

**JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CÚCUTA**  
San José de Cúcuta, trece (13) de marzo del año dos mil diecinueve (2019)

<b>Expediente:</b>	<b>54-001-33-33-001-2014-00627-00</b>
<b>Demandante:</b>	<b>Myriam Niño</b>
<b>Demandados:</b>	<b>Nación- Ministerio de Defensa Nacional</b>
<b>Tercera Interesada:</b>	<b>Eduvina Fernández Rozo</b>
<b>Medio de Control:</b>	<b>Nulidad y Restablecimiento del Derecho</b>

Se encuentra el expediente al Despacho a efectos de resolver sobre la demanda de reconvención presentada por el apoderado de la señora Eduvina Fernández Rozo (tercera interesada).

### **ANTECEDENTES**

- ✓ La señora Myriam Niño a través de apoderado debidamente constituido presentó el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, con el fin de que se declare la nulidad de la Resolución N° 2310 del 4 de junio del año 2013 proferida por la Directora Administrativa del Ministerio de Defensa Nacional y que como consecuencia de lo anterior, se ordene a la entidad demandada el reconocimiento y la sustitución del 100% de la asignación de retiro que ostentaba el ex Soldado del Ejército Nacional Álvaro Fernández Vera, teniendo en cuenta su calidad de compañera permanente.
- ✓ El Despacho a través de auto de fecha veintiuno (21) de agosto de 2014, admitió la demanda, ordenando notificar personalmente a la entidad demandada y a la señora Eduvina Fernández Rozo como tercera interesada.<sup>1</sup>
- ✓ El día doce (12) de octubre del año 2018, se efectuó la notificación personal a la entidad demandada, a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y al Ministerio Público<sup>2</sup>.
- ✓ Así mismo, mediante el oficio N° J7AMC -1421 del 23 de octubre de 2018 se solicitó a la señora Eduvina Fernández Rozo que se acercara al Despacho con el fin de notificarle la demanda de la referencia<sup>3</sup>.
- ✓ el día nueve (09) de noviembre del año 2018 el apoderado de la señora Eduvina Fernández Rozo (tercera interesada) presentó en la Secretaria del Despacho escrito de contestación de la demanda, escrito de demanda de reconvención y contestación de la medida cautelar<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Ver folio 49 del expediente.

<sup>2</sup> Ver folio 336 del expediente.

<sup>3</sup> Ver folio 342 del expediente.

<sup>4</sup> Ver folio 344 a 400 del expediente.

## CONSIDERACIONES

Teniendo en cuenta, la circunstancia respecto de la ausencia de haberse surtido el trámite de notificación personal del proveído de fecha veintinueve (29) de agosto del año 2018 a la señora Eduvina Fernández Rozo, conforme lo dispone el artículo 200 de la Ley 1437 del año 2011 y con posterioridad observar que, pese a ello, la señora Eduvina Fernández Rozo (tercera interesada) a través de apoderado allega al expediente, contestación de la demanda, resulta necesario dar por notificada por conducta concluyente el auto citado y la presente demanda, de conformidad a los parámetros legales consagrados en el artículo 301 del C.G.P., el cual señala lo siguiente:

**“ARTÍCULO 301. NOTIFICACIÓN POR CONDUCTA CONCLUYENTE.** La notificación por conducta concluyente surte los mismos efectos de la notificación personal. Cuando una parte o un tercero manifieste que conoce determinada providencia o la mencione en escrito que lleve su firma, o verbalmente durante una audiencia o diligencia, si queda registro de ello, se considerará notificada por conducta concluyente de dicha providencia en la fecha de presentación del escrito o de la manifestación verbal.”

Dicho lo anterior, y teniendo en cuenta que el apoderado de la señora Eduvina Fernández Rozo (tercera interesada) presenta demanda de reconvencción, se tiene que el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Código Contencioso Administrativo, señala que:

**“ARTÍCULO 177. RECONVENCIÓN.** Dentro del término de traslado de la admisión de la demanda o de su reforma, el demandado podrá proponer la de reconvencción contra uno o varios de los demandantes, siempre que sea de competencia del mismo juez y no esté sometida a trámite especial. Sin embargo, se podrá reconvenir sin consideración a la cuantía y al factor territorial.

Vencido el término del traslado de la demanda inicial a todos los demandados, se correrá traslado de la admisión de la demanda de reconvencción al demandante por el mismo término de la inicial, mediante notificación por estado.

En lo sucesivo ambas demandas se sustanciarán conjuntamente y se decidirán en la misma sentencia.”

Así las cosas, se tiene que la demanda de reconvencción presentada por la señora Eduvina Fernández Rozo (tercera interesada) se interpuso dentro del término de traslado de la contestación de la demanda, de lo cual se puede concluir que la demanda de reconvencción se presentó dentro de la oportunidad procesal establecida para ello.

Ahora bien, teniendo en cuenta que la Ley 1437 del año 2011 no contempla las exigencias que se deben tener en cuenta para admitir la demanda de reconvencción, es necesario en virtud de lo dispuesto en el artículo 306 ibídem, remitirnos al Código General del Proceso que en su artículo 371 dispone lo siguiente:

**“ARTÍCULO 371. RECONVENCIÓN.** Durante el término del traslado de la demanda, el demandado podrá proponer la de reconversión contra el demandante si de formularse en proceso separado procedería la acumulación, siempre que sea de competencia del mismo juez y no esté sometida a trámite especial. Sin embargo, se podrá reconvenir sin consideración a la cuantía y al factor territorial.

Vencido el término del traslado de la demanda inicial a todos los demandados, se correrá traslado de la reconversión al demandante en la forma prevista en el artículo 91, por el mismo término de la inicial. En lo sucesivo ambas se sustanciarán conjuntamente y se decidirán en la misma sentencia.

Propuestas por el demandado excepciones previas y reconversión se darán traslado de aquellas una vez expirado el término de traslado de esta. Si el reconvenido propone a su vez excepciones previas contra la demanda, unas y otras se tramitarán y decidirán conjuntamente.

El auto que admite la demanda de reconversión se notificará por estado y se dará aplicación al artículo 91 en lo relacionado con el retiro de las copias.”

Así mismo, el Honorable Consejo de Estado ha indicado que las demandas de reconversión deben reunir las formalidades contempladas en el artículo 162 de la Ley 1437 de 2011:

*“Al respecto, el artículo 177 del C.P.A.C.A. consagra que la parte demandada podrá, en el término de traslado de la admisión de la demanda o de su reforma, presentar demanda de reconversión, siempre que la misma vaya dirigida contra uno o varios de los demandantes, que sea competencia del mismo juez y que no esté sometida a trámite especial.*

*Ahora, además de los requisitos contenidos en la norma en cita, y como respecto de la demanda de reconversión el legislador no dispuso formalidad alguna distinta a las que debe reunir toda demanda, se debe entender que ella tiene que cumplir con las formalidades generales del artículo 162 del C.P.A.C.A.*

*Conforme a esta última norma, la demanda debe indicar: i) la designación de las partes y de sus representantes, ii) lo que se pretenda, expresado con precisión, claridad y por separado, con observancia de lo dispuesto para la acumulación de pretensiones, iii) los hechos y omisiones que sirvan de fundamento a las pretensiones, debidamente determinados, clasificados y numerados, iv) los fundamentos de derecho de las pretensiones, v) la petición de las pruebas que el demandante pretende hacer valer, vi) la estimación razonada de la cuantía, cuando sea necesaria para determinar la competencia y vii) el lugar y dirección donde las partes y el apoderado de quien demanda recibirán las notificaciones personales.”<sup>5</sup>*

En razón de lo anterior y del análisis realizado a las pretensiones de la demanda de reconversión, encuentra el Despacho, que si ésta se hubiese presentado en escrito separado y tramitado en proceso diferente al de la referencia, se hubieran acumulado los mismos y se hubieran podido resolver, en el mismo fallo las pretensiones del uno y del otro, de tal manera, que se hace viable la presente

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, Consejero Ponente Dr. Carlos Alberto Zambrano Barrera, auto de fecha veinticinco (25) de marzo de dos mil quince (2015), proceso radicado: 76001-23-33-000-2012-00223-02.

---

demanda de reconvención presentada por la señora Eduvina Fernández Rozo – tercera interesada-.

Así las cosas, el Despacho encuentra que la demanda de reconvención presentada por la señora Eduvina Fernández Rozo, cumple con los requisitos establecidos en el artículo 162 de la Ley 1437 del año 2011, así mismo, este Operador Judicial es el competente para conocer de la misma, por tratarse de una controversia laboral de un Soldado del Ejército Nacional, por la naturaleza del acto administrativo demandado, por el último lugar de servicios del causante, por la cuantía y por el factor territorial.

Por otra parte, se reconoce personería para actuar a la doctora **DIANA MARCELA VILLABONA ARCHILA** como apoderado de la Nación- Ministerio de Defensa Nacional, de conformidad con el memorial poder obrante a folio 57 del cuaderno de medida cautelar.

Así mismo, se reconoce personería para actuar al doctor **ENDER CÁRDENAS REYES** como apoderado de la señora Eduvina Fernández Rozo –tercera interesada-, de conformidad con el memorial poder obrante a folio 352 del expediente.

En mérito de lo anteriormente expuesto, el Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Cúcuta,

### RESUELVE

**PRIMERO: DECLARAR NOTIFICADA** por conducta concluyente el presente medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho a la señora Eduvina Fernández Rozo, de acuerdo a lo expuesto en parte motiva.

**SEGUNDO:** Por reunir los requisitos establecidos en los artículos 162 y siguientes de la Ley 1437 del año 2011, **ADMÍTESE** la demanda de reconvención instaurada por la señora **EDUVINA FERNÁNDEZ ROZO** (tercera interesada) en contra de la **NACIÓN- MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL** y de la señora **MYRIAM NIÑO**, de conformidad con lo señalado previamente.

**TERCERO:** Notifíquese por estado y a través de mensaje dirigido al buzón de correo electrónico la presente providencia, de acuerdo con lo establecido en el artículo 177 y 201 del CPACA y 371 del C.G.P.

**CUARTO: CÓRRASE** traslado por el termino de 30 días a la demandante y a la entidad demandada de la demanda de reconvención, según el inciso segundo del artículo 177 de la Ley 1437 del año 2011.

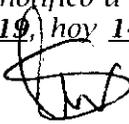
**QUINTO: RECONÓZCASE** personería para actuar a la doctora **DIANA MARCELA VILLABONA ARCHILA** como apoderado de la Nación- Ministerio de Defensa Nacional, de conformidad con el memorial poder obrante a folio 57 del

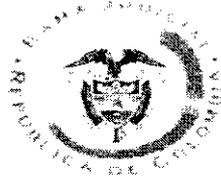
cuaderno de medida cautelar.

**SEXTO: RECONÓZCASE** personería para actuar al doctor **ENDER CÁRDENAS REYES** como apoderado de la señora Eduvina Fernández Rozo –tercera interesada-, de conformidad con el memorial poder obrante a folio 352 del expediente.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**SONIA LUCIA CRUZ RODRÍGUEZ**  
Juez

<p style="text-align: center;"></p> <p style="text-align: center;"><b>JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CÚCUTA</b></p> <p><i>Por anotación en ESTADO, notifico a las partes la providencia de fecha <u>13 de marzo de 2019</u> hoy <u>14 de marzo de 2019</u> a las 08:00 a.m., N<sup>o</sup>.13.</i></p> <p style="text-align: center;"> ----- Secretaría</p>
---



**JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CÚCUTA**  
San José de Cúcuta, trece (13) de marzo del año dos mil diecinueve (2019)

<b>Expediente:</b>	<b>54-001-33-33-001-2014-00627-00</b>
<b>Demandante:</b>	<b>Myriam Niño</b>
<b>Demandados:</b>	<b>Nación- Ministerio de Defensa Nacional</b>
<b>Tercera Interesada:</b>	<b>Eduvina Fernández Rozo</b>
<b>Medio de Control:</b>	<b>Nulidad y Restablecimiento del Derecho</b>

Se encuentra el cuaderno de medida cautelar al Despacho a efectos de resolver respecto de la solicitud de medida cautelar presentada por la apoderada de la parte actora.

## **1. ANTECEDENTES**

### **1.1 Solicitud de medida cautelar**

La señora Myriam Niño a través de apoderada presentó demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de la Nación- Ministerio de Defensa Nacional, solicitado se declare la nulidad de la Resolución N° 2310 del 4 de junio del 2013, "Por la cual se resuelve un pedimento vario y se hace una declaración, con fundamento en la carpeta 3825 y en los expedientes MDN N° 3663 de 2012 y 1719 de 2013", presentando junto con el libelo introductorio la solicitud de decretar una medida cautelar que recayese sobre los efectos de la resolución demandada, medida que debe ser resuelta con independencia de las actuaciones que se surtan en el trámite ordinario establecido.

### **1.2 Trámite procesal adelantado**

El Despacho a través de auto de fecha veintiuno (21) de agosto de 2014, admitió la demanda, ordenando notificar personalmente a la entidad demandada y a la señora Eduvina Fernández Rozo como tercera interesada<sup>1</sup>; así mismo, de acuerdo con lo establecido en el inciso segundo del artículo 233 de la Ley 1437 de 2011, ordenó correr traslado de la solicitud de medida cautelar por el término de 5 días<sup>2</sup> a la parte demandada.

Mediante el oficio N° JPAOD – 1074 del nueve (09) de octubre del 2014 se citó a la señora Eduvina Fernández Rozo, con el fin de que se acercara a este Despacho Judicial para ser notificada personalmente de la demanda, oficio remitido por el Correo Certificado 472 el mismo día y devuelto el 22 de octubre del 2014 con la nota de que en la dirección aportada no reside la señora Fernández Rozo<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Ver folio 49 del cuaderno principal.

<sup>2</sup> Ver folio 16 del cuaderno de medida cautelar.

<sup>3</sup> Ver folio 58 a 59 reverso del cuaderno principal.

Ante tal situación, a través del auto de fecha nueve (9) de febrero del 2015 el Despacho ordenó oficiar a la Coordinadora del Grupo de Prestaciones Sociales del Ministerio de Defensa, para que informara si en los registros de dicha entidad reposaba la dirección del domicilio de la señora Eduvina Fernández Rozo<sup>4</sup>. En respuesta a lo solicitado, la Coordinadora del Grupo de Prestaciones Sociales del Ministerio de Defensa mediante el oficio de fecha 25 de febrero del 2015, aportó la misma dirección que reposa en el expediente<sup>5</sup>.

El 29 de mayo del 2015, la apoderada de la demandante presentó escrito en el cual aportaba la nueva dirección del domicilio de la señora Eduvina Fernández<sup>6</sup>, de tal manera, que a través del proveído de fecha treinta (30) de junio del 2015 se ordenó notificar personalmente a la tercera interesada a la dirección aportada por la parte actora<sup>7</sup>. En cumplimiento a lo ordenado, se remitió el oficio N° JPAOD-03204 del 3 de julio del 2015 por el Correo Certificado 472, el cual fue devuelto el 21 de julio del mismo año con la nota de que la dirección aportada no existe<sup>8</sup>.

En consecuencia de lo anterior, se libró edicto emplazatorio publicado en el diario El Tiempo y La Opinión el día 24 de enero del 2016<sup>9</sup> y en la página de Consulta de Personas Emplazadas y Registros Nacionales en Línea de la Rama Judicial el día 07 de septiembre de 2016<sup>10</sup>, vencido el término del emplazamiento, mediante el auto de fecha veintitrés (23) de noviembre del 2016 se procedió a designar curador ad litem para que representara a la señora Eduvina Fernández Rozo en el presente asunto<sup>11</sup>.

El día trece (13) de enero del año 2016, se efectuó la notificación personal de la demanda y de la medida cautelar a la señora Marisol Cabrales Benítez curadora ad- litem nombrada para que represente los intereses de la señora Eduvina Fernández Rozo, tercera interesada en el asunto de la referencia<sup>12</sup>; así mismo, se notificó personalmente a la Nación- Ministerio de Defensa Nacional, a la Procuraduría 97 Judicial I para Asuntos Administrativos y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado<sup>13</sup>.

Posteriormente, mediante escrito presentado el día once (11) de abril del año 2018 la señora Eduvina Fernández Rozo a través de apoderado debidamente constituido presentó escrito de nulidad procesal, debido a que no se le había notificado personalmente el auto admisorio de la demanda<sup>14</sup>.

Nulidad que fue resuelta mediante el proveído de fecha veintinueve (29) de agosto del año 2018, declarándose la nulidad de todo lo actuado en el proceso y se ordenó notificar nuevamente a la entidad demandada, a la Agencia Nacional de

<sup>4</sup> Ver folio 61 del expediente

<sup>5</sup> Ver folio 65 del expediente.

<sup>6</sup> Ver folio 67 del expediente.

<sup>7</sup> Ver folio 69 del expediente.

<sup>8</sup> Ver folio 70 a 71 reverso del expediente.

<sup>9</sup> Ver folio 73 a 74 del expediente.

<sup>10</sup> Ver folio 79 del expediente.

<sup>11</sup> Ver folio 81 del expediente.

<sup>12</sup> Ver folio 19 del cuaderno de medida cautelar.

<sup>13</sup> Ver folio 20 a 21 del cuaderno de medida cautelar.

<sup>14</sup> Ver folio 1 al 5 del cuaderno de incidente de nulidad.

Defensa Jurídica del Estado, al Ministerio Público y a la señora Edivina Fernández Rozo, así mismo, se ordenó correr traslado de la medida cautelar solicitada inicialmente por la señora Myriam Niño<sup>15</sup>.

En cumplimiento a lo dispuesto en el auto de fecha veintinueve (29) de agosto del año 2018, se notificó nuevamente a la entidad demandada, a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y al Ministerio Público el día 12 de octubre del año 2018, remitiéndoles el auto admisorio de la demanda, el auto que corre traslado a la medida y la solicitud de medida cautelar<sup>16</sup> y a la señora Edivina Fernández Rozo se le remitió el oficio N° 1421 del 23 de octubre del año 2018, con el fin de que compareciera al Despacho para notificarse de la demanda.

El día nueve (09) de noviembre del año 2018, se presentó en la Secretaria del Despacho el doctor Ender Cárdenas Reyes como apoderado de la tercera interesada, con el escrito de contestación de la demanda, escrito de demanda de reconvenición y la contestación a la solicitud de medida cautelar.

Vencido el término de traslado de la medida cautelar, el proceso pasó al Despacho con el fin de decidir sobre la medida cautelar.

### **1.3 Posición de las partes frente a la medida cautelar**

#### **1.3.1. Nación- Ministerio de Defensa**

Indica la apoderada de la entidad demandada, que la suspensión provisional del acto acusado, prevista como medida cautelar en el artículo 233 de la Ley 1437 del año 2011, está concebida para evitar que actos administrativos manifiestamente ilegales puedan producir efectos mientras sobreviene el fallo de fondo que los retire del ordenamiento jurídico.

Señala que es imprescindible destacar que la medida cautelar desvirtúa provisionalmente la presunción de legalidad que acompaña los actos de la administración, es decir, ella se erige en un juicio previo que lleva a negar aquella presunción. Se sigue de lo anterior que para deshacer una presunción legal, es necesario demostrar que la trasgresión del ordenamiento surge de la sola descripción de lo que mandan o prohíben las normas superiores y el contenido del acto acusado, de cuyo cotejo debe aparecer de modo nítido y directo que la aplicación de éste, pugna con la vigencia de la norma de orden superior.

Sostiene, que si para verificar la pugna entre el acto acusado y las normas jerárquicamente superiores, es menester hacer algún tipo de elucubración más o menos elaborada, ya no procede la medida cautelar, pues debe privilegiarse la presunción de legalidad y acierto propio de los actos de la administración, lo que sin más significa, que la suspensión provisional se aplica cuando el desconocimiento de la norma superior surge a simple vista, es decir, se ofrece

---

<sup>15</sup> Ver folio 41 a 44 del expediente.

<sup>16</sup> Ver folio 336 a 337 del expediente.

manera directa y no resiste el examen de constitucionalidad y legalidad que se le hace a prima facie.

Considera que el acto demandado bajo el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, esto es, la Resolución N° 2310 del 4 de junio de 2013 proferida por la Directora Administrativa del Ministerio de Defensa Nacional, contiene la presunción de legalidad y en ese sentido no puede suspenderse sus efectos provisionalmente, puesto que el mencionado no adolece de ningún vicio jurídico, máxime cuando dichos actos se encuentran debidamente fundamentados en el artículo 93 de la Ley 1437 de 2011.

Indica, que la entidad expidió el acto administrativo en cumplimiento a las normas vigentes, por lo que a todas luces las actuaciones desarrolladas no fueron caprichosas, como al parecer intenta hacer ver la parte actora, sino que se atienen a un cumplimiento cabal de las normas que regulan las situaciones pensionales.

En razón de lo anterior, solicita se niegue la solicitud de suspensión provisional solicitada por la parte actora, debido a que la Resolución N° 2310 de 2013 proferida por la Directora Administrativa del Ministerio de Defensa Nacional goza de la presunción de legalidad, además de encontrarse amparo legalmente por norma vigente y en ese sentido no pueden suspenderse sus efectos provisionalmente puesto que el mencionado no adolece de ningún vicio jurídico.

### **1.3.2. Tercera interesada- Edivina Fernández Rozo**

La señora Edivina Fernández Rozo a través de su apoderado, sostuvo que la parte actora indicó que la Resolución N° 2310 del 04 de junio de 2013, no le fue notificada en debida forma, en el mismo sentido afirma que la Resolución N° 6321 del 23 de agosto de 2012 tampoco fue notificada en debida forma a su representada, sin que ella haya podido ejercer su derecho de defensa y contradicción, debido a que la señora Edivina Fernández Rozo solicitó el derecho a la pensión el 17 de agosto de 2012, mucho antes de que naciera a la vida jurídica la resolución 2310 de 2012, siendo una decisión parcializada de la administración, pues le otorgó la sustitución de la pensión a la señora Myriam Niño, sin realizar un procedimiento expreso, si su representada tenía o no derecho a la sustitución pensional.

Indica que existe un agravante para el caso en particular, pues la Resolución N° 6321 del 23 de agosto de 2012, afecta los presupuestos de existencia, validez y eficacia; acto administrativo que nació viciado de nulidad, pues no fue estudiada de fondo la solicitud de sustitución de la señora Edivina Fernández Rozo, pese a estar dentro del expediente administrativo, afectándole gravemente sus derechos fundamentales.

Señala, que la Resolución N° 6321 del 23 de agosto de 2012 no cumplió con los requisitos de notificación y publicidad, pues al ser la señora Edivina Fernández Rozo interesada en la actuación administrativa, se le debió notificar personalmente, en los términos del artículo 67 del CPACA, y la dirección de

notificación de la señor Edivina Fernández ya era de pleno conocimiento de la entidad demandada, así mismo, indica textualmente que la citada resolución adolece de notificación por edicto emplazatorio de personas determinadas e indeterminadas que se consideren con igual o mejor derecho, siendo expedida también con falsa motivación, debido a que el 17 de agosto de 2012, ya se había radicado la petición de solicitud de sustitución pensional.

