

Radicado: 73001-33-33-012-2019-00248-01
Medio de Control: Nulidad y restablecimiento del derecho
Demandante: Jorge Eliécer Sáenz Portela
Demandado: Municipio de El Guamo

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA

Ibagué, 28 de abril de dos mil veintidós (2022)

Radicación: 73001-33-33-012-2019-00248-01
Medio de Control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Demandante: Jorge Eliécer Sáenz Portela
Apoderada: Sandra Milena Sandoval Poloche
Demandado: Municipio de El Guamo
Referencia: Apelación del auto.

Procede la Sala de Decisión¹ a resolver el recurso de apelación interpuesto oportunamente por el actor, en contra del auto proferido el 19 de diciembre de 2019 por el Juzgado Doce Administrativo Mixto del Circuito de Ibagué (Fl. 118 a 119), por medio del cual rechazó parcialmente la demanda.

ANTECEDENTES

Según lo contemplado en el acápite de hechos del libelo introductorio, el demandante Jorge Eliécer Sáenz fue vinculado en la entidad accionada mediante la modalidad de contrato de prestación de servicios desarrollando y ejecutando funciones o labores de apoyo a la gestión, en el mantenimiento, adecuación y digitación del archivo documental en el garaje municipal de El Guamo Tolima desde el 1 de marzo de 2008 hasta el 15 de diciembre de 2015, tiempo en el cual no se le pagaron sus prestaciones sociales.

Así mismo, manifestó que dichas funciones las realizaba dentro de un horario de 8 a.m. a 12 p.m., y de 2 a 6 p.m. de lunes a viernes, con la supervisión y recepción de órdenes de la técnica en recursos humanos y en general del cuerpo Directivo de la Empresa del ente territorial.

Igualmente, indicó que presentó el 18 de agosto de 2016 reclamación administrativa solicitando el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales producto de la

¹ Atendiendo las pautas establecidas desde el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, mediante el cual se imparten instrucciones en virtud del “*Estado de Emergencia económico, social y ecológico*” decretado en el territorio nacional, y con fundamento en los estragos de la pavorosa plaga clasificada como SARS-CoV-2 por las autoridades sanitarias mundiales de la OMS, causante de lo que se conoce como la enfermedad del Covid-19 o popularmente “*coronavirus*”; y el Acuerdo PCSJA20-11526 del 22 de marzo de 2020, proferido por el Consejo Superior de la Judicatura, mediante la cual se tomaron medidas por motivos de salubridad pública, **la presente providencia fue discutida, aprobada y firmada por la Sala a través de correo electrónico y se notifica a las partes por el mismo medio.**

relación laboral que tuvo el actor con el Municipio de El Guamo, no obstante, la misma fue corregida el 2 de septiembre con el fin de llenar el requisito de procedibilidad.

Por otra parte, refiere que por medio de acto administrativo de fecha 26 de septiembre de 2016, Oficio No. 4457, la entidad accionada negó la existencia de un contrato de trabajo y el pago de prestaciones sociales pretendidas por el actor.

Como consecuencia de lo anterior, expresó que radicó solicitud de conciliación extrajudicial ante la Procuraduría, para convocar al Municipio de El Guamo con el objeto de agotar el requisito de procedibilidad y poder acudir ante la jurisdicción contenciosa administrativa.

Por consiguiente, el 22 de septiembre de 2017 la Procuraduría inadmitió la solicitud de conciliación extrajudicial, bajo el argumento de que existía una indebida acumulación de pretensiones, por no individualizar los actos y por no acreditar que dio traslado a la entidad convocada, concediendo el plazo legal para subsanar la solicitud. Por tal razón, radicó escrito con la intención de subsanar dicha solicitud el 4 de octubre de 2017.

El 12 de octubre de 2017, el Procurador 216 para asuntos administrativos admitió la solicitud de conciliación extrajudicial, la cual se realizó el 20 de noviembre de 2017 y se expidió constancia con radicado No. 29036 certificación 3200 de fecha 20 de noviembre de 2017, en la que agotó el requisito de procedibilidad de una de sus poderdantes y en auto de fecha 12 de octubre de 2017 se declaró desistida la etapa conciliatoria para sus otros poderdantes, entre ellos el señor Jorge Eliécer Sáenz Portela.

De ahí que interpusiera tutela en contra de la Procuraduría, al considerar que se estaban vulnerando los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia de sus poderdantes. En consecuencia, el Tribunal Administrativo del Tolima negó el amparo de los derechos fundamentales invocados y en segunda Instancia el H. Consejo de Estado, indicó que se agotó la etapa de conciliación extrajudicial para las personas que se veían afectadas por el acto administrativo del 26 de septiembre de 2016, Oficio No. 4457 puesto que al declararse el desistimiento se debe de entender que no hay animo conciliatorio.

