

# República de Colombia



## Tribunal Administrativo del Meta – Sala Primera Sistema Oral

---

**MAGISTRADO PONENTE: HECTOR ENRIQUE REY MORENO**

Villavicencio, agosto cinco (05) de dos mil catorce (2014)

**RADICACIÓN: 50001-33-33-001-2013-002988-01**  
**DEMANDANTE: MARIA VICTORIA MOSQUERA ORTIZ**  
**DEMANDADO: MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO**  
**NATURALEZA: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la demandante en contra del auto de septiembre 16 de 2013, por medio del cual el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio rechazó la demanda dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, por vencimiento del término de caducidad.

### **ANTECEDENTES:**

La señora **MARIA VICTORIA MOSQUERA ORTIZ**, a través de apoderado, presentó demanda contra el Municipio de Villavicencio, dentro del medio de control anunciado, con el propósito de controvertir la legalidad del Oficio 1100-33.223 del 4 de abril de 2013, expedido por el Secretario de Desarrollo Institucional del Municipio de Villavicencio, en virtud del cual le negó la reliquidación de las prestaciones sociales, con la inclusión del factor “*gastos de representación*” devengado dentro de su periodo de servicios en dicho ente territorial, como Jefe de la Oficina Asesora de Participación Ciudadana.

### **PROVIDENCIA APELADA**

La demanda fue presentada el 05 de septiembre de 2013 y, luego de su reparto al Juzgado Primero Administrativo Oral de este Circuito Judicial, mediante la providencia apelada se dispuso su rechazo de plano, por cuanto en el análisis inicial de su oportunidad, se encontró vencido el término de caducidad para presentar las pretensiones en ella contenidas, pues, en la visión del *a quo*, el debate acerca de la viabilidad de la inclusión de los gastos de representación en las prestaciones sociales de la demandante había quedado zanjado y en firme, luego de la interposición de los recursos procedentes contra la Resolución 366 de 2012, que había liquidado y ordenado el pago de las citadas prestaciones sociales de la actora, que fueron resueltos con la Resolución 0998 de junio 15 de 2012, puesta en conocimiento de la ahora demandante el 21 de junio de 2012.

Sobre las anteriores premisas el Juzgado de primera instancia, consideró que la nueva petición sobre la materia, formulada por la actora el 13 de marzo de 2013 y su respuesta, que constituye el acto demandando (Oficio 1100-33.223 de abril 4 de 2013), no tienen la potencialidad de revivir los términos de la caducidad en el medio de control aludido.

Finalizando, señaló que como la actora tuvo conocimiento de la Resolución 0998 de 2012 el 21 de junio de 2012, con la que se resolvieron los recursos interpuestos, mientras que la demanda se presentó el 5 de septiembre de 2013, necesariamente el término de caducidad de los cuatro (4) meses, establecido en el literal d) del numeral 2) del artículo 164 del CPACA, para esta última fecha se hallaba vencido.

### **EL RECURSO DE APELACIÓN**

La demandante interpuso recurso de apelación contra la citada decisión pidiendo su revocatoria y, en su lugar, se proceda a la admisión de la demanda, fundamentando sus predicas inicialmente en la distinción entre las instituciones jurídicas de la PRESCRIPCIÓN DE DERECHOS y la CADUCIDAD de las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho,

llegando a la conclusión que si bien, debe aceptar que opero la caducidad para cuestionar la legalidad de la Resolución 0998 de 2012 del 15 de junio de 2012, con fundamento en la principalística derivada el artículo 53 de la Constitución Política y de las reglas contenidas en los artículos 151 del Código de Procedimiento del Trabajo y 41 del Decreto 3135 de 1968 – de orden sustantivo en el tema – los derechos salariales y prestacionales prescriben en tres años en todos los casos, resultaba legítimo dentro de ese periodo posterior a la dejación del cargo, ocurrida el 2 de enero de 2012, volver a peticionar dicha reliquidación y proceder a demandar la nueva manifestación o acto administrativo, contenido en el Oficio 1100-33.223 de abril 4 de 2013.

