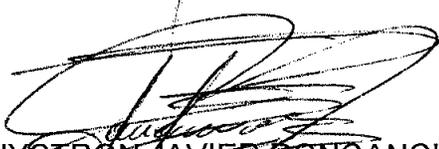
**Notifíquese y cúmplase,**

  
FABIO IGNACIO MEJIA BLANCO

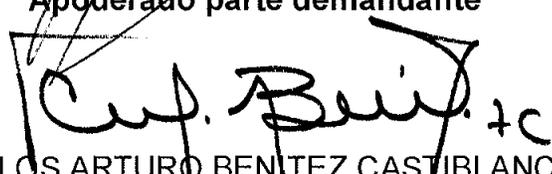
**Magistrado**

  
MERCEDES ALFONSO APONTE

**Procuradora 121 Judicial II Administrativa de Tunja**

  
NYSTRON JAVIER RONCANCIO MUÑOZ

**Apoderado parte demandante**

  
CARLOS ARTURO BENITEZ CASTIBLANCO

**Apoderado Parte demandada**

  
ENITH ANDREA CASTELLANOS PINEDA

**Auxiliar Judicial**

(Las anteriores firmas hacen parte del proceso radicado No. 15001 23 33 000 2013 00489 00)