PRETENSIONES

La parte demandante, solicitó:

*"2.1. Que se declare la nulidad del acto administrativo contenido en el oficio N° 4457, de fecha 26 de diciembre del 2016 en el cual, el Municipio de El Guamo negó la reclamación administrativa presentada el 19 de agosto de 2016, donde peticionaba el reconocimiento y pago de los derechos laborales impagados del señor **JORGE ELIECER SÁENZ PORTELA** causados por haber prestado sus servicios desde el 01 de marzo de 2008 hasta el 15 de diciembre de 2015, mediante relación laboral administrativa.*

*2.2. Que como consecuencia de la anterior declaración a título de restablecimiento de derecho se condene al Municipio de El Guamo a reconocer y pagar al señor **JORGE ELIÉCER SÁENZ PORTELA** la suma de \$71.076.982 por concepto de:*

VACACIONES:	\$3.464.407
PRIMA DE SERVICIOS:	\$692.883

PRIMA DE NAVIDAD:	\$1.561.395
AUXILIO DE CESANTÍA:	\$1.951.742
PRIMA DE VACACIONES:	\$1.414.637
INTERÉS DE CESANTÍA:	\$1.405.254
INDEMNIZACIÓN MORATORIA POR NO PAGAR LAS CESANTÍAS DENTRO DEL PLAZO ESTABLECIDO POR LA LEY:	\$49.887.611
Cotizaciones a la seguridad social en salud:	\$4.436.014
Cotizaciones a la seguridad social en Pensiones:	\$6.263.040
GRAN TOTAL:	\$71.076.982

- 2.3. *Que se condene a la demandada a pagar la indexación de los valores.*
- 2.4. *Que se ordene el cumplimiento de la sentencia dentro del término establecido por el artículo 192 de CPACA.*
- 2.5. *Que se condene en costas a la entidad demandada."*

AUTO APELADO

En providencia emitida el 19 de diciembre de 2019, el Juzgado Doce Administrativo mixto del Circuito de Ibagué resolvió (Fl. 118 a 119 cuaderno principal):

"PRIMERO: DECLARAR que en el presente proceso a (sic) operado el fenómeno jurídico de caducidad, conforme lo expresado en procedencia.

SEGUNDO: RECHAZAR parcialmente la presente demanda, de conformidad a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: REQUERIR a la parte demandante para que en el término de diez (10) días siguientes a la notificación de esta providencia, proceda a adecuar la demanda, en el sentido de seguir con la misma exclusivamente frente al reconocimiento y pago de las cotizaciones a seguridad social a que haya lugar con ocasión de la relación laboral que se llegare a declarar existente entre las partes.

CUARTO: REQUERIR a la parte demandante para que, en el término enunciado en el numeral anterior, allegue en original el poder otorgado a la abogada SANDRA MILENA SANDOVAL APOLOCHE."

Como fundamento de su decisión, advirtió que:

"Los emolumentos aquí reclamados a excepción de las cotizaciones a seguridad social, para el caso bajo estudio no cuentan con la característica de ser prestaciones periódicas por cuanto, al terminar el vínculo entre las partes, las mismas perdieron su continuidad, toda vez que, se dejan de percibir mes a mes.

(...)

Así las cosas y teniendo en cuenta que el último contrato celebrado entre las partes fue en el año 2015, no cabe duda alguna que las prestaciones sociales perseguidas por el demandante como son la prima de servicios, prima de navidad, auxilio de cesantías, prima de vacaciones, intereses a las cesantías, indemnización moratoria por no pago de las cesantías dentro del plazo establecido en la ley y las cotizaciones a la seguridad social en salud, están sometidas al término de caducidad establecido para este medio de control, como quiera que las mismas perdieron su condición de ser periódicas.

Por lo anterior y como se indicó, la parte pretende la nulidad del Oficio No. 4457 del 26 de septiembre de 2016 mediante el cual el ente municipal negó el reconocimiento de la relación laboral y por ende el pago de sus prestaciones sociales, mismo que fue notificado en fecha 27 de septiembre de 2016 como se evidencia a folio 75 del cartulario, siendo esta última fecha, el

inicio del término con que contaba la parte para presentar el medio de control de nulidad y restablecimiento de derecho la cual corresponde a cuatro (04) meses.

*En consecuencia, no existe duda alguna que dentro de las presentes diligencias ha operado el fenómeno jurídico de caducidad **como quiera que la demanda fue presentada en fecha 16 de agosto de 2019**, siendo esto, casi tres (03) años después de la notificación del oficio aquí demandado, motivo por el cual, el juzgador debe así declararlo conforme al artículo 169 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, y ordenar el rechazo de la demanda frente al reconocimiento y pago de prima de servicios, prima de navidad, auxilio de cesantías, prima de vacaciones, intereses a las cesantías, indemnización moratoria por no pago de las cesantías dentro del plazo establecido por la Ley y las cotizaciones a la seguridad social en salud, las cuales están sometidas al término de caducidad establecido para esta clase de medios de control, como quiera que las mismas perdieron su condición de ser periódicas.*

Por otro lado y respecto al reconocimiento y pago de las cotizaciones a seguridad social en pensiones, el Despacho teniendo en cuenta que el Órgano Supremo de lo Contencioso Administrativo ha determinado que el derecho pensional es imprescriptible, toda vez que se causan día a día y que por ende puede reclamarse en cualquier tiempo por no ser dable aplicar prescripción extintiva, motivo por el cual, se ordenará a la parte demandante que adecue la demanda en pro de continuar la misma solo y exclusivamente frente a esta pretensión, así como aportar el poder otorgado a la abogada SANDRA MILENA SANDOVAL POLOCHE en original conforme al artículo 170 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.”

