



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE SALA SEGUNDA DE ORALIDAD

Sincelejo, quince (15) de septiembre de dos mil dieciséis (2016)

MAGISTRADO PONENTE: RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

<b>RADICACIÓN:</b>	<b>70-001-23-33-005-2016-00083-00</b>
<b>DEMANDANTE:</b>	<b>LEDIS CECILIA NAVARRO DE FLÓREZ</b>
<b>DEMANDADO:</b>	<b>LA NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL - FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO</b>
<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	<b>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO</b>

Se decide, el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, contra la providencia de fecha 8 de junio de 2016, proferida por el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, mediante la cual, se rechazó la demanda de la referencia.

### I.- ANTECEDENTES

#### 1.1- Pretensiones<sup>1</sup>.

La señora **LEDIS CECILIA NAVARRO DE FLÓREZ**, por intermedio de apoderado judicial, presentó demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, contra **LA NACIÓN- MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL - FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO**, para que se declare la nulidad de la Resolución No. 0586 de junio 13 de 2012 y del acto ficto o presunto derivado del silencio de la

---

<sup>1</sup> Folio 2 del cuaderno de primera instancia.

administración, como consecuencia del derecho de petición de fecha 4 de mayo de 2015 y radicado ante dicha entidad bajo el No. PQR-12138 de agosto 31 de 2015, a través del cual, se solicitó una reliquidación de cesantías definitivas.

A título de restablecimiento del derecho, solicitó la actora se condenara a la entidad para que reconociera y ordenara el pago de la reliquidación de sus cesantías definitivas, con el promedio de todos los factores salariales devengados al momento de su retiro del servicio como docente.

Igualmente pidió, se condenara a la entidad demandada a pagar la suma debidamente indexada y a hacer los ajustes de los dineros, por concepto de reliquidación de las cesantías.

### **1.2- Actuaciones en primera instancia.**

La demanda fue presentada en la Oficina Judicial de Sincelejo, el 27 de abril de 2016<sup>2</sup>, la cual fue objeto de reparto, siendo el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo el asignado para conocer del asunto en primera instancia<sup>3</sup>.

Estudiada la demanda, mediante auto de 8 de junio de 2016, el juez de conocimiento decide rechazarla, al haber operado el fenómeno de caducidad, decisión que es objeto del recurso de apelación.

### **1.3.- La providencia recurrida<sup>4</sup>.**

El Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, mediante auto proferido el 8 de junio de 2016, resolvió rechazar la demanda, al haberse producido el fenómeno de la caducidad, conforme lo preceptuado en el artículo 169 Núm. 1 de la Ley 1437 de 2011.

---

<sup>2</sup> Folio 9, del cuaderno de primera instancia.

<sup>3</sup> Folio 33 del cuaderno de primera instancia.

<sup>4</sup> Folios 35 - 37, del cuaderno de primera instancia.

Como fundamento de su decisión, expuso el A-quo, que las cesantías definitivas fueron reconocidas mediante la Resolución No. 0586 de junio 13 de 2012, acto que al no ser recurrido en vía administrativa, alcanzó firmeza conforme a lo dispuesto en el artículo 87 de la Ley 1437 de 2011, convirtiéndose en el acto definitivo que atendió la solicitud de reconocimiento y pago de cesantías definitivas, susceptible de ser impugnado, directamente, a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su notificación. Sin embargo, la actora no lo hizo en aquella oportunidad, sino que optó por presentar solicitud de reliquidación, casi tres (3) años después de haber sido proferido el acto de reconocimiento, frente al cual pregona ahora, la ocurrencia del silencio administrativo negativo.

Indicó, que con la posterior petición de reliquidación que elevó la demandante el 4 de mayo de 2015, lo que quiso fue obtener un nuevo pronunciamiento de la administración, para con ello revivir un término que se encontraba precluído.

