



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ARAUCA**  
**Magistrada Ponente: LIDA YANNETTE MANRIQUE ALONSO**

Arauca, Arauca, diecisiete (17) de septiembre de dos mil veintiuno (2021)

**Radicado** : 81001-3333-001-2019-00192-01  
**Naturaleza** : Nulidad y restablecimiento del derecho  
**Demandante** : Fernando Aldana Zapata  
**Demandado** : Departamento de Arauca  
**Asunto** : Confirma decisión

De conformidad con el informe secretarial que antecede, la Sala pasa a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la decisión proferida por el Juez Primero Administrativo de Arauca, en la cual rechazó la demanda por estar afectada de caducidad.

### **ANTECEDENTES**

#### **1. La demanda**

El 31 de mayo de 2019, Fernando Aldana Zapata interpuso demanda contra el Departamento de Arauca con el fin de que se declare la nulidad de las resoluciones 1917 del 19 de julio de 2018 y 2522 del 14 de septiembre de 2018, mediante las cuales se retiró del servicio al demandante y se resolvió el recurso de reposición que confirmó la decisión. Como restablecimiento del derecho, solicitó ordenar el pago de los salarios dejados de percibir, el pago de perjuicios y el reintegro al cargo.

Los hechos de la demanda se resumen a continuación:

- El accionante fue vinculado a la Gobernación de Arauca en el cargo de celador mediante la Resolución 014 del 8 de noviembre de 1984.
- El 13 de enero de 2015, Colpensiones reconoció pensión de vejez al demandante a través de la Resolución 4989.
- Mediante oficio del 13 de febrero de 2017, el demandante manifestó a Colpensiones su intención de continuar laborando hasta la edad de retiro forzoso, es decir, hasta los 70 años.
- El entonces Gobernador de Arauca suscribió la Resolución 1917 del 19 de julio de 2018, mediante la cual se ordenó el retiro del demandante del cargo que ostentaba, *“Una vez quede incluido en la nómina de pensionados, o en su defecto a partir del 30 de septiembre de 2018”*.
- La decisión fue recurrida por la parte demandante pero esta fue confirmada a través de la Resolución 2522 del 14 de septiembre de 2018.
- Manifestó que al efectuarse el retiro del cargo por la Gobernación del Departamento de Arauca, sin haber manifestado su consentimiento o haber presentado su renuncia, Colpensiones no lo incluyó en nómina de pensionados.

En consecuencia, señaló como pretensiones las siguientes:

PRIMERO: Que se decrete la nulidad de las resoluciones 1917 del 19 de julio de 2018 y resolución 2522 de 2018 por las cuales se re tiró del cargo de celador de

la Institución Educativa Técnico Industrial Froilán Farías de Tame, al señor FERNANDO ALDANA ZAPATA.

SEGUNDO: Que como consecuencia de la anterior declaración, se condene al Departamento de Arauca a pagar a mi representado, a título de restablecimiento del derecho, las sumas indicadas en el aparte llamado "ESTIMACION RAZONADA DE LA CUANTÍA", a saber:

- 1- El pago de los salarios dejados de devengar durante el tiempo que ha estado retirado del servicio activo y que hasta la fecha de presentación de ésta solicitud se estiman en \$ 25.010.986,00 equivalentes a 8 meses a razón de 3.572.998,00 mensuales, más los que se causen hasta su reintegro.
- 2- Que se condene al Departamento de Arauca a pagar a mi representado, los daños materiales y morales causados y que se estimaron en la suma de \$ 2.166.184,37 a manera de intereses mensuales según anexo 1.
- 3- Que La suma antes indicada debe ser indexada de manera que los salarios mantengan su poder adquisitivo.
- 4- El reintegro de mi poderdante al cargo de Celador de la I. E. Técnico Industrial Froilán Farías del Municipio de Tame en el mismo cargo y con las mismas funciones o en cargo similar en el Municipio de Tame, a partir de la fecha de ejecutoria de la sentencia.

