



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Villavicencio, veinticuatro (24) de octubre de dos mil diecinueve (2019)

SALA DE DECISIÓN ORAL No. 1

MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA PATRICIA ALONSO PÉREZ

RADICACIÓN: 50001 33 33 001 2018 00369 01
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: SIMÓN ANDRÉS GARCÍA MEJÍA
DEMANDADO: NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA- EJÉRCITO NACIONAL

Revisado el proceso de la referencia, la Sala procede a decidir el RECURSO DE APELACIÓN, interpuesto por la parte actora, contra el AUTO del 22 de julio de 2019 por el cual el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, rechazó de plano el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho¹.

I. ANTECEDENTES

En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, el señor Simón Andrés García Mejía demanda a la Nación - Ministerio de Defensa Nacional - Ejército Nacional, solicitando declarar la nulidad del acto administrativo contenido en el oficio No. 20135620960271 MDN-CGM-CE-JEDEH-DIPER-SJU del 28 de octubre de 2013², por el cual dicha entidad negó la *corrección de su hoja de servicios*, y como restablecimiento del derecho pretende el reconocimiento del tiempo doble de servicio mientras estuvo vinculado a esa institución como suboficial, así como el pago las acreencias laborales que de ésta se desprenden, y su remisión a CREMIL.

Mediante auto del 19 de julio de 2018³, el Consejo de Estado declaró la falta de competencia y remitió las diligencias a los Juzgados Administrativos de Villavicencio, correspondiendo su conocimiento al Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, quien en proveído del 18 de marzo del año en curso⁴, inadmitió la demanda solicitándole a la parte actora allegar la constancia de notificación del acto administrativo demandado, de conformidad con el numeral 1º del artículo 161 del CPACA.

Luego, el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, mediante auto del 22 de julio de 2019 decidió rechazar la demanda por cuanto el acto

¹ Fol. 77 C. de primera instancia

² Fols. 9 a 10 *ibidem*

³ Fols. 40 a 43 C. de primera instancia

⁴ Fol. 52 *ibidem*

administrativo acusado y por el cual se pretende la corrección de la hoja de servicios, fue notificado al demandante el 12 de noviembre de 2013, pues de ello daba cuenta el comprobante de entrega de la empresa de correo (fol. 73). En dicha oportunidad se señaló que para determinar la caducidad del medio de control ejercido, ésta debía computarse a partir del 13 de noviembre de 2013, de tal manera que los cuatro meses previstos en el numeral 2, literal d) del artículo 164 del CPACA se cumplieron el **13 de marzo de 2014**, no obstante, la parte actora presentó la solicitud de la conciliación fuera de la fecha señalada, operando el fenómeno jurídico de la caducidad.

Contra la anterior decisión, el demandante interpuso recurso de reposición, argumentando que la pretensión se basa en el reconocimiento de prestaciones periódicas, de esta manera no tenía término de caducidad para demandar, adicionalmente se trata de un derecho imprescriptible, por lo que debe aplicarse la regla prevista en el numeral 1 literal c) del artículo 164 de CPACA.

El *a quo*, mediante auto del 20 de agosto de 2019⁵, rechazó por improcedente el recurso de reposición interpuesto; sin embargo, aplicando la regla prevista en el artículo 318 del CGP, procedió a darle trámite como recurso de apelación, concediéndolo en efecto suspensivo ante esta corporación judicial.

II. CONSIDERACIONES

II.1- Competencia:

De acuerdo con lo previsto en los artículos 153 y 243 numeral 1 del CPACA, este tribunal es competente para conocer de la apelación contra el auto dictado en primera instancia, por el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, a través del cual rechazó de plano el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

II.2- Problemas Jurídicos:

El problema jurídico que debe abordar la sala en este asunto, acorde con el sustento de la alzada, se contrae a establecer si en el presente asunto operó el fenómeno jurídico de caducidad frente al acto administrativo por el cual la entidad demandada negó la corrección de la hoja de servicios y de esta manera el reconocimiento del tiempo doble y sus ajustes correspondientes.

II.3- Tesis:

La Sala considera que la decisión adoptada por el *a quo* debe ser confirmada parcialmente, pues en efecto operó la caducidad en lo relacionado con la reclamación

⁵ Fol. 84

de prestaciones devengadas en actividad, sin embargo, no sucede lo mismo frente a la corrección de la hoja de servicios, ya que ésta tiene estrechos efectos prestacionales que permiten que la demanda sea presentada en cualquier tiempo, de conformidad con lo previsto en el literal C), numeral 1, del artículo 164, del CPACA.

