

# *República de Colombia*



## *Tribunal Administrativo del Meta-Sala Cuarta Oral*

---

**MAGISTRADO PONENTE: HÉCTOR ENRIQUE REY MORENO**

Villavicencio, septiembre tres (03) de dos mil veinte (2020).

**RADICACIÓN: 50001-33-33-001-2017-00267-01**  
**DEMANDANTE: ADRIANA DEL PILAR BERNAL**  
**DEMANDADO: DEPARTAMENTO DEL GUAVIARE**  
**NATURALEZA: NULIDAD Y REST. DEL DERECHO**

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra el auto dictado por el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio el 22 de enero de 2018, mediante el cual se rechazó la demanda por caducidad.

### **ANTECEDENTES**

**ADRIANA DEL PILAR BERNAL BALLESTEROS**, instauró demanda contra el DEPARTAMENTO DEL GUAVIARE, con el propósito de que se le declare la nulidad de los actos administrativos contenidos en las comunicaciones No. 1005.62.682 del 13 de junio de 2016 y No. SJ-100-426 del 3 de abril de 2017, a través de las cuales se le negó el reconocimiento y pago de unas acreencias laborales.

### **PROVIDENCIA OBJETO DE RECURSO**

El Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, mediante proveído del 22 de enero de 2018 rechazó de plano la demanda, por haberse configurado el fenómeno jurídico de la caducidad previsto en el literal d) del numeral 2º del artículo 164 del CPACA.

Explicó, que en el presente asunto se persigue la nulidad del oficio No. 1005.62.682 del 13 de junio de 2016, a través del cual el DEPARTAMENTO DEL GUAVIARE emitió respuesta negativa a la solicitud de nivelación salarial, radicada por la demandante el 31 de mayo del mismo año y, del oficio con radicado SJ-1004-426 del 03 de abril de 2017, en el que la entidad demandada dando respuesta a una nueva solicitud con idéntica pretensión, le indicó que se abstenía de emitir un nuevo concepto, ya que en su momento le brindó una respuesta de fondo, clara y congruente con lo peticionado.

Citó un aparte de la sentencia del 14 de septiembre de 2017, en la que el Consejo de Estado se pronunció sobre la presentación de una nueva petición en sede administrativa para revivir los términos para acudir a la vía judicial y concluyó que a la parte actora le correspondía demandar el oficio No. 1005.62.682 del 13 de junio de 2016, que fue el que resolvió de fondo su petición relacionada con la nivelación salarial y que le fue notificado el 15 de junio de 2016, puesto que con el segundo oficio objeto de demanda, se pretende revivir los términos para incoar el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

En ese sentido, señaló que el término de cuatro meses de que trata el artículo 164 numeral 2 literal d) del CPACA comenzó a correr desde el 16 de junio de 2016, día siguiente a la fecha en que fue notificado el acto demandado, los cuales vencían el 16 de octubre de 2016, no obstante, la demanda fue radicada hasta el 10 de agosto de 2017, cuando ya había operado el fenómeno jurídico de la caducidad.

### **RECURSO DE APELACIÓN**

Dentro de la oportunidad procesal el apoderado judicial de la parte actora interpuso recurso de apelación contra dicha determinación.

Fundamentó la alzada, en que lo pretendido es el reconocimiento y pago de unas acreencias laborales, por tal circunstancia cuenta con el término de tres años para que se declare prescrito el derecho, según lo previsto en los artículos 488 del C.S.T y 151 del C.P.L, aclarando que si bien la demandante

ostentó la calidad de servidora pública y que por tal situación cuenta con una norma especial para los efectos de la prescripción trienal, a voces de la reiterada jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia.

Manifestó, que dando aplicación a la vieja máxima del derecho, que ha determinado que lo sustancial prevalece sobre lo procesal, no sería de recibo la decisión adoptada en el auto objeto de censura, por cuanto tienen prevalencia los derechos laborales, al reclamarse dentro de los tres años que establece la legislación laboral, de lo contrario, al no admitirse la demanda tendría prevalencia lo procedimental respecto de lo sustancial, de ahí la razón de haberse solicitado la nulidad de las comunicaciones de junio 13 de 2016 y de abril 3 de 2017, expedidas por el Departamento del Guaviare, atendiendo a que las mismas se encuentran dentro del término de los tres años.

Argumentó, que si bien la jurisprudencia citada por el juez de instancia para fincar su decisión negativa de admisión de la demanda, se profirió en ese sentido, no se estableció que en ese caso en particular se estuviesen reclamando acreencias laborales dentro del término trienal, entonces no resultaría aceptable tal posición.

Solicitó, que se revoque el auto proferido por el Juzgado Primero Administrativo Oral de Villavicencio y, en su lugar, se ordene dar el trámite correspondiente a la demanda.

