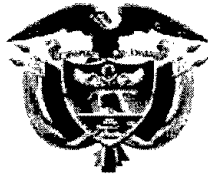


REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META
Magistrado: CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO

Villavicencio, once (11) de abril de dos mil diecinueve (2019).

SALA DE DECISIÓN ORAL N° 2

REFERENCIA:	ACCIÓN DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO.
DEMANDANTE:	LUCAS RODRÍGUEZ SOTILLO
DEMANDADO:	DEPARTAMENTO DEL GUAÍNIA Y OTROS.
RADICACIÓN:	50001-33-33-001-2017-00289-01

I. AUTO

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte demandante, en contra del auto proferido en audiencia inicial por el Juzgado Primero Administrativo Oral del circuito de Villavicencio de fecha veintidós (22) de noviembre de 2018¹ el cual declaró probada de oficio la excepción de caducidad de la acción.

II. ANTECEDENTES

La parte demandante presentó demanda en ejercicio del medio control de nulidad y restablecimiento del derecho en contra del DEPARTAMENTO DEL GUANÍA², con el fin de obtener la nulidad del oficio No. 1818³ del 27 de marzo de 2017 y la Resolución N° 0354 del 30 de marzo de 2017⁴, por medio de los cuales se negó la reliquidación de las cesantías definitivas del actor con el régimen de retroactividad.

Como consecuencia de lo anterior, la parte actora solicitó el pago definitivo de las cesantías bajo el régimen de retroactividad desde el 23 de octubre de 1995 hasta el 10 de mayo de 2016.

Repartida la demanda le correspondió al Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Villavicencio, el cual mediante auto del auto del 30 de octubre de 2017, admitió la demanda y ordenó notificar la mentada decisión a la entidad demandada⁵.

1. Folio 82-83, del cuaderno 01 de primera instancia.

2. Folio 4-26, *ibidem*.

3. Folio 30-31, *ibidem*.

4. Folio 32-36, *ibidem*.

5. Folio 69, *ibidem*.

Mediante auto del 21 de mayo de 2018, se tuvo por no contestada la demanda por parte del DEPARTAMENTO DE GUAINÍA y se programó fecha para llevar a cabo la audiencia inicial⁶ que fue celebrada el 22 de noviembre de 2018⁷.

En dicha audiencia, frente a la caducidad del medio de control, que es el tema específico de esta alzada, el *a quo* indicó que el acto demandado en este caso debió ser la Resolución 0048 del 17 junio de 2016, a través de la cual se ordenó la liquidación y pago de las prestaciones sociales y obligaciones laborales, por supresión del empleo.

De tal manera que el actor tenía hasta el 21 de octubre de 2016 para ejercer el derecho de acción, sin embargo, la demanda fue presentada hasta el 24 de agosto de 2018 cuando ya había vencido el término establecido en el numeral del 2 del artículo 164 del CPACA.

Por último, aclaró que la petición que dio origen a los actos acusados no tiene la facultad de revivir términos, pues ya existía una decisión en firme de la administración que resolvió la situación.

III. AUTO IMPUGNADO

El Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito Judicial de Villavicencio, mediante auto del veintidós (22) de noviembre de 2018⁸, dio por terminado el proceso, por considerar que se configuró el fenómeno de la caducidad en el medio de control, ya que su presentación tuvo lugar cuando había superado el término consagrado por el literal d) del numeral 2° del artículo 164 de la ley 1437 de 2011, esto es más de 4 meses.

Consideró el *A quo* en su providencia que la resolución N° 0048 del 17 de junio de 2016, proferida por el agente especial liquidador del ente hospitalario, por medio de la cual se ordenó la liquidación y pago de las prestaciones sociales y obligaciones laborales a favor del demandante, entre otras las cesantías definitivas, le fue comunicada el 20 de junio de 2016, por lo tanto el término de 4 meses para presentar la demanda inicialmente vencía el 21 de octubre de 2016.