Señaló, que en presente asunto no se acompañó la constancia de notificación de la resolución No. 0586 de junio 13 de 2012, por lo que el término de caducidad, debía tomarse a partir del día siguiente a la expedición del acto, resultando que el término legal de los 4 meses, venció el 14 de octubre de 2012, término que no fue suspendido y siendo que la demanda fue presentada el 25 de abril de 2016, el resultado lógico era la decisión tomada.

#### **1.4.- El recurso<sup>5</sup>.**

Inconforme con la anterior decisión, la parte demandante, interpuso y sustento recurso de apelación, mediante el cual, solicita se revoque el auto de 8 de junio de 2016.

---

<sup>5</sup> Folios 40 - 46 del Cuad. de 1ra Inst.

Argumenta el recurrente, que la pretensión de la reliquidación de las cesantías con la inclusión del promedio de todos los factores salariales, devengados al momento del retiro del servicio como docente, se equipara a una **prestación periódica**, que puede ser demandada en cualquier tiempo, por lo que no cabía la figura de la caducidad del medio de control.

#### **IV.- CONSIDERACIONES**

##### **4.1.- Competencia**

La Sala es competente para conocer del recurso de apelación interpuesto, conforme lo establecido en el artículo 153 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

##### **4.2.- Problema jurídico.**

Según los antecedentes del caso y la propuesta del recurrente, el problema jurídico medular que debe desatar la Sala, consiste en determinar: ¿En el presente asunto, se materializó el fenómeno de la caducidad, por ende, era procedente la terminación anticipada del proceso, decretada por el juez de primera instancia?

##### **4.2.1.- Análisis de la Sala.**

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>6</sup>.*

Es de resaltar, que las normas de caducidad son de orden público, *“siendo la ley la que asigna una carga para que, ante la materialización de un determinado hecho, los interesados actúen con diligencia en cuanto a la reclamación efectiva de sus derechos, sin que las partes puedan convenir en su desconocimiento, modificación o alteración”<sup>7</sup>.*

En lo que respecta al cómputo del término para la verificación de la caducidad, es necesario tener en cuenta la disposición legal que la conforma, anotándose, que en la jurisdicción contenciosa administrativa varía según la pretensión del actor con la que acude a la administración de justicia, encontrándose, que según lo consagrado en el literal d) numeral 2 del artículo 164 del CPACA, se cuenta con cuatro (4) meses para ejercer el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, los cuales inician a contabilizarse a partir del día siguiente de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo, según fuere el caso<sup>8</sup>.

Ahora bien, en el **presente asunto**, se debe aclarar, que el presupuesto procesal en cita, se encuentra definido por la puesta en conocimiento de la decisión objeto de inconformidad, consignada en el acto administrativo correspondiente, no siendo dable ejercer el derecho de petición, con

---

<sup>6</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Sub sección B. Sentencia del 23 de septiembre de 2010. Expediente 1201-08. C. P. Dra. Bertha Lucía Ramírez de Páez.

<sup>7</sup> Consejo de Estado. Sala de lo contencioso administrativo-Sección Tercera. Sentencia del 11 de agosto de 2010. Expediente 18826. C. P. Dr. Enrique Gil Botero.

<sup>8</sup> El artículo 164 numeral 2 literal d) de la ley 1437 de 2011 reza:

**“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.”

miras a generar nuevo acto administrativo, que aborde realidades jurídicas ya consolidadas, debilitándose de esta forma, la institución procesal de caducidad, posición contraria que ampararía una omisión en el ejercicio del derecho de acción<sup>9</sup>.

La anterior eventualidad, es común en aquellos casos en los que se discute la liquidación de prestaciones sociales definitivas, donde se ha buscado a través del derecho de petición, revivir términos para efectos del cómputo de la caducidad, debido a la ausencia del actor en ejercer el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, para romper con la presunción de legalidad del acto administrativo, que liquidó la prestación social, en su momento.

