

República de Colombia



Tribunal Administrativo del Meta-Sala Cuarta Oral

MAGISTRADO PONENTE: HÉCTOR ENRIQUE REY MORENO

Villavicencio, septiembre diez (10) de dos mil veinte (2020).

RADICACIÓN: 50001-33-33-005-2017-00023-01
DEMANDANTE: SANDRA MILENA ORTIZ BLANCO
DEMANDADO: DEPARTAMENTO DEL META- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DEPARTAMENTAL
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 Quinto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio el 16 de marzo de 2017, mediante el cual se rechazó la demanda por caducidad.

ANTECEDENTES

SANDRA MILENA ORTIZ BLANCO, instauró demanda contra el **DEPARTAMENTO DEL META - SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DEPARTAMENTAL**, con el propósito de que se le declare la nulidad del acto administrativo contenido en el oficio del 29 de febrero de 2016, a través del cual se le negó el reconocimiento y pago de una asignación adicional por número de jornadas laboradas.

El Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, por auto del 14 de febrero de 2017 inadmitió la demanda, para que dentro del término de diez (10) días la parte interesada aportara la conciliación extrajudicial de que trata el inciso primero del artículo 161 del CPACA, el acta de notificación del acto administrativo del cual se pretende se declare su nulidad y el poder para actuar, toda vez que en el allegado se señaló que el apoderado

estaba facultado para actuar en la audiencia de conciliación prejudicial y no en el proceso.

A través de memorial del 28 de febrero de 2017, el apoderado de la demandante manifestó frente al requisito de la conciliación extrajudicial, que de conformidad con el precedente judicial del H. Consejo de Estado esta no es obligatoria en tratándose de derechos laborales ciertos e indiscutibles, para lo cual citó los pronunciamientos del 11 de marzo de 2010 Exp. No. 1563-09 y del 1º de septiembre de 2009 Exp. No. 2009-00817-00. Además, que por tratarse del reconocimiento de un factor salarial que incide en la liquidación de las prestaciones sociales y se tiene en cuenta para la liquidación de la pensión no se debe exigir la conciliación extrajudicial establecida en el artículo 161 del CPACA.

En lo que respecta al acta de notificación del acto administrativo demandado, señaló que no contaba con la misma, por lo tanto, solicitó se tuviera como fecha de notificación la del acto mismo, es decir, el 29 de febrero de 2016.

Finalmente, allegó el respectivo poder para actuar ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

PROVIDENCIA OBJETO DE RECURSO

El Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, mediante proveído del 16 de marzo de 2017 rechazó 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 se demandó el día 27 de enero de 2017 en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, pretendiendo la nulidad del acto administrativo calendarado 29 de febrero de 2016 y emanado por la Gerente de Gestión Administrativa y Financiera del Departamento del Meta, por medio del cual se resolvió en forma negativa la solicitud de pago de la

asignación adicional para directivos docentes; decisión que fue debatida por la parte actora, reiterando su negativa ante lo solicitado.

En ese sentido, determinó que entre la fecha de notificación del acto acusado y el ejercicio del derecho de acción por parte de la demandante, transcurrieron más de cuatro meses, en tanto el acto acusado fue notificado el 29 de febrero de 2016, conforme lo indicado por el apoderado de la parte actora y la demanda se presentó el 27 de enero de 2017.

Señaló, que si bien el literal c) del numeral 1º del artículo 164 del CPACA establece que en cualquier tiempo puede presentarse la demanda cuando se trate de prestaciones periódicas, en el presente caso no podría considerarse bajo ese concepto la asignación adicional para directivos docentes, en razón a que la demandante en la actualidad no ostenta la calidad de directora de la Institución Educativa Francisco Walter- Sede Principal, comoquiera que tal actividad la ejerció entre el 01 de julio de 2013 al 31 de mayo de 2014, por consiguiente la asignación adicional dejó de ser periódica.

Concluyó, que contrario a lo planteado por el apoderado de la parte actora, la reclamación no tiene como fundamento una prestación periódica, debiéndose demandar en los términos del artículo 164 del CPACA, además, indicó que no hubo suspensión del término de caducidad por cuenta del trámite de conciliación prejudicial, de conformidad con lo preceptuado en los artículos 61 de la Ley 23 de 1991, 81 de la Ley 446 de 1998 y 21 de la Ley 640 de 2001, por cuanto dicho trámite nunca se adelantó.

RECURSO DE APELACIÓN

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

Manifestó, que el presente proceso tiene la finalidad de obtener la nulidad del acto administrativo del 29 de febrero de 2016, proferido por el Departamento del Meta a través de la Gerencia Financiera, por el cual se negó el pago del reconocimiento adicional por número de jornadas de la institución

donde laboraba del 25% al 30%. Que el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho no ha caducado, como erradamente lo consideró el juzgado, puesto que el término de prescripción de los derechos debería comenzar a contarse a partir de la respuesta presunta dada por la entidad demandada y que corresponde a tres años.

Argumentó, que de conformidad con lo previsto en los artículos 151 del C.P.L.S.S., 41 del Decreto 3135 de 1968 y 102 del Decreto 1848 de 1969, una vez causado el derecho, se cuenta con un lapso de tres años para reclamarlo inicialmente ante la administración y, posteriormente en sede judicial, aclarando que el solo hecho de reclamar ante la administración interrumpe el lapso de tiempo por otro periodo igual, lo que significa que inicia nuevamente a contarse los tres años.

