



**Función Pública**

## Sentencia 986 de 2012 Consejo de Estado

DEMANDA – Ineptitud. Proposición jurídica incompleta. Principio de prevalencia del derecho sustancial

Como primera medida, llama la atención que el demandante no controvertió la proposición jurídica completa, esto es, la resolución 1133504 de 2004 que reconoció varias acreencias laborales y el acto expreso o ficto que resolvió el recurso de reposición interpuesto contra esa determinación. Si bien es cierto que el aludido oficio de 17 de junio de 2005 no sirve para agotar la vía gubernativa ni para revivir "términos legales para el ejercicio de las acciones contencioso administrativas" (artículo 72 del C.C.A.), también lo es que inhibirse en esta etapa es excusar el trámite inadecuado que se le imprimió al proceso. Ha dicho la Sala, que es un deber ineludible de los Jueces evitar, hasta donde ello sea posible, las sentencias inhibitorias por cuanto ellas nada resuelven y son el reconocimiento de un trámite inadecuado del proceso que bien pudo ser corregido o subsanado desde el comienzo. En el sub-lite, para no quebrantar el principio de prevalencia del derecho sustancial ni el derecho de acceso efectivo a la administración de justicia, se procederá a analizar de fondo la controversia.

FUENTE FORMAL: CODIGO CONTENCIOSO (Sic) ADMINISTRATIVO – ARTICULO 72

NIVELACION SALARIAL (Sic) – Prueba / PRESTACIONES SOCIALES DEFINITIVAS – Reliquidación no da lugar a ordenar nivelación salarial

Es necesario evidenciar que en el plenario no hay vestigio de que la asignación mensual devengada por el actor, como Técnico de Saneamiento, hubiera sido objeto de "nivelación" legal permanente o de definición administrativa y judicial, circunstancias que impiden, de buenas a primeras, modificar su cuantía, con el argumento de que existen dos pronunciamientos de alcances concretos y limitados (fallo de tutela y conciliación prejudicial). No es posible que como consecuencia de la revisión de las prestaciones sociales definitivas y de la indemnización, emolumentos que se liquidaron con fundamento en una asignación mensual devengada y que no fue objetada, se ordene una "nivelación" y el pago retroactivo de unas diferencias.

CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCION SEGUNDA  
SUBSECCION "A"

Consejero ponente: LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO  
Bogotá, diecisiete (17) de mayo de dos mil doce (2012)  
Radicación número: 70001-23-31-000-2005-02502-01(0986-09)

Actor: JOSE NICOLAS PAZ WILCHES

Demandado: E.S.E. HOSPITAL LOCAL DE SAN ONOFRE I NIVEL

AUTORIDADES MUNICIPALES

Se decide el recurso de apelación interpuesto por el demandante contra la sentencia de 5 de marzo de 2009, proferida por el Tribunal Administrativo de Sucre.

**ANTECEDENTES**

José Nicolás Paz Wilches, a través de apoderado y en ejercicio de la pretensión prevista en el artículo 85 del C.C.A., solicita que se declare la nulidad de la resolución 1133504 de 29 de noviembre de 2004 y del oficio recibido el 17 de junio de 2005, actos proferidos por el Gerente de la E.S.E Hospital Local de San Onofre I Nivel, por medio de los cuales se reconocieron las prestaciones sociales definitivas y una indemnización por supresión del cargo, en cuantía menor a la pretendida.

A título de restablecimiento del derecho reclama que se ordene a la E.S.E Hospital Local de San Onofre I Nivel reconocer las diferencias salariales existentes entre el cargo que desempeña, Técnico de Saneamiento, y el de Técnico en Epidemiología de DASSSALUD - Sucre, las cuales fueron ordenadas por un fallo de tutela y una conciliación prejudicial. Asimismo, pide que las sumas que se obtengan sean debidamente indexadas y que se dé cumplimiento a la sentencia en los términos de los artículos 176 y 177 del C.C.A..

El actor, como hechos en los cuales fundamenta sus pretensiones, relata que estuvo vinculado a la E.S.E Hospital Local de San Onofre I Nivel, como Técnico de Saneamiento, desde el 1º de junio de 1984 hasta el 26 de noviembre de 2004.