Para fundamentar esta postura trajo a colación apartes de la sentencia de agosto 26 de 2009<sup>1</sup> de la Sección Segunda del H. Consejo de Estado, que, en su sentir, la autorizaba ante la negativa inicial, para pedir la reliquidación prestacional en el caso, al no haber transcurrido el pazo de los tres años que en, sus cuentas, vencen tan sólo el 2 de enero de 2015, desde la fecha de retiro del servicio, que fue el 2 de enero de 2012.

#### **CONSIDERACIONES:**

Según lo establecido en el artículo 244 del C.P.A.C.A, el Tribunal Administrativo es competente para resolver el recurso de apelación contra los autos susceptibles de este medio de impugnación, tal como lo es el rechazo de la demanda, que se encuentra taxativamente señalado en el numeral 1 del artículo 243 ibídem.

Vista la postura del *a quo* en la providencia objeto de recurso y los argumentos esgrimidos por la demandante, el problema jurídico en esta instancia se contrae a determinar, si en el caso propuesto, a pesar de no haberse cuestionado judicialmente las Resoluciones 366 de marzo 07 de 2012 y 0998 del 15 de junio del mismo año, que concretaron la postura inicial de la administración de no reliquidar las prestaciones sociales causadas y

---

<sup>1</sup> C.E. sección Segunda, Subsección "A", C.P. Dr. GUSTAVO EDUARDO GÓMEZ ARANGUREN, radicación 2003-00801-01 (1136-07)

pagadas a la demandante con ocasión de su desvinculación del cargo, ocurrida el 2 de enero de 2012, es ajustado a derecho pregonar y defender la tesis de la legitimidad para provocar una nueva manifestación de la administración sobre el particular, para ser demandada, por no haber transcurrido el término de prescripción de derechos salariales y prestacionales, establecido legalmente tanto para trabajadores particulares, oficiales y empleados públicos en tres años.

La respuesta al anterior interrogante es en sentido negativo, esto es, que en la situación de hecho planteada, sin ser relevante el tema de la prescripción de derechos salariales y prestacionales que, efectivamente, es común en la legislación aplicable a trabajadores particulares, como a los servidores del Estado, por la institución jurídica de la caducidad, estatuida por el legislador como una ventaja especial entregada a la administración, cuando se trata de cuestionar sus actos y hechos, los interesados deben someterse a los específicos términos que la ley les entrega, so pena de quedar desprovistos de los medios de control, también consagrados legalmente.

La anterior intelección de la Sala tiene los siguientes fundamentos de hecho y derecho:

### **1.- La caducidad y su naturaleza jurídica**

El presupuesto procesal de caducidad es entendido como aquel *“fenómeno cuya ocurrencia depende del cumplimiento del término perentorio establecido para ejercer las acciones ante la jurisdicción derivadas de los actos, hechos, omisiones u operaciones de la administración, sin que se haya ejercido el derecho de acción por parte del interesado. De lo anterior se concluye que la caducidad ocurre por la inactividad de quien tiene el deber de demandar en el tiempo permitido para hacerlo, para no perder el derecho*

*de ejercer la acción, lo cual no genera un pronunciamiento de fondo por parte de las autoridades judiciales*<sup>2</sup>.

La Sección Tercera del Consejo de Estado, sobre la naturaleza y finalidad, de la caducidad apoyada en la doctrina, también ha señalado que:

*“De otra parte, la caducidad de la acción es un fenómeno que tiene por objeto consolidar situaciones jurídicas, que de lo contrario permanecerían indeterminadas en el tiempo, creando con ello inseguridad jurídica, ya que una vez configurada impide el acudir ante la Jurisdicción para que sea definida por ella determinada controversia. Al respecto la doctrina ha manifestado que dicha institución se ha creado “por la necesidad que tiene el Estado de estabilizar las situaciones jurídicas, la caducidad que juega a ese respecto un decisivo papel, cierra toda posibilidad al debate jurisdiccional y acaba así con la incertidumbre que representa para la administración la eventualidad de la revocación o anulación de sus actos en cualquier tiempo posterior a su expedición. De allí que para evitar esa incertidumbre se haya señalado por el legislador un plazo perentorio, más allá del cual el derecho no podrá ejercerse, dándole aplicación al principio de que el interés general de la colectividad debe prevalecer sobre el individual de la persona afectada...”*<sup>3</sup>