Adicionalmente, manifiesta que en el evento en que se protejan los derechos a la señor Myriam Niño decretando la medida cautelar, en igualdad de condiciones solicita se protejan los de la señora Edivina Fernández Rozo, pues primero: la resolución N° 6321 del 23 de agosto de 2012 no le fue notificada y segundo: fue expedida con falsa motivación, pues la administración ya tenía conocimiento, que si existían más personas con igual o mejor derecho.

Indica que la administración, no notificó las resoluciones en debida forma, tal como lo cita el artículo 67 y 72 del CPACA, pero con más connotación la resolución N° 6321 del 23 de agosto de 2012, que sin fundamento alguno otorgó la pensión, sin verificar que existían más personas con igual o mejor derecho, siendo parcializada la administración, al otorgar únicamente la pensión a la señora Myriam Niño, error que subsanó, al expedir la resolución N° 2310 de 2013, acto administrativo que dividió la sustitución de la pensión en partes iguales.

## 2. CONSIDERACIONES

### 2.1 Fundamento Legal y Jurisprudencial de las medidas cautelares

El capítulo XI del título V de la parte segunda del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, contiene las disposiciones relativas a las medidas cautelares que pueden ser decretadas en los procesos declarativos, así como su contenido, alcance, requisitos y el procedimiento para su adopción.

El artículo 229 ibídem consagra que *“podrá el juez o magistrado ponente decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia”* decisión que no implica prejuzgamiento.

Las medidas cautelares -según el artículo 230 de la misma norma- pueden ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión<sup>17</sup> y deberán tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda, y se podrán decretar una o varias, como las siguientes:

<sup>17</sup> Al respecto de los tipos de medidas que se pueden adoptar y para dar mayor claridad a lo que es objeto de estudio se trae a colación un extracto de la sentencia de fecha 21 de mayo de 2014, en el que fuera ponente la Doctora Carmen Teresa Ortos, así: *“Las medidas cautelares preventivas tienen por finalidad evitar que se configure un perjuicio o se vulneren los derechos del demandante. A su turno, las medidas conservativas buscan preservar la situación previa al conflicto hasta que se profiera la sentencia. Finalmente, las medidas anticipativas, que adelantan algunos efectos de la sentencia, buscan restablecer la situación al estado en el que se encontraba antes de que ocurriera la conducta amenazante o vulnerable.”*

1. Ordenar que se mantenga la situación, o que se restablezca el estado en que se encontraba antes de la conducta vulnerante o amenazante, cuando fuere posible.
2. Suspender un procedimiento o actuación administrativa, inclusive de carácter contractual.
3. Suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo.
4. Ordenar la adopción de una decisión administrativa, la realización o demolición de una obra con el objeto de evitar o prevenir un perjuicio o la agravación de sus efectos.
5. Impartir órdenes o imponer a cualquiera de las partes obligaciones de hacer o no hacer.

Como requisitos para el decreto de las medidas cautelares, el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011 distingue dos episodios, cuando se pretende la suspensión provisional de un acto administrativo y en los demás casos en los que se solicita la adopción de una de estas medidas.

Como lo que interesa a este proceso se supedita a la suspensión provisional de un acto administrativo, se puede indicar que para proceder a la toma de este tipo de decisión, se hace necesario que se advierta la *"violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud"*<sup>18</sup>.

De igual manera, nuestro órgano de cierre se ha pronunciado acerca de la solicitud de medidas cautelares, por lo que se trae a colación el auto de fecha 14 de mayo de 2015, dictado por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en el que fuera ponente el doctor Hugo Fernando Bastidas Barcenas:

*"El artículo 238 de la Constitución Política dispone que la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo puede suspender provisionalmente los efectos de los actos administrativos susceptibles de ser impugnados por vía judicial, por los motivos y por los requisitos que establece la ley. La Constitución no distingue si la medida de suspensión provisional solo cabría contra los actos administrativos de contenido particular y no contra los actos generales o normativos, conocidos comúnmente como reglamentos, y que son de naturaleza diferente de los primeros. Como la norma no distingue, el intérprete tampoco. En consecuencia, la suspensión provisional puede recaer frente a cualquier clase de actos. En concordancia con la norma constitucional citada, el artículo 229 de la Ley 1437 de 2011 establece que el juez o magistrado ponente, a petición de parte, debidamente sustentada, puede decretar no solamente la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos sino las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia. Entre las medidas cautelares que pueden ser decretadas por el juez o el magistrado ponente, el artículo 230 de la Ley 1437 de 2011 prevé la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo demandado, pero también prevé la medida cautelar de decretar la suspensión de una*

---

<sup>18</sup> Artículo 231 de la Ley 1437 de 2011.

*actuación o procedimiento administrativo, inclusive de carácter contractual, medida ésta un tanto diferente a la suspensión del acto propiamente dicha. El artículo 231 de la Ley 1437 de 2011 señala que la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo procede por la violación de las normas invocadas como violadas en la demanda o en la solicitud que se presente en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto administrativo y de su confrontación con las normas invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Dicho de otra manera, la medida cautelar procede cuando la transgresión de las normas invocadas como violadas surja: i) del análisis del acto demandado y de su confrontación con las normas superiores que se alegan como violadas o ii) del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. De modo que la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo está atada a un examen de legalidad o de constitucionalidad que el juez debe hacer para anticipar de alguna manera un caso de violación de norma superior por parte del acto acusado. En cambio, la medida de suspender un procedimiento o actuación administrativa, inclusive de carácter contractual, no necesariamente está atada o vinculada a la consideración a priori de que ese procedimiento o esa actuación devienen de un acto ilegal o inconstitucional. Podría ser que la medida simplemente sirva para precaver la efectividad de la sentencia que posteriormente se dicte y, de contera, los derechos e intereses involucrados en el respectivo proceso judicial. De ahí que el artículo 231 diga que las medidas cautelares diferentes a la suspensión provisional deben sopesarse aún en aras del interés público y que siempre deberán concederse cuando existan serios motivos para considerar que, de no otorgarse, los efectos de la sentencia serían nugatorios. Según lo expuesto, el juez está en condiciones de ponderar si opta por la tradicional suspensión provisional de los actos jurídicos demandados o por otras medidas cautelares diferentes. En relación con la sustentación de la petición, esta Corporación ha precisado que «la medida cautelar se debe solicitar (no es oficiosa), ya con fundamento en el mismo concepto de violación de la demanda, o ya en lo que el demandante sustente al respecto en escrito separado. Exige que la petición contenga una sustentación específica y propia para la procedencia de la medida excepcional, o una expresa remisión a que el apoyo de la medida se soporta en el mismo concepto de violación».*”

Dentro de la providencia precedente se establece la necesidad de efectuar unos análisis, tales como, i) que la medida cautelar se haya solicitado en escrito aparte, ii) la identificación de los actos administrativos objeto de medida cautelar, iii) las causales invocadas en la solicitud de la suspensión provisional, entre las cuales se aprecia el capítulo de la demanda relativo a las normas violadas y el concepto de violación y iv) la confrontación del acto con la norma acusada.

Por otra parte, traemos a colación la sentencia SU 913 de 2009, proferida por la Honorable Corte Constitucional, la cual refiere los elementos que deben estar presentes al momento de estimar conveniente emitir una orden amparada en una medida cautelar:

*“(…) En tanto se analizaron dos de los más importantes principios que rigen la práctica de medidas cautelares, para efecto de garantizar un justo término de equidad en el proceso. Estos son: el periculum in mora y el fumus boni iuris, los cuales deben aparecer de forma concurrente para asegurar la proporcionalidad y congruencia de la medida. El primero, periculum in mora, tiene que ver con el riesgo de que al no adoptarse la medida cautelar sobrevenga un perjuicio o daño mayor del que se expone en la demanda, que de no precaverse, transforme en tardío el fallo definitivo. Tiene igualmente que ver con un temor fundado de que el derecho se frustre o sufra menoscabo durante la sustanciación del proceso. El*

*segundo, fumus boni iuris, aduce a un principio de veracidad en cuanto a la afectación del derecho invocado como fundamento de la pretensión principal. Estos dos principios, asegura la doctrina, deben operar de manera concurrente, al punto que la falta de uno de estos elementos, debe dar lugar a que: i. se rechace la medida cautelar ó ii. se otorgue la medida pero de manera limitada.”*

Del aparte transcrito se resaltan dos principios importantes que rigen la práctica de medidas cautelares, tales como el periculum in mora (peligro en la mora) y el fumus boni iuris -humo de buen derecho (literal) y/o apariencia exterior de derecho (semántico)-.

## 2.2 Individualización del acto sobre el cual recae la solicitud

El acto sobre el cual la parte demandante pretende opere la medida cautelar de suspensión provisional, es la Resolución N° 2310 del 4 de junio 2013, mediante la cual la Coordinadora de Grupo de Prestaciones Sociales y la Directora Administrativa (E) de la Nación- Ministerio de Defensa- Ejército Nacional ordenaron redistribuir y pagar la sustitución de la pensión mensual de invalidez, consolidada por el deceso del ex soldado del Ejército Nacional, Álvaro Fernández Vera a partir del 01 de julio de 2012, así: el 50% a favor de la señor Myriam Niño en su condición de compañera permanente y el 50 % a favor de la señora Edivina Fernández Rozo en calidad de compañera permanente<sup>19</sup>.

## 2.3 Pruebas aportadas por la parte actora

HECHO PROBADO	DOCUMENTO EN QUE REPOSA
Que mediante la Resolución N° 2310 del 04 de junio del 2013 la Directora Administrativa (E) y la Coordinadora de Grupo de Prestaciones Sociales de la Nación- Ministerio de Defensa, redistribuyeron la sustitución pensional reconocida y ordenada a pagar mediante la Resolución N° 6323 del 2012 a la señora Myriam Niño, en un 50% a la señora Myriam Niño y 50% para la señora Edivina Fernández Rozo.	Documental: Resolución N° 2310 del 4 de junio de 2013. (fl. 19 a 20).
Que la señora Myriam Niño presentó petición ante el Grupo de Prestaciones Sociales, con el fin de que le informaran los fundamentos jurídicos en que se apoyaron para la disminución de su mesada pensional.	Documental: Derecho de petición presentado por la señora Myriam Niño ante el Grupo de Prestaciones Sociales del Magisterio. (Fl.17).
Que mediante el oficio N° OFI13-49962 MDNSGDAGPSAN del 18 de octubre de 2013 la Coordinadora del Grupo de Prestaciones Sociales de la Nación Ministerio de Defensa, responde la petición presentada por la demandante, señalando lo siguiente:	Documental: Oficio N° OFI13-49962 MDNSGDAGPSAN del 18 de octubre de 2013, expedido por la Coordinadora del Grupo de Prestaciones Sociales de la Nación Ministerio de Defensa. (fl. 18).

<sup>19</sup> Ver folio 19 a 20 del cuaderno principal.

<p><i>"(...) De acuerdo con las competencias propias de esta Coordinación, le manifiesto que revisada las ultimas nóminas de pensionados, se evidencia los aportes realizados a su mesada pensional y el único descuento que se realizó fue al sistema de salud que es por Ley."</i></p>	
<p>Que mediante la sentencia de tutela de fecha veintisiete (27) de febrero de 2014, proferida por el Honorable Tribunal Administrativo de Norte de Santander, Magistrada Ponente doctora Maribel Mendoza Jiménez, dentro de la acción de tutela radicada bajo el N° 54-001-23-33-000-2014-00041-00, demandante: Myriam Niño, demandado: Ministerio de Defensa Nacional y por extensión al Grupo de Prestaciones Sociales del Ministerio de Defensa, vinculada: Edivina Fernández Roza, se accedió a las suplicas de la demanda.</p>	<p>Documental: Sentencia de tutela de fecha veintisiete (27) de febrero de 2014, proferida por el Honorable Tribunal Administrativo de Norte de Santander. (fl. 32 a 43).</p>
<p>Que la señora Myriam Niño en la solicitud de sustitución pensional presentada ante la Nación- Ministerio de Defensa Nacional aportó para efectos de notificación la Avenida 23ª N° 27- A07 Barrio Santander del Municipio de San José de Cúcuta.</p>	<p>Documental: Solicitud de sustitución pensional. (fl. 23 a 25).</p>
<p>Que los oficios de citación a notificación personal y el de aviso de notificación de la Resolución N° 2310 del 04 de junio de 2013 fueron remitidos por la Coordinadora del Grupo de Prestaciones Sociales (E) de la Nación – Ministerio de Defensa Nacional a la señora Myriam Niño a la dirección Cra. 3 N° 3-33 SUR, Pamplona- Norte de Santander.</p>	<p>Documental: Oficio de citación para notificación personal N° 2630 MDSGDAPS 1.10 del 14 de junio del 2013 y Aviso de notificación de fecha 27 de junio del 2013. (fl. 27 a 28).</p>
<p>Que la Nación- Ministerio de Defensa Nacional tuvo como notificada a la señora Myriam Niño de la Resolución N° 2310 del 4 de junio de 2013.</p>	<p>Documental: Constancia de fecha 19 de julio del 2013 expedida por la Notificadora de Prestaciones Sociales de la Nación- Ministerio de Defensa Nacional. (fl.29).</p>

## 2.4 Caso concreto

De acuerdo con los parámetros legales y jurisprudenciales previamente expuestos, se abarcará de forma discriminada cada uno de los requisitos a tener en cuenta para proceder con el decreto de las medidas cautelares.

**1. Que sea solicitada por escrito:** El numeral III de la demanda se dirige específicamente a solicitar la suspensión provisional del acto administrativo demandado, cumpliendo con ello el primero de los requisitos exigidos.

**2. Que sea fundamentada la solicitud, en escrito aparte o con los fundamentos de derecho y argumentos de violación de normas presente en la demanda:** los argumentos por los cuales solicita sean suspendidos los efectos de la Resolución N° 2310 del 4 de junio del 2013, se centran en lo siguiente:

- Vulneración a los principios establecidos en el artículo 3° de la Ley 1437 de 2011, esto es, al debido proceso, a la igualdad, a la publicidad y a la coordinación: La parte actora argumenta que la entidad demandada adelantó actuaciones y procedimientos administrativos sin seguir de manera rigurosa las ritualidades señaladas en el ordenamiento jurídico, tendientes a garantizar el derecho que ostentaba la señora Myriam Niño a controvertir las pretensiones presentadas por la señora Eduvina Fernández Rozo, teniendo en cuenta que la entidad demandada hizo uso de la revocatoria tácita del acto administrativo que le concedía el derecho a la señora Myriam Niño, sin haberle notificado personalmente tal decisión.
- Vulneración del artículo 67 de la Ley 1437 de 2011: la parte actora argumenta que no le notificaron personalmente las actuaciones administrativas iniciadas por la señora Eduvina Fernández Rozo, ni el acto administrativo a través del cual le reconocieron las pretensiones solicitadas, indicando que, la entidad demandada notificó en una dirección distinta a la cual reside la señora Myriam Niño.
- Vulneración del artículo 97 de la Ley 1437 de 2011: señala la parte actora que la Nación- Ministerio de Defensa Nacional al momento de proferir la Resolución N° 2310 del 2013 procedió a modificar el acto administrativo de carácter particular que le reconocía la sustitución pensional a la señor Myriam Niño, sin que mediara su consentimiento, situación que se traduce en una revocatoria directa del acto administrativo de reconocimiento pensional concedido a la demandante.

**3. Que de la confrontación del acto administrativo demandado con las normas invocadas y pruebas aportadas se establezca una lesión normativa:**

Mediante la Resolución N° 2310 del 4 de junio del 2013 la Nación- Ministerio de Defensa Nacional, ordenó redistribuir la sustitución de la mesada pensional por invalidez, que fuere reconocida inicialmente a la señora Myriam Niño a través de la Resolución N° 6321 del 23 de agosto del 2012 en un 100% por el deceso del Ex - Soldado Álvaro Fernández Vera, entre la señora Myriam Niño y la señora Eduvina Fernández Rozo, asignándoles un porcentaje del 50% de la mesada a cada una.

Por lo anterior, la apoderada de la señora Myriam Niño presenta ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa el medio de control de nulidad y restablecimiento, solicitando se declare la nulidad de la Resolución N° 2310 del 2013 y en consecuencia se ordene pagar a la demandante el 100% de la sustitución pensional por invalidez y solicitó como medida cautelar la suspensión del acto administrativo demandando, argumentando que el mismo no fue

notificado personalmente a la actora y que la entidad demandada revocó tácitamente la resolución que le otorgó la sustitución pensional.

Revisado el material probatoria aportado al proceso, el Despacho observa que a la señora Myriam Niño no le fue notificado el acto administrativo demandado ni se le informó siquiera del trámite iniciado por la señora Eduvina Fernández Roza para la obtención del 50% de la sustitución pensional, pues si bien, la Nación- Ministerio de Defensa remitió el oficio de citación a notificación personal y el aviso a una dirección distinta a la informada por la actora al momento de solicitar la sustitución pensional, incumpliendo la entidad demandada lo dispuesto en el artículo 67 de la Ley 1437 de 2011, que prevé: *“Las decisiones que pongan término a una actuación administrativa se notificarán personalmente al interesado, a su representante o apoderado, o a la persona debidamente autorizada por el interesado para notificarse.*

Por su parte el artículo 73 ibidem, señala que cuando los actos administrativos de carácter particular afecten directamente a un tercero que no haya intervenido en la actuación y se desconozca su domicilio, el acto administrativo deberá ser publicado en la página de la entidad y en un medio de comunicación de masiva circulación:

**“ARTÍCULO 73. PUBLICIDAD O NOTIFICACIÓN A TERCEROS DE QUIENES SE DESCONOZCA SU DOMICILIO.** Cuando, a juicio de las autoridades, los actos administrativos de carácter particular afecten en forma directa e inmediata a terceros que no intervinieron en la actuación y de quienes se desconozca su domicilio, ordenarán publicar la parte resolutive en la página electrónica de la entidad y en un medio masivo de comunicación en el territorio donde sea competente quien expidió las decisiones. En caso de ser conocido su domicilio se procederá a la notificación personal.”

Artículo inaplicado por la entidad demandada, debido a que solo se encargó de enviar la citación y el aviso a una dirección diferente a la aportada por la señora Myriam Niño con la solicitud de sustitución pensional.

En cuanto a la notificación de los actos administrativos, el Honorable Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección "A", Consejero ponente: William Hernández Gómez, sentencia de fecha cinco (05) de mayo de dos mil dieciséis (2016) señaló lo siguiente:

*“En virtud del principio de publicidad, las autoridades deben dar a conocer sus decisiones mediante las comunicaciones, notificaciones o publicaciones que ordenan el C.C.A y la Ley.*

*De esta manera, la notificación no es otra cosa que la materialización del principio de publicidad consagrado en el artículo 209 de la C.P<sup>20</sup>, según el cual, las decisiones proferidas por las entidades públicas deben ser dadas a conocer a los afectados para que puedan hacer uso de los derechos que la Ley consagra para impugnarlas, aclararlas o simplemente, para cumplir lo que en ellas se ordena.*

(...)

---

<sup>20</sup> Sentencia 14561 del 21 de abril de 2004.

*La notificación del acto administrativo se constituye entonces, en una obligación para la administración y en un presupuesto necesario de eficacia y oponibilidad del acto frente a su destinatario.*

*La falta o la irregularidad de la misma genera como consecuencia que el acto administrativo sea ineficaz, esto es, que no produzca los efectos para los cuales se profirió, en consideración a que la publicidad del acto administrativo es un requisito indispensable para que las decisiones administrativas sean obligatorias<sup>21</sup>.*

Así las cosas, para el Despacho la omisión de la entidad demandada al deber de notificar personalmente a la señor Myriam Niño de la Resolución N° 2310 de 2013, vulneró la oportunidad y el derecho a la actora de presentar los recursos que consideraba pertinentes contra el acto administrativo que la afectaba directamente.

En consecuencia, resulta claro que la actuación realizada por la Nación – Ministerio de Defensa Nacional no estuvo acorde con las normas antes mencionadas y de tal manera, el acto administrativo demandado no cumplió con los requisitos exigidos para su firmeza, pues al no haber sido notificado personalmente a la señora Myriam Niño como tercera afectada, el mismo es ineficaz.

Pues si bien, el artículo 87 de la Ley 1437 de 2011 dispuso en cuanto a la firmeza de los actos administrativos lo siguiente:

**“ARTÍCULO 87. FIRMEZA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.** *Los actos administrativos quedarán en firme:*

1. **Cuando contra ellos no proceda ningún recurso, desde el día siguiente al de su notificación, comunicación o publicación según el caso.**
2. *Desde el día siguiente a la publicación, comunicación o notificación de la decisión sobre los recursos inter puestos.*
3. *Desde el día siguiente al del vencimiento del término para interponer los recursos, si estos no fueron interpuestos, o se hubiere renunciado expresamente a ellos.*
4. *Desde el día siguiente al de la notificación de la aceptación del desistimiento de los recursos.*
5. *Desde el día siguiente al de la protocolización a que alude el artículo 85 para el silencio administrativo positivo.” (Subrayado y negrilla fuera del texto)*

<sup>21</sup> Ver Sentencia del 26 de septiembre de 1996, Expediente 2431; actor: Turriago Suárez Espinosa Limitada. Sentencia Consejo de Estado. Sala de Lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Consejero ponente: Ramiro Saavedra Becerra. Bogotá, D.C., veinte (20) de septiembre de dos mil siete (2007). Consejo De Estado. Sala De Lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección C. Consejero ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Bogotá D.C., ocho (8) de agosto de dos mil doce (2012). Radicación número: 54001-23-31-000-1999-00111-01(23358) Actor: Gerencia y Desarrollo LTDA. Demandado: Instituto Nortesantandereano de Agua Potable y Saneamiento Básico -INORSA-

Revisado lo dispuesto en el numeral 1° del mencionado artículo, el Despacho considera que la Resolución N° 2310 del 2013 no está en firme, pues al no ser notificada personalmente la señora Myriam Niño como tercera interesa en las resultas de la actuación administrativa, la misma no tiene efectos jurídicos.

Por otra parte, en cuanto a la modificación del acto administrativo que le reconoció a la señora Myriam Niño la sustitución de la pensión de invalidez por el deceso del señor Ex Soldado Álvaro Fernández Vera, en su calidad de compañera permanente, el Despacho considera que con la expedición de la Resolución N° 2310 del 4 de junio del 2013, se presentó una revocatoria directa del mencionado acto administrativo, pues si bien, tan solo no se notificó a la actora del trámite de la actuación administrativa iniciada por la señora Fernández Rozo, sino que no existió consentimiento previo, expreso y escrito para dejarle de cancelar el 100% de la pensión reconocida a la señora Myriam Niño.

