



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DE PASTO
Carrera. 23 No. 19-10 Edificio Chávez, Oficina 404, Teléfono 7224754
adm02pas@cendoj.ramajudicial.gov.co

RADICACIÓN: 52001-33-31-002-2016-00063-00
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DE DERECHO
DEMANDANTE: ANA MERCEDES CABRERA DE ROMO
DEMANDADO: HOSPITAL UNIVERSITARIO DEPARTAMENTAL DE NARIÑO E.S.E

San Juan de Pasto, (8) de octubre de dos mil veinte (2020)

Procede el Despacho a pronunciarse sobre las excepciones previas propuestas por la entidad demandada, previas las siguientes consideraciones:

1. Modificaciones procesales introducidas por medio del Decreto 806 de 2020

En el marco de la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica orientada a mitigar los efectos económicos negativos a causa de la pandemia del Coronavirus COVID-19, se adoptaron medidas extraordinarias, estrictas y urgentes relacionadas con la contención del virus y su mitigación. Entre ellas, para hacer frente al grave impacto social y a la posibilidad de contagio, el Decreto 637 de 2020 dispuso dentro de las medidas generales que se deben adoptar para conjurar la crisis y evitar su extensión, la siguiente: *"Que, con el propósito de limitar las posibilidades de propagación del nuevo coronavirus Covid 19 y de proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atienden, se hace necesario expedir normas de orden legal que flexibilicen la obligación de atención personalizada al usuario se permita, incluso, la suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales, así como disposiciones tendientes a generar eficiencia administrativa en el sector público"*.

En este marco normativo, se procura garantizar el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia en condiciones de igualdad, como la Honorable Corte Constitucional en Sentencia C-426 de 2020, reiterada en la Sentencia T-421 de 2018, indicó que este derecho implica *"la posibilidad reconocida a todas las personas residentes en Colombia de poder acudir en condiciones de igualdad ante los jueces y tribunales de justicia, para propugnar por la integridad del orden jurídico y por la debida protección o el restablecimiento de sus derechos e intereses legítimos, con estricta sujeción a los procedimientos previamente establecidos y con plena observancia de las garantías sustanciales y procedimentales previstas en las leyes"*.

En este contexto, el Decreto 806 de 2020 adoptó medidas: i) para agilizar los procesos judiciales, en razón a que, por la larga suspensión de términos judiciales y las medidas de aislamiento, se originaron diversos conflictos, los cuales incrementarían la litigiosidad en todas las áreas del derecho (laboral, civil, comercial, agrario, familia, contencioso administrativo), a lo cual se sumó la congestión judicial que existía previamente a la declaratoria de emergencia, situaciones que amenazaban el derecho de acceso a la administración de justicia de la ciudadanía y a alcanzar la justicia material; ii) para el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones en el trámite de los procesos



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DE PASTO

Carrera. 23 No. 19-10 Edificio Chávez, Oficina 404, Teléfono 7224754

adm02pas@cendoj.ramajudicial.gov.co

judiciales ante la jurisdicción ordinaria en las especialidades civil, laboral y familia; la jurisdicción de lo contencioso administrativo; la jurisdicción constitucional y disciplinaria; así como, ante las autoridades administrativas que ejerzan funciones jurisdiccionales; y en los procesos arbitrales; con el fin de que los procesos no se vean interrumpidos por las medidas de aislamiento y garantizar el derecho a la salud de los usuarios de la justicia y de los servidores judiciales. iii) para flexibilizar la atención a los usuarios de los servicios de justicia, de modo que se agilice en la mayor medida posible la reactivación de la justicia, lo que a su vez permitirá la reactivación de las actividades económicas que dependen de ella, tales como la representación judicial que ejercen los abogados litigantes y sus dependientes.

Tales medidas, se adoptarían en los procesos en curso y los que se iniciarían luego de la expedición del Decreto 806 de 2020. Particularmente, en materia contencioso administrativo se estableció la posibilidad de resolver las excepciones previas antes de la audiencia inicial, y las que requieran la práctica de prueba se estudiarán en la audiencia inicial, con lo cual se impediría que el juez, como ocurre actualmente, tenga que suspender la audiencia inicial para practicar pruebas. Esta medida colaboraría a que la virtualidad en la audiencia inicial sea más efectiva y si el proceso termina por la configuración de una excepción previa decidida antes de la audiencia, y que no haya tenido que adelantarse esta por sustracción de materia.