## 2. La decisión que se recurre

El Juez Primero Administrativo de Arauca rechazó la demanda por caducidad, luego de ordenar la inadmisión por falta del lleno de requisitos enlistados en el artículo 166 del CPACA, específicamente la constancia de notificación del acto administrativo que resolvió el recurso de reposición.

La parte accionante cumplió con el requerimiento ordenado por el *a quo*, adjuntando la captura de pantalla del correo electrónico recibido el 18 de septiembre de 2018; no obstante, esa fecha fue tomada por el Juez Primero Administrativo de Arauca para establecer que el término de cuatro meses concedido para acudir a la jurisdicción administrativa a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho había caducado el 18 de enero de 2019, mientras que la demanda fue presentada el 20 de marzo de 2019.

## 3. Recurso de apelación

La decisión fue recurrida dentro del término de ejecutoria por la parte demandante, manifestando que el Despacho desconoció el parámetro legal y jurisprudencial según el cual, cuando se reclaman prestaciones de carácter periódico la demanda

puede presentarse en cualquier tiempo sin que se afecte de caducidad. De las razones expuestas se lee:

*“En el presente asunto se están reclamando prestaciones periódicas cuales son los salarios, horas extras y demás emolumentos que se cancelaban por el Departamento de Arauca al actor al momento de la destitución de su cargo, de manera improcedente, luego en el caso en mención no aplica la caducidad en la forma como el juez ha dispuesto aplicarla con violación al debido proceso y no aplicación (obligatoria no opcional) de la jurisprudencia”.*

## CONSIDERACIONES

### 1. Competencia

De conformidad con el artículo 153<sup>1</sup> de la Ley 1437 de 2011, aplicable al caso concreto ateniendo a la fecha en que se presentó el recurso de apelación, esta Corporación es competente para conocer del recurso de apelación contra la decisión del Juzgado Primero Administrativo de Arauca que rechazó la demanda por caducidad.

### 2. Problema jurídico

Le corresponde a la Sala establecer si las pretensiones de la demanda se enmarcan en las denominadas prestaciones periódicas frente a las cuales no procede el término de caducidad señalado en el literal d), numeral 2, del artículo 164 del CPACA y en su lugar se debe dar cumplimiento a lo establecido en el literal c), numeral 1 ibídem.

### 3. El cómputo de la caducidad cuando se demandan actos administrativos que reconocen o niegan prestaciones periódicas

Uno de los presupuestos procesales del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho consiste en que la demanda debe interponerse dentro del término fijado por el legislador, de lo contrario, se configura el fenómeno jurídico de la caducidad.

En efecto, el ordenamiento constitucional establece la garantía de acceso efectivo a la administración de justicia, la cual conlleva el deber de ejercer oportunamente el derecho de acción, so pena de que las situaciones adquieran firmeza y no puedan ser discutidas en sede judicial. Al respecto, la Corte Constitucional ha sostenido:

*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*

---

<sup>1</sup> ARTÍCULO 153. Competencia de los Tribunales Administrativos en segunda instancia. Los tribunales administrativos conocerán en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los jueces administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación o se conceda en un efecto distinto del que corresponda.

*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.<sup>2</sup>*

En este orden de ideas, la caducidad es la sanción que limita el ejercicio del derecho sustancial como consecuencia del uso de las acciones judiciales y los medios de control por fuera del plazo que la ley establece para ello. Además, es un presupuesto ligado al principio de seguridad jurídica, encaminado a eliminar la incertidumbre que representa la eventual revocatoria de los actos de la administración 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 justicia.<sup>3</sup>

Ahora bien, el artículo 164 del CPACA establece los tiempos para acudir ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y, entre otras cosas, dispone que el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho debe intentarse "(...) 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"; no obstante, la citada norma también prevé que la demanda puede ser presentada en cualquier tiempo cuando "[s]e dirija contra actos que reconozcan o nieguen total o parcialmente prestaciones periódicas".