Afirmó que dentro de dicho término no fue radicada ni la solicitud de conciliación extrajudicial ni la demanda, ya que esta última fue presentada hasta el 24 de agosto de 2017⁹, cuando ya había operado la caducidad, sin que se hubiese podido aceptar que la petición presentada posteriormente el día 21 de marzo de 2017, que dio origen a los actos acusados, tenga la virtualidad de revivir términos, pues ya existía una decisión en firme de la administración que resolvió la situación que nuevamente se pretendía someter a discusión.

IV. ARGUMENTOS DE LA IMPUGNACIÓN

6. Folio 81, *ibidem*.

7. Folio 82-83, *ibidem*.

8. Folio 82-83, del cuaderno 01 de primera instancia.

9. Folio 66, *ibidem*.

REFERENCIA: ACCIÓN DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
 DEMANDANTE: LUCAS RODRÍGUEZ SOTILLO
 DEMANDANDO: DEPARTAMENTO DEL GUAINÍA Y OTROS.
 RADICACIÓN: 50001-23-31-001-2017-00289-01

El apoderado de la parte demandante interpuso y sustentó el recurso de apelación contra la decisión tomada en la audiencia inicial celebrada el 22 de noviembre de 2018 por parte del Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, argumentando que a partir de la expedición del acto de supresión del cargo (resolución 003 del 10 de mayo de 2016)¹⁰, comienza a correr el término de tres años de prescripción para solicitar el pago de las cesantías en debida forma, los cuales vencen en el mes de mayo de 2019, lo que quiere decir que en el asunto no ha operado la prescripción.

En cuanto a la caducidad, manifestó que:

“La cesantía es una relación que se agota al culminar la relación laboral, la cual acarreará la obligación de la entidad de reconocer su pago de acuerdo con los postulados legales, por tanto, al encontrarse mal liquidada, genera el reclamo ante la administración, de no ser posible su ajuste, la posterior demanda dentro del término ante jurisdicción de lo contencioso administrativo, como en efecto ocurrió en el presente caso”.

Por lo tanto solicitó revocar la decisión y continuar con el trámite del asunto.

V. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Competencia

Conforme a lo preceptuado en los artículos 125¹¹, 153¹², 243 (numeral 3)¹³ y 244 (numeral 3)¹⁴ del CPACA, corresponde a la Sala decidir el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte actora contra el auto del 19 de octubre de 2018, por medio del cual el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio rechazó la demanda por haber operado el fenómeno jurídico de la caducidad.

2. Problema Jurídico

El problema jurídico que debe abordar la sala en este momento procesal, acorde con el sustento de alzada y la decisión del *a quo*, se contrae a establecer si hay lugar a declarar probada de oficio la excepción de caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en este asunto, por cuanto el acto a demandar es aquel

10. Folio 39-42, *ibidem*.

11. Artículo 125. “Será competencia del juez o Magistrado Ponente dictar los autos interlocutorios y de trámite; sin embargo, en el caso de los jueces colegiados, las decisiones a que se refieren los numerales 1, 2, 3 y 4 del artículo 243 de este Código serán de la sala, excepto en los procesos de única instancia...”

12. Artículo 153. “Competencia de los tribunales administrativos en segunda instancia. Los tribunales administrativos conocerán en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los jueces administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación...”

13. Artículo 243 del CPACA: “Apelación (...) También serán apelables los siguientes autos proferidos en la misma instancia por los jueces administrativos:

3. El que ponga fin al proceso.

(:..)”

14. Artículo 244 del CPACA: «Trámite del recurso de apelación contra autos.

[...]

3. Una vez concedido el recurso, se remitirá el expediente al superior para que lo decida de plano».

REFERENCIA: ACCIÓN DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

DEMANDANTE: LUCAS RODRÍGUEZ SOTILLO

DEMANDANDO: DEPARTAMENTO DEL GUAINÍA Y OTROS.

RADICACIÓN: 50001-23-31-001-2017-00289-01

que liquidó las cesantías definitivas al culminar la relación laboral, y no era procedente hacer reclamaciones posteriores sobre su correcta liquidación.