Expresa la norma:

“Artículo 12. Resolución de excepciones en la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. De las excepciones presentadas se correrá traslado por el término de tres (3) días en la forma regulada en el artículo 110 del Código General del Proceso, o el que lo sustituya. En este término, la parte demandante podrá pronunciarse sobre ellas y, si fuere el caso, subsanar los defectos anotados en las excepciones previas. Las excepciones previas se formularán y decidirán según lo regulado en los artículos 100, 101 Y 102 del Código General del Proceso. Cuando se requiera la práctica de pruebas a que se refiere el inciso segundo del artículo 101 del citado código, el juzgador las decretará en el auto que cita a la audiencia inicial, y en el curso de esta las practicará. Allí mismo, resolverá las excepciones previas que requirieron pruebas y estén pendientes de decisión. Las excepciones de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta de legitimación en la causa y prescripción extintiva, se tramitarán y decidirán en los términos señalados anteriormente. La providencia que resuelva las excepciones mencionadas deberá ser adoptada en primera instancia por el juez, subsección, sección o sala de conocimiento. Contra esta decisión procederá el recurso apelación, el cual será resuelto por la subsección, sección o sala del tribunal o Consejo de Estado. Cuando esta decisión se profiera en única instancia por los tribunales y Consejo de Estado se decidirá por el magistrado ponente y será suplicable”.

En el contexto de esta disposición, procederá el Juzgado a resolver las excepciones previas propuestas por la entidad demanda, en el escrito de contestación.



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DE PASTO
Carrera. 23 No. 19-10 Edificio Chávez, Oficina 404, Teléfono 7224754
adm02pas@cendoj.ramajudicial.gov.co

2. Resolución de excepciones previas

Este Despacho Judicial, deberá verificar si fueron propuestas las excepciones traídas por el artículo 100 del Código General del Proceso, así como las contenidas en la Ley 1437 de 2011 identificadas como cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta de legitimación en la causa y prescripción extintiva. En consecuencia, se procedió a revisar la contestación concluyéndose que fueron presentadas las siguientes excepciones:

- **Caducidad de la acción:** sustentada en que la demandante el 2 de mayo de 2014 se retiró del servicio, por lo cual la acción de nulidad y restablecimiento del derecho debió adelantarse dentro de los cuatro meses siguientes a su retiro. Si bien el incremento por antigüedad es una prestación periódica que se puede demandar en cualquier tiempo, la condición para ello es que la relación laboral se encuentre vigente, lo que no ocurre en el caso de la actora.

Precisado lo anterior, el Juzgado para resolver lo anterior citando en extenso al Consejo de Estado¹ se considera que:

“Uno de los presupuestos procesales del medio del control de nulidad y restablecimiento del derecho es el referente a que la demanda se interponga dentro del término fijado por el legislador, pues de lo contrario se configura la caducidad de la acción.

En efecto, el ordenamiento constitucional ha establecido la garantía de acceso efectivo a la administración de justicia, la cual conlleva el deber de un ejercicio oportuno del derecho de acción, so pena de que las situaciones adquieran firmeza y no puedan ser discutidas en vía judicial². Al respecto la Corte Constitucional ha sostenido³:

El legislador, en uso de su potestad de configuración normativa, limita en el tiempo el derecho que tiene toda persona de acceder a la jurisdicción con el fin de obtener pronta y cumplida justicia. Su fundamento se haya en la necesidad por parte del conglomerado social de obtener seguridad jurídica, para evitar la paralización del tráfico jurídico. En esta medida, la caducidad no concede derechos subjetivos, sino que por el contrario apunta a la protección de un interés general. La caducidad impide el ejercicio de la acción, por lo cual, cuando se ha configurado no puede iniciarse válidamente el proceso. Esta es una figura de orden público lo que explica su carácter irrenunciable, y la posibilidad de ser declarada de oficio por parte del juez, cuando se verifique su ocurrencia. (...) La justificación de la aplicación de la figura de la caducidad en las acciones contencioso administrativas, tiene como fundamento evitar la incertidumbre que podría generarse ya sea por la

¹ C.E. SII S.A. S 13/02/2020 Radicado (468-18)

² C. C. S 8/08/2001 Radicado (C-832)

³ C. C. S 8/08/2001 Radicado (C-832)



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DE PASTO
Carrera. 23 No. 19-10 Edificio Chávez, Oficina 404, Teléfono 7224754
adm02pas@cendoj.ramajudicial.gov.co

eventual anulación de un acto administrativo, o el deber que podría recaer sobre el Estado de reparar el patrimonio del particular afectado por una acción u omisión suya. Así, en esta materia, se han establecido plazos breves y perentorios para el ejercicio de estas acciones, transcurridos los cuales el derecho del particular no podrá reclamarse en consideración del interés general.

En este orden de ideas, el fenómeno de la caducidad es la sanción que limita el ejercicio del derecho sustancial como consecuencia de la presentación de las acciones judiciales excediendo el plazo que la ley establece para ello. Además, es un presupuesto, ligado al principio de seguridad jurídica, encaminado a eliminar la incertidumbre que representa para la administración la eventual revocatoria de sus actos en cualquier tiempo. A su vez, esta situación define la carga procesal que tienen las partes para impulsar el litigio, pues de no hacerlo se pierde la oportunidad para acudir ante la administración de justicia⁴.