Para resolver el anterior problema jurídico la Sala adelantará el estudio de los siguientes temas: (i) de la caducidad del medio de control; (ii) del conteo de la caducidad cuando se reclama la inclusión de tiempos dobles en la hoja de servicios; y, (iii) solución al caso concreto.

II.4- De la caducidad del medio de control:

El fenómeno de la caducidad se configura cuando el plazo establecido en la ley para instaurar algún tipo de acción, ha vencido, por ende puede decirse que esta es la sanción que consagra la ley por el no ejercicio oportuno del derecho de acción, en tanto al exceder los plazos preclusivos para acudir a la jurisdicción, se ve limitado el derecho que le asiste a toda persona de solicitar que sea definido un conflicto por el aparato jurisdiccional del poder público.

El Consejo de Estado, ha insistido en toda su jurisprudencia sobre este tema, que la caducidad de la acción ha sido instituida en el ordenamiento jurídico para garantizar la seguridad jurídica de los sujetos procesales, puesto que se erige como una sanción cuando el titular de la acción judicial no lo hace oportunamente, y es por esto que la parte actora tiene la carga procesal de promover el litigio dentro del plazo fijado por la ley, de lo contrario, pierde la posibilidad de accionar ante la jurisdicción⁶.

De la misma manera, la Corte Constitucional ha sostenido⁷:

"El legislador, en uso de su potestad de configuración normativa, limita en el tiempo el derecho que tiene toda persona de acceder a la jurisdicción con el fin de obtener pronta y cumplida justicia. Su fundamento se haya en la necesidad por parte del conglomerado social de obtener seguridad jurídica, para evitar la paralización del tráfico jurídico. En esta medida, la caducidad no concede derechos subjetivos, sino que por el contrario apunta a la protección de un interés general. La caducidad impide el ejercicio de la acción, por lo cual, cuando se ha configurado no puede iniciarse válidamente el proceso. Esta es una figura de orden público lo que explica su carácter irrenunciable, y la posibilidad de ser declarada de oficio por parte del juez, cuando se verifique su ocurrencia.

(...)

La justificación de la aplicación de la figura de la caducidad en las acciones contencioso administrativas, tiene como fundamento evitar la incertidumbre que podría generarse ya sea por la eventual anulación de un acto administrativo, o el deber que podría recaer sobre el Estado de reparar el patrimonio del particular afectado por una acción u omisión suya. Así, en esta materia, se han establecido plazos breves y perentorios para el ejercicio de estas acciones, transcurridos los cuales el derecho del particular no podrá reclamarse en consideración del interés general".

⁶ CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Sentencia del 23 de febrero de 2012, Rad. 76001-23-31-000-2011-00804-01(42141) C.P. CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA, Dte: MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI.

⁷ Sala Plena Corte Constitucional, sentencia C-832 de 8 de agosto de 2001, MP. Dr. Rodrigo Escobar Gil.

Resulta pertinente indicar que, el Consejo de Estado al resolver un asunto similar a éste, realizó el siguiente pronunciamiento⁸:

En este orden de ideas, el fenómeno de la caducidad es la sanción que limita el ejercicio del derecho sustancial como consecuencia de la presentación de las acciones judiciales excediendo el plazo que la ley establece para ello. Además, es un presupuesto, ligado al principio de seguridad jurídica, encaminado a eliminar la incertidumbre que representa para la administración la eventual revocatoria de sus actos en cualquier tiempo. A su vez, esta situación define la carga procesal que tienen las partes para impulsar el litigio, pues de no hacerlo se pierde la oportunidad para acudir ante la administración de justicia⁹.

Ahora bien, el artículo 164 del CPACA estableció los términos para acudir ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, del cual es pertinente resaltar el contenido del numeral 2, literal d), por estar directamente relacionado con el asunto objeto de la controversia, que es el siguiente:

Artículo 164. Oportunidad para presentar la demanda. *La demanda deberá ser presentada:*

(...)

2. *En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad:*

(...)

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;*

(...).

Conforme con el anterior enunciado normativo, la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho debe interponerse dentro de los cuatro meses siguientes a la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo objeto de enjuiciamiento, so pena de que opere el fenómeno de la caducidad, que por ninguna circunstancia se puede revivir.

Por su parte, la expresión "según el caso" implica que el conteo del término de caducidad depende de la clase de acto administrativo que se cuestiona. A modo de ejemplo, puede afirmarse que si se acusa un acto que concluye una actuación administrativa el término debe contarse a partir de su notificación; cuando se trata de actos que solo requieren su ejecución, a partir de este último momento; de actos que requieran ser publicados, desde ese hecho; y, a partir de la comunicación cuando no exista otro medio más idóneo que garantice el conocimiento de la decisión, tales plazos comienzan a correr desde el día siguiente¹⁰.