LA APELACIÓN

Inconforme con la decisión advertida por el juzgado de conocimiento, el apoderado judicial del extremo activo interpuso recurso de apelación con base en los siguientes argumentos:

“La inconformidad radica en que frente a los derechos no ha operado el fenómeno de la caducidad, teniendo en cuenta los siguientes fundamentos fácticos y jurídicos:

1. Al observar detenidamente, tenemos:

1.1. *El oficio 4457 fechado del 26 de septiembre de 2017 dirigido a la suscrita apoderada de los demandantes, por el Alcalde de El Guamo Tolima, aplicando los elementos de la sana crítica jurídica, que se aplica para valorar la prueba, y que se compone de las reglas de la lógica, la ciencia y la experiencia, se subsume, se infiere y/o se colige, que la contestación a la reclamación administrativa, fue fechada del 26 de septiembre de 2016, (ver parte superior derecha e izquierda del oficio número 4457).-*

1.2. *De otra parte, el A quo debió analizar, para llegar a la conclusión de que estas prestaciones que se reclaman como son la prima de servicios, prima de navidad, auxilio de cesantías, prima de vacaciones, intereses a las cesantías, indemnización moratoria por no pago de las cesantías dentro del plazo establecido en la ley y las cotizaciones a la seguridad social en salud, están sometidas al término de caducidad establecido para este medio de control, como quiera que las mismas perdieron su condición de ser periódicas y que fueron objeto de rechazo, no están afectados por el fenómeno de caducidad, teniendo en cuenta los múltiples pronunciamientos del Tribunal Contencioso Administrativo, el cual ha acogido la Jurisprudencia del Honorable Consejo de Estado, el cual aplica, en tratándose, de demandas laborales, de salarios y prestaciones sociales, que el término de prescripción en materia laboral (tres años) y entendiéndose, que la terminación de la relación laboral de mis representados se dio a partir del 15 de Diciembre de 2015, razón por la cual, al no estarse demandando ninguna acción de reintegro a cargo de estos, que en este caso, se tendría un plazo de (4) meses, según Jurisprudencia del Honorable Consejo de Estado; para incoar esta demanda, para obtener el pago de las prestaciones tendríamos plazo hasta el 19 de Agosto de 2019, si tenemos en cuenta que la reclamación administrativa se presentó el 19 de agosto de 2016, para lo cual aplicaría lo*

preceptuado en el artículo 489 del Código Sustantivo del trabajo y el ulterior precedente judicial. Para efectos de economía procesal, transcribo parte pertinente de sentencia de segunda instancia proferida por el honorable Tribunal Administrativo del Tolima Radicación 73001-33-31-007-2011-00340-01 radicado interno 00257-13 dentro de la acción de nulidad de restablecimiento de derecho, donde obran como demandantes Jaime Media Ramírez y otros contra el Departamento del Tolima, donde el Juzgado Administrativo al admitir la demanda, no aplicó ninguna indebida acumulación de pretensiones, no obstante que es un caso de acumulación de pretensiones, igual al que se discute en sede constitucional de Tutela sobre la prescripción de los derechos prestacionales, derivados de una relación legal reglamentaria, donde se aplica la misma prescripción de las leyes laborales puntualizó.

Igualmente, para el presente caso, invocó el ARTÍCULO 228, que a su tenor literal preceptúa: La Administración de Justicia es función pública. Sus decisiones son independientes. Las actuaciones serán públicas y permanentes con las excepciones que establezca la ley y en ellas prevalecerá el derecho sustancial. Los términos procesales se observarán con diligencia y su incumplimiento será sancionado. Su funcionamiento será desconcentrado y autónomo.

Ver la Sentencia de la Corte Constitucional T-892 de 2011.

Por lo anteriormente expuesto, solicito se revoque ante sede de alzada el presente recurso de apelación y en su lugar se disponga a admitir la demanda frente a todas las pretensiones que fueron rechazadas en el numeral primero de la parte resolutive, de la providencia judicial emanada del JUEZ PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE IBAGUÉ”

Competencia.

Corresponde a la Sala pronunciarse respecto del recurso de apelación interpuesto por la apoderada del accionante contra el auto que rechazó parcialmente la demanda, proferido por el Juzgado Doce Administrativo Mixto del Circuito de Ibagué, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 1º. del artículo 243 del C. de P.A. y de lo C.A., el cual prevé que el recurso de apelación es procedente contra el auto que rechace la demanda o su reforma.

Por otra parte, se precisa que la decisión será proferida por la Sala de Decisión en atención a lo dispuesto en el artículo 125² del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo que establece la competencia en el Magistrado ponente para dictar autos interlocutorios.

Problema Jurídico.

Se contrae a determinar si la decisión proferida por el juez de primera instancia que rechazó parcialmente la demanda se encuentra ajustada a derecho, o si, por el contrario, los argumentos deprecados por el apelante en el recurso de alzada respecto de que las prestaciones sociales reclamadas y **negadas administrativamente** no están afectadas por el fenómeno jurídico de la caducidad.

