

ACTO QUE DECIDE RECURSO – Debe demandarse junto con el acto definitivo recurrido / INDIVIDUALIZACION DEL ACTO ACUSADO – Es requisito para formular la demanda ante la jurisdicción contencioso Administrativa / ACTO DEFINITIVO – Se debe demandar junto con éste, los actos que lo modifiquen o confirmen / INEPTITUD DE LA DEMANDA – Se presenta al no demandar todos los actos de manifestación de voluntad de la administración

De acuerdo con lo señalado también debió ser demandada la Resolución No 0204 de 2000 porque mediante ella se resolvió uno de los recursos de la vía gubernativa, el de reposición, interpuesto contra el oficio DESAJ 000272 de 2000. La Sala no comparte el argumento expresado por el apelante de que como el recurso de reposición no es obligatorio para agotar la vía gubernativa, sino optativo, el acto que desató el mismo no tenía por qué acusarse. Si bien la razón esgrimida resulta válida en cuanto a la figura del agotamiento de la vía gubernativa no ocurre lo mismo cuando se trata de individualizar el acto acusado con el fin de formular la respectiva demanda ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. En esta, como se señaló, se hace necesario demandar los distintos actos que modificaron o confirmaron el acto definitivo. Su razón de ser estriba en que el cuestionamiento se dirige contra la totalidad de la manifestación de voluntad de la administración. Esta no puede ser segmentada, como lo pretende el demandante, solicitando que, en su caso, se admita como válida una acusación parcial del pronunciamiento de la administración. En consecuencia, la circunstancia de que el actor no haya impugnado la totalidad del acto torna en inepta la demanda y ello impide efectuar un pronunciamiento de fondo.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION SEGUNDA

SUBSECCION “B”

Consejero ponente: JESUS MARIA LEMOS BUSTAMANTE

Bogotá D.C., dos (2) de febrero de dos mil seis (2006).-

Radicación número: 15001-23-31-000-2000-02392-01(870-05)

Actor: MANUEL GONZALO VARGAS VARGAS

Demandado: CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA, DIRECCION EJECUTIVA DE ADMINISTRACION JUDICIAL

AUTORIDADES NACIONALES.-

Decide la Sala la apelación interpuesta por la parte actora contra la sentencia de 24 de junio de 2004, mediante la cual el Tribunal Administrativo de Boyacá se declaró inhibido para pronunciarse sobre las súplicas de la demanda formulada por Manuel Gonzalo Vargas Vargas contra la Nación, Consejo Superior de la Judicatura, Dirección Ejecutiva de Administración Judicial.

### 1. La demanda

Mediante apoderado Manuel Gonzalo Vargas Vargas presentó el 29 de septiembre de 2000, ante

el Tribunal Administrativo de Boyacá, demanda encaminada a obtener la nulidad del acto administrativo complejo integrado por el oficio No DESAJ 000272 de 13 de enero de 2000, proferido por la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Tunja, y la Resolución No 0869 de 12 de mayo de 2000, emanada de la Dirección Ejecutiva Nacional de Administración Judicial, por las cuales se le negó el reconocimiento y pago de la remuneración mensual, conforme a lo ordenado en los decretos 104 y 106 de 1994; 43 y 47 de 1995; 34 y 36 de 1996; 47 y 76 de 1997; 64 y 65 de 1998, y 43 y 44 de 1999.

Como consecuencia de lo anterior solicitó condenar a la entidad accionada a reconocerle y pagarle la diferencia salarial entre lo que pagó a partir del 1 de enero de 1994, como remuneración, y lo que legalmente le corresponde como remuneración mensual, con los correspondientes incrementos en las prima de navidad, servicios, vacaciones y bonificación hasta que se produzca el pago con los incrementos que sean ordenados, mientras dure el proceso, y los causados, así:

- El valor de \$30.372.00 dejado de pagar mensualmente desde el 1 de enero de 1994.
- La suma mensual no pagada desde el 1 de enero de 1995, que fue de \$113.838.00.
- La cantidad que, mes a mes, no se le pagó desde el 1 de enero de 1996, que fue de \$118.983.00.
- La suma mensual no pagada desde el 1 de enero hasta el 31 de diciembre de 1997, que fue de \$70.668.00.
- Lo dejado de pagar desde el 1 de enero de 1998, que fue la suma mensual de \$53.838.00.
- Desde el 1 de enero de 1999 se le dejó de pagar mensualmente la cantidad de \$180.338.00.