En razón de lo anterior, el artículo 97 de la Ley 1437 del 2011 dispone en cuanto a la revocatoria de los actos administrativos lo siguiente:

**“ARTÍCULO 97. REVOCACIÓN DE ACTOS DE CARÁCTER PARTICULAR Y CONCRETO.** *Salvo las excepciones establecidas en la ley, cuando un acto administrativo, bien sea expreso o ficto, haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, no podrá ser revocado sin el consentimiento previo, expreso y escrito del respectivo titular.*

*Si el titular niega su consentimiento y la autoridad considera que el acto es contrario a la Constitución o a la ley, deberá demandarlo ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.*

*Si la Administración considera que el acto ocurrió por medios ilegales o fraudulentos lo demandará sin acudir al procedimiento previo de conciliación y solicitará al juez su suspensión provisional.*

**PARÁGRAFO.** *En el trámite de la revocación directa se garantizarán los derechos de audiencia y defensa. (Subrayado y negrilla fuera del texto)*

Así las cosas, para el Despacho con la expedición de la Resolución N° 2310 del 4 de junio del 2013 la Nación – Ministerio de Defensa Nacional modificó tácitamente un acto administrativo de carácter particular, sin el consentimiento previo de la señora Myriam Niño, situación que se observa como una revocatoria directa sin el cumplimiento de los requisitos señalados en la norma.

En cuanto de la revocatoria directa de los actos administrativos, el Honorable Consejo de Estado ha señalado lo siguiente:

*“Se ha dicho por parte de la jurisprudencia<sup>22</sup> que la administración, debe someter sus actuaciones a procesos reglados y respetar sus propios actos, ello como garantía del debido proceso de los ciudadanos y como límite en el ejercicio del poder público.*

*Por tanto, la regla general es que no puede revocar los actos administrativos que crean o modifican una situación jurídica particular a su arbitrio y debe*

<sup>22</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección “B”. Consejero ponente: Gerardo Arenas Monsalve. Bogotá, D.C., seis (6) de agosto de dos mil quince (2015). Radicación número: 76001-23-31-000-2004-03824-02 (0376-07). Actor: Jairo Candelo Banguero. Demandado: Departamento del Valle del Cauca.

*velar por la protección del principio de la buena fe y de la seguridad jurídica, lo que logra, con la solicitud y obtención de la autorización del particular para revocar el acto administrativo que lo afecta*<sup>23</sup>.

De tal manera, que normativa y jurisprudencialmente la Nación – Ministerio de Defensa Nacional no podía modificar el acto administrativo que le reconoció la pensión de sustitución a la señora Myriam Niño, sin habersele notificado la actuación iniciada por la señora Edivina Fernández Rozo y sin su consentimiento previo.

En consecuencia de lo anterior, resulta viable decretar la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo contenido en la Resolución N° 2310 de fecha 04 de junio de 2013 proferida por la Directora Administrativa (E) y la Coordinadora del Grupo de Prestaciones Sociales de la Nación- Ministerio de Defensa Nacional.

Por otra parte, en cuanto a lo solicitado por el apoderado de la señora Edivina Fernández Rozo en el sentido de que se protejan a su vez los derechos de la tercera interesada, el Despacho considera que en el presente asunto se estudia la solicitud de medida cautelar formulada por la parte actora, la cual va dirigida a la suspensión provisional de la Resolución N° 2310 del 04 de junio del año 2013 y no del estudio de la Resolución N° 6321 del 23 de agosto de 2012 citada.

En mérito de lo anteriormente expuesto, el Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Cúcuta,

### RESUELVE

**PRIMERO: DECRETAR** la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo contenido en la Resolución No. 2310 de fecha 04 de junio de 2013 proferida por la Directora Administrativa (E) y la Coordinadora del Grupo de Prestaciones Sociales de la Nación- Ministerio de Defensa Nacional.

**SEGUNDO:** Notificar la presente decisión de acuerdo con lo previsto en el artículo 201 de la Ley 1437 de 2011.

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

  
**SONIA LUCIA CRUZ RODRÍGUEZ**  
Juez

<sup>23</sup> Sentencia T-338 de 11 de mayo de 2010. MP. Juan Carlos Henao Pérez.



JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO  
DE CÚCUTA

Por anotación en ESTADO, notifico a las partes la providencia de fecha **13 de marzo de 2019**, hoy **14 de marzo de 2019** a las 08:00 a.m., N<sup>o</sup>.13.

-----  
Secretaría



**JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CÚCUTA**  
San José de Cúcuta, trece (13) de marzo del año dos mil diecinueve (2019)

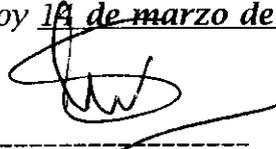
<b>Expediente:</b>	<b>54-001-33-30-004-2014-00765-00</b>
<b>Demandante:</b>	<b>Carlos Alirio Orellano Orellano</b>
<b>Demandados:</b>	<b>Nación- Ministerio de Defensa- Ejército Nacional</b>
<b>Medio de Control:</b>	<b>Reparación directa</b>

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 213 –inciso segundo- del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, este Despacho estima necesario en esta etapa del proceso, requerir al Comandante del Batallón Especial Energético Vial N° 10" Cr JOSÉ CONCHA" sede de Convención Norte de Santander, para que remita con destino al proceso de la referencia la solicitud de retiro voluntario con el respectivo recibido elevada por el soldado profesional Carlos Alirio Orellano Orellano identificado con la cédula de ciudadanía número 1093906624, solicitud que fue aceptada mediante orden administrativa de personal del Comando del Ejército N° 1437 para el 15 de junio de 2011.

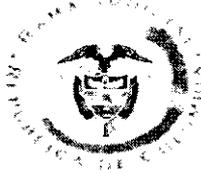
Para lo anterior se concede el término de cinco (05) días, en el evento de que se cumpla el plazo y no se obtenga respuesta se dará trámite a lo dispuesto en el artículo 44 del CGP.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**SONIA LUCIA CRUZ RODRÍGUEZ**  
Juez

 <p><b>JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO MIXTO DEL CIRCUITO DE CÚCUTA</b></p> <p><i>Por anotación en ESTADO, notifico a las partes la providencia de fecha <u>13 de marzo 2019</u>, hoy <u>14 de marzo de 2019</u> a las 8:00 a.m., N°13.</i></p> <p> ----- Secretaria</p>
---





**JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CÚCUTA**  
San José de Cúcuta, trece (13) de marzo del año dos mil diecinueve (2019)

<b>Expediente:</b>	<b>54-001-33-33-007-2019-00016-00</b>
<b>Demandante:</b>	<b>María Teresa Capacho Contreras</b>
<b>Demandados:</b>	<b>Nación- Ministerio de Educación- Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio</b>
<b>Medio de Control:</b>	<b>Nulidad y Restablecimiento del Derecho</b>

**1. Objeto del pronunciamiento**

El despacho procede a rechazar la demanda, ya que una vez efectuado el análisis de la misma, advierte que el acto demandado no resulta objeto de control jurisdiccional, concluyendo por demás que una vez identificado el acto administrativo que debía demandarse, el ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho frente al mismo se encuentra caducado.

**2. Antecedentes**

La señora MARÍA TERESA CAPACHO CONTRERAS a través de apoderada judicial debidamente constituida presenta demanda el día 25 de enero del año 2019<sup>1</sup>, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, tendiente a que se declare la nulidad del acto administrativo ficto el cual aduce se configuró el día 23 de febrero del año 2018, ante la omisión de la Secretaría de Educación del Departamento Norte de Santander en dar respuesta al derecho de petición elevado el 22 de noviembre del año 2017, en el cual se pretendía la reliquidación de las cesantías definitivas que le fueron reconocidas mediante la Resolución N° 0367 del 22 de septiembre de 2015, así como el pago de una sanción moratoria derivada del pago indebido de las mismas por la no inclusión de la prima de servicios en tal liquidación.

**3. Consideraciones:**

El artículo 169 de la Ley 1437 de 2011, consagra las hipótesis en que una demanda debe ser rechazada, así:

“ARTÍCULO 169. RECHAZO DE LA DEMANDA. Se rechazará la demanda y se ordenará la devolución de los anexos en los siguientes casos:

1. Cuando hubiere operado la caducidad.
2. Cuando habiendo sido inadmitida no se hubiere corregido la demanda dentro de la oportunidad legalmente establecida.
3. Cuando el asunto no sea susceptible de control judicial.”

Tal como se enunció en el acápite anterior, en la demanda de la referencia se pretende la declaratoria de nulidad del acto ficto que se aduce configurado el 23 de febrero de 2018 ante la omisión de la Secretaría de Educación del Departamento Norte de Santander en dar respuesta al derecho de petición

<sup>1</sup> Ver folio 34 del expediente.

elevado el día 22 de noviembre de 2017<sup>2</sup>, en el cual se solicitó la reliquidación de las cesantías definitivas que le fueron reconocidas mediante la Resolución No. 0367 del 22 de septiembre del año 2015, persiguiendo con tal petición la inclusión de la prima de servicios percibida para la fecha, así como el pago de una sanción moratoria derivada de lo que considera fue una incorrecta liquidación de las cesantías.

Pues bien, revisado en su integridad el libelo introductorio, encontramos que al versar el objeto de la controversia sobre el valor reconocido por concepto de cesantías definitivas, era un deber de la persona interesada el haber demandado la legalidad del acto administrativo que en su entender le reconoció en forma indebida las mismas, esto es la Resolución No. 0367 del 22 de septiembre de 2015, acto este que tiene el carácter de definitivo al consolidar una situación jurídica sobre una prestación unitaria y no periódica (caso este último en el cual podría demandarse en cualquier tiempo), por lo que el acto ficto generado casi tres años después de proferido el acto de reconocimiento de las cesantías, **no es susceptible de control judicial**, en tanto el acto demandable es el que reconoció y liquidó las cesantías definitivas, caso en el cual de no estar conforme con el mismo, podía haber interpuesto los recursos en sede administrativa o haberle demandado directamente si había lugar a ello.

Para sustentar la anterior tesis, considera pertinente el Despacho citar un pronunciamiento del Consejo de Estado en relación con el análisis de un caso con circunstancias fácticas y jurídicas análogas a las que aquí se proponen, ocasión en la cual se dijo:

**“(…) tratándose de la reliquidación de las cesantías, el acto administrativo que eventualmente debe controvertirse es aquel a través del cual se efectúa la correspondiente liquidación y reconocimiento.**

*Bajo el anterior entendido, es posible realizar el estudio del derecho a la reliquidación de la cesantía, cuando se pretende la nulidad del acto que surtió su liquidación, para el caso objeto de análisis, de la cesantía definitiva, porque en la actuación administrativa se solicitó precisamente el reconocimiento de esa prestación, y el acto que surge es el que eventualmente crea, modifica o extingue el derecho que se reclama en sede judicial.*

*Así las cosas, resulta claro que el medio de control exige inexorablemente la existencia de un pronunciamiento por parte de la administración a través del cual decida de fondo la situación jurídica que se discute, **que en este caso no es otra que la reliquidación de la suma reconocida por concepto de cesantía parcial, reproche que debe ser estudiado bajo la nulidad de la resolución que precisamente reconoció esa prestación.***

**Es importante entonces precisar que una vez vencido el plazo para demandar la nulidad del acto particular que definió la situación jurídica del interesado, que para el caso concreto lo constituye la Resolución DG-5068-14 de 30 de diciembre de 2014, la parte demandante no puede pretender revivir los términos de caducidad con la presentación de una nueva petición.** (Subrayado y negrillas fuera del texto original.)

Esto significa, que pudiéndose haber impugnado la decisión que definió la situación jurídica de la parte demandante, esta es la contenida en la Resolución

<sup>2</sup> Ver folio 20 a 21 del expediente.

No. 0367 del 22 de septiembre de 2015, la cual reconoció y ordenó el pago de la cesantía definitiva a favor de la misma, el no demandar el mismo sino por el contrario radicar luego una nueva petición pretendiendo su reliquidación, desconoce lo que se denomina como cosa decidida en materia administrativa, figura sobre la cual la Alta Corporación de la Jurisdicción Contencioso Administrativa refirió:

*«[...] Significa lo anterior, que se provocó un nuevo pronunciamiento de la administración, desconociendo que ya existía lo que se denomina cosa decidida en materia administrativa, cualidad otorgada al acto administrativo, una vez cumplida todas las etapas de su procedimiento cuya decisión conclusiva solo puede ser cuestionada en sede judicial a través del proceso contencioso administrativo. Esta institución va de la mano con el privilegio de la decisión previa de la administración que descansa en lo dispuesto en el artículo 64 del Decreto 01 de 1984, norma aplicable al caso<sup>3</sup> [...]. En esta línea, no era procedente suscitar un nuevo pronunciamiento de la administración ni mucho menos con base en este ejercitar a la administración, pues como se dijo ocurrió el fenómeno de la cosa decidida administrativa, situación que deviene en la ineptitud sustantiva de la demanda al demandarse un nuevo acto administrativo desconociendo la existencia de un acto anterior que decidió la causa petendi en sede administrativa [...]».<sup>4</sup>*

Así mismo, en otro caso en el que el Tribunal Administrativa de Antioquia declaró la ineptitud formal de una demanda en un asunto de reliquidación de cesantías parciales, reprochando al demandante no haber elevado una reclamación posterior al acto de liquidación de tal prestación, en el cual le pusiere de presente a la administración que perseguía tal reliquidación, el Consejo de Estado luego de un análisis claro y concreto de la situación, concluyó que no había lugar a realizar tal exigencia y que por demás el acto objeto de control jurisdiccional era el que reconocía y liquidaba las cesantías –que es la misma tesis propuesta por este Despacho judicial para el caso que se analiza-, expresando:

*“Frente a este punto, hay que mencionar que en atención a la tesis que sostiene la Subsección, de acuerdo a las características propias del caso concreto, la parte demandante no requiere acreditar que elevó una nueva petición ante la administración para la reliquidación de su cesantía parcial, pues precisamente la solicitud que elevó el 21 de marzo de 2015 tendiente a que las entidades demandadas le reconocieran y pagaran la cesantía parcial para reparaciones locativas de vivienda, originó la Resolución 607 de 22 de abril de 2015, acto administrativo acá demandado.*

*De manera que, lo importante en este tipo de situaciones, es que el juez analice en cada caso, si del acto administrativo demandado se deriva el restablecimiento pedido, en otros términos, deberá estudiar si la pretensión de restablecimiento es consecuente con la nulidad, pues en caso que ello no se evidencie, es decir, que no se pueda ordenar un restablecimiento, eventualmente se podrá concluir que el demandante debió solicitar a la administración a través de una nueva petición lo pretendido en sede judicial, ello claro está, no quiere decir que se exija una congruencia exacta entre lo pedido en sede administrativa y las pretensiones de la demanda y menos aun tratándose de asuntos laborales, sino que al declararse la nulidad parcial, como por ejemplo en este caso la del acto de reconocimiento de la cesantía parcial, se pueda eventualmente restablecer el*

<sup>3</sup> Nota fuera de texto: Ahora artículo 89 del CPACA.

<sup>4</sup> Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. 17 de abril de 2013. Demandante: Rose Mary García. Demandado: Distrito Especial Industrial y Portuario de Barranquilla. Expediente 2009-01091 (1163-2012) CP Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

derecho al ordenar su reliquidación.

En atención a los argumentos expuestos, en el sub lite es posible realizar el estudio del derecho a la reliquidación de la cesantía parcial con base en el régimen retroactivo en atención a la nulidad pedida, porque en la actuación administrativa se solicitó precisamente el reconocimiento de esa prestación, y el acto que surge es el que eventualmente crea, modifica o extingue el derecho reclamado.

**Bajo el anterior entendido, resulta claro que el medio de control exige inexorablemente la existencia de un pronunciamiento por parte de la administración a través del cual decida de fondo la situación jurídica que se discute, que en este caso no es otra que la reliquidación de la suma reconocida por concepto de cesantía parcial, reproche que puede ser estudiado bajo la nulidad de la resolución que precisamente reconoció esa prestación.**

En consecuencia, en virtud a que en el presente asunto se demanda la nulidad parcial de la Resolución 607 de 22 de abril de 2015, mediante la cual se reconoció y ordenó el pago de una cesantía parcial para reparaciones locativas de vivienda al señor Luis Fernando Matute Campuzano, es este el acto administrativo que debe estudiarse para determinar si eventualmente se profirió en atención al régimen retroactivo y con los factores efectivamente devengados, pues estas son las pretensiones de restablecimiento que se solicitan en la demanda.

Finalmente, frente al acto administrativo demandado, solo procedía el recurso de reposición, el cual como atrás se dilucidó no es obligatorio y en consecuencia, podía demandarse directamente toda vez que quedó en firme según el artículo 87 del CPACA, como en efecto lo hizo el señor Matute Campuzano.”<sup>5</sup>

Así las cosas, cuando lo requerido en vía judicial sea la reliquidación de las cesantías, para el caso *sub examine* las definitivas, debe solicitarse la nulidad del acto administrativo a través del cual se hizo el reconocimiento y liquidación de la prestación, resultando improcedente elevar peticiones posteriores al respecto, cuyas respuestas –expresas o fictas- si bien se constituyen como actos administrativos, no pueden ser objeto de control jurisdiccional ante la firmeza, ejecutoria y consolidación de la situación jurídica definida en el acto administrativo de reconocimiento y liquidación de tal prestación, que se insiste, no tiene un carácter de periodicidad, bajo el cual se permitiere no solo generar nuevos pronunciamientos de la administración, sino además demandar el acto inicial en cualquier tiempo.

En conclusión, para el caso en concreto se configura la causal de rechazo prevista en el artículo 169 numeral 3º de la Ley 1437 de 2011, ello en relación con el acto administrativo demandado.

Sin embargo, en el entendido que del análisis realizado se infiere la existencia e individualización del acto administrativo que debía ser demandado, considera el Despacho necesario evaluar si el mismo puede ser enjuiciado en este momento, ello además para evitar reproche alguno en tanto al deber de esta unidad judicial de haber inadmitido la demanda de la referencia para que se hubiere perseguido la nulidad del acto que debía demandarse.

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda, Subsección "A". Radicación número: 05001-23-33-000-2016-00334-01(4859-16), Consejero ponente: William Hernández Gómez, cinco (5) de julio de dos mil dieciocho (2018).

Al efecto, considera este Despacho Judicial que en aplicación de los principios de celeridad y economía procesal resulta innecesario dictar orden de inadmisión en este caso para que se corrijan las pretensiones de la demanda, es decir para que se enuncie como demandada la Resolución No. 0367 del 22 de septiembre de 2015, puesto que acorde con lo dispuesto en el numeral 2° literal d) del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, esta debió demandarse dentro del término de cuatro (4) meses contados a partir del día siguientes al de su comunicación, notificación, ejecución o publicación, según el caso.

Y es que si bien, no se cuenta en el plenario con la fecha exacta en que tal resolución fue notificada a la señora María Teresa Capacho Contreras, si es posible inferir que se incumplió con la oportunidad establecida en la ley para el efecto, puesto que en la petición elevada ante la administración el día 22 de noviembre de 2017, se enuncia la existencia del referido acto administrativo, con lo que incluso computándose la caducidad desde tal fecha (entendiendo allí una notificación por conducta concluyente), es palmario que se configura la caducidad al haberse presentado la demanda de la referencia tan solo hasta el 25 de enero de 2019, es decir por fuera del término otorgado en la Ley.

Por tanto, además de la causal de rechazo ya advertida, se entendería configurada también la caducidad del medio de control respecto del acto realmente demandable,

En mérito de lo previamente expuesto, el Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Cúcuta,

#### RESUELVE:

**PRIMERO: RECHAZAR** la demanda presentada bajo el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, al configurarse las causales establecidas en el artículo 169 numerales 3° y 1° de la Ley 1437 de 2011, de conformidad con los argumentos expuestos en precedencia.

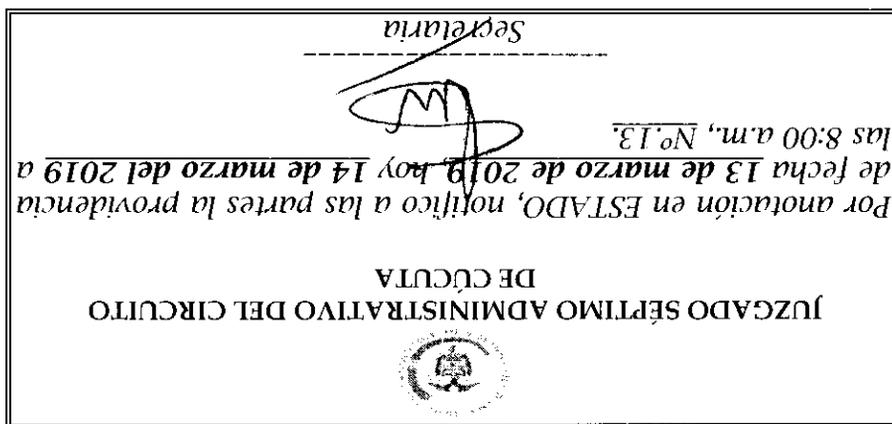
**SEGUNDO: RECONÓZCASE** personería para actuar a los doctores **YOBANY ALBERTO LÓPEZ QUINTERO** y **KATHERINE ORDOÑEZ CRUZ** como apoderados de la parte actora, en los términos y para los efectos del poder conferido, visto a folio 17 a 18 del expediente.

**TERCERO: DEVOLVER** a la parte actora los anexos de la demanda sin necesidad de desglose, previas las anotaciones secretariales pertinentes.

**CUARTO:** Una vez en firme, **ARCHÍVESE** previas las anotaciones secretariales de rigor.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**SONIA LUCIA CRUZ RODRÍGUEZ**  
Juez





**JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CÚCUTA**  
San José de Cúcuta, trece (13) de marzo del año dos mil diecinueve (2019)

<b>Expediente:</b>	<b>54-001-33-33-007-2019-00017-00</b>
<b>Demandante:</b>	<b>Luis Francisco Sayago Gómez</b>
<b>Demandados:</b>	<b>Nación- Ministerio de Educación- Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio</b>
<b>Medio de Control:</b>	<b>Nulidad y Restablecimiento del Derecho</b>

### **1. Objeto del pronunciamiento**

El despacho procede a rechazar la demanda, ya que una vez efectuado el análisis de la misma, advierte que el acto demandado no resulta objeto de control jurisdiccional, concluyendo por demás que una vez identificado el acto administrativo que debía demandarse, el ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho frente al mismo se encuentra caducado.

### **2. Antecedentes**

El señor LUIS FRANCISCO SAYAGO GÓMEZ a través de apoderada judicial debidamente constituida presenta demanda el día 25 de enero del año 2019<sup>1</sup>, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, tendiente a que se declare la nulidad del acto administrativo ficto el cual aduce se configuró el día 25 de enero del año 2018, ante la omisión de la Secretaría de Educación del Municipio de San José de Cúcuta en dar respuesta al derecho de petición elevado el 24 de octubre del año 2017, en el cual se pretendía la reliquidación de las cesantías definitivas que le fueron reconocidas mediante la Resolución N° 1061 del 16 de diciembre de 2016, así como el pago de una sanción moratoria derivada del pago indebido de las mismas por la no inclusión de la prima de servicios en tal liquidación.

