

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA SALA DE ORALIDAD M.P. LUIS EDUARDO COLLAZOS OLAYA

Ibagué, siete (07) de abril de dos mil veintidós (2022)

IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO

Radicado: 73001-33-33-001-2021-00260-01
Medio de control: Nulidad y restablecimiento de derecho
Demandante: Andrea Johanna Ochoa Hernández
Apoderado: Fernando Rengifo Quintero
Demandado: Hospital Federico Lleras Acosta de Ibagué
Tema: Caducidad

ASUNTO

Decidir el recurso de apelación formulado por la parte demandante contra el auto proferido el 11 de febrero de 2022 por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Ibagué, a través del cual se rechazó la demanda por caducidad.

1. ANTECEDENTES

1.1. La demanda

El 16 de diciembre de 2021 la parte actora¹ en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho formuló demanda contra el Hospital Federico Lleras Acosta de Ibagué ESE, a fin de que se acojan las siguientes declaraciones y condenas:

“1a.- Que se declare judicialmente *NULA* la Resolución No. 1190 del 3 de mayo de 2019, emanada de la *GERENCIA DEL HOSPITAL FEDERICO LLERAS ACOSTA DE IBAGUÉ, TOLIMA. – EMPRESA SOCIAL DEL ESTADO-*, por medio de cual se declaró la Vacancia del empleo del cargo de *AUXILIAR AREA SALUD CODIGO 412 GRADO 05*, ocupado por *ANDREA JOHANNA OCHOA HERNANDEZ*, con CC. 38'143891 y se declare igualmente la *NULIDAD DEL MEMORANDO* del 6 de mayo de 2019 que declaró la vacancia del cargo que ocupaba.

2a.- Que como consecuencia de la anterior declaración y a título de *RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO*, se condene al *HOSPITAL FEDERICO LLERAS ACOSTA DE IBAGUÉ, TOLIMA. – EMPRESA SOCIAL DEL ESTADO*, a restituir o reintegrar a mi poderdante con efectividad a la fecha de dejación del cargo, 3 de mayo de 2019, que venía desempeñando o a otro de igual o superior categoría, pero de funciones y requisitos afines.

3a.- Que se condene a la Entidad demandada a reconocer y pagar a título de *INDEMNIZACIÓN*, todos los salarios dejados de percibir, Gastos de Representación, Primas, Vacaciones, Subsidios, Bonificaciones, Auxilio de

¹ Por conducto de apoderado.

Cesantías que se produzcan, junto con los aumentos legales y extralegales de salarios y demás emolumentos concurrentes al cargo que la demandante ejercía al momento de la dejación del cargo por el retiro y hasta cuando sea reintegrada efectivamente.

4a.- *Que se condene a la Entidad demandada a la Indexación o Corrección Monetaria o ajuste de valor de las anteriores pretensiones de conformidad con el artículo 178 del C. Contencioso Administrativo.*

5a.- *Que se declare que, para todos los efectos legales, no ha habido solución de continuidad en la prestación de los servicios por parte de la demandante desde la fecha de dejación del cargo hasta la fecha en que sea reintegrada.*

6a.- *Que la sentencia favorable se le dé cumplimiento dentro del término previsto en el artículo 176 del Código Contencioso Administrativo.*

7a.- *Que se condene en costas a la Entidad demandada.” (sic). (Negrillas y mayúsculas sostenidas son del texto original)*

1.2. La providencia recurrida

El Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Ibagué, mediante auto del 11 de febrero de 2022, rechazó la demanda por caducidad del medio de control, teniendo en cuenta las siguientes consideraciones:

Precisó que en el presente asunto se pretende la nulidad de la Resolución No. 1190 del 3 de mayo de 2019 y el Memorando del 06 mayo de 2019, por el cual declaró la vacancia de un empleo por abandono de la señora Andrea Johanna Ochoa Hernández en el cargo de Auxiliar Área Salud, Código 412, Grado 05, con nombramiento de carácter supernumerario, el cual fue notificado el 08 de mayo de 2019².

Señaló que, como lo que se pretende es la nulidad de un acto administrativo de carácter definitivo, se tiene que la oportunidad para presentar la demanda es de 4 meses contados a partir del día siguiente a la notificación de la Resolución No. 1190 del 03 de mayo de 2019, la cual se efectuó en debida forma el 08 de mayo de 2019.