Explica que como su empleo fue suprimido por acuerdo 07 de 2004 y le asistían derechos de carrera, la E.S.E demandada le brindó la opción de escoger entre una indemnización o la incorporación.

Señala que escogida la indemnización, la administración le reconoció este emolumento y las prestaciones sociales definitivas a que tenía derecho, a través de la resolución acusada 1133504 de 2004. Acto que fue objeto de recurso de reposición, porque no tuvo en cuenta la nivelación salarial que se ordenó entre los cargos de Técnico de Saneamiento y Técnico en Epidemiología.

Afirma que el recurso fue resuelto de forma adversa a sus intereses, a través del oficio enjuiciado.

**LA SENTENCIA APELADA**

El Tribunal Administrativo de Sucre denegó las súplicas de la demanda (fl. 171).

Evidenció que "la controversia a solventar tuvo origen en un planteamiento equivocado del demandante para cuando interpuso el recurso de reposición sobre el acto de liquidación definitiva de sus prestaciones sociales y liquidación por supresión del cargo. Adviértase que su resistencia no versó sobre el monto del salario base de la liquidación, cual era el correspondiente al últimamente devengado como técnico de saneamiento, sino a la circunstancia de que esa liquidación no tuvo en cuenta su pretendido derecho a un salario distinto y mayor, no otro que el

perteneciente a técnico de saneamiento en epidemiología. Para ello cita antecedentes de orden judicial que, a su decir, debieron operar a su favor" (fl. 170).

Precisó que el actor debió centrar la controversia en las posibles falencias en que se incurrió en la liquidación de la indemnización y no en unas diferencias salariales que se contraían a hechos pasados.

#### FUNDAMENTO DEL RECURSO

El demandante solicita que se revoque la sentencia apelada y, en su lugar, se dicte la que en derecho corresponda (fl. 175).

Advierte que al plenario se allegaron las pruebas que acreditan los pagos que se efectuaron por concepto de nivelación salarial.

Señala que los trabajadores estatales no pueden ser desmejorados salarial ni prestacionalmente, por cuanto esto atenta contra el Estado Social de Derecho.

Manifiesta que en el sub-lite se "puede observar que dentro del recurso de reposición interpuesto contra la resolución que liquidó las prestaciones sociales e indemnización por supresión del cargo, se expuso de manera clara y concisa los motivos de inconformidad relacionados con la no inclusión de la nivelación salarial dentro de dicho acto administrativo, lo cual arrojaba un valor diferente al que efectivamente se le debió cancelar, para lo cual se plantearon los argumentos jurídicos que con antelación eran conocidos por el ente demandado y que lo hacían merecedor de dicha nivelación, con lo cual queda agotada la vía gubernativa" (fls. 174, 175).

Agotado el trámite de rigor de la segunda instancia y no existiendo causal de nulidad que invalide lo actuado, se procede a decidir, previas las siguientes,

#### CONSIDERACIONES

En este caso se controvierte la legalidad de la resolución 1133504 de 29 de noviembre de 2004 y del oficio recibido el 17 de junio de 2005, actos proferidos por el Gerente de la E.S.E. Hospital Local de San Onofre I Nivel, por medio de los cuales se le reconocieron al actor las prestaciones sociales definitivas y una indemnización por supresión del cargo, en cuantía menor a la pretendida.

En el plenario se encuentra acreditado que:

- José Nicolás Paz Wilches permutó su cargo de Técnico de Saneamiento del Municipio de Ovejas (Sucre) con uno de igual denominación en el Municipio de San Onofre (Sucre) (fls. 20, 21, 120 a 121 – resolución 0996 de 1996).
- El 7 de mayo de 1997, el demandante fue inscrito en el Registro Público de Empleados de Carrera Administrativa (fl. 22).
- A través de un fallo de tutela del Juzgado Tercero Civil del Circuito, se ordenó al Departamento de Sucre – DASSSALUD nivelar los salarios de los Técnicos de Saneamiento con los de los Técnicos en Epidemiología, "durante el tiempo en que la discriminación tuvo lugar" (fls. 34 a 39, 105 a 110, 122 a 127 – sentencia de 19 de diciembre de 1997).
- El Departamento Administrativo de Seguridad Social en Salud de Sucre – DASSSALUD reconoció y pagó a los Técnicos de Saneamiento que promovieron la acción de tutela las diferencias salariales a que había lugar (fls. 128 a 140).
- Mediante acta de conciliación prejudicial de 23 de noviembre de 1999, la E.S.E. Hospital Local de San Onofre I Nivel acordó pagarle al actor unas diferencias salariales y prestaciones causadas en los años de 1997, 1998 y 1999 (fls. 9 a 10, 95 a 96).
- El Tribunal Administrativo de Sucre, a través de providencia de 23 de febrero de 2000, aprobó la conciliación prejudicial llevada a cabo el 23 de noviembre de 1999 (fls. 11 a 13, 97 a 99).
- La E.S.E demandada pagó las diferencias salariales y prestaciones conciliadas (fl. 14 a 16, 100 a 102).
- Por acuerdo 07 de 12 de noviembre de 2004, la Junta Directiva de la E.S.E. Hospital Local de San Onofre I Nivel suprimió varias plazas, entre ellas, 5 de Técnico de Saneamiento (fls. 79 a 81).
- El Gerente de la demandada, mediante comunicación de 16 de noviembre de 2004, le dio a conocer al demandante la supresión de que fue objeto y el derecho que le asistía de optar entre una indemnización o la incorporación (fls. 17, 82).
- Como el actor optó por el resarcimiento económico (fls. 18, 83), le fue reconocida la indemnización y las prestaciones sociales definitivas, mediante resolución enjuiciada 1133504 de 29 de noviembre de 2004 (fls. 24 a 25, 84 a 85).
- El demandante interpuso recurso de reposición contra la decisión anterior, porque el salario que se tomó como referencia para liquidar sus emolumentos fue el de Técnico de Saneamiento y no el de Técnico en Epidemiología (fls. 26 a 30). En este punto, es necesario advertir que en el plenario no hay vestigio de la decisión que resolvió el recurso.
- A través de oficio enjuiciado de 17 de junio de 2005, el Gerente de la E.S.E. Hospital Local de San Onofre I Nivel contestó un derecho de petición elevado por el actor y el señor Rafael González Blanco el 26 de mayo de esa anualidad. En esa respuesta se precisó que: (i) el reconocimiento prestacional se hizo atendiendo el salario devengado al momento de la supresión del cargo; (ii) que no existió en la E.S.E nivelación salarial entre las plazas de Técnico de Saneamiento y Técnico en Epidemiología y (iii) que la conciliación prejudicial de 23 de noviembre de 1999, fue por unas diferencias y unos lapsos específicos (años 1997, 1998 y 1999) (fls. 32 a 33, 103 a 104).

Como primera medida, llama la atención que el demandante no controvertió la proposición jurídica completa, esto es, la resolución 1133504 de 2004 que reconoció varias acreencias laborales y el acto expreso o ficto que resolvió el recurso de reposición interpuesto contra esa determinación.

El oficio enjuiciado de 17 de junio de 2005, tal como se infiere de su texto, simplemente es una respuesta a un derecho de petición elevado por el actor y otro señor el día 26 de mayo de esa anualidad (fls. 32 a 33, 103 a 104).

Repuestas como esta, producto en este caso de una solicitud tendiente a obtener la revocatoria directa de decisiones en firme (resolución 1133504 de 2004 y acto expreso o ficto), no son enjuiciables ante esta jurisdicción, porque no producen efecto jurídico alguno, diferente a suministrarle a su destinatario la información requerida.

Si bien es cierto que el aludido oficio de 17 de junio de 2005 no sirve para agotar la vía gubernativa ni para revivir "términos legales para el ejercicio de las acciones contencioso administrativas" (artículo 72 del C.C.A.), también lo es que inhibirse en esta etapa es excusar el trámite inadecuado que se le imprimió al proceso.