3. De la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

En materia contenciosa administrativa para presentar una demanda deben satisfacerse los presupuestos procesales de la acción¹⁵, entre ellos, la interposición de la demanda dentro del término caducidad y, en los casos exigidos por la ley, el agotamiento de la audiencia de conciliación extrajudicial.

En relación con el requisito del término de caducidad, en el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011, establece lo siguiente:

“Nulidad y restablecimiento del derecho. Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La nulidad procederá por las mismas causales establecidas en el inciso segundo del artículo anterior.

Igualmente podrá pretenderse la nulidad del acto administrativo general y pedirse el restablecimiento del derecho directamente violado por este al particular demandante o la reparación del daño causado a dicho particular por el mismo, siempre y cuando la demanda se presente en tiempo, esto es, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su publicación. Si existe un acto intermedio, de ejecución o cumplimiento del acto general, el término anterior se contará a partir de la notificación de aquel”.

El artículo 164 de esa misma normatividad, establece la oportunidad para demandar de la siguiente manera:

“Oportunidad para presentar la demanda. La demanda deberá ser presentada:

(...)

d) Cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho, la demanda deberá presentarse dentro del término de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo, según el caso, salvo las excepciones establecidas en otras disposiciones legales;

(...).”

15. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección c. Ponente: Olga Melida Valle de la Hoz. actor: Seguridad el Pentágono olombiano Ltda - Sepocol Ltda. demandado: instituto colombiano de bienestar familiar y otros. Sentencia de 101 de diciembre de 2014. Proceso: 25000-23-26-000-2000-01305-01.

REFERENCIA: ACCIÓN DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
 DEMANDANTE: LUCAS RODRÍGUEZ SOTILLO
 DEMANDANDO: DEPARTAMENTO DEL GUAINÍA Y OTROS.
 RADICACIÓN: 50001-23-31-001-2017-00289-01

De la normativa en cita se puede concluir que para instaurar el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho el actor debe presentar la demanda dentro del término de caducidad de cuatro (4) meses siguientes a la expedición del acto administrativo, contados a partir del día siguiente al de su comunicación, notificación, ejecución o publicación.

4. Caso en concreto.

En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho de que trata el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el señor Lucas Rodríguez Sotillo, por conducto de abogado en ejercicio, formuló demanda¹⁶ para reclamar la nulidad de:

- I) El Oficio N° 1818 del 27 de marzo de 2017, expedido por la E.S.E. Hospital Departamental Manuel Elkin Patarroyo hoy liquidada (representada legalmente por el Departamento del Guainía), que resolvió desfavorablemente la solicitud de reliquidación de las cesantías definitivas del accionante con el régimen de retroactividad que contemplan los artículos 17 de la Ley 6 de 1945; 1° del Decreto 2767 de 1945; 1° y 2° de la Ley 65 de 1946; 5° de la ley 432 de 1998; 2° y 6° del Decreto 1160 de 1947 y 2° del Decreto 1252 del 2002.
- II) La Resolución N° 0354 del 30 de marzo de 2017, expedida por el Departamento del Guainía, que resolvió desfavorablemente la solicitud de liquidación de las cesantías definitivas del accionante con el régimen de retroactividad contenido en las normas indicadas en el numeral anterior.

Como consecuencia de la nulidad y a título de restablecimiento del derecho, solicitó condenar a la entidad demandada al reconocimiento y pago definitivo de sus cesantías bajo el régimen de retroactividad establecido en las normas mencionadas anteriormente.

Para empezar el análisis del presente caso resulta necesario recordar el concepto de prestaciones periódicas esgrimido por el Consejo de Estado:

*"Las prestaciones periódicas son aquellos pagos corrientes que le corresponden al trabajador originados en una relación laboral o con ocasión de ella, que se componen de prestaciones sociales que son beneficios para cubrir riesgos del empleado y no sociales como el pago del salario, pero que una vez finalizado el vínculo laboral las denominadas prestaciones periódicas dejan de serlo, salvo las prestaciones periódicas correspondientes a la seguridad social como las prestación pensional o una situación pensional, que su reclamación puede hacerse en cualquier tiempo, aún después de culminado el vínculo de trabajo"*¹⁷.