² Art. 125. De la expedición de providencias. Será competencia del juez o Magistrado Ponente dictar los autos interlocutorios y de trámite; sin embargo, en el caso de los jueces colegiados, las decisiones a que se refieren los numerales 1, 2, 3 y 4 del artículo 243 de este Código serán de la sala, excepto en los procesos de única instancia. Corresponderá a los jueces, las salas, secciones y subsecciones de decisión dictar las sentencias. Los autos que resuelvan los recursos de súplica serán dictados por las salas, secciones y subsecciones de decisión con exclusión del Magistrado que hubiere proferido el auto objeto de la súplica.

CONSIDERACIONES

Marco Normativo.

Del requisito de procedibilidad de la acción - Caducidad.

La dinámica de la administración requiere de seguridad jurídica, esto conlleva a que las actuaciones de la misma y que generen efectos en el mundo jurídico, solo puedan ser discutidas y/o cuestionadas dentro de los límites temporales dictaminados expresamente por el legislador.

Es axioma encontrar que los derechos prescriben y las acciones o pretensiones caducan; tal y como ya lo ha determinado este Tribunal en un caso con absolutos contornos similares al asunto que hoy convoca la atención de la Sala³ y en el que se puso de presente, cuando la Corporación dijo: **“2.3.2. Cómputo del término de caducidad cuando se demanda la existencia de un contrato realidad**

Frente a este particular, el Consejo de Estado, en auto del 24 de enero de 2019, magistrado ponente Rafael Francisco Suarez Vargas, radicado 25000-23-42-000-2015-03393-01(3559-17), reiteró:

“Es necesario indicar que cuando se controvierte el reconocimiento de una relación laboral, en virtud del principio de la primacía de la realidad sobre las formalidades, el término de caducidad referido en el numeral 2.º, literal d) del artículo 164 del CPACA debe aplicarse atendiendo a la acreencia laboral solicitada. Al respecto esta Corporación en la sentencia de unificación del 25 de agosto de 2016⁴ precisó:

*“(…) las reclamaciones de los aportes pensionales adeudados al sistema integral de seguridad social derivados del contrato realidad, por su carácter de imprescriptibles y prestaciones periódicas, **están exceptuadas no solo de la prescripción extintiva sino de la caducidad del medio de control** (de acuerdo con el artículo 164, numeral 1, letra c, del CPACA) 30, y por ende, pueden ser solicitados y demandados en cualquier momento, puesto que la Administración no puede sustraerse al pago de los respectivos aportes al sistema de seguridad social en pensiones, cuando ello puede repercutir en el derecho de acceso a una pensión en condiciones dignas y acorde con la realidad laboral, prerrogativa que posee quien ha servido al Estado mediante una relación de trabajo.” (Negrillas fuera del texto).*

De lo expuesto se advierte que salvo en los casos en que la pretensión sea el reconocimiento de los aportes pensionales al sistema de seguridad social, el presupuesto procesal de la caducidad debe ser atendido con el propósito de determinar si la demanda fue interpuesta dentro de la oportunidad prevista por la ley.

Por el contrario, cuando se demande la existencia de un contrato realidad y se pida el pago de la acreencia enunciada, esta se podrá reclamar en cualquier momento sin que el ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho se vea afectado por la caducidad contenida en el ordinal 2.º, literal d) del artículo 164 del CPACA.”.

En lo referente al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, se

³ M.P. LUÍS EDUARDO COLLAZOS OLAYA; Sentencia de marzo de 2020, Radicado: 73001-33-33-012-2019-00249-01, Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho, Demandante: Alfonso Cañas, Demandado: Municipio del Guamo

⁴ Consejo de Estado. Sección Segunda, Subsección A. Sentencia del 25 de agosto de 2016. Radicado número: 23001-23-33-000-2013-00260-01. Numero interno 0088-2015. Demandante: Lucinda María Cordero Causil. Demandado: Municipio de ciénaga de Oro. Consejero ponente: Carmelo Perdomo Cueter

tiene:

“ARTICULO 164. OPORTUNIDAD PARA PRESENTAR LA DEMANDA. La demanda deberá ser presentada: (...)

2. en los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad: (...)

d) Cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho, la demanda deberá presentarse dentro del término de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo, según el caso, salvo las excepciones establecidas en otras disposiciones legales;(...)”

De la caducidad del medio de control en actos administrativos que reconocen o niegan prestaciones periódicas

Al respecto el máximo órgano de la jurisdicción administrativa y de lo contencioso administrativo, ha dicho que⁵:

“Se tiene que la demanda ejercida a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, es oportuna cuando se presenta dentro del término de cuatro meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo acusado, según el caso, salvo las excepciones establecidas en la ley, dentro de las que se encuentra, la establecida por la norma citada en su ordinal 1º literal c), en cuanto señala que la demanda deberá ser presentada en cualquier tiempo cuando se dirija contra actos que reconozcan o nieguen total o parcialmente prestaciones periódicas.