Así las cosas, indicó que el plazo para presentar la demanda era hasta el 09 de septiembre de 2019, advirtiéndose que la misma fue interpuesta el 16 de diciembre de 2021, cuando ya había vencido ampliamente el término de cuatro meses para que se configurara la caducidad del medio de control.

1.3. El recurso de apelación

La parte actora expresó desacuerdo con la decisión anterior bajo los siguientes razonamientos:

*“No comparto los análisis efectuados por el Despacho, en el sentido que desconoció y no tuvo en cuenta el proceso disciplinario que le inició la Oficina La oficina de Control Interno Disciplinario Expediente No.; 049-2018, 015-2019, mediante Auto No. 193, por medio de la cual se ordenó la apertura de investigación disciplinaria a la demandante. Mediante oficio **DEP-ENF-0217-2018**, del 19 de junio de 2018 con número de radicación interno **07371**, la*

² SAMAI Página 83 del archivo 02Demanda del expediente digital.

Coordinadora de la Unidad Gestión de Cuidado de Enfermería **YOHANA MILENA GARZON**, puso en conocimiento de ese Despacho las presuntas irregularidades subsistidas en el incumplimiento de las funciones de la auxiliar área de salud **Andrea Johanna Ochoa Hernández**, quien se encontraba incapacitada hacía tres años y lo que iba corrido del año 2018 y que no había vuelto a presentar certificados de incapacidades.

Mediante **AUTO No. 126 del 23 de junio de 2021**, la Oficina de Control Interno Disciplinario, dictó auto de Calificación de Mérito de la Acción Disciplinaria, por el cual se declara la terminación del proceso y se ordena el archivo definitivo del mismo, porque no encontró méritos para proferir una decisión en contra de la aquí demandante.

El día 29 de junio de 2021, la señora Andrea Johanna Ochoa Hernández, fue notificada del auto de terminación y archivo definitivo del proceso Disciplinario, con numero de radicado **049-2018**, donde se le archivan las diligencias disciplinarias, por falta de pruebas y que su conducta no estaba viciada de dolo y mucho menos de culpa.

Como podemos ver, la Resolución 1190 de mayo 3 de 2019, quedó sin piso jurídico, pues debido a esta resolución, la Oficina de Control Interno Disciplinario, le había iniciado la investigación por el abandono del cargo, encontrando la misma Oficina que no había méritos para declarar la vacancia del cargo que ocupaba la demandante y por lo tanto dicto auto de archivo definitivo de la investigación.

El día 29 de junio de 2021, la Oficina de Control Interno Disciplinario del Hospital Federico Lleras Acosta de Ibagué, la notificó del Archivo Definitivo de la Investigación, concluyendo que no existía abandono del cargo por los motivos expuestos en el análisis de la Investigación Disciplinaria y ordenó el archivo Definitivo de la Investigación.

(...)

Como mi representada fue notificada el 29 de junio de 2021 del archivo definitivo de la investigación disciplinaria y a partir de ese día tenía 4 meses para demandar de conformidad con el CPACA, habiéndose solicitado audiencia especial de conciliación ante la Procuraduría, Judicial en lo Administrativo, correspondiéndole a la Procuraduría 201, el día 7 de octubre de 2021, con radicado 37.572. El día de la audiencia celebrada el 14 de diciembre de 2021, se declaró fallida ante la imposibilidad de llegar a un acuerdo, ante la falta de ánimo conciliatorio por parte de la convocante y expidió la referida acta.”

2. CONSIDERACIONES DE LA SALA

2.1. Competencia y procedencia

Conforme al artículo 153 del CPACA, este Tribunal es competente para resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante.

Además, es procedente, por cuanto el auto objeto de recurso es apelable, en virtud a lo dispuesto por el artículo 243-1 ibídem, modificado por el artículo 62 de la Ley 2080 de 2021.

2.2. Problema jurídico

De acuerdo a lo hasta aquí expuesto, la Sala se ocupará de analizar si en este caso se configuró el fenómeno jurídico de la caducidad.

2.3. Análisis de la Sala

2.3.1. Caducidad

El medio de control que nos ocupa, es el de nulidad y restablecimiento del derecho, por tanto, en relación con la oportunidad para la presentación de la demanda, el literal d) del numeral 2 del artículo 164 del CPACA, indica:

“Artículo 164. Oportunidad para presentar la demanda. La demanda deberá ser presentada.

(...)

2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad:

(...)

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

(...)”.