16. Folio 3-27, *ibidem*.

17. Sección segunda. Subsección "A". CP: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren. Sentencia del 22 de agosto de 2013. Rad: 66001-23-31-000-2010-0096-01 (2216). Actor: María Rosalba Rendón Londoño.

REFERENCIA: ACCIÓN DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
 DEMANDANTE: LUCAS RODRÍGUEZ SOTILLO
 DEMANDANDO: DEPARTAMENTO DEL GUAINÍA Y OTROS.
 RADICACIÓN: 50001-23-31-001-2017-00289-01

Ahora bien, respecto de la cesantía retroactiva y anualizada, en sentencia del 4 de septiembre de 2017¹⁸, trayendo a colación la anterior jurisprudencia indicó claramente que *“mientras subsista el vínculo laboral, la prestación social de las cesantías es periódica, aun cuando esta se liquide de manera anualizada”*, lo que quiere decir que la cesantía es una prestación social cuya periodicidad dependerá exclusivamente de la vigencia de la relación laboral del acreedor de ese derecho respecto de quién lo reclama.

Por lo tanto, es importante determinar la periodicidad de una prestación, de cara al fenómeno de la caducidad del medio de control, pues de aquella característica depende la aplicación de la regla prevista en el literal C del numeral 1° del artículo 164 del CPACA en cuanto que la reclamación judicial frente a prestaciones periódicas se puede hacer en cualquier tiempo.

De tal manera que, en tratándose de la mencionada prestación social, en los casos en los que el demandante aun esté vinculado laboralmente a la entidad de la que pide la cesantía, no habrá lugar a analizar dicho fenómeno extintivo, como sí sucede con aquellos eventos en los que el derecho surge con la terminación del vínculo laboral.

En el caso en concreto, tenemos que lo reclamado por el demandante es la liquidación de la cesantía definitiva bajo el régimen de la retroactividad, por haberse retirado del servicio el día 10 de mayo de 2016, según se observa del acápite de hechos de la demanda y del contenido de la Resolución N° 0048 del 17 de junio de 2016, motivo por el cual, este es uno de esos casos en los que debe revisarse si ocurrió o no el fenómeno de la caducidad como efectivamente lo hizo el juez de primera instancia.

Ahora bien, en el particular la parte actora demandó la nulidad del oficio 1818 del 27 de marzo de 2017¹⁹, expedido por el agente liquidador del Hospital Manuel Elkin Patarroyo en Liquidación y la Resolución N° 0354 del 30 de marzo de 2017²⁰, expedida por gobernador del departamento de Guainía, originadas en la petición del 21 de marzo de 2017²¹, esto es, presentada con posterioridad a la desvinculación.

Por su parte, el juez de primera instancia consideró que esos no eran los actos que debían enjuiciarse, sino la Resolución N° 0048 del 17 de junio de 2016²², que fue la que *“ordenó la liquidación y pago de las prestaciones sociales y obligaciones laborales”* a favor del demandante, aclarando que los demás actos no tenían la facultad de revivir términos, dado que la decisión ya había sido tomada por la administración en la primera resolución.

Frente a tales planteamientos, lo primero que observa la sala es que por existir certeza acerca del retiro del servicio del demandante, no hay duda alguna de que el asunto está sometido a caducidad conforme lo indica el literal d del artículo 164 del CPACA,

18. Sección segunda, Subsección “A”. CP. William Hernández Gómez. Rad: 7600123330002014

19. Folio 30, del cuaderno de primera instancia.

20. Folio 32-35, *ibidem*.

21. Folio 29, *ibidem*.

22. Folio 44, *ibidem*.

tal como ya se explicó, porque la prestación reclamada, no reviste la característica de periódica.