De otro lado, es pertinente tener en cuenta que de conformidad con el numeral 1) del artículo 164 del CPACA, la demanda podrá presentarse en cualquier tiempo, entre otras situaciones, cuando: a) las pretensiones versen sobre prestaciones periódicas; y, b) se enjuicien actos producto del silencio administrativo¹¹.

⁸ Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo -Sección Segunda "Subsección A" Consejero Ponente: Rafael Francisco Suárez Vargas - veintiuno (21) de febrero de dos mil diecinueve (2019). radicación número: 73001-23-33-000-2015-00802-01(3465-16)

⁹ Cfr. Sentencia de la Corte Constitucional C-652 de 1997, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, «El derecho de acceso a la administración de justicia resultaría seriamente afectado en su núcleo esencial si, como lo anotó la Corte, "este pudiera concebirse como una posibilidad ilimitada, abierta a los ciudadanos sin condicionamientos de ninguna especie". Tal interpretación, evidentemente llevaría a la parálisis total del aparato encargado de administrar justicia, e implicaría per se la inobservancia de ciertos derechos de los gobernados, en particular aquel que tienen las personas de obtener pronta y cumplida justicia».

¹⁰ Al respecto la Corte Constitucional en sentencia C-341 del 4 de junio de 2014, precisó: «1.3. Sumado a lo anterior, por cuanto la fijación de las diversas modalidades de comunicación, hacen parte de la libertad de configuración del Legislador y los mecanismos para concretar la comunicación previstos en la norma, como lo son el correo o el correo electrónico, - cuando no haya otro medio más eficaz - la divulgación en medio masivo de comunicación nacional o local o la utilización de cualquier otro medio eficaz, satisfacen la obligación de poner en conocimiento de los terceros interesados, la existencia de la actuación administrativa, permitiéndoles ejercer el derecho a la defensa».

¹¹ Artículo 164. Oportunidad para presentar la demanda. La demanda deberá ser presentada: 1. En cualquier tiempo, cuando: [...] c) Se dirija contra actos que reconozcan o nieguen total o parcialmente prestaciones periódicas. Sin embargo, no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe; d) Se dirija contra actos producto del silencio administrativo; [...]

A su turno, al tenor de lo dispuesto por el artículo 21 de la Ley 640 de 2001, la solicitud de conciliación suspende por una sola vez el término de caducidad del medio de control "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"¹².

II.5- Del conteo de la caducidad cuando se reclama la inclusión de tiempos dobles en la hoja de servicios¹³:

"En sentencia proferida por el Consejo de Estado, Consejera Ponente Sandra Lisset Ibarra Vélez dentro del radicado 760001-23-33-000-2016-01293-01, frente a la caducidad de las prestaciones periódicas y de reliquidación de prestaciones periódicas por retiro del servicio sostuvo:

"Las reclamaciones de naturaleza laboral, tratándose de peticiones relacionadas con el reconocimiento de acreencias de carácter salarial, no están sujetas al término de caducidad de cuatro meses previsto para el ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, siempre y cuando quien pretenda su pago siga teniendo vínculo laboral con la entidad que pretende demandar, pues terminado éste, no es posible hablar de periodicidad del pago y, en esa medida, su exigibilidad vía judicial está sometida al término de caducidad general del medio control."

El Consejo de Estado sobre este tema dijo lo siguiente¹⁴:

Es necesario indicar que cuando se pretenda el reconocimiento y pago de prestaciones periódicas, no es procedente la aplicación de la regla de caducidad de los 4 meses, para las demandas de nulidad y restablecimiento del derecho, mientras exista el vínculo laboral, pero una vez finalizada esta relación, no aplica el criterio de "periodicidad", por lo que se someterá a los términos de caducidad establecidos por los medios de control¹⁵.