### **3. Consideraciones:**

El artículo 169 de la Ley 1437 de 2011, consagra las hipótesis en que una demanda debe ser rechazada, así:

“ARTÍCULO 169. RECHAZO DE LA DEMANDA. Se rechazará la demanda y se ordenará la devolución de los anexos en los siguientes casos:

1. Cuando hubiere operado la caducidad.
2. Cuando habiendo sido inadmitida no se hubiere corregido la demanda dentro de la oportunidad legalmente establecida.
3. Cuando el asunto no sea susceptible de control judicial.”

Tal como se enunció en el acápite anterior, en la demanda de la referencia se pretende la declaratoria de nulidad del acto ficto que se aduce configurado el 25 de enero de 2018 ante la omisión de la Secretaría de Educación del Municipio de San José de Cúcuta en dar respuesta al derecho de petición elevado el día 24 de

<sup>1</sup> Ver folio 31 del expediente.

octubre de 2017<sup>2</sup>, en el cual se solicitó la reliquidación de las cesantías definitivas que le fueron reconocidas mediante la Resolución No. 1061 del 16 de diciembre del año 2016, persiguiendo con tal petición la inclusión de la prima de servicios percibida para la fecha, así como el pago de una sanción moratoria derivada de lo que considera fue una incorrecta liquidación de las cesantías.

Pues bien, revisado en su integridad el libelo introductorio, encontramos que al versar el objeto de la controversia sobre el valor reconocido por concepto de cesantías definitivas, era un deber de la persona interesada el haber demandado la legalidad del acto administrativo que en su entender le reconoció en forma indebida las mismas, esto es la Resolución No. 1061 del 16 de diciembre de 2016, acto este que tiene el carácter de definitivo al consolidar una situación jurídica sobre una prestación unitaria y no periódica (caso este último en el cual podría demandarse en cualquier tiempo), por lo que el acto ficto generado casi dos años después de proferido el acto de reconocimiento de las cesantías, **no es susceptible de control judicial**, en tanto el acto demandable es el que reconoció y liquidó las cesantías definitivas, caso en el cual de no estar conforme con el mismo, podía haber interpuesto los recursos en sede administrativa o haberle demandado directamente si había lugar a ello.

Para sustentar la anterior tesis, considera pertinente el Despacho citar un pronunciamiento del Consejo de Estado en relación con el análisis de un caso con circunstancias fácticas y jurídicas análogas a las que aquí se proponen, ocasión en la cual se dijo:

**(...) tratándose de la reliquidación de las cesantías, el acto administrativo que eventualmente debe controvertirse es aquel a través del cual se efectúa la correspondiente liquidación y reconocimiento.**

*Bajo el anterior entendido, es posible realizar el estudio del derecho a la reliquidación de la cesantía, cuando se pretende la nulidad del acto que surtió su liquidación, para el caso objeto de análisis, de la cesantía definitiva, porque en la actuación administrativa se solicitó precisamente el reconocimiento de esa prestación, y el acto que surge es el que eventualmente crea, modifica o extingue el derecho que se reclama en sede judicial.*

*Así las cosas, resulta claro que el medio de control exige inexorablemente la existencia de un pronunciamiento por parte de la administración a través del cual decida de fondo la situación jurídica que se discute, **que en este caso no es otra que la reliquidación de la suma reconocida por concepto de cesantía parcial, reproche que debe ser estudiado bajo la nulidad de la resolución que precisamente reconoció esa prestación.***

**Es importante entonces precisar que una vez vencido el plazo para demandar la nulidad del acto particular que definió la situación jurídica del interesado, que para el caso concreto lo constituye la Resolución DG-5068-14 de 30 de diciembre de 2014, la parte demandante no puede pretender revivir los términos de caducidad con la presentación de una nueva petición.** (Subrayado y negrillas fuera del texto original.)

Esto significa, que pudiéndose haber impugnado la decisión que definió la situación jurídica de la parte demandante, esta es la contenida en la Resolución No. 1061 del 16 de diciembre de 2016, la cual reconoció y ordenó el pago de la

<sup>2</sup> Ver folio 20 a 21 del expediente.

cesantía definitiva a favor de la misma, el no demandar el mismo sino por el contrario radicar luego una nueva petición pretendiendo su reliquidación, desconoce lo que se denomina como cosa decidida en materia administrativa, figura sobre la cual la Alta Corporación de la Jurisdicción Contencioso Administrativa refirió:

*«[...] Significa lo anterior, que se provocó un nuevo pronunciamiento de la administración, desconociendo que ya existía lo que se denomina cosa decidida en materia administrativa, cualidad otorgada al acto administrativo, una vez cumplida todas las etapas de su procedimiento cuya decisión conclusiva solo puede ser cuestionada en sede judicial a través del proceso contencioso administrativo. Esta institución va de la mano con el privilegio de la decisión previa de la administración que descansa en lo dispuesto en el artículo 64 del Decreto 01 de 1984, norma aplicable al caso<sup>3</sup> [...]. En esta línea, no era procedente suscitar un nuevo pronunciamiento de la administración ni mucho menos con base en este ejercitar a la administración, pues como se dijo ocurrió el fenómeno de la cosa decidida administrativa, situación que deviene en la ineptitud sustantiva de la demanda al demandarse un nuevo acto administrativo desconociendo la existencia de un acto anterior que decidió la causa petendi en sede administrativa [...]».<sup>4</sup>*

Así mismo, en otro caso en el que el Tribunal Administrativa de Antioquia declaró la ineptitud formal de una demanda en un asunto de reliquidación de cesantías parciales, reprochando al demandante no haber elevado una reclamación posterior al acto de liquidación de tal prestación, en el cual le pusiere de presente a la administración que perseguía tal reliquidación, el Consejo de Estado luego de un análisis claro y concreto de la situación, concluyó que no había lugar a realizar tal exigencia y que por demás el acto objeto de control jurisdiccional era el que reconocía y liquidaba las cesantías –que es la misma tesis propuesta por este Despacho judicial para el caso que se analiza-, expresando:

*“Frente a este punto, hay que mencionar que en atención a la tesis que sostiene la Subsección, de acuerdo a las características propias del caso concreto, la parte demandante no requiere acreditar que elevó una nueva petición ante la administración para la reliquidación de su cesantía parcial, pues precisamente la solicitud que elevó el 21 de marzo de 2015 tendiente a que las entidades demandadas le reconocieran y pagaran la cesantía parcial para reparaciones locativas de vivienda, originó la Resolución 607 de 22 de abril de 2015, acto administrativo acá demandado.*

*De manera que, lo importante en este tipo de situaciones, es que el juez analice en cada caso, si del acto administrativo demandado se deriva el restablecimiento pedido, en otros términos, deberá estudiar si la pretensión de restablecimiento es consecuente con la nulidad, pues en caso que ello no se evidencie, es decir, que no se pueda ordenar un restablecimiento, eventualmente se podrá concluir que el demandante debió solicitar a la administración a través de una nueva petición lo pretendido en sede judicial, ello claro está, no quiere decir que se exija una congruencia exacta entre lo pedido en sede administrativa y las pretensiones de la demanda y menos aun tratándose de asuntos laborales, sino que al declararse la nulidad parcial, como por ejemplo en este caso la del acto de reconocimiento de la cesantía parcial, se pueda eventualmente restablecer el derecho al ordenar su reliquidación.*

<sup>3</sup> Nota fuera de texto: Ahora artículo 89 del CPACA.

<sup>4</sup> Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. 17 de abril de 2013. Demandante: Rose Mary García. Demandado: Distrito Especial Industrial y Portuario de Barranquilla. Expediente 2009-01091 (1163-2012) CP Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

*En atención a los argumentos expuestos, en el sub lite es posible realizar el estudio del derecho a la reliquidación de la cesantía parcial con base en el régimen retroactivo en atención a la nulidad pedida, porque en la actuación administrativa se solicitó precisamente el reconocimiento de esa prestación, y el acto que surge es el que eventualmente crea, modifica o extingue el derecho reclamado.*

**Bajo el anterior entendido, resulta claro que el medio de control exige inexorablemente la existencia de un pronunciamiento por parte de la administración a través del cual decida de fondo la situación jurídica que se discute, que en este caso no es otra que la reliquidación de la suma reconocida por concepto de cesantía parcial, reproche que puede ser estudiado bajo la nulidad de la resolución que precisamente reconoció esa prestación.**

*En consecuencia, en virtud a que en el presente asunto se demanda la nulidad parcial de la Resolución 607 de 22 de abril de 2015 , mediante la cual se reconoció y ordenó el pago de una cesantía parcial para reparaciones locativas de vivienda al señor Luis Fernando Matute Campuzano, es este el acto administrativo que debe estudiarse para determinar si eventualmente se profirió en atención al régimen retroactivo y con los factores efectivamente devengados, pues estas son las pretensiones de restablecimiento que se solicitan en la demanda.*

*Finalmente, frente al acto administrativo demandado, solo procedía el recurso de reposición, el cual como atrás se dilucidó no es obligatorio y en consecuencia, podía demandarse directamente toda vez que quedó en firme según el artículo 87 del CPACA, como en efecto lo hizo el señor Matute Campuzano.”<sup>5</sup>*

Así las cosas, cuando lo requerido en vía judicial sea la reliquidación de las cesantías, para el caso *sub examine* las definitivas, debe solicitarse la nulidad del acto administrativo a través del cual se hizo el reconocimiento y liquidación de la prestación, resultando improcedente elevar peticiones posteriores al respecto, cuyas respuestas —expresas o fictas— si bien se constituyen como actos administrativos, no pueden ser objeto de control jurisdiccional ante la firmeza, ejecutoria y consolidación de la situación jurídica definida en el acto administrativo de reconocimiento y liquidación de tal prestación, que se insiste, no tiene un carácter de periodicidad, bajo el cual se permitiere no solo generar nuevos pronunciamientos de la administración, sino además demandar el acto inicial en cualquier tiempo.

En conclusión, para el caso en concreto se configura la causal de rechazo prevista en el artículo 169 numeral 3º de la Ley 1437 de 2011, ello en relación con el acto administrativo demandado.

Sin embargo, en el entendido que del análisis realizado se infiere la existencia e individualización del acto administrativo que debía ser demandado, considera el Despacho necesario evaluar si el mismo puede ser enjuiciado en este momento, ello además para evitar reproche alguno en tanto al deber de esta unidad judicial de haber inadmitido la demanda de la referencia para que se hubiere perseguido la nulidad del acto que debía demandarse.

Al efecto, considera este Despacho Judicial que en aplicación de los principios de

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección "A", Radicación número: 05001-23-33-000-2016-00334-01(4859-16), Consejero ponente: William Hernández Gómez, cinco (5) de julio de dos mil dieciocho (2018).

celeridad y economía procesal resulta innecesario dictar orden de inadmisión en este caso para que se corrijan las pretensiones de la demanda, es decir para que se enuncie como demandada la Resolución No. 1061 del 16 de diciembre de 2016, puesto que acorde con lo dispuesto en el numeral 2° literal d) del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, esta debió demandarse dentro del término de cuatro (4) meses contados a partir del día siguientes al de su comunicación, notificación, ejecución o publicación, según el caso.

Y es que si bien, no se cuenta en el plenario con la fecha exacta en que tal resolución fue notificada al señor Luis Francisco Sayago Gómez, si es posible inferir que se incumplió con la oportunidad establecida en la ley para el efecto, puesto que en la petición elevada ante la administración el día 24 de octubre de 2017, se enuncia la existencia del referido acto administrativo, con lo que incluso computándose la caducidad desde tal fecha (entendiendo allí una notificación por conducta concluyente), es palmario que se configura la caducidad al haberse presentado la demanda de la referencia tan solo hasta el 25 de enero de 2019, es decir por fuera del término otorgado en la Ley.

Por tanto, además de la causal de rechazo ya advertida, se entendería configurada también la caducidad del medio de control respecto del acto realmente demandable,

En mérito de lo previamente expuesto, el Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Cúcuta,

### RESUELVE:

**PRIMERO: RECHAZAR** la demanda presentada bajo el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, al configurarse las causales establecidas en el artículo 169 numerales 3° y 1° de la Ley 1437 de 2011, de conformidad con los argumentos expuestos en precedencia.

**SEGUNDO: RECONÓZCASE** personería para actuar a los doctores **YOBANY ALBERTO LÓPEZ QUINTERO** y **KATHERINE ORDOÑEZ CRUZ** como apoderados de la parte actora, en los términos y para los efectos del poder conferido, visto a folio 17 a 18 del expediente.

**TERCERO: DEVOLVER** a la parte actora los anexos de la demanda sin necesidad de desglose, previas las anotaciones secretariales pertinentes.

**CUARTO:** Una vez en firme, **ARCHÍVESE** previas las anotaciones secretariales de rigor.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**SONIA LUCIA CRUZ RODRÍGUEZ**  
Juez



JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO  
DE CÚCUTA

*Por anotación en ESTADO, notifico a las partes la providencia de fecha **13 de marzo de 2019**, hoy **14 de marzo del 2019** a las 8:00 a.m., N<sup>o</sup>.13.*

-----  
Secretaria



**JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CÚCUTA**  
San José de Cúcuta, trece (13) de marzo del año dos mil diecinueve (2019)

<b>Expediente:</b>	<b>54-001-33-33-007-2019-00018-00</b>
<b>Demandante:</b>	<b>Zoraida Isbelia Lizarazo Guarín</b>
<b>Demandados:</b>	<b>Nación- Ministerio de Educación- Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio</b>
<b>Medio de Control:</b>	<b>Nulidad y Restablecimiento del Derecho</b>

### **1. Objeto del pronunciamiento**

El despacho procede a rechazar la demanda, ya que una vez efectuado el análisis de la misma, advierte que el acto demandado no resulta objeto de control jurisdiccional, concluyendo por demás que una vez identificado el acto administrativo que debía demandarse, el ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho frente al mismo se encuentra caducado.

### **2. Antecedentes**

La señora ZORAIDA ISBELIA LIZARAZO GUARÍN a través de apoderada judicial debidamente constituida presenta demanda el día 25 de enero del año 2019<sup>1</sup>, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, tendiente a que se declare la nulidad del acto administrativo ficto el cual aduce se configuró el día 23 de febrero del año 2018, ante la omisión de la Secretaría de Educación del Municipio de San José de Cúcuta en dar respuesta al derecho de petición elevado el 22 de noviembre del año 2017, en el cual se pretendía la reliquidación de las cesantías definitivas que le fueron reconocidas mediante la Resolución N° 0890 del 03 de diciembre de 2015, así como el pago de una sanción moratoria derivada del pago indebido de las mismas por la no inclusión de la prima de servicios en tal liquidación.

### **3. Consideraciones:**

El artículo 169 de la Ley 1437 de 2011, consagra las hipótesis en que una demanda debe ser rechazada, así:

“ARTÍCULO 169. RECHAZO DE LA DEMANDA. Se rechazará la demanda y se ordenará la devolución de los anexos en los siguientes casos:

1. Cuando hubiere operado la caducidad.
2. Cuando habiendo sido inadmitida no se hubiere corregido la demanda dentro de la oportunidad legalmente establecida.
3. Cuando el asunto no sea susceptible de control judicial.”

Tal como se enunció en el acápite anterior, en la demanda de la referencia se pretende la declaratoria de nulidad del acto ficto que se aduce configurado el 23 de febrero de 2018 ante la omisión de la Secretaría de Educación del Municipio de San José de Cúcuta en dar respuesta al derecho de petición elevado el día 22

<sup>1</sup> Ver folio 31 del expediente.

de noviembre de 2017<sup>2</sup>, en el cual se solicitó la reliquidación de las cesantías definitivas que le fueron reconocidas mediante la Resolución No. 0890 del 03 de diciembre del año 2015, persiguiendo con tal petición la inclusión de la prima de servicios percibida para la fecha, así como el pago de una sanción moratoria derivada de lo que considera fue una incorrecta liquidación de las cesantías.

Pues bien, revisado en su integridad el libelo introductorio, encontramos que al versar el objeto de la controversia sobre el valor reconocido por concepto de cesantías definitivas, era un deber de la persona interesada el haber demandado la legalidad del acto administrativo que en su entender le reconoció en forma indebida las mismas, esto es la Resolución No. 0890 del 03 de diciembre de 2015, acto este que tiene el carácter de definitivo al consolidar una situación jurídica sobre una prestación unitaria y no periódica (caso este último en el cual podría demandarse en cualquier tiempo), por lo que el acto ficto generado casi tres años después de proferido el acto de reconocimiento de las cesantías, **no es susceptible de control judicial**, en tanto el acto demandable es el que reconoció y liquidó las cesantías definitivas, caso en el cual de no estar conforme con el mismo, podía haber interpuesto los recursos en sede administrativa o haberle demandado directamente si había lugar a ello.

Para sustentar la anterior tesis, considera pertinente el Despacho citar un pronunciamiento del Consejo de Estado en relación con el análisis de un caso con circunstancias fácticas y jurídicas análogas a las que aquí se proponen, ocasión en la cual se dijo:

**(...) tratándose de la reliquidación de las cesantías, el acto administrativo que eventualmente debe controvertirse es aquel a través del cual se efectúa la correspondiente liquidación y reconocimiento.**

*Bajo el anterior entendido, es posible realizar el estudio del derecho a la reliquidación de la cesantía, cuando se pretende la nulidad del acto que surtió su liquidación, para el caso objeto de análisis, de la cesantía definitiva, porque en la actuación administrativa se solicitó precisamente el reconocimiento de esa prestación, y el acto que surge es el que eventualmente crea, modifica o extingue el derecho que se reclama en sede judicial.*

*Así las cosas, resulta claro que el medio de control exige inexorablemente la existencia de un pronunciamiento por parte de la administración a través del cual decida de fondo la situación jurídica que se discute, **que en este caso no es otra que la reliquidación de la suma reconocida por concepto de cesantía parcial, reproche que debe ser estudiado bajo la nulidad de la resolución que precisamente reconoció esa prestación.***

**Es importante entonces precisar que una vez vencido el plazo para demandar la nulidad del acto particular que definió la situación jurídica del interesado, que para el caso concreto lo constituye la Resolución DG-5068-14 de 30 de diciembre de 2014, la parte demandante no puede pretender revivir los términos de caducidad con la presentación de una nueva petición.** (Subrayado y negrillas fuera del texto original.)

Esto significa, que pudiéndose haber impugnado la decisión que definió la situación jurídica de la parte demandante, esta es la contenida en la Resolución No. 0890 del 03 de diciembre de 2015, la cual reconoció y ordenó el pago de la

<sup>2</sup> Ver folio 20 a 21 del expediente.

cesantía definitiva a favor de la misma, el no demandar el mismo sino por el contrario radicar luego una nueva petición pretendiendo su reliquidación, desconoce lo que se denomina como cosa decidida en materia administrativa, figura sobre la cual la Alta Corporación de la Jurisdicción Contencioso Administrativa refirió:

*«[...] Significa lo anterior, que se provocó un nuevo pronunciamiento de la administración, desconociendo que ya existía lo que se denomina cosa decidida en materia administrativa, cualidad otorgada al acto administrativo, una vez cumplida todas las etapas de su procedimiento cuya decisión conclusiva solo puede ser cuestionada en sede judicial a través del proceso contencioso administrativo. Esta institución va de la mano con el privilegio de la decisión previa de la administración que descansa en lo dispuesto en el artículo 64 del Decreto 01 de 1984, norma aplicable al caso<sup>3</sup> [...]. En esta línea, no era procedente suscitar un nuevo pronunciamiento de la administración ni mucho menos con base en este ejercitar a la administración, pues como se dijo ocurrió el fenómeno de la cosa decidida administrativa, situación que deviene en la ineptitud sustantiva de la demanda al demandarse un nuevo acto administrativo desconociendo la existencia de un acto anterior que decidió la causa petendi en sede administrativa [...]».<sup>4</sup>*

Así mismo, en otro caso en el que el Tribunal Administrativa de Antioquia declaró la ineptitud formal de una demanda en un asunto de reliquidación de cesantías parciales, reprochando al demandante no haber elevado una reclamación posterior al acto de liquidación de tal prestación, en el cual le pusiere de presente a la administración que perseguía tal reliquidación, el Consejo de Estado luego de un análisis claro y concreto de la situación, concluyó que no había lugar a realizar tal exigencia y que por demás el acto objeto de control jurisdiccional era el que reconocía y liquidaba las cesantías –que es la misma tesis propuesta por este Despacho judicial para el caso que se analiza-, expresando:

*“Frente a este punto, hay que mencionar que en atención a la tesis que sostiene la Subsección, de acuerdo a las características propias del caso concreto, la parte demandante no requiere acreditar que elevó una nueva petición ante la administración para la reliquidación de su cesantía parcial, pues precisamente la solicitud que elevó el 21 de marzo de 2015 tendiente a que las entidades demandadas le reconocieran y pagaran la cesantía parcial para reparaciones locativas de vivienda, originó la Resolución 607 de 22 de abril de 2015, acto administrativo acá demandado.*

*De manera que, lo importante en este tipo de situaciones, es que el juez analice en cada caso, si del acto administrativo demandado se deriva el restablecimiento pedido, en otros términos, deberá estudiar si la pretensión de restablecimiento es consecuente con la nulidad, pues en caso que ello no se evidencie, es decir, que no se pueda ordenar un restablecimiento, eventualmente se podrá concluir que el demandante debió solicitar a la administración a través de una nueva petición lo pretendido en sede judicial, ello claro está, no quiere decir que se exija una congruencia exacta entre lo pedido en sede administrativa y las pretensiones de la demanda y menos aun tratándose de asuntos laborales, sino que al declararse la nulidad parcial, como por ejemplo en este caso la del acto de reconocimiento de la cesantía parcial, se pueda eventualmente restablecer el derecho al ordenar su reliquidación.*

<sup>3</sup> Nota fuera de texto: Ahora artículo 89 del CPACA.