Es pertinente señalar que cuando se pretenda el reconocimiento y pago de prestaciones sociales de carácter periódico, no es aplicable la regla de caducidad de los 4 meses para el ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho durante la existencia del vínculo laboral; sin embargo, la jurisprudencia de esta Corporación ha sido diáfana en precisar que una vez finalizada la relación laboral, desaparece el criterio de «periodicidad», por lo que en este caso, dicho medio de control si se someterá a los términos de caducidad establecidos para las acciones contenciosas⁵.

En punto al tema, en sentencia del 1° de octubre de 2014⁶, la Subsección A de la Sección Segunda de Consejo de Estado, precisó lo siguiente:

Ahora bien, en punto de reclamación por salarios y demás prestaciones sociales derivadas de una relación laboral, que es la tesis planteada por el recurrente y, haciendo una interpretación extensiva de la línea jurisprudencial citada en precedencia, habrá de predicarse su periodicidad mientras subsista el vínculo laboral, ya que tal derecho (el de recibir salarios y prestaciones), contrario a la característica de la mesada pensional, no es vitalicio ni sustituible, sino finito e intuitu personae, al extinguirse por la desaparición del nexo laboral y sólo exigible por el sujeto que de manera directa hubiere prestado sus servicios en cumplimiento de las estipulaciones pactadas en el mismo; dicho en otras palabras, la periodicidad de las prestaciones reclamadas por la demandante desapareció el mismo día en que ocurrió su desvinculación como empleada de la entidad demandada, por lo que, ante la afectación de sus derechos, ha debido impetrar la acción correspondiente dentro del término de caducidad [...]

⁴ C.C. S C-652/ 1997

⁵ C.E. SII SSB S 8/08/2017. Radicación (4218-16)

⁶ C.E. SII SSA S 01/09/2014. Radicación (3639-14).



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DE PASTO

Carrera. 23 No. 19-10 Edificio Chávez, Oficina 404, Teléfono 7224754

adm02pas@cendoj.ramajudicial.gov.co

El anterior criterio se aplica igualmente cuando se pretenda la reclamación por concepto de salarios y demás prestaciones sociales. Así pues, la posición asumida por esta Corporación ha sido consistente en precisar que mientras el vínculo laboral subsista, la prestación social enunciada tiene el carácter de periódica, aun cuando de ella se efectúen pagos parciales, toda vez que no se ha materializado la liquidación definitiva que se produce una vez finaliza la relación laboral⁷.

Hechos demostrados

- (i) El 5 de marzo de 2012 la actora solicitó ante el HUDN el reconocimiento y pago de incremento salarial por antigüedad (fl.29-30).
- (ii) El día 26 de marzo de 2012 el HUDN dio respuesta negando expresamente requerimiento (fl. 31-32)
- (iii) Oportunidad en la cual fue presentada la demanda:
 - la demandante, presentó la demanda, ante los Juzgados administrativos de este circuito el día 18 de marzo de 2016 (fl. 45).
 - El 8 de abril de 2016, el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Pasto admitió la demanda.
 - previa la admisión de la demanda la parte actora concurrió el día 7 de abril de 2014 al agotamiento del requisito de procedibilidad, hasta el día 26 de junio de 2014 (fl.39-40)
 - El 2 de mayo de 2014 la señora ANA MERCEDES CABRERA DE ROMO renunció definitivamente al cargo de enfermera a partir de esa fecha por su inclusión en nómina en COLPENSIONES según constancia obrante a folio 153, la que había sido aceptada y condicionada mediante resolución 129 del 17 de febrero de 2014.

Análisis sustancial

De conformidad con el anterior contexto, el Despacho observa que el acto administrativo cuya nulidad se pretende es el oficio HUDN-037167-2012_IE del 28 de marzo de 2012, por medio de la cual se niega el pago de incremento salarial por antigüedad.

Ahora bien, aunque no aparece constancia de la notificación personal o comunicación a la señora ANA MERCEDES CABRERA DE ROMO del oficio HUDN-037167-2012_IE del 28 de marzo de 2012, proferido por el Hospital Universitario Departamental de Nariño, se encuentra demostrado que la demandante se mantuvo en el servicio oficial hasta el día 2 de mayo de 2014, adicionalmente a lo anterior se hallaba enterada del contenido negativo a su

⁷ C.E. SII SSA S4/09/2017 Radicación (3751-2014)



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DE PASTO

Carrera. 23 No. 19-10 Edificio Chávez, Oficina 404, Teléfono 7224754

adm02pas@cendoj.ramajudicial.gov.co

solicitud por haber acudido ante el Ministerio Público desde el día 7 de abril de 2014 hasta el día 26 de junio de 2014 cuando se le entregó la correspondiente constancia (fl.39-40), pues es evidente, que al acudir mediante mandatario ante la Procuraduría General de la Nación, tenía conocimiento de esa negativa.