Pidió, además, el pago de la indexación sobre las sumas dejadas de percibir por concepto de remuneración mensual, prima de navidad, prima de servicios, vacaciones, prima de vacaciones y bonificación, desde el momento en que se dejaron de pagar hasta el día que se produzca el pago de las sumas causadas; que conforme a los incrementos a reconocer en la sentencia se incluyan porcentualmente los aportes correspondientes a cesantía y pensión; se dé estricto cumplimiento a los decretos expedidos por el Gobierno Nacional, con base en el artículo 14, parágrafo, de la Ley 4 de 1992 y se dé cumplimiento a la sentencia en los términos de los artículos 176 y siguientes del C.C.A. (Fls. 72 a 88)

Como fundamento de sus pretensiones adujo los siguientes hechos:

Desde hace 30 años el demandante se encuentra vinculado a la Rama Judicial.

En 1993 optó por el régimen ordinario o anterior al régimen u opción de remuneración de salarios presentado por el Gobierno Nacional.

Actualmente el actor ocupa el cargo de Secretario, Grado 10, en el Juzgado Civil del Circuito de Garagoa.

En virtud del Régimen Salarial Ordinario se expidió el Decreto 51 de 1993, que estableció el básico mensual para quienes no se acogieron al nuevo régimen salarial. De igual forma el Decreto 57 de ese mismo año, en su artículo 17, reconoció, en beneficio de los pertenecientes al régimen ordinario, un 2.5% como incremento adicional sobre la asignación básica que se percibía a 31 de diciembre de 1992, guardando la proporcionalidad y equidad con los empleados

y funcionarios que continuaron bajo este régimen, acorde con el artículo 4 de la Ley 4 de 1992.

Para el año 1993 la Pagaduría de la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Tunja efectuó, en forma correcta, el pago de la remuneración decretada y ordenada.

A partir del 1 de enero de 1994, hasta la fecha, la Pagaduría de la Administración Judicial no ha dado aplicación estricta al reconocimiento y pago del total de la remuneración debida, según todos los factores que la conforman a 31 de diciembre de cada año anterior, y, en razón de ello, no se han pagado los incrementos ordenados en los decretos 104 y 106 de 1994; 43 y 47 de 1995; 34 y 36 de 1996; 47 y 76 de 1997; 64 y 65 de 1998; 43 y 44 de 1999; 2739 y 2740 de 2000, los cuales son aplicables al Régimen Optativo u Obligatorio y Ordinario.

La errada aplicación de las normas sobre remuneración, por no incluir todos los conceptos señalados y discriminados, trajo consigo la incorrecta liquidación y pago incompleto del salario, primas de navidad, servicios, vacaciones y bonificación y, posteriormente, las mismas consecuencias sobre las cesantías e intereses.

Por escrito de 3 de diciembre de 1999 el actor reclamó su derecho al reajuste salarial dejado de pagar. Su petición fue resuelta por el oficio No 000272 de 13 de enero de 2000, que negó los derechos reclamados; el demandante presentó recurso de apelación contra el oficio anterior el cual confirmó en todas y cada una de sus partes la decisión.

## 2. Normas violadas

El actor considera violadas las siguientes normas: de la Constitución Política, los artículos 1, 2, 5, 6, 13, 25, 29 y 53; de la Ley 4 de 1992, el artículo 14; del Decreto 809 de 1977, los artículos 1, 3 y 5; los artículos 4 de los Decretos 104 de 1994, 47 de 1995, 34 de 1996, 47 de 1997, 65 de 1998, 43 de 1999 y 2739 de 2000; los párrafos de los artículo 4 del Decreto 106 de 1994, 5 del Decreto 43 de 1995, 4 del Decreto 36 de 1996, 4 del Decreto 76 de 1997, 4 del Decreto 64 de 1998, 4 del Decreto 44 de 1999, 4 del Decreto 2740 de 2000 y los decretos que para este régimen correspondan al 2001.