<sup>4</sup> Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. 17 de abril de 2013. Demandante: Rose Mary García. Demandado: Distrito Especial Industrial y Portuario de Barranquilla. Expediente 2009-01091 (1163-2012) CP Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

*En atención a los argumentos expuestos, en el sub lite es posible realizar el estudio del derecho a la reliquidación de la cesantía parcial con base en el régimen retroactivo en atención a la nulidad pedida, porque en la actuación administrativa se solicitó precisamente el reconocimiento de esa prestación, y el acto que surge es el que eventualmente crea, modifica o extingue el derecho reclamado.*

**Bajo el anterior entendido, resulta claro que el medio de control exige inexorablemente la existencia de un pronunciamiento por parte de la administración a través del cual decida de fondo la situación jurídica que se discute, que en este caso no es otra que la reliquidación de la suma reconocida por concepto de cesantía parcial, reproche que puede ser estudiado bajo la nulidad de la resolución que precisamente reconoció esa prestación.**

*En consecuencia, en virtud a que en el presente asunto se demanda la nulidad parcial de la Resolución 607 de 22 de abril de 2015 , mediante la cual se reconoció y ordenó el pago de una cesantía parcial para reparaciones locativas de vivienda al señor Luis Fernando Matute Campuzano, es este el acto administrativo que debe estudiarse para determinar si eventualmente se profirió en atención al régimen retroactivo y con los factores efectivamente devengados, pues estas son las pretensiones de restablecimiento que se solicitan en la demanda.*

*Finalmente, frente al acto administrativo demandado, solo procedía el recurso de reposición, el cual como atrás se dilucidó no es obligatorio y en consecuencia, podía demandarse directamente toda vez que quedó en firme según el artículo 87 del CPACA, como en efecto lo hizo el señor Matute Campuzano.”<sup>5</sup>*

Así las cosas, cuando lo requerido en vía judicial sea la reliquidación de las cesantías, para el caso *sub examine* las definitivas, debe solicitarse la nulidad del acto administrativo a través del cual se hizo el reconocimiento y liquidación de la prestación, resultando improcedente elevar peticiones posteriores al respecto, cuyas respuestas –expresas o fictas- si bien se constituyen como actos administrativos, no pueden ser objeto de control jurisdiccional ante la firmeza, ejecutoria y consolidación de la situación jurídica definida en el acto administrativo de reconocimiento y liquidación de tal prestación, que se insiste, no tiene un carácter de periodicidad, bajo el cual se permitiere no solo generar nuevos pronunciamientos de la administración, sino además demandar el acto inicial en cualquier tiempo.

En conclusión, para el caso en concreto se configura la causal de rechazo prevista en el artículo 169 numeral 3º de la Ley 1437 de 2011, ello en relación con el acto administrativo demandado.

Sin embargo, en el entendido que del análisis realizado se infiere la existencia e individualización del acto administrativo que debía ser demandado, considera el Despacho necesario evaluar si el mismo puede ser enjuiciado en este momento, ello además para evitar reproche alguno en tanto al deber de esta unidad judicial de haber inadmitido la demanda de la referencia para que se hubiere perseguido la nulidad del acto que debía demandarse.

Al efecto, considera este Despacho Judicial que en aplicación de los principios de

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección "A", Radicación número: 05001-23-33-000-2016-00334-01(4859-16), Consejero ponente: William Hernández Gómez, cinco (5) de julio de dos mil dieciocho (2018).

celeridad y economía procesal resulta innecesario dictar orden de inadmisión en este caso para que se corrijan las pretensiones de la demanda, es decir para que se enuncie como demandada la Resolución No. 0890 del 03 de diciembre de 2015, puesto que acorde con lo dispuesto en el numeral 2° literal d) del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, esta debió demandarse dentro del término de cuatro (4) meses contados a partir del día siguientes al de su comunicación, notificación, ejecución o publicación, según el caso.

En el presente asunto, se tiene que la Resolución N° 0890 del 03 de diciembre del año 2015 se notificó personalmente a la Zoraida Isbelia Lizarazo Guarín el día 20 de diciembre del año 2015, por lo que los cuatro meses con los que contaba para presentar la demanda fenecían el 21 de abril del año 2016 y tan solo hasta el día 25 de enero del año 2019 radicó en la oficina de apoyo judicial la demanda, por lo que es palmario que en el presente asunto se configura la caducidad del medio de control, al presentarse por fuera del termino otorgado en la Ley.

Por tanto, además de la causal de rechazo ya advertida, se entendería configurada también la caducidad del medio de control respecto del acto realmente demandable,

En mérito de lo previamente expuesto, el Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Cúcuta,

#### **RESUELVE:**

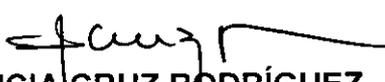
**PRIMERO: RECHAZAR** la demanda presentada bajo el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, al configurarse las causales establecidas en el artículo 169 numerales 3° y 1° de la Ley 1437 de 2011, de conformidad con los argumentos expuestos en precedencia.

**SEGUNDO: RECONÓZCASE** personería para actuar a los doctores **YOBANY ALBERTO LÓPEZ QUINTERO** y **KATHERINE ORDOÑEZ CRUZ** como apoderados de la parte actora, en los términos y para los efectos del poder conferido, visto a folio 17 a 18 del expediente.

**TERCERO: DEVOLVER** a la parte actora los anexos de la demanda sin necesidad de desglose, previas las anotaciones secretariales pertinentes.

**CUARTO:** Una vez en firme, **ARCHÍVESE** previas las anotaciones secretariales de rigor.

#### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**SONIA LUCIA CRUZ RODRÍGUEZ**  
Juez



JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO  
DE CÚCUTA

Por anotación en ESTADO, notifico a las partes la providencia de fecha 13 de marzo de 2019, hoy 14 de marzo del 2019 a las 8:00 a.m., N<sup>o</sup>.13.

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'J. L. L.', written over a horizontal dashed line.

Secretaría



**JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CÚCUTA**  
San José de Cúcuta, trece (13) de marzo del año dos mil diecinueve (2019)

<b>Expediente:</b>	<b>54-001-33-33-007-2019-00019-00</b>
<b>Demandante:</b>	<b>Yolanda Julio Portillo</b>
<b>Demandados:</b>	<b>Nación- Ministerio de Educación- Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio</b>
<b>Medio de Control:</b>	<b>Nulidad y Restablecimiento del Derecho</b>

### **1. Objeto del pronunciamiento**

El despacho procede a rechazar la demanda, ya que una vez efectuado el análisis de la misma, advierte que el acto demandado no resulta objeto de control jurisdiccional, concluyendo por demás que una vez identificado el acto administrativo que debía demandarse, el ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho frente al mismo se encuentra caducado.

### **2. Antecedentes**

La señora YOLANDA JULIO PORTILLO a través de apoderada judicial debidamente constituida presenta demanda el día 25 de enero del año 2019<sup>1</sup>, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, tendiente a que se declare la nulidad del acto administrativo ficto el cual aduce se configuró el día 03 de mayo del año 2018, ante la omisión de la Secretaría de Educación del Departamento Norte de Santander en dar respuesta al derecho de petición elevado el 02 de febrero del año 2018, en el cual se pretendía la reliquidación de las cesantías definitivas que le fueron reconocidas mediante la Resolución N° 09037 del 18 de noviembre de 2014, así como el pago de una sanción moratoria derivada del pago indebido de las mismas por la no inclusión de la prima de servicios en tal liquidación.

### **3. Consideraciones:**

El artículo 169 de la Ley 1437 de 2011, consagra las hipótesis en que una demanda debe ser rechazada, así:

“ARTÍCULO 169. RECHAZO DE LA DEMANDA. Se rechazará la demanda y se ordenará la devolución de los anexos en los siguientes casos:

1. Cuando hubiere operado la caducidad.
2. Cuando habiendo sido inadmitida no se hubiere corregido la demanda dentro de la oportunidad legalmente establecida.
3. Cuando el asunto no sea susceptible de control judicial.”

Tal como se enunció en el acápite anterior, en la demanda de la referencia se pretende la declaratoria de nulidad del acto ficto que se aduce configurado el 03 de mayo de 2018 ante la omisión de la Secretaría de Educación del Departamento Norte de Santander en dar respuesta al derecho de petición elevado el día 02 de

<sup>1</sup> Ver folio 35 del expediente.

febrero de 2018<sup>2</sup>, en el cual se solicitó la reliquidación de las cesantías definitivas que le fueron reconocidas mediante la Resolución No. 09037 del 18 de noviembre del año 2014, persiguiendo con tal petición la inclusión de la prima de servicios percibida para la fecha, así como el pago de una sanción moratoria derivada de lo que considera fue una incorrecta liquidación de las cesantías.

Pues bien, revisado en su integridad el libelo introductorio, encontramos que al versar el objeto de la controversia sobre el valor reconocido por concepto de cesantías definitivas, era un deber de la persona interesada el haber demandado la legalidad del acto administrativo que en su entender le reconoció en forma indebida las mismas, esto es la Resolución No. 09037 del 18 de noviembre de 2014, acto este que tiene el carácter de definitivo al consolidar una situación jurídica sobre una prestación unitaria y no periódica (caso este último en el cual podría demandarse en cualquier tiempo), por lo que el acto ficto generado casi cuatro años después de proferido el acto de reconocimiento de las cesantías, **no es susceptible de control judicial**, en tanto el acto demandable es el que reconoció y liquidó las cesantías definitivas, caso en el cual de no estar conforme con el mismo, podía haber interpuesto los recursos en sede administrativa o haberle demandado directamente si había lugar a ello.

Para sustentar la anterior tesis, considera pertinente el Despacho citar un pronunciamiento del Consejo de Estado en relación con el análisis de un caso con circunstancias fácticas y jurídicas análogas a las que aquí se proponen, ocasión en la cual se dijo:

**(...) tratándose de la reliquidación de las cesantías, el acto administrativo que eventualmente debe controvertirse es aquel a través del cual se efectúa la correspondiente liquidación y reconocimiento.**

*Bajo el anterior entendido, es posible realizar el estudio del derecho a la reliquidación de la cesantía, cuando se pretende la nulidad del acto que surtió su liquidación, para el caso objeto de análisis, de la cesantía definitiva, porque en la actuación administrativa se solicitó precisamente el reconocimiento de esa prestación, y el acto que surge es el que eventualmente crea, modifica o extingue el derecho que se reclama en sede judicial.*

*Así las cosas, resulta claro que el medio de control exige inexorablemente la existencia de un pronunciamiento por parte de la administración a través del cual decida de fondo la situación jurídica que se discute, **que en este caso no es otra que la reliquidación de la suma reconocida por concepto de cesantía parcial, reproche que debe ser estudiado bajo la nulidad de la resolución que precisamente reconoció esa prestación.***

**Es importante entonces precisar que una vez vencido el plazo para demandar la nulidad del acto particular que definió la situación jurídica del interesado, que para el caso concreto lo constituye la Resolución DG-5068-14 de 30 de diciembre de 2014, la parte demandante no puede pretender revivir los términos de caducidad con la presentación de una nueva petición.** (Subrayado y negrillas fuera del texto original.)

Esto significa, que pudiéndose haber impugnado la decisión que definió la situación jurídica de la parte demandante, esta es la contenida en la Resolución No. 09037 del 18 de noviembre de 2014, la cual reconoció y ordenó el pago de la

<sup>2</sup> Ver folio 21 a 22 del expediente.

cesantía definitiva a favor de la misma, el no demandar el mismo sino por el contrario radicar luego una nueva petición pretendiendo su reliquidación, desconoce lo que se denomina como cosa decidida en materia administrativa, figura sobre la cual la Alta Corporación de la Jurisdicción Contencioso Administrativa refirió:

*«[...] Significa lo anterior, que se provocó un nuevo pronunciamiento de la administración, desconociendo que ya existía lo que se denomina cosa decidida en materia administrativa, cualidad otorgada al acto administrativo, una vez cumplida todas las etapas de su procedimiento cuya decisión conclusiva solo puede ser cuestionada en sede judicial a través del proceso contencioso administrativo. Esta institución va de la mano con el privilegio de la decisión previa de la administración que descansa en lo dispuesto en el artículo 64 del Decreto 01 de 1984, norma aplicable al caso<sup>3</sup> [...]. En esta línea, no era procedente suscitar un nuevo pronunciamiento de la administración ni mucho menos con base en este ejercitar a la administración, pues como se dijo ocurrió el fenómeno de la cosa decidida administrativa, situación que deviene en la ineptitud sustantiva de la demanda al demandarse un nuevo acto administrativo desconociendo la existencia de un acto anterior que decidió la causa petendi en sede administrativa [...]».<sup>4</sup>*

Así mismo, en otro caso en el que el Tribunal Administrativa de Antioquia declaró la ineptitud formal de una demanda en un asunto de reliquidación de cesantías parciales, reprochando al demandante no haber elevado una reclamación posterior al acto de liquidación de tal prestación, en el cual le pusiere de presente a la administración que perseguía tal reliquidación, el Consejo de Estado luego de un análisis claro y concreto de la situación, concluyó que no había lugar a realizar tal exigencia y que por demás el acto objeto de control jurisdiccional era el que reconocía y liquidaba las cesantías –que es la misma tesis propuesta por este Despacho judicial para el caso que se analiza-, expresando:

*“Frente a este punto, hay que mencionar que en atención a la tesis que sostiene la Subsección, de acuerdo a las características propias del caso concreto, la parte demandante no requiere acreditar que elevó una nueva petición ante la administración para la reliquidación de su cesantía parcial, pues precisamente la solicitud que elevó el 21 de marzo de 2015 tendiente a que las entidades demandadas le reconocieran y pagaran la cesantía parcial para reparaciones locativas de vivienda, originó la Resolución 607 de 22 de abril de 2015, acto administrativo acá demandado.*

*De manera que, lo importante en este tipo de situaciones, es que el juez analice en cada caso, si del acto administrativo demandado se deriva el restablecimiento pedido, en otros términos, deberá estudiar si la pretensión de restablecimiento es consecuente con la nulidad, pues en caso que ello no se evidencie, es decir, que no se pueda ordenar un restablecimiento, eventualmente se podrá concluir que el demandante debió solicitar a la administración a través de una nueva petición lo pretendido en sede judicial, ello claro está, no quiere decir que se exija una congruencia exacta entre lo pedido en sede administrativa y las pretensiones de la demanda y menos aun tratándose de asuntos laborales, sino que al declararse la nulidad parcial, como por ejemplo en este caso la del acto de reconocimiento de la cesantía parcial, se pueda eventualmente restablecer el derecho al ordenar su reliquidación.*

<sup>3</sup> Nota fuera de texto: Ahora artículo 89 del CPACA.

<sup>4</sup> Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. 17 de abril de 2013. Demandante: Rose Mary García. Demandado: Distrito Especial Industrial y Portuario de Barranquilla. Expediente 2009-01091 (1163-2012) CP Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

En atención a los argumentos expuestos, en el sub lite es posible realizar el estudio del derecho a la reliquidación de la cesantía parcial con base en el régimen retroactivo en atención a la nulidad pedida, porque en la actuación administrativa se solicitó precisamente el reconocimiento de esa prestación, y el acto que surge es el que eventualmente crea, modifica o extingue el derecho reclamado.

**Bajo el anterior entendido, resulta claro que el medio de control exige inexorablemente la existencia de un pronunciamiento por parte de la administración a través del cual decida de fondo la situación jurídica que se discute, que en este caso no es otra que la reliquidación de la suma reconocida por concepto de cesantía parcial, reproche que puede ser estudiado bajo la nulidad de la resolución que precisamente reconoció esa prestación.**

En consecuencia, en virtud a que en el presente asunto se demanda la nulidad parcial de la Resolución 607 de 22 de abril de 2015 , mediante la cual se reconoció y ordenó el pago de una cesantía parcial para reparaciones locativas de vivienda al señor Luis Fernando Matute Campuzano, es este el acto administrativo que debe estudiarse para determinar si eventualmente se profirió en atención al régimen retroactivo y con los factores efectivamente devengados, pues estas son las pretensiones de restablecimiento que se solicitan en la demanda.

Finalmente, frente al acto administrativo demandado, solo procedía el recurso de reposición, el cual como atrás se dilucidó no es obligatorio y en consecuencia, podía demandarse directamente toda vez que quedó en firme según el artículo 87 del CPACA, como en efecto lo hizo el señor Matute Campuzano.”<sup>5</sup>

Así las cosas, cuando lo requerido en vía judicial sea la reliquidación de las cesantías, para el caso *sub examine* las definitivas, debe solicitarse la nulidad del acto administrativo a través del cual se hizo el reconocimiento y liquidación de la prestación, resultando improcedente elevar peticiones posteriores al respecto, cuyas respuestas –expresas o fictas- si bien se constituyen como actos administrativos, no pueden ser objeto de control jurisdiccional ante la firmeza, ejecutoria y consolidación de la situación jurídica definida en el acto administrativo de reconocimiento y liquidación de tal prestación, que se insiste, no tiene un carácter de periodicidad, bajo el cual se permitiere no solo generar nuevos pronunciamientos de la administración, sino además demandar el acto inicial en cualquier tiempo.

En conclusión, para el caso en concreto se configura la causal de rechazo prevista en el artículo 169 numeral 3º de la Ley 1437 de 2011, ello en relación con el acto administrativo demandado.

Sin embargo, en el entendido que del análisis realizado se infiere la existencia e individualización del acto administrativo que debía ser demandado, considera el Despacho necesario evaluar si el mismo puede ser enjuiciado en este momento, ello además para evitar reproche alguno en tanto al deber de esta unidad judicial de haber inadmitido la demanda de la referencia para que se hubiere perseguido la nulidad del acto que debía demandarse.

Al efecto, considera este Despacho Judicial que en aplicación de los principios de

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección "A", Radicación número: 05001-23-33-000-2016-00334-01(4859-16), Consejero ponente: William Hernández Gómez, cinco (5) de julio de dos mil dieciocho (2018).

celeridad y economía procesal resulta innecesario dictar orden de inadmisión en este caso para que se corrijan las pretensiones de la demanda, es decir para que se enuncie como demandada la Resolución No. 09037 del 18 de noviembre de 2014, puesto que acorde con lo dispuesto en el numeral 2° literal d) del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, esta debió demandarse dentro del término de cuatro (4) meses contados a partir del día siguientes al de su comunicación, notificación, ejecución o publicación, según el caso.

Y es que si bien, no se cuenta en el plenario con la fecha exacta en que tal resolución fue notificada a la señora Yolanda Julio Portillo, si es posible inferir que se incumplió con la oportunidad establecida en la ley para el efecto, puesto que en la petición elevada ante la administración el día 02 de febrero de 2018, se enuncia la existencia del referido acto administrativo, con lo que incluso computándose la caducidad desde tal fecha (entendiendo allí una notificación por conducta concluyente), es palmario que se configura la caducidad al haberse presentado la demanda de la referencia tan solo hasta el 25 de enero de 2019, es decir por fuera del término otorgado en la Ley.

Por tanto, además de la causal de rechazo ya advertida, se entendería configurada también la caducidad del medio de control respecto del acto realmente demandable,

En mérito de lo previamente expuesto, el Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Cúcuta,

### RESUELVE:

**PRIMERO: RECHAZAR** la demanda presentada bajo el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, al configurarse las causales establecidas en el artículo 169 numerales 3° y 1° de la Ley 1437 de 2011, de conformidad con los argumentos expuestos en precedencia.

**SEGUNDO: RECONÓZCASE** personería para actuar a los doctores **YOBANY ALBERTO LÓPEZ QUINTERO** y **KATHERINE ORDOÑEZ CRUZ** como apoderados de la parte actora, en los términos y para los efectos del poder conferido, visto a folio 17 a 19 del expediente.

**TERCERO: DEVOLVER** a la parte actora los anexos de la demanda sin necesidad de desglose, previas las anotaciones secretariales pertinentes.

**CUARTO:** Una vez en firme, **ARCHÍVESE** previas las anotaciones secretariales de rigor.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**SONIA LUCÍA CRUZ RODRÍGUEZ**  
Juez



JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO  
DE CÚCUTA

*Por anotación en ESTADO, notifico a las partes la providencia de fecha **13 de marzo de 2019**, hoy **14 de marzo del 2019** a las 8:00 a.m., N<sup>o</sup>.13.*

-----  
Secretaría



**JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CÚCUTA**  
San José de Cúcuta, trece (13) de marzo del año dos mil diecinueve (2019)

<b>Expediente:</b>	<b>54-001-33-33-007-2019-00020-00</b>
<b>Demandante:</b>	<b>Ligia Trinidad Ortiz Viuda da Vargas</b>
<b>Demandados:</b>	<b>Nación- Ministerio de Educación- Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio</b>
<b>Medio de Control:</b>	<b>Nulidad y Restablecimiento del Derecho</b>

### **1. Objeto del pronunciamiento**

El despacho procede a rechazar la demanda, ya que una vez efectuado el análisis de la misma, advierte que el acto demandado no resulta objeto de control jurisdiccional, concluyendo por demás que una vez identificado el acto administrativo que debía demandarse, el ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho frente al mismo se encuentra caducado.

### **2. Antecedentes**

La señora LIGIA TRINIDAD ORTIZ VIUDAD DE VARGAS a través de apoderada judicial debidamente constituida presenta demanda el día 25 de enero del año 2019<sup>1</sup>, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, tendiente a que se declare la nulidad del acto administrativo ficto el cual aduce se configuró el día 23 de febrero del año 2018, ante la omisión de la Secretaría de Educación del Municipio de San José de Cúcuta en dar respuesta al derecho de petición elevado el 22 de noviembre del año 2017, en el cual se pretendía la reliquidación de las cesantías definitivas que le fueron reconocidas mediante la Resolución N° 0919 del 07 de diciembre de 2016, así como el pago de una sanción moratoria derivada del pago indebido de las mismas por la no inclusión de la prima de servicios en tal liquidación.

### **3. Consideraciones:**

El artículo 169 de la Ley 1437 de 2011, consagra las hipótesis en que una demanda debe ser rechazada, así:

“ARTÍCULO 169. RECHAZO DE LA DEMANDA. Se rechazará la demanda y se ordenará la devolución de los anexos en los siguientes casos:

1. Cuando hubiere operado la caducidad.
2. Cuando habiendo sido inadmitida no se hubiere corregido la demanda dentro de la oportunidad legalmente establecida.
3. Cuando el asunto no sea susceptible de control judicial.”

Tal como se enunció en el acápite anterior, en la demanda de la referencia se pretende la declaratoria de nulidad del acto ficto que se aduce configurado el 23 de febrero de 2018 ante la omisión de la Secretaría de Educación del Municipio de San José de Cúcuta en dar respuesta al derecho de petición elevado el día 22

<sup>1</sup> Ver folio 30 del expediente.

de noviembre de 2017<sup>2</sup>, en el cual se solicitó la reliquidación de las cesantías definitivas que le fueron reconocidas mediante la Resolución No. 0919 del 07 de diciembre del año 2016, persiguiendo con tal petición la inclusión de la prima de servicios percibida para la fecha, así como el pago de una sanción moratoria derivada de lo que considera fue una incorrecta liquidación de las cesantías.

Pues bien, revisado en su integridad el libelo introductorio, encontramos que al versar el objeto de la controversia sobre el valor reconocido por concepto de cesantías definitivas, era un deber de la persona interesada el haber demandado la legalidad del acto administrativo que en su entender le reconoció en forma indebida las mismas, esto es la Resolución No. 0919 del 07 de diciembre de 2016, acto este que tiene el carácter de definitivo al consolidar una situación jurídica sobre una prestación unitaria y no periódica (caso este último en el cual podría demandarse en cualquier tiempo), por lo que el acto ficto generado casi dos años después de proferido el acto de reconocimiento de las cesantías, **no es susceptible de control judicial**, en tanto el acto demandable es el que reconoció y liquidó las cesantías definitivas, caso en el cual de no estar conforme con el mismo, podía haber interpuesto los recursos en sede administrativa o haberle demandado directamente si había lugar a ello.