En sentencia del 6 de junio de 2012, el Honorable Consejo de Estado, en caso similar al presente y en atención a los principios de lealtad y buena fe, manifestó:

*"Finalmente, cabe precisar que en tratándose de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, el numeral 2 del artículo 136 del C.C.A. prevé que la misma caduca al cabo de 4 meses contados a partir del día siguiente al de la publicación, notificación, comunicación o ejecución del acto, según el caso, salvo que se trate de actos que reconozcan prestaciones periódicas los cuales podrán demandarse en cualquier tiempo.*

*Para determinar si en este caso la acción caducó, debe tenerse en cuenta que la demandante solicita la nulidad de la Resolución No. 0173 de 2005, (mediante la cual se adicionó la Resolución No. 074 de julio de 2005) y se estableció que el valor total a pagar a su favor era de \$10.327.388.*

*Dicha Resolución quedó notificada el 8 de noviembre de 2005, al paso que la demanda fue presentada sólo hasta el 3 de octubre de 2007, es decir, fuera del término de 4 meses previsto en el artículo 136 del C.C.A.*

---

<sup>9</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección B. Sentencia del 24 de julio de 2008. Expediente 2001-08534-01. C. P. Dr. Jesús María Lemus Bustamante.

Asimismo, cabe aclarar que en el acto demandado se señaló expresamente que procedía el recurso de reposición, de modo que tampoco le asiste la razón a la demandante cuando afirmó que en dicha Resolución no se indicaron los recursos que podían interponerse en su contra.

**En ese orden de ideas, si la demandante no estaba de acuerdo con la liquidación de sus cesantías y de las demás prestaciones sociales, ha debido demandar dentro de la oportunidad legal los actos que efectuaron dicha liquidación lo cual no ocurrió en este caso. De modo que al presentar un derecho de petición solicitando la reliquidación de sus prestaciones y la inclusión de varios emolumentos laborales en esa liquidación, lo que intentó la demandante fue revivir términos, conducta que merece reproche a la luz de las normas procesales que le imponen a las partes el deber de proceder con lealtad y buena fe en todos sus actos (artículo 71 del Código de Procedimiento Civil).**

En reiteradas ocasiones ha dicho la Sala en casos similares al sub examine, que encontrándose en firme las resoluciones que no fueron recurridas ante la administración, se deduce que el propósito perseguido por el actor no es más que el de la revocatoria de las decisiones administrativas adoptadas en tiempo anterior, por lo cual no puede reconocérsele fuerza para revivir el término legal que permita ejercer la acción de nulidad y restablecimiento del derecho."<sup>10</sup> (Negrillas y subrayas fuera del texto).

Aterrizando al **caso concreto**, se tiene que se recurre el auto de fecha 8 de junio de 2016, por medio del cual el A-quo, rechazó la demanda por caducidad, por cuanto no se demandó en tiempo el acto definitivo que atendió la solicitud de reconocimiento y pago de cesantías definitivas (4 meses siguientes a su notificación); sino que la actora optó por presentar solicitud de reliquidación, casi tres (3) años después de haber sido proferido el acto de reconocimiento, frente al cual pregona ahora, la ocurrencia del silencio administrativo negativo.

Por su parte, la parte actora argumenta que la pretensión de la reliquidación de las cesantías, se equipara a una prestación periódica que

---

<sup>10</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda-Subsección A. Expediente con radicación interna 1132-11. C. P. Dr. Luis Rafael Vergara Quintero.

puede ser demandada en cualquier tiempo, por lo que no cabe la figura de la caducidad del medio de control.

Frente a la postura de la recurrente, se precisa, que la misma no es de recibo por esta Sala, toda vez que las cesantías definitivas o su reliquidación, no son una prestación periódica, sino **unitaria** y sobre ello, la Sección Segunda del Consejo de Estado claramente ha señalado: *“En lo que concierne a las cesantías, parciales o definitivas, también ha precisado la jurisprudencia de esta Corporación, que no se constituye en una prestación periódica, sino unitaria, que, aun cuando su liquidación se realice de manera anual o excepcionalmente, al retiro del empleado, se agota al momento de la expedición del respectivo acto que las reconozca”*<sup>11</sup>.