Ha dicho la Sala, que es un deber ineludible de los Jueces evitar, hasta donde ello sea posible, las sentencias inhibitorias por cuanto ellas nada resuelven y son el reconocimiento de un trámite inadecuado del proceso que bien pudo ser corregido o subsanado desde el comienzo.

Este tipo de decisiones son un descrédito para el sistema judicial porque no actuar con la diligencia que corresponde en la etapa inicial de proceso, detectando las falencias incurridas y brindando la oportunidad de subsanarlas o corregirlas, trunca por completo el derecho a que se diriman de forma efectiva las controversias planteadas.

La Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia en el expediente No. 5663, sobre el particular, señaló:

"Hay consenso, entonces, en torno a lo anterior. Es que todo proceso judicial está organizado para que el juzgador adopte una decisión que dirima la controversia planteada, pues esa y no otra constituye su razón de ser, su justificación, de manera que puede calificarse como un verdadero fracaso el trámite que culmina con una resolución de carácter inhibitorio" (Resaltado fuera del texto).

En el sub-lite, para no quebrantar el principio de prevalencia del derecho sustancial ni el derecho de acceso efectivo a la administración de justicia, se procederá a analizar de fondo la controversia.

El demandante considera, en síntesis, que sí existió una nivelación salarial y que esta fue desconocida por los actos acusados.

Para la Sala, el fallo de tutela que reconoció, para algunos Técnicos de Saneamiento, la nivelación salarial con los Técnicos en Epidemiología (fls. 34 a 39, 105 a 110, 122 a 127) y la conciliación prejudicial en la que se acordó el pago de unas diferencias salariales y prestaciones causadas en los años de 1997, 1998 y 1999 (fls. 9 a 10, 95 a 96), fueron fuente de obligación en situaciones aisladas y concretas.

No se puede pretender que el fallo y la conciliación aludidos, excedan sus alcances y se conviertan en fuente permanente de una "nivelación" que ni siquiera se reclamó con posterioridad.

Si el demandante consideraba que su salario debía ser mayor e igual al de Técnico en Epidemiología debió buscar, con posterioridad al fallo y a la conciliación en comento, ese pronunciamiento de la administración y no esperar a que se liquidaran las prestaciones sociales definitivas y la indemnización para, con argumentos poco contundentes, generar un debate que ya no corresponde y obtener unas diferencias retroactivas.

Es necesario evidenciar que en el plenario no hay vestigio de que la asignación mensual devengada por el actor, como Técnico de Saneamiento (fls. 19, 31), hubiera sido objeto de "nivelación" legal permanente o de definición administrativa y judicial, circunstancias que impiden, de buenas a primeras, modificar su cuantía, con el argumento de que existen dos pronunciamientos de alcances concretos y limitados (fallo de tutela y conciliación prejudicial).

No es posible que como consecuencia de la revisión de las prestaciones sociales definitivas y de la indemnización, emolumentos que se liquidaron con fundamento en una asignación mensual devengada y que no fue objetada, se ordene una "nivelación" y el pago retroactivo de unas diferencias.

En efecto, si por alguna circunstancia, se accediera a modificar la liquidación efectuada de las prestaciones sociales definitivas y de la indemnización, esta decisión no conllevaría el reestablecimiento del derecho perseguido, esto es, ordenar que "se cancelen al Demandante sueldos, prestaciones sociales causadas durante el periodo de trabajo, nivelando estas prestaciones respecto a los técnicos de epidemiología de DASSSALUD" (fl. 1).

Finalmente, es importante señalar que no se advierte vulneración del derecho a la igualdad, por cuanto no hay elementos de juicio que permitan comparar la situación del actor con la de otros Técnicos de Saneamiento que también fueron liquidados como consecuencia de la implementación del acuerdo 07 de 2004.

Lo expuesto, impone confirmar la decisión denegatoria del a-quo.

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

FALLA

CONFÍRMASE la sentencia de cinco (5) de marzo de dos mil nueve (2009), proferida por el Tribunal Administrativo de Sucre, en el proceso promovido por José Nicolás Paz Wilches contra la E.S.E Hospital Local de San Onofre I Nivel.

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

GUSTAVO GÓMEZ ARANGUREN

ALFONSO VARGAS RINCÓN

LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 11:07:52