Para sustentar la anterior tesis, considera pertinente el Despacho citar un pronunciamiento del Consejo de Estado en relación con el análisis de un caso con circunstancias fácticas y jurídicas análogas a las que aquí se proponen, ocasión en la cual se dijo:

**(...) tratándose de la reliquidación de las cesantías, el acto administrativo que eventualmente debe controvertirse es aquel a través del cual se efectúa la correspondiente liquidación y reconocimiento.**

*Bajo el anterior entendido, es posible realizar el estudio del derecho a la reliquidación de la cesantía, cuando se pretende la nulidad del acto que surtió su liquidación, para el caso objeto de análisis, de la cesantía definitiva, porque en la actuación administrativa se solicitó precisamente el reconocimiento de esa prestación, y el acto que surge es el que eventualmente crea, modifica o extingue el derecho que se reclama en sede judicial.*

*Así las cosas, resulta claro que el medio de control exige inexorablemente la existencia de un pronunciamiento por parte de la administración a través del cual decida de fondo la situación jurídica que se discute, **que en este caso no es otra que la reliquidación de la suma reconocida por concepto de cesantía parcial, reproche que debe ser estudiado bajo la nulidad de la resolución que precisamente reconoció esa prestación.***

**Es importante entonces precisar que una vez vencido el plazo para demandar la nulidad del acto particular que definió la situación jurídica del interesado, que para el caso concreto lo constituye la Resolución DG-5068-14 de 30 de diciembre de 2014, la parte demandante no puede pretender revivir los términos de caducidad con la presentación de una nueva petición.** (Subrayado y negrillas fuera del texto original.)

Esto significa, que pudiéndose haber impugnado la decisión que definió la situación jurídica de la parte demandante, esta es la contenida en la Resolución No. 0919 del 07 de diciembre de 2016, la cual reconoció y ordenó el pago de la

<sup>2</sup> Ver folio 20 a 21 del expediente.

cesantía definitiva a favor de la misma, el no demandar el mismo sino por el contrario radicar luego una nueva petición pretendiendo su reliquidación, desconoce lo que se denomina como cosa decidida en materia administrativa, figura sobre la cual la Alta Corporación de la Jurisdicción Contencioso Administrativa refirió:

*«[...] Significa lo anterior, que se provocó un nuevo pronunciamiento de la administración, desconociendo que ya existía lo que se denomina cosa decidida en materia administrativa, cualidad otorgada al acto administrativo, una vez cumplida todas las etapas de su procedimiento cuya decisión conclusiva solo puede ser cuestionada en sede judicial a través del proceso contencioso administrativo. Esta institución va de la mano con el privilegio de la decisión previa de la administración que descansa en lo dispuesto en el artículo 64 del Decreto 01 de 1984, norma aplicable al caso<sup>3</sup> [...]. En esta línea, no era procedente suscitar un nuevo pronunciamiento de la administración ni mucho menos con base en este ejercitar a la administración, pues como se dijo ocurrió el fenómeno de la cosa decidida administrativa, situación que deviene en la ineptitud sustantiva de la demanda al demandarse un nuevo acto administrativo desconociendo la existencia de un acto anterior que decidió la causa petendi en sede administrativa [...]».<sup>4</sup>*

Así mismo, en otro caso en el que el Tribunal Administrativa de Antioquia declaró la ineptitud formal de una demanda en un asunto de reliquidación de cesantías parciales, reprochando al demandante no haber elevado una reclamación posterior al acto de liquidación de tal prestación, en el cual le pusiere de presente a la administración que perseguía tal reliquidación, el Consejo de Estado luego de un análisis claro y concreto de la situación, concluyó que no había lugar a realizar tal exigencia y que por demás el acto objeto de control jurisdiccional era el que reconocía y liquidaba las cesantías –que es la misma tesis propuesta por este Despacho judicial para el caso que se analiza-, expresando:

*“Frente a este punto, hay que mencionar que en atención a la tesis que sostiene la Subsección, de acuerdo a las características propias del caso concreto, la parte demandante no requiere acreditar que elevó una nueva petición ante la administración para la reliquidación de su cesantía parcial, pues precisamente la solicitud que elevó el 21 de marzo de 2015 tendiente a que las entidades demandadas le reconocieran y pagaran la cesantía parcial para reparaciones locativas de vivienda, originó la Resolución 607 de 22 de abril de 2015, acto administrativo acá demandado.*

*De manera que, lo importante en este tipo de situaciones, es que el juez analice en cada caso, si del acto administrativo demandado se deriva el restablecimiento pedido, en otros términos, deberá estudiar si la pretensión de restablecimiento es consecuente con la nulidad, pues en caso que ello no se evidencie, es decir, que no se pueda ordenar un restablecimiento, eventualmente se podrá concluir que el demandante debió solicitar a la administración a través de una nueva petición lo pretendido en sede judicial, ello claro está, no quiere decir que se exija una congruencia exacta entre lo pedido en sede administrativa y las pretensiones de la demanda y menos aun tratándose de asuntos laborales, sino que al declararse la nulidad parcial, como por ejemplo en este caso la del acto de reconocimiento de la cesantía parcial, se pueda eventualmente restablecer el derecho al ordenar su reliquidación.*

<sup>3</sup> Nota fuera de texto: Ahora artículo 89 del CPACA.

<sup>4</sup> Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. 17 de abril de 2013. Demandante: Rose Mary García. Demandado: Distrito Especial Industrial y Portuario de Barranquilla. Expediente 2009-01091 (1163-2012) CP Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

En atención a los argumentos expuestos, en el sub lite es posible realizar el estudio del derecho a la reliquidación de la cesantía parcial con base en el régimen retroactivo en atención a la nulidad pedida, porque en la actuación administrativa se solicitó precisamente el reconocimiento de esa prestación, y el acto que surge es el que eventualmente crea, modifica o extingue el derecho reclamado.

**Bajo el anterior entendido, resulta claro que el medio de control exige inexorablemente la existencia de un pronunciamiento por parte de la administración a través del cual decida de fondo la situación jurídica que se discute, que en este caso no es otra que la reliquidación de la suma reconocida por concepto de cesantía parcial, reproche que puede ser estudiado bajo la nulidad de la resolución que precisamente reconoció esa prestación.**

En consecuencia, en virtud a que en el presente asunto se demanda la nulidad parcial de la Resolución 607 de 22 de abril de 2015 , mediante la cual se reconoció y ordenó el pago de una cesantía parcial para reparaciones locativas de vivienda al señor Luis Fernando Matute Campuzano, es este el acto administrativo que debe estudiarse para determinar si eventualmente se profirió en atención al régimen retroactivo y con los factores efectivamente devengados, pues estas son las pretensiones de restablecimiento que se solicitan en la demanda.

Finalmente, frente al acto administrativo demandado, solo procedía el recurso de reposición, el cual como atrás se dilucidó no es obligatorio y en consecuencia, podía demandarse directamente toda vez que quedó en firme según el artículo 87 del CPACA, como en efecto lo hizo el señor Matute Campuzano.”<sup>5</sup>

Así las cosas, cuando lo requerido en vía judicial sea la reliquidación de las cesantías, para el caso *sub examine* las definitivas, debe solicitarse la nulidad del acto administrativo a través del cual se hizo el reconocimiento y liquidación de la prestación, resultando improcedente elevar peticiones posteriores al respecto, cuyas respuestas –expresas o fictas- si bien se constituyen como actos administrativos, no pueden ser objeto de control jurisdiccional ante la firmeza, ejecutoria y consolidación de la situación jurídica definida en el acto administrativo de reconocimiento y liquidación de tal prestación, que se insiste, no tiene un carácter de periodicidad, bajo el cual se permitiere no solo generar nuevos pronunciamientos de la administración, sino además demandar el acto inicial en cualquier tiempo.

En conclusión, para el caso en concreto se configura la causal de rechazo prevista en el artículo 169 numeral 3º de la Ley 1437 de 2011, ello en relación con el acto administrativo demandado.

Sin embargo, en el entendido que del análisis realizado se infiere la existencia e individualización del acto administrativo que debía ser demandado, considera el Despacho necesario evaluar si el mismo puede ser enjuiciado en este momento, ello además para evitar reproche alguno en tanto al deber de esta unidad judicial de haber inadmitido la demanda de la referencia para que se hubiere perseguido la nulidad del acto que debía demandarse.

Al efecto, considera este Despacho Judicial que en aplicación de los principios de

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección "A", Radicación número: 05001-23-33-000-2016-00334-01(4859-16), Consejero ponente: William Hernández Gómez, cinco (5) de julio de dos mil dieciocho (2018).

celeridad y economía procesal resulta innecesario dictar orden de inadmisión en este caso para que se corrijan las pretensiones de la demanda, es decir para que se enuncie como demandada la Resolución No. 0919 del 07 de diciembre de 2016, puesto que acorde con lo dispuesto en el numeral 2° literal d) del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, esta debió demandarse dentro del término de cuatro (4) meses contados a partir del día siguientes al de su comunicación, notificación, ejecución o publicación, según el caso.

Y es que si bien, no se cuenta en el plenario con la fecha exacta en que tal resolución fue notificada a la señora Ligia Trinidad Ortiz Viuda de Vargas, si es posible inferir que se incumplió con la oportunidad establecida en la ley para el efecto, puesto que en la petición elevada ante la administración el día 22 de noviembre de 2017, se enuncia la existencia del referido acto administrativo, con lo que incluso computándose la caducidad desde tal fecha (entendiendo allí una notificación por conducta concluyente), es palmario que se configura la caducidad al haberse presentado la demanda de la referencia tan solo hasta el 25 de enero de 2019, es decir por fuera del término otorgado en la Ley.

Por tanto, además de la causal de rechazo ya advertida, se entendería configurada también la caducidad del medio de control respecto del acto realmente demandable,

En mérito de lo previamente expuesto, el Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Cúcuta,

### RESUELVE:

**PRIMERO: RECHAZAR** la demanda presentada bajo el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, al configurarse las causales establecidas en el artículo 169 numerales 3° y 1° de la Ley 1437 de 2011, de conformidad con los argumentos expuestos en precedencia.

**SEGUNDO: RECONÓZCASE** personería para actuar a los doctores **YOBANY ALBERTO LÓPEZ QUINTERO** y **KATHERINE ORDOÑEZ CRUZ** como apoderados de la parte actora, en los términos y para los efectos del poder conferido, visto a folio 17 a 18 del expediente.

**TERCERO: DEVOLVER** a la parte actora los anexos de la demanda sin necesidad de desglose, previas las anotaciones secretariales pertinentes.

**CUARTO:** Una vez en firme, **ARCHÍVESE** previas las anotaciones secretariales de rigor.

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

  
**SONIA LUCIA CRUZ RODRÍGUEZ**  
Juez



JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO  
DE CÚCUTA

Por anotación en ESTADO, notifico a las partes la providencia de fecha **13 de marzo de 2019**, hoy **14 de marzo del 2019** a las 8:00 a.m., Nº.13.

-----  
Secretaria



**JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CÚCUTA**  
San José de Cúcuta, trece (13) de marzo del año dos mil diecinueve (2019)

<b>Expediente:</b>	<b>54-001-33-33-007-2019-00021-00</b>
<b>Demandante:</b>	<b>Ana Mercedes Carvajal Hernández</b>
<b>Demandados:</b>	<b>Nación- Ministerio de Educación- Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio</b>
<b>Medio de Control:</b>	<b>Nulidad y Restablecimiento del Derecho</b>

**1. Objeto del pronunciamiento**

El despacho procede a rechazar la demanda, ya que una vez efectuado el análisis de la misma, advierte que el acto demandado no resulta objeto de control jurisdiccional, concluyendo por demás que una vez identificado el acto administrativo que debía demandarse, el ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho frente al mismo se encuentra caducado.

**2. Antecedentes**

La señora ANA MERCEDES CARVAJAL HERNÁNDEZ a través de apoderada judicial debidamente constituida presenta demanda el día 25 de enero del año 2019<sup>1</sup>, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, tendiente a que se declare la nulidad del acto administrativo ficto el cual aduce se configuró el día 23 de febrero del año 2018, ante la omisión de la Secretaría de Educación del Departamento Norte de Santander en dar respuesta al derecho de petición elevado el 22 de noviembre del año 2017, en el cual se pretendía la reliquidación de las cesantías definitivas que le fueron reconocidas mediante la Resolución N° 5175 del 07 de diciembre de 2015, así como el pago de una sanción moratoria derivada del pago indebido de las mismas por la no inclusión de la prima de servicios en tal liquidación.

**3. Consideraciones:**

El artículo 169 de la Ley 1437 de 2011, consagra las hipótesis en que una demanda debe ser rechazada, así:

“ARTÍCULO 169. RECHAZO DE LA DEMANDA. Se rechazará la demanda y se ordenará la devolución de los anexos en los siguientes casos:

1. Cuando hubiere operado la caducidad.
2. Cuando habiendo sido inadmitida no se hubiere corregido la demanda dentro de la oportunidad legalmente establecida.
3. Cuando el asunto no sea susceptible de control judicial.”

Tal como se enunció en el acápite anterior, en la demanda de la referencia se pretende la declaratoria de nulidad del acto ficto que se aduce configurado el 23 de febrero de 2018 ante la omisión de la Secretaría de Educación del Departamento Norte de Santander en dar respuesta al derecho de petición

<sup>1</sup> Ver folio 32 del expediente.

elevado el día 22 de noviembre de 2017<sup>2</sup>, en el cual se solicitó la reliquidación de las cesantías definitivas que le fueron reconocidas mediante la Resolución No. 5175 del 07 de diciembre del año 2015, persiguiendo con tal petición la inclusión de la prima de servicios percibida para la fecha, así como el pago de una sanción moratoria derivada de lo que considera fue una incorrecta liquidación de las cesantías.

Pues bien, revisado en su integridad el libelo introductorio, encontramos que al versar el objeto de la controversia sobre el valor reconocido por concepto de cesantías definitivas, era un deber de la persona interesada el haber demandado la legalidad del acto administrativo que en su entender le reconoció en forma indebida las mismas, esto es la Resolución No. 5175 del 07 de diciembre de 2015, acto este que tiene el carácter de definitivo al consolidar una situación jurídica sobre una prestación unitaria y no periódica (caso este último en el cual podría demandarse en cualquier tiempo), por lo que el acto ficto generado casi tres años después de proferido el acto de reconocimiento de las cesantías, **no es susceptible de control judicial**, en tanto el acto demandable es el que reconoció y liquidó las cesantías definitivas, caso en el cual de no estar conforme con el mismo, podía haber interpuesto los recursos en sede administrativa o haberle demandado directamente si había lugar a ello.

Para sustentar la anterior tesis, considera pertinente el Despacho citar un pronunciamiento del Consejo de Estado en relación con el análisis de un caso con circunstancias fácticas y jurídicas análogas a las que aquí se proponen, ocasión en la cual se dijo:

**“(…) tratándose de la reliquidación de las cesantías, el acto administrativo que eventualmente debe controvertirse es aquel a través del cual se efectúa la correspondiente liquidación y reconocimiento.**

*Bajo el anterior entendido, es posible realizar el estudio del derecho a la reliquidación de la cesantía, cuando se pretende la nulidad del acto que surtió su liquidación, para el caso objeto de análisis, de la cesantía definitiva, porque en la actuación administrativa se solicitó precisamente el reconocimiento de esa prestación, y el acto que surge es el que eventualmente crea, modifica o extingue el derecho que se reclama en sede judicial.*

*Así las cosas, resulta claro que el medio de control exige inexorablemente la existencia de un pronunciamiento por parte de la administración a través del cual decida de fondo la situación jurídica que se discute, **que en este caso no es otra que la reliquidación de la suma reconocida por concepto de cesantía parcial, reproche que debe ser estudiado bajo la nulidad de la resolución que precisamente reconoció esa prestación.***

**Es importante entonces precisar que una vez vencido el plazo para demandar la nulidad del acto particular que definió la situación jurídica del interesado, que para el caso concreto lo constituye la Resolución DG-5068-14 de 30 de diciembre de 2014, la parte demandante no puede pretender revivir los términos de caducidad con la presentación de una nueva petición.** (Subrayado y negrillas fuera del texto original.)

Esto significa, que pudiéndose haber impugnado la decisión que definió la situación jurídica de la parte demandante, esta es la contenida en la Resolución

<sup>2</sup> Ver folio 20 a 21 del expediente.

No. 5175 del 07 de diciembre de 2015, la cual reconoció y ordenó el pago de la cesantía definitiva a favor de la misma, el no demandar el mismo sino por el contrario radicar luego una nueva petición pretendiendo su reliquidación, desconoce lo que se denomina como cosa decidida en materia administrativa, figura sobre la cual la Alta Corporación de la Jurisdicción Contencioso Administrativa refirió:

*«[...] Significa lo anterior, que se provocó un nuevo pronunciamiento de la administración, desconociendo que ya existía lo que se denomina cosa decidida en materia administrativa, cualidad otorgada al acto administrativo, una vez cumplida todas las etapas de su procedimiento cuya decisión conclusiva solo puede ser cuestionada en sede judicial a través del proceso contencioso administrativo. Esta institución va de la mano con el privilegio de la decisión previa de la administración que descansa en lo dispuesto en el artículo 64 del Decreto 01 de 1984, norma aplicable al caso<sup>3</sup> [...]. En esta línea, no era procedente suscitar un nuevo pronunciamiento de la administración ni mucho menos con base en este ejercitar a la administración, pues como se dijo ocurrió el fenómeno de la cosa decidida administrativa, situación que deviene en la ineptitud sustantiva de la demanda al demandarse un nuevo acto administrativo desconociendo la existencia de un acto anterior que decidió la causa petendi en sede administrativa [...]».<sup>4</sup>*

Así mismo, en otro caso en el que el Tribunal Administrativa de Antioquia declaró la ineptitud formal de una demanda en un asunto de reliquidación de cesantías parciales, reprochando al demandante no haber elevado una reclamación posterior al acto de liquidación de tal prestación, en el cual le pusiere de presente a la administración que perseguía tal reliquidación, el Consejo de Estado luego de un análisis claro y concreto de la situación, concluyó que no había lugar a realizar tal exigencia y que por demás el acto objeto de control jurisdiccional era el que reconocía y liquidaba las cesantías –que es la misma tesis propuesta por este Despacho judicial para el caso que se analiza-, expresando:

*“Frente a este punto, hay que mencionar que en atención a la tesis que sostiene la Subsección, de acuerdo a las características propias del caso concreto, la parte demandante no requiere acreditar que elevó una nueva petición ante la administración para la reliquidación de su cesantía parcial, pues precisamente la solicitud que elevó el 21 de marzo de 2015 tendiente a que las entidades demandadas le reconocieran y pagaran la cesantía parcial para reparaciones locativas de vivienda, originó la Resolución 607 de 22 de abril de 2015, acto administrativo acá demandado.*

*De manera que, lo importante en este tipo de situaciones, es que el juez analice en cada caso, si del acto administrativo demandado se deriva el restablecimiento pedido, en otros términos, deberá estudiar si la pretensión de restablecimiento es consecuente con la nulidad, pues en caso que ello no se evidencie, es decir, que no se pueda ordenar un restablecimiento, eventualmente se podrá concluir que el demandante debió solicitar a la administración a través de una nueva petición lo pretendido en sede judicial, ello claro está, no quiere decir que se exija una congruencia exacta entre lo pedido en sede administrativa y las pretensiones de la demanda y menos aun tratándose de asuntos laborales, sino que al declararse la nulidad parcial, como por ejemplo en este caso la del acto de reconocimiento de la cesantía parcial, se pueda eventualmente restablecer el*

<sup>3</sup> Nota fuera de texto: Ahora artículo 89 del CPACA.

<sup>4</sup> Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. 17 de abril de 2013. Demandante: Rose Mary García. Demandado: Distrito Especial Industrial y Portuario de Barranquilla. Expediente 2009-01091 (1163-2012) CP Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

derecho al ordenar su reliquidación.

*En atención a los argumentos expuestos, en el sub lite es posible realizar el estudio del derecho a la reliquidación de la cesantía parcial con base en el régimen retroactivo en atención a la nulidad pedida, porque en la actuación administrativa se solicitó precisamente el reconocimiento de esa prestación, y el acto que surge es el que eventualmente crea, modifica o extingue el derecho reclamado.*

**Bajo el anterior entendido, resulta claro que el medio de control exige inexorablemente la existencia de un pronunciamiento por parte de la administración a través del cual decida de fondo la situación jurídica que se discute, que en este caso no es otra que la reliquidación de la suma reconocida por concepto de cesantía parcial, reproche que puede ser estudiado bajo la nulidad de la resolución que precisamente reconoció esa prestación.**

*En consecuencia, en virtud a que en el presente asunto se demanda la nulidad parcial de la Resolución 607 de 22 de abril de 2015 , mediante la cual se reconoció y ordenó el pago de una cesantía parcial para reparaciones locativas de vivienda al señor Luis Fernando Matute Campuzano, es este el acto administrativo que debe estudiarse para determinar si eventualmente se profirió en atención al régimen retroactivo y con los factores efectivamente devengados, pues estas son las pretensiones de restablecimiento que se solicitan en la demanda.*

*Finalmente, frente al acto administrativo demandado, solo procedía el recurso de reposición, el cual como atrás se dilucidó no es obligatorio y en consecuencia, podía demandarse directamente toda vez que quedó en firme según el artículo 87 del CPACA, como en efecto lo hizo el señor Matute Campuzano.”<sup>5</sup>*

Así las cosas, cuando lo requerido en vía judicial sea la reliquidación de las cesantías, para el caso *sub examine* las definitivas, debe solicitarse la nulidad del acto administrativo a través del cual se hizo el reconocimiento y liquidación de la prestación, resultando improcedente elevar peticiones posteriores al respecto, cuyas respuestas –expresas o fictas- si bien se constituyen como actos administrativos, no pueden ser objeto de control jurisdiccional ante la firmeza, ejecutoria y consolidación de la situación jurídica definida en el acto administrativo de reconocimiento y liquidación de tal prestación, que se insiste, no tiene un carácter de periodicidad, bajo el cual se permitiere no solo generar nuevos pronunciamientos de la administración, sino además demandar el acto inicial en cualquier tiempo.

En conclusión, para el caso en concreto se configura la causal de rechazo prevista en el artículo 169 numeral 3º de la Ley 1437 de 2011, ello en relación con el acto administrativo demandado.

Sin embargo, en el entendido que del análisis realizado se infiere la existencia e individualización del acto administrativo que debía ser demandado, considera el Despacho necesario evaluar si el mismo puede ser enjuiciado en este momento, ello además para evitar reproche alguno en tanto al deber de esta unidad judicial de haber inadmitido la demanda de la referencia para que se hubiere perseguido la nulidad del acto que debía demandarse.

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección "A", Radicación número: 05001-23-33-000-2016-00334-01(4859-16), Consejero ponente: William Hernández Gómez, cinco (5) de julio de dos mil dieciocho (2018).