Acorde con lo citado, se precisa que no es aceptable la posibilidad de demandar en cualquier tiempo, el acto por el cual se liquidó las cesantías definitivas, bajo el supuesto de que es prestación periódica de término indefinido. En el caso particular, el acto demandado contenía una *“obligación laboral de pago único”*, por ende, no periódica, de manera que la caducidad del medio de control se debía contabilizar, desde el momento en que fue proferido el acto que así lo dispuso.

En ese orden, se observa que la accionante, presenta demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, contra la Resolución No. 0586 de junio 13 de 2012 y el acto administrativo ficto o presunto, producto del silencio administrativo, al no darse respuesta a la petición elevada el 4 de mayo de 2015 y radicada ante dicha entidad bajo el No. PQR-12138 de agosto 31 de 2015, con miras al reconocimiento y pago de los valores resultantes de la reliquidación de las cesantías

---

<sup>11</sup> Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda - Subsección “A”, Auto de 6 de agosto de 2015. Expediente N°: 41001233300201200013 01.- No. Interno: 0779-2013.- Actor: Piedad Pertuz Molina y Otros.- Demandado: Empresa Social del Estado Hospital Departamental San Antonio De Pitalito – Huila.- C. P. Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez (E).

definitivas, a las que tendría derecho, por haber laborado como docente en la entidad accionada.

Sin embargo, en los anexos de la demanda, así como en el acápite de hechos, específicamente en el número tercero, se encuentra que las cesantías definitivas, fueron liquidadas mediante Resolución 00586 de junio 13 de 2012<sup>12</sup>, sin tener en cuenta, según el decir del actor, todos los factores salariales devengados en el año que fue retirada del servicio de docente, de allí que el presente medio de control, debió ejercerse, no contra el acto ficto o presunto señalado en el acápite anterior, sino contra la Resolución que resolvió sobre la acreencia laboral, objeto de reparo.

Por lo tanto, este Tribunal prevé, que a la fecha de ser presentada la demanda (27 de abril de 2016), habían transcurrido más de los cuatros (4) meses definidos por Ley, para acudir ante la jurisdicción contenciosa administrativa, bajo la pretensión de nulidad y restablecimiento del derecho, en el entendido de que la Resolución que define la situación particular de la accionante, es del 13 de junio de 2012<sup>13</sup>, más no el acto ficto o presunto producto del silencio administrativo, que es aseverado por la accionante.

Conforme a las anteriores consideraciones, la Sala procederá a confirmar la decisión de primera instancia, que rechazó la demanda de la presente actuación, al no acatarse las disposiciones normativas inmersas en los artículos 164, numeral 2, literal d) y 169, numeral 1 de la Ley 1437 de 2011, al haber operado el fenómeno de la caducidad, en el presente asunto.

En mérito de lo expuesto, la Sala Segunda de Decisión Oral del Tribunal Contencioso Administrativo de Sucre,

---

<sup>12</sup> Folios 26 – 27 del expediente.

<sup>13</sup> Acto respecto del cual, no se acompañó constancia de notificación, por lo que el término de caducidad, tal como lo señaló el A-quo, se toma a partir del día siguiente a la expedición del acto. Nótese además, que en el correspondiente recurso de apelación, la parte actora no se opone a tal hecho, dándose por ende, como probado.

**RESUELVE:**

**PRIMERO: CONFIRMAR** el auto de fecha 8 de junio de 2016, proferido por el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, conforme lo expuesto.

**SEGUNDO:** Ejecutoriado esta providencia, regrésese el expediente al Juzgado de origen para lo pertinente.

**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

Discutido y aprobado en sesión de la fecha, según Acta: No. 152/2016

Los Magistrados,

**RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY**

**CÉSAR ENRIQUE GÓMEZ CÁRDENAS**

**SILVIA ROSA ESCUDERO BARBOZA**