La jurisprudencia de esta Corporación ha reconocido que las prestaciones periódicas principalmente, son aquellas que tienen vocación de permanecer en el tiempo, por ejemplo, las pensiones. Sin embargo, no se ha desconocido que tal concepto sea aplicable, también, a aquellos emolumentos derivados de una relación laboral, bajo el entendido de que el concepto general de «prestaciones» corresponde a toda obligación de naturaleza laboral con la característica de ser periódica, incluido el salario, las primas de carácter salarial etc., razón por la cual los actos administrativos, contentivos de decisiones relacionadas con reclamaciones de esa naturaleza, no son susceptibles de ser cobijados por la caducidad de la acción. (...)

De lo dicho hasta aquí, se colige, que esta Jurisdicción en la actualidad entiende que los derechos de naturaleza salarial tienen el carácter de prestación periódica susceptible de ser reclamada judicialmente en cualquier tiempo, siempre y cuando el vínculo laboral de quien reclama el pago de la acreencia laboral no haya terminado con la entidad demandada, porque de lo contrario será obligación del juez, sujetar la demanda a la verificación de que se haya presentado dentro del plazo de cuatro meses que determinó el legislador como oportunidad procesal para acudir a la vía judicial. ”

En este asunto se discute que el oficio denegatorio de las pretensiones administrativas fue emitido el 22 de septiembre de 2017, **pero la demanda fue presentada en fecha 16 de agosto de 2019**; así las cosas, *ab initio* no se analiza el derecho sustancial sino en su dimensión de ejercicio oportuno del reclamo judicial.

En cuanto a la periodicidad de las prestaciones de índole laboral el H. Consejo de

⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B Consejero ponente: SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ; Apelación de auto del 8 de septiembre de 2017, Radicación número: 76001-23-33-000-2016-01293-01(4218-16), Actor: Ana Cristina Valderrama Álvarez, Demandado: Hospital Universitario del Valle Evaristo García E.S.E., Acción: Nulidad y Restablecimiento del Derecho.

Estado ha manifestado⁶:

“En ese contexto, esta corporación⁷ ha indicado que las prestaciones periódicas hacen referencia a aquellas sumas de dinero que se originan como consecuencia de una relación laboral, que tienen como finalidad atender las necesidades personales del trabajador y, en algunos casos, cubrir los riesgos y las contingencias que se presentan con motivo de su labor; sin embargo, una vez finalizado el vínculo laboral, esta connotación de periodicidad desaparece.

En relación con el carácter periódico de los salarios y las prestaciones sociales, la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado ha indicado lo siguiente:

*Ahora bien, en punto de reclamación por salarios y demás prestaciones sociales derivadas de una relación laboral, que es la tesis planteada por el recurrente y, haciendo una interpretación extensiva de la línea jurisprudencial citada en precedencia, **habrá de predicarse su periodicidad mientras subsista el vínculo laboral**, ya que tal derecho (el de recibir salarios y prestaciones), contrario a la característica de la mesada pensional, no es vitalicio ni sustituible, sino finito e intuitu personae, al extinguirse por la desaparición del nexo laboral y sólo exigible por el sujeto que de manera directa hubiere prestado sus servicios en cumplimiento de las estipulaciones pactadas en el mismo; dicho en otras palabras, **la periodicidad de las prestaciones reclamadas por la demandante desapareció el mismo día en que ocurrió su desvinculación** como empleada de la entidad demandada, por lo que, ante la afectación de sus derechos, ha debido impetrar la acción correspondiente dentro del término de caducidad [...].⁸*
[Negritas por fuera del original]

*Así pues, cuando se pretende el reconocimiento y pago de salarios y prestaciones sociales, no es procedente aplicar la regla de caducidad de los 4 meses para las demandas de nulidad y restablecimiento del derecho **mientras exista el vínculo laboral**, pero una vez finalizada esta relación no aplica el criterio de «periodicidad», por lo que debe atenderse el término de caducidad del medio de control.⁹ “*

La Prescripción del derecho reclamado.

En la providencia de este Tribunal que también rebatió una alzada con la misma argumentación de la hoy apelante, por los mismos hechos y con idéntica pretensión, ya caducada, contra el mismo acto administrativo y contra la misma entidad territorial, aunque con otro actor, ésta Superioridad¹⁰ dijo: “Lo expuesto permite

⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A Consejero ponente: RAFAEL FRANCISCO SUAREZ VARGAS; Sentencia del 22 de julio de 2021, Radicación número: 25000-23-42-000-2018-01779-01(4228-19), Actor: Jesús Córdoba Jaime, Demandado: Fuerza Aérea Colombiana (FAC), Acción: Nulidad y Restablecimiento del Derecho.

⁷ Cfr. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, providencia del 13 de febrero de 2014, expediente 66001 23 31 000 2011 00117 01 (0798/2013).

⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, providencia del 1.º de octubre de 2014, expediente 05001 23 33 000 2013 00262 01 (3639/2014).

⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, providencia del 8 de septiembre 2017, expediente 76001 23 33 000 2016 01293 01 (4218/2016).

concluir que lo pedido por la demandante tiene dos orientaciones, por un lado está enfocada al pago de valores insolutos que considera le son aplicables en virtud de la relación laboral, frente a lo cual le es aplicable el término de caducidad para instaurar el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho de que trata el ordinal 2, literal d) del artículo 164 del CPACA.