Al efecto, considera este Despacho Judicial que en aplicación de los principios de celeridad y economía procesal resulta innecesario dictar orden de inadmisión en este caso para que se corrijan las pretensiones de la demanda, es decir para que se enuncie como demandada la Resolución No. 5175 del 07 de diciembre de 2015, puesto que acorde con lo dispuesto en el numeral 2° literal d) del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, esta debió demandarse dentro del término de cuatro (4) meses contados a partir del día siguientes al de su comunicación, notificación, ejecución o publicación, según el caso.

En el presente asunto, se tiene que la Resolución N° 5175 del 07 de diciembre del año 2015 se notificó personalmente a la Ana Mercedes Carvajal Hernández el día 10 de diciembre del año 2015, por lo que los cuatro meses con los que contaba para presentar la demanda fenecían el 11 de abril del año 2016 y tan solo hasta el día 25 de enero del año 2019 radicó en la oficina de apoyo judicial la demanda, por lo que es palmario que en el presente asunto se configura la caducidad del medio de control, al presentarse por fuera del termino otorgado en la Ley.

Por tanto, además de la causal de rechazo ya advertida, se entendería configurada también la caducidad del medio de control respecto del acto realmente demandable,

En mérito de lo previamente expuesto, el Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Cúcuta,

### **RESUELVE:**

**PRIMERO: RECHAZAR** la demanda presentada bajo el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, al configurarse las causales establecidas en el artículo 169 numerales 3° y 1° de la Ley 1437 de 2011, de conformidad con los argumentos expuestos en precedencia.

**SEGUNDO: RECONÓZCASE** personería para actuar a los doctores **YOBANY ALBERTO LÓPEZ QUINTERO** y **KATHERINE ORDOÑEZ CRUZ** como apoderados de la parte actora, en los términos y para los efectos del poder conferido, visto a folio 17 a 19 del expediente.

**TERCERO: DEVOLVER** a la parte actora los anexos de la demanda sin necesidad de desglose, previas las anotaciones secretariales pertinentes.

**CUARTO:** Una vez en firme, **ARCHÍVESE** previas las anotaciones secretariales de rigor.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

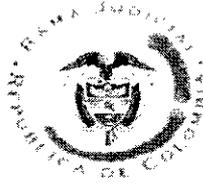
  
**SONIA LUCIA CRUZ RODRÍGUEZ**  
Juez



JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO  
DE CÚCUTA

Por anotación en ESTADO, notifico a las partes la providencia de fecha **13 de marzo de 2019**, hoy **14 de marzo del 2019** a las 8:00 a.m., N<sup>o</sup>.13.

Secretaria



**JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CÚCUTA**  
San José de Cúcuta, trece (13) de marzo del año dos mil diecinueve (2019)

<b>Expediente:</b>	<b>54-001-33-33-007-2019-00022-00</b>
<b>Demandante:</b>	<b>Rubén Darío Orellanos Rivera</b>
<b>Demandados:</b>	<b>Nación- Ministerio de Educación- Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio</b>
<b>Medio de Control:</b>	<b>Nulidad y Restablecimiento del Derecho</b>

### **1. Objeto del pronunciamiento**

El despacho procede a rechazar la demanda, ya que una vez efectuado el análisis de la misma, advierte que el acto demandado no resulta objeto de control jurisdiccional, concluyendo por demás que una vez identificado el acto administrativo que debía demandarse, el ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho frente al mismo se encuentra caducado.

### **2. Antecedentes**

El señor RUBEN SARIO ORELLANOS RIVERA a través de apoderada judicial debidamente constituida presenta demanda el día 25 de enero del año 2019<sup>1</sup>, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, tendiente a que se declare la nulidad del acto administrativo ficto el cual aduce se configuró el día 23 de febrero del año 2018, ante la omisión de la Secretaría de Educación del Municipio de San José de Cúcuta en dar respuesta al derecho de petición elevado el 22 de noviembre del año 2017, en el cual se pretendía la reliquidación de las cesantías definitivas que le fueron reconocidas mediante la Resolución N° 0818 del 04 de noviembre de 2015, así como el pago de una sanción moratoria derivada del pago indebido de las mismas por la no inclusión de la prima de servicios en tal liquidación.

### **3. Consideraciones:**

El artículo 169 de la Ley 1437 de 2011, consagra las hipótesis en que una demanda debe ser rechazada, así:

“ARTÍCULO 169. RECHAZO DE LA DEMANDA. Se rechazará la demanda y se ordenará la devolución de los anexos en los siguientes casos:

1. Cuando hubiere operado la caducidad.
2. Cuando habiendo sido inadmitida no se hubiere corregido la demanda dentro de la oportunidad legalmente establecida.
3. Cuando el asunto no sea susceptible de control judicial.”

Tal como se enunció en el acápite anterior, en la demanda de la referencia se pretende la declaratoria de nulidad del acto ficto que se aduce configurado el 23 de febrero de 2018 ante la omisión de la Secretaría de Educación del Municipio de San José de Cúcuta en dar respuesta al derecho de petición elevado el día 22

<sup>1</sup> Ver folio 32 del expediente.

de noviembre de 2017<sup>2</sup>, en el cual se solicitó la reliquidación de las cesantías definitivas que le fueron reconocidas mediante la Resolución No. 0818 del 04 de noviembre del año 2015, persiguiendo con tal petición la inclusión de la prima de servicios percibida para la fecha, así como el pago de una sanción moratoria derivada de lo que considera fue una incorrecta liquidación de las cesantías.

Pues bien, revisado en su integridad el libelo introductorio, encontramos que al versar el objeto de la controversia sobre el valor reconocido por concepto de cesantías definitivas, era un deber de la persona interesada el haber demandado la legalidad del acto administrativo que en su entender le reconoció en forma indebida las mismas, esto es la Resolución No. 0818 del 04 de noviembre de 2015, acto este que tiene el carácter de definitivo al consolidar una situación jurídica sobre una prestación unitaria y no periódica (caso este último en el cual podría demandarse en cualquier tiempo), por lo que el acto ficto generado casi tres años después de proferido el acto de reconocimiento de las cesantías, **no es susceptible de control judicial**, en tanto el acto demandable es el que reconoció y liquidó las cesantías definitivas, caso en el cual de no estar conforme con el mismo, podía haber interpuesto los recursos en sede administrativa o haberle demandado directamente si había lugar a ello.

Para sustentar la anterior tesis, considera pertinente el Despacho citar un pronunciamiento del Consejo de Estado en relación con el análisis de un caso con circunstancias fácticas y jurídicas análogas a las que aquí se proponen, ocasión en la cual se dijo:

**(...) tratándose de la reliquidación de las cesantías, el acto administrativo que eventualmente debe controvertirse es aquel a través del cual se efectúa la correspondiente liquidación y reconocimiento.**

*Bajo el anterior entendido, es posible realizar el estudio del derecho a la reliquidación de la cesantía, cuando se pretende la nulidad del acto que surtió su liquidación, para el caso objeto de análisis, de la cesantía definitiva, porque en la actuación administrativa se solicitó precisamente el reconocimiento de esa prestación, y el acto que surge es el que eventualmente crea, modifica o extingue el derecho que se reclama en sede judicial.*

*Así las cosas, resulta claro que el medio de control exige inexorablemente la existencia de un pronunciamiento por parte de la administración a través del cual decida de fondo la situación jurídica que se discute, **que en este caso no es otra que la reliquidación de la suma reconocida por concepto de cesantía parcial, reproche que debe ser estudiado bajo la nulidad de la resolución que precisamente reconoció esa prestación.***

**Es importante entonces precisar que una vez vencido el plazo para demandar la nulidad del acto particular que definió la situación jurídica del interesado, que para el caso concreto lo constituye la Resolución DG-5068-14 de 30 de diciembre de 2014, la parte demandante no puede pretender revivir los términos de caducidad con la presentación de una nueva petición.** (Subrayado y negrillas fuera del texto original.)

Esto significa, que pudiéndose haber impugnado la decisión que definió la situación jurídica de la parte demandante, esta es la contenida en la Resolución No. 0818 del 04 de noviembre de 2015, la cual reconoció y ordenó el pago de la

<sup>2</sup> Ver folio 20 a 21 del expediente.

cesantía definitiva a favor de la misma, el no demandar el mismo sino por el contrario radicar luego una nueva petición pretendiendo su reliquidación, desconoce lo que se denomina como cosa decidida en materia administrativa, figura sobre la cual la Alta Corporación de la Jurisdicción Contencioso Administrativa refirió:

*«[...] Significa lo anterior, que se provocó un nuevo pronunciamiento de la administración, desconociendo que ya existía lo que se denomina cosa decidida en materia administrativa, cualidad otorgada al acto administrativo, una vez cumplida todas las etapas de su procedimiento cuya decisión conclusiva solo puede ser cuestionada en sede judicial a través del proceso contencioso administrativo. Esta institución va de la mano con el privilegio de la decisión previa de la administración que descansa en lo dispuesto en el artículo 64 del Decreto 01 de 1984, norma aplicable al caso<sup>3</sup> [...]. En esta línea, no era procedente suscitar un nuevo pronunciamiento de la administración ni mucho menos con base en este ejercitar a la administración, pues como se dijo ocurrió el fenómeno de la cosa decidida administrativa, situación que deviene en la ineptitud sustantiva de la demanda al demandarse un nuevo acto administrativo desconociendo la existencia de un acto anterior que decidió la causa petendi en sede administrativa [...]».<sup>4</sup>*

Así mismo, en otro caso en el que el Tribunal Administrativa de Antioquia declaró la ineptitud formal de una demanda en un asunto de reliquidación de cesantías parciales, reprochando al demandante no haber elevado una reclamación posterior al acto de liquidación de tal prestación, en el cual le pusiere de presente a la administración que perseguía tal reliquidación, el Consejo de Estado luego de un análisis claro y concreto de la situación, concluyó que no había lugar a realizar tal exigencia y que por demás el acto objeto de control jurisdiccional era el que reconocía y liquidaba las cesantías –que es la misma tesis propuesta por este Despacho judicial para el caso que se analiza-, expresando:

*“Frente a este punto, hay que mencionar que en atención a la tesis que sostiene la Subsección, de acuerdo a las características propias del caso concreto, la parte demandante no requiere acreditar que elevó una nueva petición ante la administración para la reliquidación de su cesantía parcial, pues precisamente la solicitud que elevó el 21 de marzo de 2015 tendiente a que las entidades demandadas le reconocieran y pagaran la cesantía parcial para reparaciones locativas de vivienda, originó la Resolución 607 de 22 de abril de 2015, acto administrativo acá demandado.*

*De manera que, lo importante en este tipo de situaciones, es que el juez analice en cada caso, si del acto administrativo demandado se deriva el restablecimiento pedido, en otros términos, deberá estudiar si la pretensión de restablecimiento es consecuente con la nulidad, pues en caso que ello no se evidencie, es decir, que no se pueda ordenar un restablecimiento, eventualmente se podrá concluir que el demandante debió solicitar a la administración a través de una nueva petición lo pretendido en sede judicial, ello claro está, no quiere decir que se exija una congruencia exacta entre lo pedido en sede administrativa y las pretensiones de la demanda y menos aun tratándose de asuntos laborales, sino que al declararse la nulidad parcial, como por ejemplo en este caso la del acto de reconocimiento de la cesantía parcial, se pueda eventualmente restablecer el derecho al ordenar su reliquidación.*

<sup>3</sup> Nota fuera de texto: Ahora artículo 89 del CPACA.

<sup>4</sup> Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. 17 de abril de 2013. Demandante: Rose Mary García. Demandado: Distrito Especial Industrial y Portuario de Barranquilla. Expediente 2009-01091 (1163-2012) CP Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

*En atención a los argumentos expuestos, en el sub lite es posible realizar el estudio del derecho a la reliquidación de la cesantía parcial con base en el régimen retroactivo en atención a la nulidad pedida, porque en la actuación administrativa se solicitó precisamente el reconocimiento de esa prestación, y el acto que surge es el que eventualmente crea, modifica o extingue el derecho reclamado.*

**Bajo el anterior entendido, resulta claro que el medio de control exige inexorablemente la existencia de un pronunciamiento por parte de la administración a través del cual decida de fondo la situación jurídica que se discute, que en este caso no es otra que la reliquidación de la suma reconocida por concepto de cesantía parcial, reproche que puede ser estudiado bajo la nulidad de la resolución que precisamente reconoció esa prestación.**

*En consecuencia, en virtud a que en el presente asunto se demanda la nulidad parcial de la Resolución 607 de 22 de abril de 2015 , mediante la cual se reconoció y ordenó el pago de una cesantía parcial para reparaciones locativas de vivienda al señor Luis Fernando Matute Campuzano, es este el acto administrativo que debe estudiarse para determinar si eventualmente se profirió en atención al régimen retroactivo y con los factores efectivamente devengados, pues estas son las pretensiones de restablecimiento que se solicitan en la demanda.*

*Finalmente, frente al acto administrativo demandado, solo procedía el recurso de reposición, el cual como atrás se dilucidó no es obligatorio y en consecuencia, podía demandarse directamente toda vez que quedó en firme según el artículo 87 del CPACA, como en efecto lo hizo el señor Matute Campuzano.”<sup>5</sup>*

Así las cosas, cuando lo requerido en vía judicial sea la reliquidación de las cesantías, para el caso *sub examine* las definitivas, debe solicitarse la nulidad del acto administrativo a través del cual se hizo el reconocimiento y liquidación de la prestación, resultando improcedente elevar peticiones posteriores al respecto, cuyas respuestas —expresas o fictas— si bien se constituyen como actos administrativos, no pueden ser objeto de control jurisdiccional ante la firmeza, ejecutoria y consolidación de la situación jurídica definida en el acto administrativo de reconocimiento y liquidación de tal prestación, que se insiste, no tiene un carácter de periodicidad, bajo el cual se permitiere no solo generar nuevos pronunciamientos de la administración, sino además demandar el acto inicial en cualquier tiempo.

En conclusión, para el caso en concreto se configura la causal de rechazo prevista en el artículo 169 numeral 3º de la Ley 1437 de 2011, ello en relación con el acto administrativo demandado.

Sin embargo, en el entendido que del análisis realizado se infiere la existencia e individualización del acto administrativo que debía ser demandado, considera el Despacho necesario evaluar si el mismo puede ser enjuiciado en este momento, ello además para evitar reproche alguno en tanto al deber de esta unidad judicial de haber inadmitido la demanda de la referencia para que se hubiere perseguido la nulidad del acto que debía demandarse.

Al efecto, considera este Despacho Judicial que en aplicación de los principios de

<sup>5</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda, Subsección "A", Radicación número: 05001-23-33-000-2016-00334-01(4859-16), Consejero ponente: William Hernández Gómez, cinco (5) de julio de dos mil dieciocho (2018).

celeridad y economía procesal resulta innecesario dictar orden de inadmisión en este caso para que se corrijan las pretensiones de la demanda, es decir para que se enuncie como demandada la Resolución No. 0818 del 04 de noviembre de 2015, puesto que acorde con lo dispuesto en el numeral 2° literal d) del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, esta debió demandarse dentro del término de cuatro (4) meses contados a partir del día siguientes al de su comunicación, notificación, ejecución o publicación, según el caso.

En el presente asunto, se tiene que la Resolución N° 0818 del 04 de noviembre del año 2015 se notificó personalmente al señor Rubén Darío Orellanos Rivera el día 09 de noviembre del año 2015, por lo que los cuatro meses con los que contaba para presentar la demanda fenecían el 10 de marzo del año 2016 y tan solo hasta el día 25 de enero del año 2019 radicó en la oficina de apoyo judicial la demanda, por lo que es palmario que en el presente asunto se configura la caducidad del medio de control, al presentarse por fuera del termino otorgado en la Ley.

Por tanto, además de la causal de rechazo ya advertida, se entendería configurada también la caducidad del medio de control respecto del acto realmente demandable,

En mérito de lo previamente expuesto, el Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Cúcuta,

### RESUELVE:

**PRIMERO: RECHAZAR** la demanda presentada bajo el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, al configurarse las causales establecidas en el artículo 169 numerales 3° y 1° de la Ley 1437 de 2011, de conformidad con los argumentos expuestos en precedencia.

**SEGUNDO: RECONÓZCASE** personería para actuar a los doctores **YOBANY ALBERTO LÓPEZ QUINTERO** y **KATHERINE ORDOÑEZ CRUZ** como apoderados de la parte actora, en los términos y para los efectos del poder conferido, visto a folio 17 a 18 del expediente.

**TERCERO: DEVOLVER** a la parte actora los anexos de la demanda sin necesidad de desglose, previas las anotaciones secretariales pertinentes.

**CUARTO:** Una vez en firme, **ARCHÍVESE** previas las anotaciones secretariales de rigor.

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

  
**SONIA LUCIA CRUZ RODRÍGUEZ**  
Juez



JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO  
DE CÚCUTA

Por anotación en ESTADO, notifico a las partes la providencia de fecha **13 de marzo de 2019**, hoy **14 de marzo del 2019** a las 8:00 a.m., N<sup>o</sup>.13.

-----  
Secretaria



**JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CÚCUTA**  
San José de Cúcuta, trece (13) de marzo del año dos mil diecinueve (2019)

<b>Expediente:</b>	<b>54-001-33-33-007-2019-00023-00</b>
<b>Demandante:</b>	<b>Orlando Jaime Collantes</b>
<b>Demandados:</b>	<b>Nación- Ministerio de Educación- Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio</b>
<b>Medio de Control:</b>	<b>Nulidad y Restablecimiento del Derecho</b>

### **1. Objeto del pronunciamiento**

El despacho procede a rechazar la demanda, ya que una vez efectuado el análisis de la misma, advierte que el acto demandado no resulta objeto de control jurisdiccional, concluyendo por demás que una vez identificado el acto administrativo que debía demandarse, el ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho frente al mismo se encuentra caducado.

### **2. Antecedentes**

El señor ORLANDO JAIME COLLANTES a través de apoderada judicial debidamente constituida presenta demanda el día 25 de enero del año 2019<sup>1</sup>, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, tendiente a que se declare la nulidad del acto administrativo ficto el cual aduce se configuró el día 23 de febrero del año 2018, ante la omisión de la Secretaría de Educación del Departamento Norte de Santander en dar respuesta al derecho de petición elevado el 22 de noviembre del año 2017, en el cual se pretendía la reliquidación de las cesantías definitivas que le fueron reconocidas mediante la Resolución N° 03812 del 06 de octubre de 2015, así como el pago de una sanción moratoria derivada del pago indebido de las mismas por la no inclusión de la prima de servicios en tal liquidación.

### **3. Consideraciones:**

El artículo 169 de la Ley 1437 de 2011, consagra las hipótesis en que una demanda debe ser rechazada, así:

“ARTÍCULO 169. RECHAZO DE LA DEMANDA. Se rechazará la demanda y se ordenará la devolución de los anexos en los siguientes casos:

1. Cuando hubiere operado la caducidad.
2. Cuando habiendo sido inadmitida no se hubiere corregido la demanda dentro de la oportunidad legalmente establecida.
3. Cuando el asunto no sea susceptible de control judicial.”

Tal como se enunció en el acápite anterior, en la demanda de la referencia se pretende la declaratoria de nulidad del acto ficto que se aduce configurado el 23 de febrero de 2018 ante la omisión de la Secretaría de Educación del Departamento Norte de Santander en dar respuesta al derecho de petición

<sup>1</sup> Ver folio 32 del expediente.

elevado el día 22 de noviembre de 2017<sup>2</sup>, en el cual se solicitó la reliquidación de las cesantías definitivas que le fueron reconocidas mediante la Resolución No. 03812 del 06 de octubre del año 2015, persiguiendo con tal petición la inclusión de la prima de servicios percibida para la fecha, así como el pago de una sanción moratoria derivada de lo que considera fue una incorrecta liquidación de las cesantías.

Pues bien, revisado en su integridad el libelo introductorio, encontramos que al versar el objeto de la controversia sobre el valor reconocido por concepto de cesantías definitivas, era un deber de la persona interesada el haber demandado la legalidad del acto administrativo que en su entender le reconoció en forma indebida las mismas, esto es la Resolución No. 03812 del 06 de octubre de 2015, acto este que tiene el carácter de definitivo al consolidar una situación jurídica sobre una prestación unitaria y no periódica (caso este último en el cual podría demandarse en cualquier tiempo), por lo que el acto ficto generado casi tres años después de proferido el acto de reconocimiento de las cesantías, **no es susceptible de control judicial**, en tanto el acto demandable es el que reconoció y liquidó las cesantías definitivas, caso en el cual de no estar conforme con el mismo, podía haber interpuesto los recursos en sede administrativa o haberle demandado directamente si había lugar a ello.

Para sustentar la anterior tesis, considera pertinente el Despacho citar un pronunciamiento del Consejo de Estado en relación con el análisis de un caso con circunstancias fácticas y jurídicas análogas a las que aquí se proponen, ocasión en la cual se dijo:

**“(…) tratándose de la reliquidación de las cesantías, el acto administrativo que eventualmente debe controvertirse es aquel a través del cual se efectúa la correspondiente liquidación y reconocimiento.**

*Bajo el anterior entendido, es posible realizar el estudio del derecho a la reliquidación de la cesantía, cuando se pretende la nulidad del acto que surtió su liquidación, para el caso objeto de análisis, de la cesantía definitiva, porque en la actuación administrativa se solicitó precisamente el reconocimiento de esa prestación, y el acto que surge es el que eventualmente crea, modifica o extingue el derecho que se reclama en sede judicial.*

*Así las cosas, resulta claro que el medio de control exige inexorablemente la existencia de un pronunciamiento por parte de la administración a través del cual decida de fondo la situación jurídica que se discute, **que en este caso no es otra que la reliquidación de la suma reconocida por concepto de cesantía parcial, reproche que debe ser estudiado bajo la nulidad de la resolución que precisamente reconoció esa prestación.***

**Es importante entonces precisar que una vez vencido el plazo para demandar la nulidad del acto particular que definió la situación jurídica del interesado, que para el caso concreto lo constituye la Resolución DG-5068-14 de 30 de diciembre de 2014, la parte demandante no puede pretender revivir los términos de caducidad con la presentación de una nueva petición.** (Subrayado y negrillas fuera del texto original.)

Esto significa, que pudiéndose haber impugnado la decisión que definió la situación jurídica de la parte demandante, esta es la contenida en la Resolución

<sup>2</sup> Ver folio 20 a 21 del expediente.