### **CONSIDERACIONES:**

Según lo establecido por el artículo 153 del CPACA, el Tribunal es competente para resolver el recurso de apelación contra los autos susceptibles de este medio de impugnación, tal como lo es el que rechaza la demanda, al tenor de lo dispuesto en el numeral 1º del artículo 243 *ibídem*.

De los argumentos expuestos por el juzgado de primera instancia y los reparos sentados en el recurso de alzada, el problema jurídico a resolver consiste en establecer si la demanda que en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho impetró ADRIANA DEL PILAR BERNAL

contra el DEPARTAMENTO DEL GUAVIARE fue presentada dentro del término dispuesto por la ley para su ejercicio.

La figura jurídico procesal de la caducidad, fue establecida por el legislador con la finalidad de forjar seguridad jurídica frente a las distintas situaciones administrativas que se presentan, de tal forma que le genera a la parte interesada la obligación de ejercer la acción dentro del plazo fijado para ello, toda vez que si la parte que se considera afectada no lo realiza en el término establecido por la ley procesal, pierde entonces la oportunidad para hacer efectivo el derecho que pretende reclamar.

Ahora bien, teniendo en cuenta los argumentos expuestos en el escrito de alzada, resulta preciso aclarar que como lo ha definido la jurisprudencia del Consejo de Estado y la Corte Constitucional de antaño, existen diferencias entre las figuras de la caducidad y la prescripción.

El Consejo de Estado sostuvo:

*“Por último, resulta preciso distinguir entre las figuras de caducidad y prescripción. La diferencia esencial consiste en que la primera atañe a la acción y la segunda a la pretensión; la caducidad se refiere al término señalado en la ley para acudir a la jurisdicción y la prescripción al tiempo necesario para adquirir o extinguir un derecho. El término de caducidad es de orden público; está dispuesto por la ley, se cumple inexorablemente y no puede ser suspendido, renunciado o prorrogado por voluntad particular. La prescripción, por el contrario, puede o no ser alegada; es posible renunciarla, suspenderla o interrumpirla y, en cuanto al fondo, su finalidad consiste en adquirir o extinguir un derecho. La prescripción, a diferencia de la caducidad, no es procesal ni de orden público, sino particular y relativa al fondo de la controversia”<sup>1</sup>.*

Acorde con lo anterior la Corte Constitucional, en sentencia C-227 de 30 de marzo de 2009, M.P. Luis Alberto Vargas Silva, señaló:

*“Tanto la prescripción como la caducidad son fenómenos de origen legal cuyas características y efectos debe indicar el legislador; estas figuras procesales permiten determinar con claridad los límites para el ejercicio de un derecho. En virtud de la prescripción, en su dimensión liberatoria, se tiene por*

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, sentencia de 4 de septiembre de 2008, Rad No. 13001-23-31-000-1999-06585-01 (6585-05), Actor: Francisco Antonio Méndez Lambraño, C.P. Luis Rafael Vergara Quintero.

*extinguido un derecho que, por no haberse ejercitado, se puede presumir que el titular lo ha abandonado; por ello en la prescripción se tiene en cuenta la razón subjetiva del no ejercicio, o sea la negligencia real o supuesta del titular. En tanto que la figura procesal de la caducidad ha sido entendida como el plazo perentorio y de orden público fijado por la ley, para el ejercicio de una acción o un derecho, que transcurre sin necesidad de alguna actividad por parte del juez o de las partes en un proceso jurídico. La caducidad es entonces un límite temporal de orden público, que no se puede renunciar y que debe ser declarada por el juez oficiosamente”.*

Es decir, que contrario a lo manifestado por la recurrente, el estudio en el presente caso no se hace frente al fenómeno mediante el cual un derecho se adquiere o se extingue -prescripción-, sino frente al ejercicio oportuno de los mecanismos que la ley prevé para la protección de sus derechos -caducidad-.

Dilucidado lo anterior, en el sub examine se advierte que son dos los actos demandados, por un lado el oficio No. 1005.62.682 del 13 de junio de 2016, a través del cual la Secretaria Administrativa de la Gobernación del Guaviare dio respuesta de manera negativa a la petición presentada por la demandante el 31 de mayo de 2016, en el sentido de solicitar se le reconociera el pago de la nivelación salarial, el reajuste de las prestaciones sociales y la sanción moratoria y, de otro, el oficio No. SJ-1004-426 del 3 de abril de 2017, en el que se le indicó que esa entidad se abstenía de emitir nuevo concepto frente a su solicitud, comoquiera que la reclamación administrativa tenía idéntico propósito y versaba sobre los mismos hechos que la presentada el 31 de mayo de 2016, frente a la que ya se había dado respuesta y se había surtido previamente el trámite de conciliación extrajudicial ante la Procuraduría 48 Judicial II para asuntos Administrativos.