Con el propósito de brindar claridad sobre el tema, en la sentencia del 1º de octubre de 2014¹⁶, se precisó lo siguiente:

"Ahora bien, en punto de reclamación por salarios y demás prestaciones sociales derivadas de una relación laboral, que es la tesis planteada por el recurrente y, haciendo una interpretación extensiva de la línea jurisprudencial citada en precedencia, habrá de predicarse su periodicidad mientras subsista el vínculo laboral, ya que tal derecho (el de recibir salarios y prestaciones), contrario a la característica de la mesada pensional, no es vitalicio ni sustituible, sino finito e intuitu personae, al extinguirse por la desaparición del nexo laboral y sólo exigible por el sujeto que de

¹² Al respecto puede consultarse la siguiente providencia: Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera Consejero ponente: Enrique Gil Botero Bogotá, veinticinco (25) de noviembre de dos mil nueve (2009) radicación número: 05000-12-31-000-2009-00858-01(37555) actor: Alfonso Manuel Gutiérrez Ricardo y otros demandado: Nación-Consejo Superior de la Judicatura y Fiscalía general de la Nación referencia: Acción de reparación directa

¹³ Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo -Sección Segunda "Subsección A" Consejero Ponente: Rafael Francisco Suárez Vargas - veintiuno (21) de febrero de dos mil diecinueve (2019). radicación número: 73001-23-33-000-2015-00802-01(3465-16)

¹⁴ CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN A, Consejero ponente: RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS, Bogotá, D. C., veintiuno (21) de febrero de dos mil diecinueve (2019). Radicación número: 73001-23-33-000-2015-00802-01(3465-16)

¹⁵ Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda Subsección B Consejera Ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez Bogotá D.C., Ocho (8) De Septiembre De Dos Mil Diecisiete (2017). Radicación Número: 76001-23-33-000-2016-01293-01(4218-16)

¹⁶ C.P Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, expediente número: 05001-23-33-000-2013-00262-01(363914).

manera directa hubiere prestado sus servicios en cumplimiento de las estipulaciones pactadas en el mismo; dicho en otras palabras, la periodicidad de las prestaciones reclamadas por la demandante desapareció el mismo día en que ocurrió su desvinculación como empleada de la entidad demandada, por lo que, ante la afectación de sus derechos, ha debido impetrar la acción correspondiente dentro del término de caducidad" (...) (se subraya)

El anterior criterio de periodicidad se aplica igualmente cuando se pretenda la modificación de la hoja de servicios con el propósito de que se incluyan tiempos dobles con fines de reajuste de la asignación de retiro, comoquiera que, en últimas, se trata de un derecho prestacional que tiene el carácter de irrenunciable el cual compone el basamento para la liquidación de la asignación de retiro¹⁷; por lo tanto, las reclamaciones de esa naturaleza, no son susceptibles de caducidad del medio de control, comoquiera que afectan de manera directa un derecho de orden prestacional.

Bajo tales parámetros, como lo que pretende el servidor público es el reajuste de una prestación periódica, es procedente acudir ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en cualquier momento, sin que el ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho se vea afectado por la caducidad".

II.6- Caso concreto.

En el caso particular, el señor Simón Andrés García Mejía interpuso el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, pretendiendo la nulidad del acto administrativo por el cual la entidad demandada negó la corrección de su hoja de servicios, impidiéndole de esta manera el reconocimiento de tiempo doble de servicio, para la reliquidación de la asignación de retiro. La entidad demandada dio respuesta el 28 de octubre de 2013¹⁸ y el acto acusado fue notificado el 12 de noviembre de 2013¹⁹.

El Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito Judicial de Villavicencio, mediante auto del 22 de julio de 2019 decidió rechazar la demanda por cuanto había operado la caducidad del medio de control, siendo dicha decisión la que en esta instancia es objeto de estudio, pues considera el demandante que por tratarse de prestaciones periódicas ésta podía promoverse en cualquier tiempo.

Teniendo en cuenta el anterior contexto y lo consignado en marco teórico de esta providencia, resulta pertinente realizar las siguientes precisiones: El demandante fue retirado del servicio mediante Resolución 0800 del 28 mayo de 2012 y su asignación fue otorgada en la Resolución No. 7687 del 27 de noviembre del mismo año, en la cual, según el actor no fueron reconocidos los *tiempos dobles de servicio* a

¹⁷ Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda Subsección A Consejero Ponente: William Hernández Gómez Bogotá, D.C., 25 de julio de 2016, Radicación número: 11001-03-25-000-2015-00550-00(1511-15, Actor Alcibíades Moreno Suarez, demandado, Ministerio De Defensa, Ejército Nacional.

¹⁸ Fol. 9 a 10

¹⁹ Fol. 76 C. primera instancia

los que hace mención el Decreto 1038 de 1984, por lo que pretende la modificación de su hoja de servicios, a fin de obtener la reliquidación de la asignación de retiro.