Por otro lado, solicitó el reconocimiento y pago de los aportes a seguridad social en pensiones, pretensión que tiene la calidad de imprescriptible y periódica. En este sentido, se advierte que esta se encuentra exenta del presupuesto procesal de la caducidad y en consecuencia podía ser demandada en cualquier momento.

Ahora, al tener en cuenta que la parte actora sustentó su recurso de alzada alegando que el asunto no se encontraba prescrito cuando la primera instancia lo que declaró fue la caducidad de la acción, resulta relevante diferenciar entre una y la otra así: i) La prescripción se predica del derecho sustancial, en tanto que la caducidad se relaciona con la oportunidad de acudir a la jurisdicción para instaurar la correspondiente acción, ii) términos: la prescripción tres años, según lo dispuesto por los artículo 151 del Código de Procedimiento Laboral y artículo 102 del Decreto 1848 de 1969, por el que se reglamentó el Decreto 3135 de 1968, y la caducidad 4 meses¹¹. En ese sentido, el Consejo de Estado¹² al analizar la caducidad y la prescripción, ha dicho:

“(…) La caducidad es un fenómeno cuya ocurrencia depende del cumplimiento del término perentorio establecido para ejercer las acciones ante la jurisdicción derivadas de los actos, hechos, omisiones u operaciones de la administración, sin que se haya ejercido el derecho de acción por parte del interesado. De lo anterior se concluye que la caducidad ocurre por la inactividad de quien tiene el deber de demandar en el tiempo permitido para hacerlo, para no perder el derecho de ejercer la acción, lo cual no genera un pronunciamiento de fondo por parte de las autoridades judiciales. Es decir que el término dentro del cual es posible ejercer el derecho de acción, en cuanto a la nulidad y restablecimiento del derecho es de 4 meses lo cual se constituye como un instrumento que mantiene y protege la seguridad jurídica que debe brindar el Estado para la estabilidad social de sus integrantes. En este orden de ideas, la acción prevista debe interponerse dentro del plazo indicado para cada acción so pena de incurrir en caducidad de la acción, que para el caso de los actos administrativos de carácter prestacional implica la pérdida de los derechos incluidos en cada acto, los cuales pueden solicitarse nuevamente ante la administración, evento en el cual se genera un nuevo acto con un nuevo termino perentorio. Sin embargo, el numeral 3 del artículo 136 del C.C.A., establece que la acción sobre los actos presuntos se puede ejercer en cualquier tiempo, lo que significa que en los casos en los que se configura un acto ficto o presunto producto de un silencio de la Administración, no existe término perentorio alguno que dé cabida al fenómeno de la caducidad (…)” (Se subrayó)

“(…) La prescripción es el fenómeno mediante el cual el ejercicio de un derecho se

¹⁰ M.P. LUÍS EDUARDO COLLAZOS OLAYA; Sentencia de marzo de 2020, Radicado: 73001-33-33-012-2019-00249-01, Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho, Demandante: Alfonso Cañas, Demandado: Municipio del Guamo

¹¹ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección “B”, C.P.: SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ, Auto de 30 de julio de 2019, Rad. 25000-23-42-000-2017-03358-01 (5885-2018).

¹² Consejo de Estado, Sección Segunda, C.P.: BERTHA LUCIA RAMÍREZ DE PÁEZ; Sentencia de 23 de septiembre de 2010, Rad. 47001-23-31-000-2003-00376-01 (1201-08), Reiterada el 5 de marzo de 2015. C.P.: SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ, Exp.: 270012333000 201300248 01 (1153-2014). SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ.

adquiere o se extingue con el solo transcurso del tiempo de acuerdo a las condiciones descritas en las normas que para cada situación se dicten bien sea en materia adquisitiva o extintiva. La prescripción extintiva tiene que ver con el deber de cada persona de reclamar sus derechos en un tiempo prudencial el cual está fijado en la Ley, es decir, que los derechos que se pretenden adquiridos, para ejercerlos se tiene un lapso en el que deben ser solicitados so pena de perder dicha administración. La Corte Constitucional frente a la prescripción de derechos, en sentencia C-662 de 2004, Magistrado Ponente [...], estableció los siguientes parámetros: “La prescripción, como institución de manifiesta trascendencia en el ámbito jurídico, ha tenido habitualmente dos implicaciones: de un lado ha significado un modo de adquirir el dominio por el paso del tiempo (adquisitiva), y del otro, se ha constituido en un modo de extinguir la acción (entendida como acceso a la jurisdicción), cuando con el transcurso del tiempo no se ha ejercido oportunamente la actividad procesal que permita hacer exigible un derecho ante los jueces. A este segundo tipo de prescripción es al que hace referencia, la norma acusada. Al respecto, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia ha reconocido que: “El fin de la prescripción es tener extinguido un derecho que, por no haberse ejercitado, se puede presumir que el titular lo ha abandonado. [...] Por ello en la prescripción se tiene en cuenta la razón subjetiva del no ejercicio, o sea la negligencia real o supuesta del titular.”