## 3. Sentencia impugnada

El Tribunal Administrativo de Boyacá, en sentencia de 24 de junio de 2004, se declaró inhibido para fallar por ineptitud de la demanda bajo los siguientes argumentos: (Fls. 215 a 221)

La actora presentó, el 9 de diciembre de 1999, petición encaminada a que se le reconozcan sus diferencias salariales y prestacionales, a partir de 1994; la anterior petición fue respondida mediante oficio DESAJ 000272 de 13 de enero de 2000 de la Dirección Seccional de Tunja; notificada la anterior respuesta, el actor interpuso “recurso de reposición y en subsidio apelación”. Mediante la Resolución No 0204 de 17 de marzo de 2000 la Dirección Ejecutiva Seccional resolvió el recurso de reposición, confirmando la decisión anterior, y concedió el de apelación; el recurso de apelación fue resultado por la Resolución No 0869 de 12 de mayo de 2000.

El Tribunal observó que el demandante no demandó la Resolución No.0204 del 17 de marzo de 2000, que decidió el recurso de reposición interpuesto contra el oficio DESAJ 000272. El artículo 138 del C.C.A dispone: “...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...”.

La Resolución No.0204 del 17 de marzo de 2000 fue parte integrante de la vía gubernativa porque confirmó la decisión inicial, lo que implica que su nulidad debía demandarse; como no fue así, la demanda se torna inepta por indebida individualización del acto.

#### 4. Recurso de apelación

El demandante, mediante escrito de 12 de julio de 2004, interpuso recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia, por las siguientes razones (Fls. 224 y 225)

Si bien el artículo 138 del C.C.A contempla la individualización de las pretensiones no es menos cierto que para el presente caso el recurso de reposición, incoado por el actor contra el acto administrativo definitivo contenido en el oficio DESAJ 000272 de 13 de enero de 2000, podía o no formularse puesto que no es un requisito sine qua non para agotar la vía gubernativa, este es un recurso optativo o, mejor, facultativo de la parte, de tal manera que apenas si puede interpretarse como un acto de trámite no exigible como obligatorio en ningún caso, excepto cuando se va a incoar el recurso de queja.

#### Consideraciones de la Sala

##### 5.1. El problema jurídico por resolver

Consiste en determinar si debe decretarse la nulidad del oficio DESAJ No.000272 de 13 de enero de 2000, proferido por la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Tunja, y de la Resolución No.0869 de 12 de mayo de 2000, emanada de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, Consejo Superior de la Judicatura, por los cuales se le negó al actor el reconocimiento y pago de la remuneración mensual conforme a lo ordenado en los decretos 104 y 106 de 1994; 43 y 47 de 1995; 34 y 36 de 1996; 47 y 76 de 1997; 64 y 65 de 1998, y 43 y 44 de 1999.

##### 5.2 Hechos probados

El actor ocupa el cargo de Secretario, Grado 10, del Juzgado Civil del Circuito de Garagoa. (Fls. 25 a 31)

Mediante petición de 3 de diciembre de 1999 reclamó el pago de los faltantes salariales y prestacionales que se le adeudan. (Fls. 2 a 5)

La Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Tunja, por medio del oficio DESAJ 000272 de 13 de enero de 2000, dio repuesta a la petición negando los derechos reclamados por el demandante (Fls. 7 y 8)

El libelista interpuso recurso de reposición y en subsidio apelación contra el anterior oficio, los cuales se resolvieron confirmando en todas y cada una de sus partes la decisión inicial. El recurso de reposición se resolvió mediante la Resolución No.024 de 2000 y el de apelación por la Resolución No.0869 de 12 de mayo de 2000, proveniente de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial. (Fls. 9 a 23)

##### 5.3. Análisis del caso

En escrito de 19 de enero de 2000 el actor interpuso recurso de reposición y, en subsidio, de apelación contra la respuesta dada por la Dirección Seccional de Administración Judicial de Tunja mediante el oficio DESAJ 000272 de 13 de enero de 2000. (Fls. 9 a 15)

La Dirección Seccional de Administración de Tunja, por medio de la Resolución No 0204 de 2000 de 17 de marzo de 2000, confirmó en todas y cada una de sus partes la decisión contenida en el oficio DESAJ 000272 de 13 de enero de 2000; así mismo, la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, al resolver el recurso de apelación contra la anterior decisión, confirmó también la decisión inicial, mediante Resolución No.0869 de 12 de mayo de 2000.

El demandante, en el libelo introductorio, sólo demandó la nulidad del oficio DESAJ 000272 de 13 de enero de 2000 y de la Resolución No 0869 de 12 de mayo de 2000, pero no demandó la nulidad de la Resolución No 0204 de 2000 de 17 de marzo de 2000, la cual resolvió el recurso de reposición interpuesto por el actor.