---

<sup>2</sup> Corte Constitucional, sentencia C-832 del 8 de agosto de 2001, M.P. Dr. Rodrigo Escobar Gil.

<sup>3</sup> 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».

En ese contexto, esta corporación<sup>4</sup> ha indicado que las prestaciones periódicas hacen referencia a aquellas sumas de dinero que se originan como consecuencia de una relación laboral, que tienen como finalidad atender las necesidades personales del trabajador y, en algunos casos, cubrir los riesgos y las contingencias que se presentan con motivo de su labor; sin embargo, una vez finalizado el vínculo laboral, esta connotación de periodicidad desaparece.

En relación con el carácter periódico de los salarios y las prestaciones sociales, la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado ha indicado 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 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.<sup>5</sup>*

Así pues, cuando se pretende el reconocimiento y pago de salarios y prestaciones sociales, no es procedente aplicar 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 debe atenderse el término de caducidad del medio de control.<sup>6</sup>

En conclusión, durante la existencia de la relación laboral, las prestaciones sociales y los salarios que se perciben tienen el carácter de prestaciones periódicas, hasta el momento en el que ocurre el retiro del servicio, pues a partir de aquí se convierten en prestaciones definitivas y, por ende, susceptibles de ser afectadas por la caducidad.

Sin perjuicio de lo anterior, conviene aclarar que no ocurre lo mismo con las pensiones, las cuales por ser percibidas de forma vitalicia, mantienen su condición de periodicidad, característica que subsiste después de que ocurre el retiro del

---

<sup>4</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, providencia del 13 de febrero de 2014, expediente 66001-23-31-000-2011-00117-01 (0798-2013), M.P. Dr. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, providencia del 1.º de octubre de 2014, expediente 05001-23-33-000-2013-00262-01 (3639-14), M.P. Dr. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, providencia del 8 de septiembre 2017, expediente 76001-23-33-000-2016-01293-01 (4218-16), M.P. Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

servicio. Por consiguiente, cuando se pretende su reconocimiento o reliquidación, la demanda puede interponerse en cualquier tiempo, de conformidad con el numeral 1°, literal c), del artículo 164 del CPACA.

#### 4. Análisis del caso concreto

Fernando Aldana Zapata presentó demanda contra el Departamento de Arauca debido a la desvinculación de su cargo de celador en el Fondo Educativo Regional de Arauca, efectuada a través de la Resolución 1917 del 19 de julio de 2018, una vez cumplidos los requisitos para obtener el reconocimiento de pensión de vejez. Dicha decisión fue confirmada con la Resolución 2522 del 14 de septiembre de 2018 bajo la siguiente argumentación:

*(...) Conforme a lo expuesto, resulta procedente realizar un análisis interpretativo de la ley 1821 de 2016, por medio de la cual se modifica la edad máxima para el retiro forzoso de las personas que desempeñan funciones públicas en lo concerniente a la posibilidad del artículo 2°. Lo anterior, por cuanto este apartado normativo señala que la presente ley no modifica la legislación sobre el acceso al derecho a la pensión de publicación (sic), y a su vez indica la posibilidad de permanecer de manera voluntaria en la prestación del servicio quienes hayan completado los requisitos para acceder a la pensión de jubilación. Así pues, a consideración de este despacho, el señor FERNANDO ALDANA ZAPATA ya posee una situación jurídica definida y consolidada, puesto que ya se le ha reconocido por parte de la Administradora Colombiana de Pensiones COLPENSIONES, mediante acto administrativo motivado y con plena firmeza jurídica, el derecho a percibir una pensión mensual vitalicia de jubilación”.*

A juicio de la parte demandante, esta decisión afectó los intereses del señor Fernando Aldana Zapata por cuanto no se tuvo en cuenta la solicitud elevada el 13 de 2017 en la que manifestó su voluntad de mantenerse en el cargo hasta la edad de 70 años, de conformidad con “la nueva normatividad”. En razón de ello, interpuso demanda de nulidad y restablecimiento del derecho.