Indicó, que el derecho prestacional que pretende la demandante se proyecta en obtener una mayor base de liquidación de su pensión de vejez, a partir de un reconocimiento adicional por numero de jornadas laboradas, por lo que tiene aplicación el artículo 29 del Decreto 3135 de 1968, para la solución del problema jurídico, relacionado con la eventual caducidad, dado que, como los derechos se causaron hasta el año 2014, tenía hasta el año 2017 para solicitarlos y, al haberse realizado la solicitud en sede administrativa en el mes de enero de 2016, se interrumpió la prescripción sobre los derechos causados con anterioridad al mes de enero de 2016.

Solicitó, que se revoque el auto de fecha 16 de marzo de 2017, por medio del cual se rechazó la demanda y de manera subsidiaria, que se remita por competencia el asunto a la jurisdicción ordinaria.

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 expuestos 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 SANDRA MILENA ORTIZ BLANCO contra el DEPARTAMENTO DEL META- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DEPARTAMENTAL 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 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”.

¹ 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.

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 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 el 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-.

En ese sentido, 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:
(...)
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; (...)"*

Sin embargo, el literal c) del numeral 1º del mismo artículo, señala:

*"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; (...)"

Es decir, que según los postulados transcritos la presentación de la demanda, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento, debe efectuarse dentro del término de caducidad de cuatro (4) meses siguientes a la comunicación, notificación, ejecución o publicación, según el caso y, cuando se dirija contra actos que reconozcan o nieguen total o parcialmente prestaciones periódicas, podrá presentarse en cualquier tiempo.

No obstante lo anterior, por vía jurisprudencial se ha establecido que los emolumentos periódicos pierden esa característica cuando se produce la desvinculación del servicio. Así lo ha definido el H. Consejo de Estado²:

"En ese sentido, la jurisprudencia de esta corporación³ ha precisado que para determinar tal connotación en las reclamaciones que traten sobre acreencias de tipo laboral, debe atenderse a la vigencia de la relación laboral, pues en la medida en que permanezca activa, continúa la regularidad en los pagos que percibe el trabajador y la prestación adquiere el carácter de periódico, condición que se pierde una vez se concluye el nexo laboral y en consecuencia ha de tenerse en cuenta los términos antes mencionados para acudir a la jurisdicción.

De manera que las prestaciones periódicas han sido entendidas como aquellos pagos que permanecen en el tiempo, que para el caso de un trabajador se causan mientras subsista la relación laboral o con ocasión de ella, pero al no ser vitalicio como una pensión sino finito e intuitu personae⁴ se extingue al configurarse la desvinculación laboral".

Conforme lo expuesto y descendiendo al caso que ocupa la atención e la Sala, se tiene que lo que se pretende es el reconocimiento y pago del equivalente al 5% del salario básico devengado por la demandante durante

² Auto Consejo de Estado, C.P. Gabriel Valbuena Hernández, radicado: 76001-23-33-000-2017-00897-01(0820-19) de 02 de julio de 2020.

³ Auto Consejo de Estado, M.P. Suárez Vargas, Rafael Francisco, radicado: 76001 23 33 000 01502 01 (3353-2018) de 6 de febrero de 2020, actor: Alba Inés Jiménez Vásquez. Auto. M.P. Hernández Gómez, William, radicado: 05001 23 33 000 2014 02240 01 (1215-2015) de 20 de septiembre de 2018, actor: Fresia Milena Penagos Berrio. Auto. M.P. Palomino Cortés, César, radicado: 68001 23 33 000 2014 00265-01 (2278-2015) de 20 de septiembre de 2018, actor: Universidad Industrial de Santander. Sentencia, M.P. Perdomo Cuéter, Carmelo, radicado: 25000 23 25 000 2011 00114 01 (0767-2014) de 29 de junio de 2017, actor: Jhon Freddy Martínez Sanabria.

⁴ Ver diccionario del español jurídico, <https://dej.rae.es/lema/intuitu-personae>: En consideración a las cualidades de la persona.

los meses de enero a junio del año 2013, comoquiera que le correspondía como reconocimiento adicional por numero de jornadas el equivalente al 30% y únicamente le cancelaron el 25% por ese concepto.

Si bien no se cuenta con la certificación laboral, pues, a pesar de que se relacionó la historia laboral como anexo de la demanda, no se acompañó con la misma, en el hecho primero se afirmó que la señora SANDRA MILENA ORTIZ BLANCO se desempeñó como rectora de la Institución educativa Francisco Walter durante el año lectivo 2013 y hasta el mes de mayo de 2014, lo que permite concluir que para el momento en que efectuó la reclamación ante la entidad demandada, no se encontraba vigente la relación laboral, menos aún cuando se presentó la demanda objeto de este litigio, por lo tanto, la prestación reclamada perdió su connotación de periodicidad, condición que según la jurisprudencia anotada en precedencia, se pierde una vez se concluye el nexo laboral.

En ese orden, debe observarse el término de caducidad previsto en el literal d) del numeral 2º del artículo 164 del CPACA, encontrando el Tribunal que el acto administrativo demandado fue proferido el **29 de febrero de 2016** (fl. 18 C 1), calenda que el apoderado de la parte demandante solicitó tener como fecha de notificación, 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 **1º de julio de 2016**, 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 al momento de la presentación de la demanda, que lo fue el **27 de enero de 2017** (fl. 23 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 16 de marzo de 2017, proferido por el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, mediante el cual rechazó la demanda presentada por la señora **SANDRA MILENA ORTIZ BLANCO** contra el **DEPARTAMENTO DEL META- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DEPARTAMENTAL** 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: 022


HÉCTOR ENRIQUE REY MORENO


NELCY VARGAS TOVAR


CLAUDIA PATRICIA ALONSO PÉREZ