En síntesis, entiende la Sala que la finalidad del actor es la corrección de la hoja de servicios, teniendo en cuenta los tiempos dobles de servicio establecidos en el precitado decreto, y como consecuencia directa de ello, pretende sean computados a efectos de la reliquidación de su asignación de retiro, por tratarse de una prestación periódica irrenunciable, lo cual constituye el fundamento del recurso.

De tal manera, que la pretendida reliquidación de la asignación de retiro del actor se fundamenta precisamente en la información contenida en la hoja de servicios que solicita sea corregida, por lo tanto, la reclamación realizada por él, de tener en cuenta el tiempo doble, en últimas, tiene efectos prestacionales.

Al respecto, el Consejo de Estado en providencia del 7 de mayo de 2018 precisó lo siguiente:

"Que la hoja de servicios militares adquiere la connotación de acto administrativo definitivo cuando la entidad no accede a su corrección e impide con la continuación del trámite pensional. Además, su posible nulidad genera un restablecimiento económico inmediato, pues se tendrían en cuenta los nuevos tiempos de servicios para reconocer o reliquidar la asignación de retiro²⁰."

En ese orden de ideas, el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho promovido por el señor García Mejía, no está, en su totalidad, afectado por el fenómeno de caducidad, pues como fue advertido en este proveído la solicitud de corrección de la hoja de servicios tiene estrechos efectos prestacionales, los cuales permiten que la demanda pueda ser presentada en *cualquier tiempo*, habida cuenta que está dirigida contra actos relacionados con prestaciones periódicas de las que se busca su reliquidación.

Sin embargo, debe precisarse que las pretensiones del actor en este caso, no se ciñen únicamente a los efectos del contenido de la hoja de servicios frente a su asignación de retiro, como lo afirmó en el recurso, pues la pretensión sexta es clara en indicar que pretende el pago de *"primas, sueldos y prestaciones sociales desde el 4 de marzo de 1991"*, esto es, durante el tiempo que permaneció en actividad, por ende, al haberse producido su retiro mediante Resolución 0800 del 28 de mayo de 2012²¹ con novedad fiscal del 15 de junio del mismo año, lo que implica su desvinculación de la entidad, tales prestaciones dejaron de ser periódicas, razón por la cual según lo expuesto en el acápite teórico de este auto, las mismas pasaron a ser definitivas a partir de tal fecha y se encuentran sometidas a caducidad.

²⁰ Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda Subsección A Consejero Ponente: Rafael Francisco Suárez Vargas, 17 de Mayo de 2018, radicación número: 11001-03-25-000-2015-01071-00(4715-15), actor: Carlos Arturo Castellanos Gualteros, demandado: Nación, Ministerio

²¹ Fol. 2 C de primera instancia

Así las cosas, se confirmará parcialmente el auto apelado, pues le asiste razón a la primera instancia en cuanto a que operó el fenómeno de la caducidad en lo atinente a la reclamación de prestaciones devengadas en actividad, no obstante, no ocurre lo mismo frente a la corrección de la hoja de servicios para efectos de la asignación de retiro, sin perjuicio que el *a quo* tome las medidas correspondientes teniendo en cuenta la precisión de las pretensiones efectuadas por la parte actora en el recurso.

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

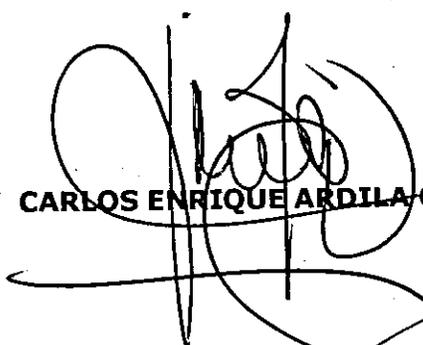
RESUELVE

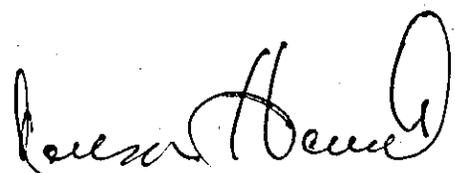
PRIMERO: Confirmar parcialmente el auto del 22 de julio de 2019 por el cual el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio rechazó el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho instaurado por el señor Simón Andrés García Mejía contra la Nación - Ministerio de Defensa - Ejército Nacional.

En consecuencia, el proceso debe continuar únicamente en relación con las pretensiones que aún no han caducado, conforme las razones expuestas en la parte considerativa.

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

Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala de Decisión Oral No. 1 celebrada el veinticuatro (24) de octubre de 2019, según Acta No. 67.


CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO


TERESA HERRERA ANDRADE


CLAUDIA PATRICIA ALONSO PÉREZ