El Juez Primero Administrativo de Arauca rechazó la demanda al considerar que el medio de control ya había caducado, teniendo en cuenta que el acto administrativo que dejó en firme la decisión de la administración se notificó el 18 de septiembre de 2018, momento a partir del cual empezaron a contabilizarse los cuatro meses que vencieron el 19 de enero de 2019, y la demanda se presentó el 20 de marzo de 2019.

Se observa del expediente que el término de caducidad no fue suspendido por la presentación de la solicitud de conciliación, comoquiera que esta y la demanda fueron incoadas el mismo día, esto es, el 20 de marzo de 2019, y finalmente se llevó a cabo el 30 de mayo de 2019 cuando ya había iniciado el trámite al interior del proceso judicial.

El argumento empleado por la parte accionante para controvertir la decisión del Juez Primero Administrativo de Arauca consistió en señalar que el proceso promovido contra el Departamento de Arauca versaba sobre prestaciones periódicas, razón por la cual imponer un término de caducidad resultaba

improcedente conforme a lo establecido por el legislador y la jurisprudencia de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado.

La Sala dista de ese criterio toda vez que de las pretensiones de la demanda se evidencia que lo perseguido por el actor es el pago de salarios dejados de percibir desde su retiro, con los respectivos intereses e indemnización de perjuicios, así como la orden de reintegrarse al cargo del cual fue retirado comoquiera que la intención del señor Fernando Aldana Zapata era continuar prestando sus servicios hasta que cumpliera los 70 años de edad, a pesar de ya tener reconocido el derecho a la pensión de vejez.

Sobre este último aspecto no hay discusión alguna, es decir, no hay reconocimiento o reliquidación de la pensión de vejez que se pretenda debatir en sede judicial, tanto así que el único demandado es el Departamento de Arauca como nominador y no Colpensiones como fondo de pensión del demandante.

En ese sentido, se reitera que las prestaciones mantienen el carácter de periódicas siempre y cuando el vínculo laboral o contractual se encuentre vigente, de lo contrario estas se entenderán como prestaciones definitivas, salvo que se trate de derechos pensionales.

Como se observa, no se está en presencia de prestaciones periódicas como lo afirma la parte accionante, toda vez que al haber sido ya retirado del cargo, los salarios reclamados pasaron a tener el carácter de prestaciones definitivas, y las únicas que podrían mantener la calidad de periódicas son los derechos pensionales que, según lo relatado en la demanda, no se encuentran en discusión ya que esta fue reconocida a través de la Resolución 4989 del 13 de enero de 2015 sin que se haya interpuesto recurso alguno contra las disposiciones allí contenidas.

En conclusión, el actor persigue la nulidad de dos actos administrativos en los que no se están discutiendo los derechos pensionales del señor Aldana Zapata (única prestación periódica una vez terminado el vínculo laboral o contractual) sino el reintegro al cargo que no se tenía la intención de abandonar hasta el retiro forzoso, con el consecuente pago de unos salarios dejados de percibir que no constituyen prestaciones periódicas. En razón de ello, sí estaba sujeto al término de caducidad señalado en el literal d), numeral 2, del artículo 164 del CPACA, en este caso, cuatro meses después de notificada la Resolución 2522 del 14 de septiembre de 2018, es decir, el 19 de enero de 2019 y no después, tal como ocurrió.

En mérito de lo expuesto, el Despacho

## RESUELVE

**PRIMERO: CONFIRMAR** la decisión proferida el 5 de febrero de 2020 por el Juez Primero Administrativo de Arauca, de conformidad con las razones expuestas.

**SEGUNDO: REMITIR** el link del expediente digital al juzgado de origen para lo de su cargo, previas anotaciones en el sistema de información judicial asignado a este Tribunal.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**LIDA YANNETTE MANRIQUE ALONSO**  
Magistrada



**LUIS NORBERTO GERMEÑO**  
Magistrado



**YENITZA MARIANA LÓPEZ BLANCO**  
Magistrada