Por lo anterior, se concluye que la caducidad como la prescripción, al ser conceptos diferentes y tener consecuencias distintas, en cuanto al cómputo de la primera, éste no se encuentra condicionado por la ocurrencia o no de la prescripción del derecho, por ello se procede a resolver el problema jurídico planteado en esta providencia.

Así, corresponde a la Sala determinar si se configuró la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho respecto de las pretensiones encaminadas a obtener el reconocimiento de los derechos de orden prestacional y salarial distintos a los aportes a la seguridad social.

Pues bien, en el sub examine se encontró probado lo siguiente:

- El señor Alfonso Cañas Sánchez radicó reclamación administrativa ante el Municipio del Guamo el 19 de agosto de 2016, con el fin de obtener el reconocimiento de una relación de carácter laboral con esta entidad y por consiguiente, el pago de unos derechos de orden laboral y prestacional¹³.

- La entidad demandada dio respuesta a la petición radicada por el demandante a través del Oficio 4457 de 26 de septiembre de 2016¹⁴, negando las referidas peticiones.

- El 15 de septiembre de 2017, el actor presentó ante la Procuraduría General de la Nación solicitud de conciliación extrajudicial, que conforme a auto del 12 de octubre de 2017 terminó por desistimiento¹⁵.

Sumados a los anteriores presupuestos, mediante auto de 19 de diciembre de 2019¹⁶, el Juez infirió que el acto administrativo demandado se notificó el 27 de septiembre de 2016, según guía de correo certificado obrante a folio 82.

¹³ Folios 46 a 72

¹⁴ Folios 75 a 78

¹⁵ Folios 97 a 99

¹⁶ Folios 125 a 126

Revisado el cartulario, a folio 82, en efecto, reposa una certificación de entrega de correspondencia de la Empresa 4-72, enviada por el ente demandado a la apoderada judicial de la parte actora, notificando el acto administrativo contenido en el Oficio 4457.

Bajo este contexto, la notificación es el acto de comunicación, a través del cual la administración pone en conocimiento al interesado de las decisiones que profiere, esto en cumplimiento del principio de publicidad, para que el administrado pueda ejercer su derecho de defensa¹⁷.

En cumplimiento del principio enunciado, el numeral 9 del artículo 3 del CPACA, dispuso que “mediante las comunicaciones, notificaciones y publicaciones que ordene la ley” las autoridades darán a conocer al público y a los interesados, en forma sistemática y permanente sus decisiones, con el propósito de garantizar el derecho al debido proceso y defensa del asociado.

EL artículo 67 del CPACA dispone que por regla general los actos administrativos de carácter particular y concreto se notifican de forma persona al interesado, a su representante o apoderado, o a la persona debidamente autorizada por el interesado para eso efectos.

También, prevé que en la diligencia de notificación se entregará al interesado copia íntegra, auténtica y gratuita del acto administrativo, con anotación de la fecha y la hora, los recursos que legalmente proceden, las autoridades ante quienes deben interponerse y los plazos para hacerlo.

Sumando a lo anterior, advierte que, “el incumplimiento de cualquiera de estos requisitos invalidará la notificación”.

Fuera de lo antepuesto, contempla la notificación por correo electrónico o por estrados, y se manera subsidiaria, por aviso¹⁸, y por conducta concluyente¹⁹, esta última como un instrumento de convalidación de la falta o de la indebida notificación, tal como lo señaló el artículo 72 del mismo compilado normativo que reza:

“Artículo 72. Falta o irregularidad de las notificaciones y notificación por conducta concluyente. Sin el lleno de los anteriores requisitos no se tendrá por hecha la notificación, ni producirá efectos legales la decisión, a menos que la parte interesada revele que conoce el acto, consienta la decisión o interponga los recursos legales” (Resalta la Sala).

Entonces, si bien la notificación irregular trae como consecuencia que se tenga por no realizada y por consiguiente, que no produzca efectos jurídicos la decisión, la normativa transcrita precisa que esta situación puede ser enmendada si el interesado revela que conoce del acto, consiente la decisión en él contenida o interpone los recursos legales en su contra, eventos en los que se entiende notificado por conducta concluyente al tener pleno conocimiento del acto administrativo²⁰.

¹⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “B”, Radicación: 47001-23-33-000-2016-00285-01 (1918-17). Actor: Máximo Hermen Jiménez de la Rosa. Demandado: Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta – Secretaría de Educación Distrital. Consejera ponente: SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ; Sentencia del 14 de junio de 2018.

¹⁸ **Artículo 69. notificación por aviso.** *si no pudiere hacerse la notificación personal al cabo de los cinco (5) días del envío de la citación, esta se hará por medio de aviso que se remitirá a la dirección, al número de fax o al correo electrónico que figuren en el expediente o puedan obtenerse del registro mercantil, acompañado de copia íntegra del acto administrativo. [...]*

¹⁹ Artículo 72 del CPACA.