A su turno, la Corte Constitucional, sobre la caducidad como medio de seguridad jurídica y protección del interés general, señaló en sentencia C – 985 de 2010,<sup>4</sup> que: *“La caducidad es en una limitación*

---

<sup>2</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda- Subsección B. Sentencia del 23 de septiembre de 2010. Expediente 1201-08. C.P. Dra. Bertha Lucia Ramírez de Páez.

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sección III Expediente No. 85001-23-31-000-1999-00007-01(19154). Citando a BETANCUR Jaramillo, Carlos. *Derecho Procesal Administrativo*. Medellín: Ed. Señal Editora, quinta Edición, 2000 Pág. 151.

<sup>4</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. MP. Jorge Pretelt Chaljud.

*temporal del derecho de acción; se trata de un término perentorio e inmodificable fijado por la ley dentro del cual debe ejercerse el derecho de acción, so pena de perder la oportunidad de que la administración de justicia se ocupe de la controversia correspondiente”.*

Conclusión soportada en la providencia, así:

*“Desde sus primeras decisiones, la Corte ha reconocido que la fijación de términos de caducidad cumple importantes finalidades como la promoción de la (i) la seguridad jurídica, (ii) la oportuna y eficiente administración de justicia, y (iii) la ética de colaboración con el aparato judicial. Dadas estas importantes finalidades de orden público, la caducidad es irrenunciable y puede ser declarada por las autoridades judiciales de oficio.*

*En efecto, la existencia de un término de caducidad asegura que las controversias legales terminen en algún momento – bien por la acción o por la omisión del ejercicio de las acciones judiciales correspondientes- y, en consecuencia, que la incertidumbre que su no resolución genera finalice en un tiempo razonable. De lo contrario, como se afirmó en la sentencia C-781 de 1999 (M.P. Carlos Gaviria Díaz) al declarar exequible el término de caducidad de la acción electoral, “(...) el sistema jurídico se vería abocado a un estado de permanente latencia en donde la incertidumbre e imprecisión que rodearían el quehacer estatal, entorpecería el desarrollo de las funciones públicas.” La caducidad también promueve que el trámite procesal de las acciones judiciales se surta dentro de periodos de tiempo razonables y sin dilaciones injustificadas. Por último, realiza el deber de colaboración de todos los ciudadanos con la administración de justicia –un deber constitucional a la luz del artículo 95-7 de la Carta, pues los obliga a acudir a la justicia de manera oportuna, so pena de*

---

*perder la oportunidad de que sus reclamos sean conocidos en esta sede. Como ha indicado esta Corporación, el ejercicio oportuno de las acciones es una carga procesal, es decir, es una situación instituida por la ley y que demanda "(...) una conducta de realización facultativa, normalmente establecida en interés del propio sujeto y cuya omisión trae aparejadas para él consecuencias desfavorables, como la preclusión de una oportunidad o un derecho procesal e inclusive hasta la pérdida del derecho sustancial debatido en el proceso".*

## **2.- La caducidad en el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho**

Las pretensiones de anulación y restablecimiento del derecho que se esgriman bajo el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, se regulan por lo dispuesto en literal d) numeral 2 del artículo 164 del C.P.A.C.A., que expresa:

*"...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;"*

3.- Así las cosas, para esta Colegiatura le asiste razón al a quo, al afirmar que en el sub examine opero el fenómeno extintivo de la posibilidad de accionar para controvertir la manera como fueron liquidadas

las prestaciones finales de la demandante, pues, sin lugar a dudas, la oportunidad para ello estuvo entre el día siguiente a la notificación de la Resolución 0998 de junio 15 de 2012, que consideró sin el requisito de presentación personal los recursos interpuestos contra la Resolución 366 de marzo 07 de 2012, que había liquidado y ordenado el pago de las prestaciones sociales finales de la actora, causadas con su retiro del servicio del ente demandado, ocurrido el 2 de enero de 2012; concretándose ese espacio de los cuatro (4) meses entre el 21 de junio y 22 de octubre de 2012, pues, la última de las Resoluciones mencionadas le fue notificada el 21 de junio de 2012, como consta a folio 36 del primer cuaderno de este diligenciamiento.