Frente a lo anterior, conviene precisar que los actos administrativos susceptibles de ser demandados ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo son aquellos que ponen término a un procedimiento administrativo, es decir, los actos definitivos, que de acuerdo con lo estipulado en el artículo 43 del CPACA son *“los que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación”.*

Así lo ha señalado el H. Consejo de Estado al establecer que “solamente son demandables ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, los actos que terminen un proceso administrativo, esto es, **los definitivos que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto**, y excepcionalmente los actos de trámite, siempre que hagan imposible proseguir la actuación administrativa; **pues éstos, son los que contienen la voluntad de la Administración y tienen trascendencia en el mundo jurídico**”.<sup>2</sup> (Negrita de texto original)

En ese orden de ideas, para la Sala es claro que tal como lo determinó el *a quo*, el acto que contiene la decisión definitiva de la administración frente a los pedimentos de la demandante es el oficio No. 1005.62.682 del 13 de junio de 2016, a través del cual la Secretaria Administrativa de la Gobernación del Guaviare le negó el reconocimiento y pago de la nivelación salarial, el reajuste de las prestaciones sociales y la sanción moratoria, pues, con el oficio No. SJ-1004-426 del 3 de abril de 2017 no se está decidiendo directamente o indirectamente el fondo del asunto, ya que lo que se le dijo fue que en oportunidad anterior se había resuelto tal solicitud.

Por lo tanto, al encontrarse que el oficio No. SJ-1004-426 del 3 de abril de 2017 no resuelve la petición o asunto de fondo que requiere hoy en sede judicial la demandante, dado que precisamente se abstiene de hacerlo, se colige que el estudio de caducidad en el presente medio de control debe hacerse frente al oficio No. 1005.62.682 del 13 de junio de 2016, que también fue objeto de demanda.

Al respecto, se tiene que el literal d) del numeral 2 del artículo 164 del CPACA, establece:

*"ARTÍCULO 164. OPORTUNIDAD PARA PRESENTAR LA DEMANDA. La demanda deberá ser presentada:  
(...)  
2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad:  
(...)*

---

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda Subsección B, proveído del 14 de septiembre de 2017, Rad. No. 25000-23-42-000-2014-02393-01(3758-16). C.P.: Sandra Lisset Ibarra Vélez.

*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; (...)"*

En el caso que centra la atención de la Sala, el acto administrativo contenido en el oficio No. 1005.62.682 del 13 de junio de 2016, fue recibido por la parte demandante el **15 de junio de 2016** (fl. 30 C 1), en consecuencia, esta es la fecha que debe servir de referente para la contabilización del término de caducidad, así las cosas, el plazo máximo con el que contaba la demandante para presentar la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, vencía el día **16 de octubre de 2016**.

Como la solicitud de conciliación se presentó el **09 de junio de 2017** (fl. 38 C 1), no tuvo la virtualidad de suspender el término de caducidad, por lo tanto, resulta evidente que el término de caducidad previsto en el literal d) del numeral 2º del artículo 164 del CPACA. estaba ampliamente superado también al momento de la presentación de la demanda, que lo fue el **10 de agosto de 2017** (fl. 40 C 1).

En conclusión, esta Corporación confirmará la decisión tomada por el *a quo*, pues, en efecto, se configuró la caducidad del medio de control.

En mérito de lo expuesto, la Sala Cuarta Oral del **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META**,

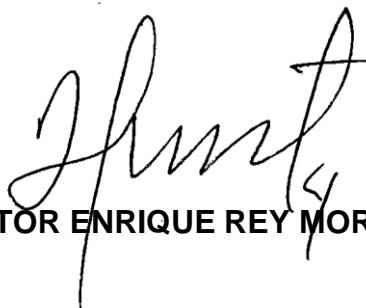
#### **RESUELVE:**

**PRIMERO: CONFIRMAR** el auto de calenda 22 de enero de 2018, proferido por el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, mediante el cual rechazó de plano la demanda presentada por la señora **ADRIANA DEL PILAR BERNAL BALLESTEROS** contra el **DEPARTAMENTO DEL GUAVIARE** por haber operado la caducidad, de conformidad con las razones señaladas en parte considerativa de esta providencia.

**SEGUNDO:** Ejecutoriado este proveído, por Secretaría remítase el expediente al Juzgado de origen, para lo de su cargo.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Discutido y aprobado en sesión de la fecha, Acta: 021



**HÉCTOR ENRIQUE REY MORENO**



**NELCY VARGAS TOVAR**

*Ausente con excusa*

**CLAUDIA PATRICIA ALONSO PÉREZ**