No. 03812 del 06 de octubre de 2015, la cual reconoció y ordenó el pago de la cesantía definitiva a favor de la misma, el no demandar el mismo sino por el contrario radicar luego una nueva petición pretendiendo su reliquidación, desconoce lo que se denomina como cosa decidida en materia administrativa, figura sobre la cual la Alta Corporación de la Jurisdicción Contencioso Administrativa refirió:

*«[...] Significa lo anterior, que se provocó un nuevo pronunciamiento de la administración, desconociendo que ya existía lo que se denomina cosa decidida en materia administrativa, cualidad otorgada al acto administrativo, una vez cumplida todas las etapas de su procedimiento cuya decisión conclusiva solo puede ser cuestionada en sede judicial a través del proceso contencioso administrativo. Esta institución va de la mano con el privilegio de la decisión previa de la administración que descansa en lo dispuesto en el artículo 64 del Decreto 01 de 1984, norma aplicable al caso<sup>3</sup> [...]. En esta línea, no era procedente suscitar un nuevo pronunciamiento de la administración ni mucho menos con base en este ejercitar a la administración, pues como se dijo ocurrió el fenómeno de la cosa decidida administrativa, situación que deviene en la ineptitud sustantiva de la demanda al demandarse un nuevo acto administrativo desconociendo la existencia de un acto anterior que decidió la causa petendi en sede administrativa [...]».<sup>4</sup>*

Así mismo, en otro caso en el que el Tribunal Administrativa de Antioquia declaró la ineptitud formal de una demanda en un asunto de reliquidación de cesantías parciales, reprochando al demandante no haber elevado una reclamación posterior al acto de liquidación de tal prestación, en el cual le pusiere de presente a la administración que perseguía tal reliquidación, el Consejo de Estado luego de un análisis claro y concreto de la situación, concluyó que no había lugar a realizar tal exigencia y que por demás el acto objeto de control jurisdiccional era el que reconocía y liquidaba las cesantías –que es la misma tesis propuesta por este Despacho judicial para el caso que se analiza-, expresando:

*“Frente a este punto, hay que mencionar que en atención a la tesis que sostiene la Subsección, de acuerdo a las características propias del caso concreto, la parte demandante no requiere acreditar que elevó una nueva petición ante la administración para la reliquidación de su cesantía parcial, pues precisamente la solicitud que elevó el 21 de marzo de 2015 tendiente a que las entidades demandadas le reconocieran y pagaran la cesantía parcial para reparaciones locativas de vivienda, originó la Resolución 607 de 22 de abril de 2015, acto administrativo acá demandado.*

*De manera que, lo importante en este tipo de situaciones, es que el juez analice en cada caso, si del acto administrativo demandado se deriva el restablecimiento pedido, en otros términos, deberá estudiar si la pretensión de restablecimiento es consecuente con la nulidad, pues en caso que ello no se evidencie, es decir, que no se pueda ordenar un restablecimiento, eventualmente se podrá concluir que el demandante debió solicitar a la administración a través de una nueva petición lo pretendido en sede judicial, ello claro está, no quiere decir que se exija una congruencia exacta entre lo pedido en sede administrativa y las pretensiones de la demanda y menos aun tratándose de asuntos laborales, sino que al declararse la nulidad parcial, como por ejemplo en este caso la del acto de reconocimiento de la cesantía parcial, se pueda eventualmente restablecer el*

<sup>3</sup> Nota fuera de texto: Ahora artículo 89 del CPACA.

<sup>4</sup> Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. 17 de abril de 2013. Demandante: Rose Mary García. Demandado: Distrito Especial Industrial y Portuario de Barranquilla. Expediente 2009-01091 (1163-2012) CP Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

derecho al ordenar su reliquidación.

*En atención a los argumentos expuestos, en el sub lite es posible realizar el estudio del derecho a la reliquidación de la cesantía parcial con base en el régimen retroactivo en atención a la nulidad pedida, porque en la actuación administrativa se solicitó precisamente el reconocimiento de esa prestación, y el acto que surge es el que eventualmente crea, modifica o extingue el derecho reclamado.*

**Bajo el anterior entendido, resulta claro que el medio de control exige inexorablemente la existencia de un pronunciamiento por parte de la administración a través del cual decida de fondo la situación jurídica que se discute, que en este caso no es otra que la reliquidación de la suma reconocida por concepto de cesantía parcial, reproche que puede ser estudiado bajo la nulidad de la resolución que precisamente reconoció esa prestación.**

*En consecuencia, en virtud a que en el presente asunto se demanda la nulidad parcial de la Resolución 607 de 22 de abril de 2015 , mediante la cual se reconoció y ordenó el pago de una cesantía parcial para reparaciones locativas de vivienda al señor Luis Fernando Matute Campuzano, es este el acto administrativo que debe estudiarse para determinar si eventualmente se profirió en atención al régimen retroactivo y con los factores efectivamente devengados, pues estas son las pretensiones de restablecimiento que se solicitan en la demanda.*

*Finalmente, frente al acto administrativo demandado, solo procedía el recurso de reposición, el cual como atrás se dilucidó no es obligatorio y en consecuencia, podía demandarse directamente toda vez que quedó en firme según el artículo 87 del CPACA, como en efecto lo hizo el señor Matute Campuzano.”<sup>5</sup>*

Así las cosas, cuando lo requerido en vía judicial sea la reliquidación de las cesantías, para el caso *sub examine* las definitivas, debe solicitarse la nulidad del acto administrativo a través del cual se hizo el reconocimiento y liquidación de la prestación, resultando improcedente elevar peticiones posteriores al respecto, cuyas respuestas –expresas o fictas- si bien se constituyen como actos administrativos, no pueden ser objeto de control jurisdiccional ante la firmeza, ejecutoria y consolidación de la situación jurídica definida en el acto administrativo de reconocimiento y liquidación de tal prestación, que se insiste, no tiene un carácter de periodicidad, bajo el cual se permitiere no solo generar nuevos pronunciamientos de la administración, sino además demandar el acto inicial en cualquier tiempo.

En conclusión, para el caso en concreto se configura la causal de rechazo prevista en el artículo 169 numeral 3º de la Ley 1437 de 2011, ello en relación con el acto administrativo demandado.

Sin embargo, en el entendido que del análisis realizado se infiere la existencia e individualización del acto administrativo que debía ser demandado, considera el Despacho necesario evaluar si el mismo puede ser enjuiciado en este momento, ello además para evitar reproche alguno en tanto al deber de esta unidad judicial de haber inadmitido la demanda de la referencia para que se hubiere perseguido la nulidad del acto que debía demandarse.

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección "A", Radicación número: 05001-23-33-000-2016-00334-01(4859-16), Consejero ponente: William Hernández Gómez, cinco (5) de julio de dos mil dieciocho (2018).

Al efecto, considera este Despacho Judicial que en aplicación de los principios de celeridad y economía procesal resulta innecesario dictar orden de inadmisión en este caso para que se corrijan las pretensiones de la demanda, es decir para que se enuncie como demandada la Resolución No. 03812 del 06 de octubre de 2015, puesto que acorde con lo dispuesto en el numeral 2º literal d) del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, esta debió demandarse dentro del término de cuatro (4) meses contados a partir del día siguientes al de su comunicación, notificación, ejecución o publicación, según el caso.

En el presente asunto, se tiene que la Resolución N° 03812 del 06 de octubre del año 2015 se notificó personalmente al señor Orlando Jaime Collantes el día 14 de octubre del año 2015, por lo que los cuatro meses con los que contaba para presentar la demanda fenecían el 15 de febrero del año 2016 y tan solo hasta el día 25 de enero del año 2019 radicó en la oficina de apoyo judicial la demanda, por lo que es palmario que en el presente asunto se configura la caducidad del medio de control, al presentarse por fuera del termino otorgado en la Ley.

Por tanto, además de la causal de rechazo ya advertida, se entendería configurada también la caducidad del medio de control respecto del acto realmente demandable,

En mérito de lo previamente expuesto, el Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Cúcuta,

### RESUELVE:

**PRIMERO: RECHAZAR** la demanda presentada bajo el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, al configurarse las causales establecidas en el artículo 169 numerales 3º y 1º de la Ley 1437 de 2011, de conformidad con los argumentos expuestos en precedencia.

**SEGUNDO: RECONÓZCASE** personería para actuar a los doctores **YOBANY ALBERTO LÓPEZ QUINTERO** y **KATHERINE ORDOÑEZ CRUZ** como apoderados de la parte actora, en los términos y para los efectos del poder conferido, visto a folio 17 a 18 del expediente.

**TERCERO: DEVOLVER** a la parte actora los anexos de la demanda sin necesidad de desglose, previas las anotaciones secretariales pertinentes.

**CUARTO:** Una vez en firme, **ARCHÍVESE** previas las anotaciones secretariales de rigor.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**SONIA LUCIA CRUZ RODRÍGUEZ**  
Juez



JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO  
DE CÚCUTA

Por anotación en ESTADO, notifico a las partes la providencia de fecha **13 de marzo de 2019**, hoy **14 de marzo del 2019** a las 8:00 a.m., N<sup>o</sup>.13.

-----  
Secretaria



**JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CÚCUTA**  
San José de Cúcuta, trece (13) de marzo del año dos mil diecinueve (2019)

---

---

<b>Expediente:</b>	<b>54-001-33-33-007-2019-00024-00</b>
<b>Demandante:</b>	<b>Graciela Quintero Quintero</b>
<b>Demandados:</b>	<b>Nación- Ministerio de Educación- Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio</b>
<b>Medio de Control:</b>	<b>Nulidad y Restablecimiento del Derecho</b>

**1. Objeto del pronunciamiento**

El despacho procede a rechazar la demanda, ya que una vez efectuado el análisis de la misma, advierte que el acto demandado no resulta objeto de control jurisdiccional, concluyendo por demás que una vez identificado el acto administrativo que debía demandarse, el ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho frente al mismo se encuentra caducado.

**2. Antecedentes**

La señora GRACIELA QUINTERO QUINTERO a través de apoderada judicial debidamente constituida presenta demanda el día 25 de enero del año 2019<sup>1</sup>, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, tendiente a que se declare la nulidad del acto administrativo ficto el cual aduce se configuró el día 25 de enero del año 2018, ante la omisión de la Secretaría de Educación del Municipio de San José de Cúcuta en dar respuesta al derecho de petición elevado el 24 de octubre del año 2017, en el cual se pretendía la reliquidación de las cesantías definitivas que le fueron reconocidas mediante la Resolución N° 0834 del 31 de octubre de 2016, así como el pago de una sanción moratoria derivada del pago indebido de las mismas por la no inclusión de la prima de servicios en tal liquidación.

**3. Consideraciones:**

El artículo 169 de la Ley 1437 de 2011, consagra las hipótesis en que una demanda debe ser rechazada, así:

“ARTÍCULO 169. RECHAZO DE LA DEMANDA. Se rechazará la demanda y se ordenará la devolución de los anexos en los siguientes casos:

1. Cuando hubiere operado la caducidad.
2. Cuando habiendo sido inadmitida no se hubiere corregido la demanda dentro de la oportunidad legalmente establecida.
3. Cuando el asunto no sea susceptible de control judicial.”

Tal como se enunció en el acápite anterior, en la demanda de la referencia se pretende la declaratoria de nulidad del acto ficto que se aduce configurado el 25 de enero de 2018 ante la omisión de la Secretaría de Educación del Municipio de San José de Cúcuta en dar respuesta al derecho de petición elevado el día 24 de

---

<sup>1</sup> Ver folio 31 del expediente.

octubre de 2017<sup>2</sup>, en el cual se solicitó la reliquidación de las cesantías definitivas que le fueron reconocidas mediante la Resolución No. 0834 del 31 de octubre del año 2016, persiguiendo con tal petición la inclusión de la prima de servicios percibida para la fecha, así como el pago de una sanción moratoria derivada de lo que considera fue una incorrecta liquidación de las cesantías.

Pues bien, revisado en su integridad el libelo introductorio, encontramos que al versar el objeto de la controversia sobre el valor reconocido por concepto de cesantías definitivas, era un deber de la persona interesada el haber demandado la legalidad del acto administrativo que en su entender le reconoció en forma indebida las mismas, esto es la Resolución No. 0834 del 31 de octubre de 2016, acto este que tiene el carácter de definitivo al consolidar una situación jurídica sobre una prestación unitaria y no periódica (caso este último en el cual podría demandarse en cualquier tiempo), por lo que el acto ficto generado casi dos años después de proferido el acto de reconocimiento de las cesantías, **no es susceptible de control judicial**, en tanto el acto demandable es el que reconoció y liquidó las cesantías definitivas, caso en el cual de no estar conforme con el mismo, podía haber interpuesto los recursos en sede administrativa o haberle demandado directamente si había lugar a ello.

Para sustentar la anterior tesis, considera pertinente el Despacho citar un pronunciamiento del Consejo de Estado en relación con el análisis de un caso con circunstancias fácticas y jurídicas análogas a las que aquí se proponen, ocasión en la cual se dijo:

**(...) tratándose de la reliquidación de las cesantías, el acto administrativo que eventualmente debe controvertirse es aquel a través del cual se efectúa la correspondiente liquidación y reconocimiento.**

*Bajo el anterior entendido, es posible realizar el estudio del derecho a la reliquidación de la cesantía, cuando se pretende la nulidad del acto que surtió su liquidación, para el caso objeto de análisis, de la cesantía definitiva, porque en la actuación administrativa se solicitó precisamente el reconocimiento de esa prestación, y el acto que surge es el que eventualmente crea, modifica o extingue el derecho que se reclama en sede judicial.*

*Así las cosas, resulta claro que el medio de control exige inexorablemente la existencia de un pronunciamiento por parte de la administración a través del cual decida de fondo la situación jurídica que se discute, **que en este caso no es otra que la reliquidación de la suma reconocida por concepto de cesantía parcial, reproche que debe ser estudiado bajo la nulidad de la resolución que precisamente reconoció esa prestación.***

**Es importante entonces precisar que una vez vencido el plazo para demandar la nulidad del acto particular que definió la situación jurídica del interesado, que para el caso concreto lo constituye la Resolución DG-5068-14 de 30 de diciembre de 2014, la parte demandante no puede pretender revivir los términos de caducidad con la presentación de una nueva petición.** (Subrayado y negrillas fuera del texto original.)

Esto significa, que pudiéndose haber impugnado la decisión que definió la situación jurídica de la parte demandante, esta es la contenida en la Resolución No. 0834 del 31 de octubre de 2016, la cual reconoció y ordenó el pago de la

<sup>2</sup> Ver folio 20 a 21 del expediente.

cesantía definitiva a favor de la misma, el no demandar el mismo sino por el contrario radicar luego una nueva petición pretendiendo su reliquidación, desconoce lo que se denomina como cosa decidida en materia administrativa, figura sobre la cual la Alta Corporación de la Jurisdicción Contencioso Administrativa refirió:

*«[...] Significa lo anterior, que se provocó un nuevo pronunciamiento de la administración, desconociendo que ya existía lo que se denomina cosa decidida en materia administrativa, cualidad otorgada al acto administrativo, una vez cumplida todas las etapas de su procedimiento cuya decisión conclusiva solo puede ser cuestionada en sede judicial a través del proceso contencioso administrativo. Esta institución va de la mano con el privilegio de la decisión previa de la administración que descansa en lo dispuesto en el artículo 64 del Decreto 01 de 1984, norma aplicable al caso<sup>3</sup> [...]. En esta línea, no era procedente suscitar un nuevo pronunciamiento de la administración ni mucho menos con base en este ejercitar a la administración, pues como se dijo ocurrió el fenómeno de la cosa decidida administrativa, situación que deviene en la ineptitud sustantiva de la demanda al demandarse un nuevo acto administrativo desconociendo la existencia de un acto anterior que decidió la causa petendi en sede administrativa [...]».<sup>4</sup>*

Así mismo, en otro caso en el que el Tribunal Administrativa de Antioquia declaró la ineptitud formal de una demanda en un asunto de reliquidación de cesantías parciales, reprochando al demandante no haber elevado una reclamación posterior al acto de liquidación de tal prestación, en el cual le pusiere de presente a la administración que perseguía tal reliquidación, el Consejo de Estado luego de un análisis claro y concreto de la situación, concluyó que no había lugar a realizar tal exigencia y que por demás el acto objeto de control jurisdiccional era el que reconocía y liquidaba las cesantías –que es la misma tesis propuesta por este Despacho judicial para el caso que se analiza–, expresando:

*“Frente a este punto, hay que mencionar que en atención a la tesis que sostiene la Subsección, de acuerdo a las características propias del caso concreto, la parte demandante no requiere acreditar que elevó una nueva petición ante la administración para la reliquidación de su cesantía parcial, pues precisamente la solicitud que elevó el 21 de marzo de 2015 tendiente a que las entidades demandadas le reconocieran y pagaran la cesantía parcial para reparaciones locativas de vivienda, originó la Resolución 607 de 22 de abril de 2015, acto administrativo acá demandado.*

*De manera que, lo importante en este tipo de situaciones, es que el juez analice en cada caso, si del acto administrativo demandado se deriva el restablecimiento pedido, en otros términos, deberá estudiar si la pretensión de restablecimiento es consecuente con la nulidad, pues en caso que ello no se evidencie, es decir, que no se pueda ordenar un restablecimiento, eventualmente se podrá concluir que el demandante debió solicitar a la administración a través de una nueva petición lo pretendido en sede judicial, ello claro está, no quiere decir que se exija una congruencia exacta entre lo pedido en sede administrativa y las pretensiones de la demanda y menos aun tratándose de asuntos laborales, sino que al declararse la nulidad parcial, como por ejemplo en este caso la del acto de reconocimiento de la cesantía parcial, se pueda eventualmente restablecer el derecho al ordenar su reliquidación.*

<sup>3</sup> Nota fuera de texto: Ahora artículo 89 del CPACA.

<sup>4</sup> Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. 17 de abril de 2013. Demandante: Rose Mary García. Demandado: Distrito Especial Industrial y Portuario de Barranquilla. Expediente 2009-01091 (1163-2012) CP Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

*En atención a los argumentos expuestos, en el sub lite es posible realizar el estudio del derecho a la reliquidación de la cesantía parcial con base en el régimen retroactivo en atención a la nulidad pedida, porque en la actuación administrativa se solicitó precisamente el reconocimiento de esa prestación, y el acto que surge es el que eventualmente crea, modifica o extingue el derecho reclamado.*

**Bajo el anterior entendido, resulta claro que el medio de control exige inexorablemente la existencia de un pronunciamiento por parte de la administración a través del cual decida de fondo la situación jurídica que se discute, que en este caso no es otra que la reliquidación de la suma reconocida por concepto de cesantía parcial, reproche que puede ser estudiado bajo la nulidad de la resolución que precisamente reconoció esa prestación.**

*En consecuencia, en virtud a que en el presente asunto se demanda la nulidad parcial de la Resolución 607 de 22 de abril de 2015 , mediante la cual se reconoció y ordenó el pago de una cesantía parcial para reparaciones locativas de vivienda al señor Luis Fernando Matute Campuzano, es este el acto administrativo que debe estudiarse para determinar si eventualmente se profirió en atención al régimen retroactivo y con los factores efectivamente devengados, pues estas son las pretensiones de restablecimiento que se solicitan en la demanda.*

*Finalmente, frente al acto administrativo demandado, solo procedía el recurso de reposición, el cual como atrás se dilucidó no es obligatorio y en consecuencia, podía demandarse directamente toda vez que quedó en firme según el artículo 87 del CPACA, como en efecto lo hizo el señor Matute Campuzano.”<sup>5</sup>*

Así las cosas, cuando lo requerido en vía judicial sea la reliquidación de las cesantías, para el caso *sub examine* las definitivas, debe solicitarse la nulidad del acto administrativo a través del cual se hizo el reconocimiento y liquidación de la prestación, resultando improcedente elevar peticiones posteriores al respecto, cuyas respuestas —expresas o fictas— si bien se constituyen como actos administrativos, no pueden ser objeto de control jurisdiccional ante la firmeza, ejecutoria y consolidación de la situación jurídica definida en el acto administrativo de reconocimiento y liquidación de tal prestación, que se insiste, no tiene un carácter de periodicidad, bajo el cual se permitiere no solo generar nuevos pronunciamientos de la administración, sino además demandar el acto inicial en cualquier tiempo.

En conclusión, para el caso en concreto se configura la causal de rechazo prevista en el artículo 169 numeral 3º de la Ley 1437 de 2011, ello en relación con el acto administrativo demandado.

Sin embargo, en el entendido que del análisis realizado se infiere la existencia e individualización del acto administrativo que debía ser demandado, considera el Despacho necesario evaluar si el mismo puede ser enjuiciado en este momento, ello además para evitar reproche alguno en tanto al deber de esta unidad judicial de haber inadmido la demanda de la referencia para que se hubiere perseguido la nulidad del acto que debía demandarse.

Al efecto, considera este Despacho Judicial que en aplicación de los principios de

<sup>5</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda, Subsección "A". Radicación número: 05001-23-33-000-2016-00334-01(4859-16), Consejero ponente: William Hernández Gómez, cinco (5) de julio de dos mil dieciocho (2018).

celeridad y economía procesal resulta innecesario dictar orden de inadmisión en este caso para que se corrijan las pretensiones de la demanda, es decir para que se enuncie como demandada la Resolución No. 0834 del 31 de octubre de 2016, puesto que acorde con lo dispuesto en el numeral 2º literal d) del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, esta debió demandarse dentro del término de cuatro (4) meses contados a partir del día siguientes al de su comunicación, notificación, ejecución o publicación, según el caso.

Y es que si bien, no se cuenta en el plenario con la fecha exacta en que tal resolución fue notificada a la señora Graciela Quintero Quintero, si es posible inferir que se incumplió con la oportunidad establecida en la ley para el efecto, puesto que en la petición elevada ante la administración el día 24 de octubre de 2017, se enuncia la existencia del referido acto administrativo, con lo que incluso computándose la caducidad desde tal fecha (entendiendo allí una notificación por conducta concluyente), es palmario que se configura la caducidad al haberse presentado la demanda de la referencia tan solo hasta el 25 de enero de 2019, es decir por fuera del término otorgado en la Ley.

Por tanto, además de la causal de rechazo ya advertida, se entendería configurada también la caducidad del medio de control respecto del acto realmente demandable,

En mérito de lo previamente expuesto, el Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Cúcuta,

### RESUELVE:

**PRIMERO: RECHAZAR** la demanda presentada bajo el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, al configurarse las causales establecidas en el artículo 169 numerales 3º y 1º de la Ley 1437 de 2011, de conformidad con los argumentos expuestos en precedencia.

**SEGUNDO: RECONÓZCASE** personería para actuar a los doctores **YOBANY ALBERTO LÓPEZ QUINTERO** y **KATHERINE ORDOÑEZ CRUZ** como apoderados de la parte actora, en los términos y para los efectos del poder conferido, visto a folio 17 a 18 del expediente.

**TERCERO: DEVOLVER** a la parte actora los anexos de la demanda sin necesidad de desglose, previas las anotaciones secretariales pertinentes.

**CUARTO:** Una vez en firme, **ARCHÍVESE** previas las anotaciones secretariales de rigor.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**SONIA LUCÍA CRUZ RODRÍGUEZ**  
Juez



JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO  
DE CÚCUTA

Por anotación en ESTADO, notifico a las partes la providencia de fecha **13 de marzo de 2019**, hoy **14 de marzo del 2019** a las 8:00 a.m., N<sup>o</sup>.13.

-----  
Secretaría