El artículo 138, inciso 3, del C.C.A. dispone:

Artículo 138, Modificado por el Decreto 2304 de 1989, artículo 24. Cuando se demande la nulidad del acto se le debe individualizar con toda precisión.

(...)

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. (...).

(...).”.

La ley exige la individualización de todos los actos que modificaron o confirmaron el acto definitivo, salvo que este haya sido revocado, lo cual resulta sustancial puesto que estos son actos que resolvieron una situación jurídica determinada, además de que gozan de presunción de legalidad, lo cual significa que dichos actos seguirán surtiendo efecto hasta que sean declarados nulos por la administración.

Sobre el particular ha señalado doctrina reconocida :

“4°. Individualización del acto acusado y de las pretensiones.

En relación con el punto aquí tratado (lo que se demanda) debe tenerse una idea clara en cuanto a las individualizaciones aludidas, ya que el art. 138 del c.c.a. hace algunas precisiones y exigencias a este respecto. Así, en los contenciosos de anulación y de restablecimiento deberá individualizarse con toda precisión el acto que se pretende sea declarado nulo.

La individualización del acto no ofrece dificultades en la mayoría de los casos, pero cuando se trate de un acto que fue objeto de recursos debe impugnarse como una unidad; y por ende, no puede omitirse ninguno de sus extremos.

Aunque durante la vigencia del artículo 138 del c.c.a. no se logró acuerdo en la jurisprudencia del Consejo de Estado por la redacción opcional que traía su texto, que permitía que se podían indicar también los actos de trámite o los que fueron modificados o confirmados en la vía gubernativa, el decreto 2304, en su artículo 24, clarificó las cosas al disponer: “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”.

Como se observa, la demanda del acto que conforma total o parcialmente el acto inicial (el

definitivo, según el artículo 50 in fine del c.c.a.) también será obligatoria. Se entiende así que el acto solo quedará bien individualizado cuando se impugne como una unidad, compuesta por el primer pronunciamiento y por los que resolvieron los recursos de vía gubernativa.”.

De acuerdo con lo señalado también debió ser demandada la Resolución No 0204 de 2000 porque mediante ella se resolvió uno de los recursos de la vía gubernativa, el de reposición, interpuesto contra el oficio DESAJ 000272 de 2000. La Sala no comparte el argumento expresado por el apelante de que como el recurso de reposición no es obligatorio para agotar la vía gubernativa, sino optativo, el acto que desató el mismo no tenía por qué acusarse. Si bien la razón esgrimida resulta válida en cuanto a la figura del agotamiento de la vía gubernativa no ocurre lo mismo cuando se trata de individualizar el acto acusado con el fin de formular la respectiva demanda ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. En esta, como se señaló, se hace necesario demandar los distintos actos que modificaron o confirmaron el acto definitivo. Su razón de ser estriba en que el cuestionamiento se dirige contra la totalidad de la manifestación de voluntad de la administración. Esta no puede ser segmentada, como lo pretende el demandante, solicitando que, en su caso, se admita como válida una acusación parcial del pronunciamiento de la administración. En consecuencia, la circunstancia de que el actor no haya impugnado la totalidad del acto torna en inepta la demanda y ello impide efectuar un pronunciamiento de fondo.

Por las razones expresadas se confirmará la decisión de primera instancia por medio de la cual el Tribunal se declaró inhibido para conocer de la controversia.

#### 1. Decisión

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

FALLA

CONFIRMASE la sentencia de 24 de junio de 2004, proferida por el Tribunal Administrativo de Boyacá, por medio de la cual se declaró inhibido para hacer un pronunciamiento de fondo en relación con la demanda formulada por Manuel Gonzalo Vargas Vargas, identificado con cédula de ciudadanía No 4.124.100 de Garagoa, contra la Nación - Consejo Superior de la Judicatura – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial.

Cópiese, notifíquese y cúmplase. Devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

La Sala discutió y aprobó la presente providencia en sesión de la fecha.

TARSICIO CACERES TORO ALEJANDRO ORDOÑEZ MALDONADO

JESUS MARIA LEMOS BUSTAMANTE



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.  
Normograma del Ministerio de Relaciones Exteriores

ISSN 2256-1633

Última actualización: 15 de enero de 2024 - (Diario Oficial No. 52.621 - 27 de diciembre de 2023)