En ese orden de ideas, el Despacho advierte que lo que pretende la actora con su demanda es que se le reconozca y pague un concepto de raigambre denominado incremento por antigüedad incluyéndose en el pago de la respectiva nómina mensual.

De tal manera, que sí la demandante estimaba que tenía una legítima aspiración a ese derecho ahora reclamado, estaba en la imperiosa obligación, so pena de que caducara la acción, de interponer el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contravirtiendo la legalidad del oficio HUDN-037167-2012_IE del 28 de marzo de 2012 dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la notificación de la misma; es decir, contaba con 4 meses desde que conoció la correspondiente respuesta.

Ahora bien, la existencia de la relación laboral vigente de la actora con la entidad demandada, la habilitaba inicialmente para la interposición de la demanda hasta el 3 de septiembre de 2014, no obstante, de lo anterior y teniendo en cuenta que la suspensión de términos ante el Ministerio Público opera hasta un máximo de 90 días. Por lo que esa suspensión operaría entre los días 8 de abril al día 8 de julio de 2014, siendo así los cuatro meses con los que se contaba para acudir ante esta jurisdicción fenecían el día 9 de noviembre de 2014, no obstante, la acción fue interpuesta ante la justicia ordinaria laboral el 18 de marzo del año 2016 (fl.46), es decir, transcurridos 16 meses después de caducar el término previsto para el ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

En efecto, el literal d del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, es claro cuando indica que, al tratarse de una acción de nulidad y restablecimiento del derecho, la demanda deberá presentarse dentro del término de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo, según el caso, salvo las excepciones establecidas en otras disposiciones legales;

Por lo que la demanda debía interponerse dentro del término oportuno para la presentación de la demanda, esto es, dentro de los 4 meses contados a partir del momento en que tuvo conocimiento de la decisión, en este caso de la negativa de la administración. Ahora bien, teniendo en cuenta los efectos particulares que produjo el acto acusado, y en razón a que no obra prueba en el proceso de la constancia de notificación o comunicación personal y directa del mismo a la parte demandante, resulta pertinente traer a colación lo atinente a la notificación por conducta concluyente, regulada en el artículo 72 de la Ley 1437 de 2011,



**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DE PASTO**

Carrera. 23 No. 19-10 Edificio Chávez, Oficina 404, Teléfono 7224754
adm02pas@cendoj.ramajudicial.gov.co

respecto de la cual la Sección Primera del Consejo de Estado en providencia de 17 de noviembre de 2017⁸, precisó lo siguiente:

“[...] La notificación por conducta concluyente se configura cuando la parte que alega la falta de notificación de una decisión, de alguna manera manifiesta el contenido de la misma [...] En efecto, para que se configure la notificación por conducta concluyente en los términos del artículo 72 ídem, debe demostrarse que la parte actora reveló que conoció el acto acusado o que consintió la decisión [...]”.

En este contexto, la parte demandante tuvo conocimiento de dicho acto administrativo cuando concurrió al agotamiento del requisito de procedibilidad, de tal manera, lo que infiere el Despacho es que la parte demandante con el ejercicio de la demanda pretendió revivir términos para el ejercicio de la acción, sin embargo, se reitera que la acción de nulidad y restablecimiento del derecho se encontraba caducada desde el día 9 de noviembre de 2014, conforme se explicó previamente.

En mérito de lo expuesto el Juzgado Segundo Administrativo de Pasto,

RESUELVE

PRIMERO: DECLÁRASE próspera la excepción previa de caducidad del ejercicio de la acción propuesta en su momento por el apoderado de la parte demandada.

SEGUNDO: DECLÁRASE terminado el presente proceso, una vez en firme esta providencia archívese el expediente.

TERCERO: TÉNGASE como canal único de comunicación digital el correo electrónico, señalado por el apoderado de la parte demandante con la demanda y el señalado por la entidad demandada con la contestación.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

(Firmado en original)

CARLOS ARTURO CUÉLLAR DE LOS RÍOS
Juez

⁸ C.E. SI S17/11/2017 Radicación (2014-01597)



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DE PASTO
Carrera. 23 No. 19-10 Edificio Chávez, Oficina 404, Teléfono 7224754
adm02pas@cendoj.ramajudicial.gov.co

JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DE PASTO
NOTIFICACIÓN POR ESTADO ELECTRÓNICO

LA ANTERIOR PROVIDENCIA SE NOTIFICA POR ESTADO
ELECTRÓNICO

(Firmado en original)
SILVIA PEREZ TELLO
Secretaria

FECHC



*Consejo Superior
de la Judicatura*