Todo lo expuesto para indicar que la notificación del acto que se demanda aparentemente se surtió de manera personal pero sin el lleno de los requisitos expuesto en líneas atrás, pues, no se dejó nota de los recursos que legalmente procedían, ni las autoridades ante quienes deben interponerse y los plazos para hacerlo, sin embargo, con la presentación de la solicitud de conciliación prejudicial, que tuvo lugar el 15 de septiembre de 2017, la parte actora reveló que conocía el contenido del Oficio 4457 de 26 de septiembre de 2016. De esta manera, es en tal día que se entiende por notificado el acto administrativo, conforme los términos del artículo 72 del CPACA, esto es, por conducta concluyente.

En este orden, es a partir de esta fecha que debe empezar a correr el término de caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, y no como lo efectuó el A quo.

Ahora, toda vez que la demandante presentó ante la Procuraduría General de la Nación solicitud de conciliación extrajudicial en igual fecha y que ésta culminó mediante auto de 12 de octubre de 2017, emitido por la Procuraduría I Judicial 216 para asuntos administrativos, que la declaró desierta²¹, se estima que en tal interregno estuvo suspendido el termino de caducidad, tal como lo dispone el citado artículo 21 de la Ley 640 de 2001.

Según se advierte, no transcurrió ni un solo día desde que se dio por notificado el acto administrativo demandado por conducta concluyente y la fecha de radicación de la solicitud de conciliación prejudicial, pues ambos tuvieron ocurrencia el 15 de septiembre de 2017. Por ende, al declararse desierta la solicitud de conciliación extrajudicial el 12 de octubre de 2017, el cómputo de la caducidad se reanudó el 13 de octubre de 2017, y culminó el 13 de febrero de 2018.

Así las cosas, al haberse interpuesto la demanda el 16 de agosto de 2019 (fl. 1), concluye la Sala que, en efecto, operó el fenómeno jurídico de la caducidad, salvo en lo que respecta a la pretensión tendiente a obtener el reconocimiento y pago de aportes al sistema de seguridad social en pensiones.

Por las consideraciones aquí expuestas, se confirmará el auto proferido el 19 de diciembre de 2019 por el Juzgado Doce Administrativo del Circuito de Ibagué, que rechazó parcialmente la demanda por caducidad de la acción.”.

Así las cosas, en lo que respecta al estudio legal del problema jurídico, la Sala evidencia que deberá confirmarse la decisión de primera instancia proferida en auto de fecha 19 de diciembre de 2019, por el Juzgado Doce Administrativo Mixto del Circuito de Ibagué, por medio del cual declaró que había operado el fenómeno jurídico de caducidad frente a las prestaciones sociales reclamadas por el accionante, razón por la que rechazó parcialmente la demanda.

Lo anterior obedece a que el pronunciamiento administrativo hace relación a la posibilidad de discutir los derechos, durante o luego de la existencia de la relación

²⁰ «...la notificación por conducta concluyente es procedente en nuestro ordenamiento jurídico, siempre y cuando, no se pierda de vista, que su finalidad no es otra que permitirles a los interesados el conocimiento de las decisiones de las autoridades administrativas y jurisdiccionales con miras al ejercicio de su derecho de defensa». Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “B”, Radicación número: 47001-23-33-000-2016-00285-01 (1918-17). Actor: Máximo Hermen Jiménez de La Rosa, Demandado: Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta – Secretaría de Educación Distrital, Consejera ponente: SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ; Sentencia del 14 de junio de 2018.

²¹ Folios 97 a 99

laboral, -las prestaciones sociales y los salarios que se perciben tienen el carácter de prestaciones periódicas, solo hasta el momento en el que ocurre el retiro del servicio o la desvinculación laboral, ya que, a partir de ahí se convierten en prestaciones definitivas y, por ende, susceptibles de ser afectadas por la prescripción-; pero como el acto administrativo denegatorio del derecho reclamado se torna susceptible de caducidad por determinación normativa, este asunto es también de orden público y alude al oportuno ejercicio de los reclamos judiciales conforme a la libertad de configuración legislativa que se tiene.

Vale la pena aclarar que no ocurre lo mismo con el tema pensional, ya que, por ser percibidas de forma vitalicia, mantienen su condición de periódicas, rasgo que subsiste después de la desvinculación, lo cual hace que la demanda pueda interponerse en cualquier tiempo respecto de ellas.

En el caso en particular tenemos que la reclamación administrativa se realizó el 19 de agosto de 2016 y fue respondida por el Municipio de El Guamo el 26 de septiembre de 2016, denegando el reconocimiento de la relación laboral, es allí, luego de notificada esta decisión oficial la que marca el momento a partir del cual inició el término de 4 meses al que se refiere el artículo 164 numeral 2 literal, para interponer la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, la que finalmente solo se presentó el *16 de agosto de 2019*, cuando ya la caducidad había campeado.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Tolima,

RESUELVE

PRIMERO: CONFIRMAR el auto del 19 de diciembre de 2019, proferido por el Juzgado Doce Administrativo Mixto del Circuito Judicial de Ibagué, por las razones anteriormente expuestas.

SEGUNDO: Una vez en firme la presente providencia, por Secretaría envíese el expediente al despacho de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA
Magistrado


JOSÉ ALETH RUIZ CASTRO
Magistrado


JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA
Magistrado