4.- No es de recibo para la Sala el argumento de la legitimidad de la reiteración de la petición sobre el tema propuesto, por la vigencia del término prescriptivo de los derechos reclamados, pues, tal propuesta es propia del derecho laboral ordinario, en el que no hay incidencia de la institución jurídica de la caducidad de la acción y en el que, efectivamente, es válido que se entable la reclamación judicial en cualquier tiempo antes del vencimiento de este término de los tres (3) años, posteriores a la causación de los derechos salariales o prestacionales, que a la par es extintivo del derecho, como de la posibilidad de accionar.

En el derecho laboral administrativo y en el medio de control en virtud del cual deben encausarse las reclamaciones de los servidores contra el Estado patrono, haciendo diferencia en el manejo del principio de la seguridad jurídica y del interés general que encarnan las instituciones de la administración, el legislador establece unos términos más cortos para la oportunidad de cuestionar judicialmente las actuaciones de ese especial patrono y que no tiene que ver la institución de la prescripción de derechos.

Nótese que la prescripción de derechos se refiere, en uno y otro régimen laboral, a la pérdida sustantiva después de su causación por no reclamarse – en los dos casos – dentro del término de los tres (3) años, primero ante el patrono (requisito de procedibilidad en los dos casos) y

después, ante la jurisdicción, con incidencia en los dos casos del fenómeno de la interrupción que se surte con la reclamación.

A diferencia de lo anterior, en el seno del derecho administrativo laboral, la institución de la caducidad es de carácter adjetivo y se refiere es a la extinción de la oportunidad para demandar específicamente, la cual no puede ser desquiciada en su esencia y razón con la idea de la vigencia del derecho.

En este contexto el fenómeno de la prescripción termina incidiendo en las cuentas de lo que debe o no pagarse como consecuencia de una sentencia condenatoria, según los tiempos transcurridos entre la causación de cada uno de los derechos salariales y prestacionales y las fechas de la reclamación ante la administración y de la demanda ante la jurisdicción, en otros eventos.

5.- Finalmente, debe aclararse a la demandante que la cita jurisprudencial (sentencia de agosto 26 de 2009<sup>5</sup>) con la que pretendió fundamentar el discurso antes propuesto y analizado, no tiene aplicabilidad en el sub examine, pues, como los sostuvo el *a quo*, las reclamaciones prestacionales propuestas, ante la terminación de su vínculo con la administración son las finales, causadas hasta el 2 de enero de 2012, que en nada tienen que ver con prestaciones periódicas imprescriptibles y, por ende, no legitiman su persecución en cualquier momento o, como se quiso defender, en cualquier momento dentro del término de su prescripción.

Así las cosas, concluye esta Colegiatura que fue acertada la decisión de primera instancia que rechazó de plano la demanda por haber operado el fenómeno de la caducidad de la oportunidad para entablar válidamente el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en el sub examine, razón por la cual dicha providencia será confirmada.

---

<sup>5</sup> C.E. sección Segunda, Subsección "A", C.P. Dr. GUSTAVO EDUARDO GÓMEZ ARANGUREN, radicación 2003-00801-01 (1136-07)

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META**,

**RESUELVE:**

**PRIMERO: CONFIRMAR** el proveído de septiembre 16 de 2013, en virtud del cual el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, rechazó la demanda, conforme con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** En firme la presente providencia, se dispone por Secretaría la remisión del expediente al Juzgado de origen.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Estudiada y aprobada en sesión de la fecha. Acta: 004



HECTOR ENRIQUE REY MORENO



MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZON



ALFREDO VARGAS MORALES