Ahora bien, revisando el contenido de la Resolución 0048 del 17 de junio de 2016, se observa que en ella se ordenó, lo siguiente:

“Ordenar el pago de la suma de SETENTA Y SIETE MILLONES CUATROCIENTOS DOS MIL SETECIENTOS NOVENTA Y NUEVE PESOS M/CTE. (\$77.402.799), a favor del señor RODRIGUEZ SOTILLO LUCAS, identificado con la cédula de ciudadanía N° 19016037, por concepto de indemnización, prestaciones sociales y deuda laboral a su favor, menos los descuentos de ley, por supresión del empleo de AUXILIAR AREA DE SALUD, código 41208, grado 08”.

Para la sala, en la forma en que se expidió dicho acto en principio no permite determinar si allí le fueron liquidadas o no las cesantías; pues se refiere a prestaciones en general, sin que logre en ninguna de sus partes establecerse a cuáles se refiere.

No obstante, a folio 46 obra como anexo de esta resolución, la liquidación de indemnización, prestaciones sociales y deuda laboral, en la que se tiene un total a pagar de \$77.402.799, en los cuales se le calcularon las cesantías, lo que pone de presente que efectivamente fue en la Resolución N° 0048 del 17 de junio del 2016 en la que la entidad definió la situación jurídica del actor frente a la liquidación de estas mismas.

Razón por la cual, para la sala el acto a demandar ante esta jurisdicción y sobre el que debe estudiarse el fenómeno de la caducidad, como bien lo afirmó el *a quo*, corresponde a la Resolución N° 0048 del 17 de junio del 2016 y no el oficio N°1818 del 27 de marzo del 2017, y la Resolución N° 0354 del 30 de marzo del 2017, originados en la petición del 21 de marzo de 2017, dado que al momento de la expedición de estos actos la administración ya había manifestado su voluntad liquidando la cesantía del actor²³, lo que conlleva a concluir que la última resolución mencionada, corresponde al acto definitivo como lo define el artículo 43 del CPACA²⁴, por ende, se concluye que lo único pretendido con los actos mencionados anteriormente era revivir términos.

Al respecto el Consejo de Estado ha indicado claramente que:

*“se precisa que no es posible aceptar que se pueda formular una nueva petición para revivir el término de caducidad y ejercer el medio de control extemporáneamente”.*²⁵

Ahora bien, teniendo claridad acerca del acto administrativo sobre el cual debe recaer el juicio de legalidad en el asunto, tenemos que el numeral 2, literal d del artículo 164

23. Folio 46, *ibídem*.

24. ARTÍCULO 43. ACTOS DEFINITIVOS. Son actos definitivos los que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación.

25. Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección B, Sentencia del 4 de febrero de 2016. CP: GERARDO ARENAS MONSALVE. Radicado 08001-23-33-000-2013-00569-01 (3772-14). Actor: FLAMINIO RAFAEL OSORIO CONRADO.

REFERENCIA: ACCIÓN DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
 DEMANDANTE: LUCAS RODRÍGUEZ SOTILLO
 DEMANDANDO: DEPARTAMENTO DEL GUAINÍA Y OTROS.
 RADICACIÓN: 50001-23-31-001-2017-00289-01

de la Ley 1437 de 2011, establece que "... la demanda deberá presentarse dentro del término de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo, según el caso, salvo las excepciones establecidas en otras disposiciones legales;"

Así pues, para el caso en particular, tenemos que la Resolución N° 0048 del 17 de junio del 2016, fue notificada personalmente el 20 de junio de 2016²⁶, por lo tanto el término de caducidad comienza a contar a partir del 21 de junio de 2016, día siguiente a la fecha de notificación.

Luego el vencimiento del término de caducidad ocurría el 21 de octubre de 2016, empero, la demanda, fue radicada el día 20 de septiembre de 2017, según se indica en el Acta de Reparto²⁷, y a pesar de que se acudió al trámite de la conciliación prejudicial conforme a la Ley 640 de 2001, lo cierto es que la solicitud se presentó cuando ya había operado la caducidad.

Por último, respecto del planteamiento esbozado por el apoderado de la parte actora frente al fenómeno de la prescripción, resulta necesario examinar las diferencias entre este y la figura de la caducidad, en el entendido de que son conceptos diferentes y tienen consecuencias jurídicas distintas.

De acuerdo al análisis jurisprudencial de la Sección Segunda del Consejo de Estado, la caducidad es:

"Un fenómeno cuya ocurrencia depende del cumplimiento del término perentorio cuya ocurrencia depende del cumplimiento el término perentorio establecido para ejercer las acciones ante la jurisdicción derivados de los actos, hechos, omisiones u operaciones de la administración, sin que se haya ejercido el derecho de acción por parte del interesado".²⁸

En cambio, según concepto de la Sala, la prescripción es:

"Es el Fenómeno mediante el cual el ejercicio de un derecho se adquiere o se extingue con el solo trascurso del tiempo de acuerdo a las condiciones descritas en las normas que para cada situación se dicten bien sea en materia adquisitiva o extintiva."²⁹

En conclusión la prescripción es una institución jurídica en virtud de la cual se adquieren o se extinguen derechos, mientras que la caducidad se relaciona con la oportunidad de acudir a la jurisdicción competente para instaurar la correspondiente acción legal.

Por lo tanto no existe la posibilidad de reclamar nada frente al tema de la prescripción ya que el objeto de debate de esta alzada recae sobre la oportunidad de acudir a la jurisdicción para exigir el restablecimiento del derecho que se considera vulnerado.

26. Folio 45, *ibidem*.

27. Folio 66, *ibidem*.

28. Consejo de Estado Sección Segunda, Sentencia 27001233300020130034601 (03272014), 9/7/2015)

29 *Ibidem*.

Por todo lo anterior, se confirmará la decisión apelada, sobre la ocurrencia de caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Meta,

RESUELVE

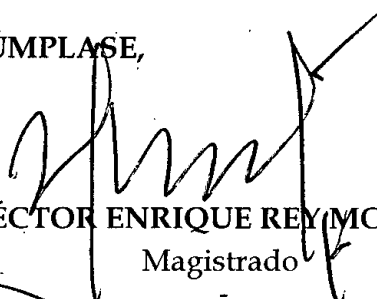
PRIMERO: CONFIRMAR el auto del 22 de noviembre de 2018, que declaró probada la excepción de caducidad del medio de control, proferido en audiencia inicial por el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, conforme los argumentos expuestos en esta providencia.

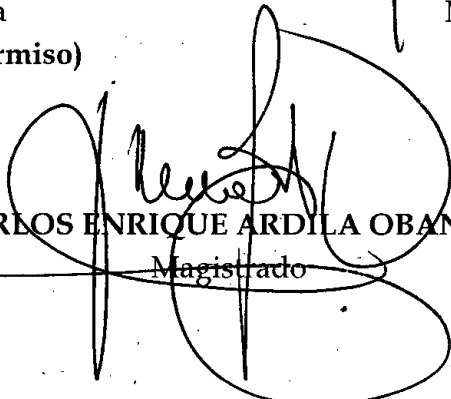
SEGUNDO: En firme esta decisión, remítase el expediente al Juzgado de origen.

Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala de decisión del día once (11) de abril de dos mil diecinueve (2019), según consta en acta N° 34 de la misma fecha.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

TERESA HERRERA ANDRADE
Magistrada
(Ausente con permiso)


HÉCTOR ENRIQUE REY MORENO
Magistrado


CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO
Magistrado

REFERENCIA: ACCIÓN DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: LUCAS RODRÍGUEZ SOTILLO
DEMANDANDO: DEPARTAMENTO DEL GUAINÍA Y OTROS.
RADICACIÓN: 50001-23-31-001-2017-00289-01

JFG