Así, la norma en cita prevé que la acción de nulidad y restablecimiento del derecho caducará al cabo de los 4 meses siguientes de la notificación, publicación, ejecución o comunicación del acto particular.

Ahora bien, con respecto al fenómeno jurídico de la caducidad, la Corte Constitucional ha precisado lo siguiente:

“La caducidad es una institución jurídico procesal a través del cual, 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 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.”

Recopilando lo anterior, el Consejo de Estado, en providencia del 08 de junio de 2016, dentro del proceso bajo el radicado 68001-23-33-000-2014-00088-01(54067), M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa, precisó:

“La caducidad de la acción como fenómeno jurídico implica la imposibilidad de formular ante la jurisdicción unas determinadas pretensiones habida cuenta de que ha transcurrido el término que perentoriamente ha señalado la ley para ejercitar la correspondiente acción.

La seguridad jurídica y la paz social son las razones que fundamentalmente justifican el que el legislador limite desde el punto de vista temporal la posibilidad de aducir ante el juez unas concretas pretensiones y por ello se dice que la caducidad protege intereses de orden general.

Los términos para que opere la caducidad están siempre señalados en la ley y las normas que los contienen son de orden público, razones por las cuales son taxativos y las partes no pueden crear término alguno de caducidad.

La caducidad opera de pleno derecho, es decir que se estructura con el solo hecho de transcurrir el tiempo prefijado para ello, y por lo tanto el juez puede y debe decretarla aún de oficio cuando aparezca que ella ha operado.

La caducidad produce sus efectos frente a todas las personas sin que sea admisible ninguna consideración sobre determinada calidad o condición de alguno de los sujetos que interviene en la relación jurídica o que es titular del interés que se persigue proteger mediante la respectiva acción.

Finalmente la caducidad, precisamente por ser de orden público, no puede ser renunciada, no se suspende y no se interrumpe sino en los limitados casos exceptuados en la ley.”

2.3.2. Sobre la suspensión de la caducidad

El Decreto Ley 564 de 2020, por el cual se adoptaron medidas para la garantía de los derechos de los usuarios del sistema de justicia, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, sobre el asunto de este título indicó:

“ARTÍCULO 1. Suspensión de términos de prescripción y caducidad. Los términos de prescripción y de caducidad previstos en cualquier norma sustancial o procesal para ejercer derechos, acciones, medios de control o presentar demandas ante la Rama Judicial o ante los tribunales arbitrales, sean de días, meses o años, se encuentran suspendidos desde el 16 de marzo de 2020 hasta el día que el Consejo Superior de la Judicatura disponga la reanudación de los términos judiciales.

El conteo de los términos de prescripción y caducidad se reanudará a partir del día hábil siguiente a la fecha en que cese la suspensión de términos judiciales ordenada por el Consejo Superior de la Judicatura. No obstante, cuando al decretarse la suspensión de términos por dicha Corporación, el plazo que restaba para interrumpir la prescripción o hacer inoperante la caducidad era inferior a treinta (30) días, el interesado tendrá un mes contado a partir del día siguiente al levantamiento de la suspensión, para realizar oportunamente la actuación correspondiente.

(...)”

Mediante el Acuerdo PCSJA2011517 de 15 de marzo de 2020 el Consejo Superior de la Judicatura suspendió los términos judiciales en todo el país a partir del 16 y hasta el 20 de marzo de 2020, excepto en los despachos judiciales que cumplen la función de control de garantías y los despachos penales de conocimiento que tengan programadas audiencias con persona privada de la libertad, las cuales se podrán realizar virtualmente, e igualmente exceptuó el trámite de acciones de tutela.

La anterior medida se prorrogó hasta la promulgación del Acuerdo PCSJA20-11581 del 27 de junio de 2020, *“Por el cual se dictan disposiciones especiales sobre el levantamiento de términos previsto en el Acuerdo PCSJA20-11567 de 2020”*, en el cual se dispuso:

“Artículo 1. Levantamiento de la suspensión de términos judiciales. El levantamiento de términos judiciales y administrativos previsto a partir del 1º de julio de 2020 se sujeta a lo dispuesto en el Acuerdo PCSJA20-11567 de 2020 y en el presente Acuerdo.”

2.3.3. Caso concreto

Como se precisó en los antecedentes de esta providencia, la parte actora pretende la nulidad de los actos administrativos contenidos en la Resolución 1190 del 03 de mayo de 2019, que declaró vacancia, en el empleo de Auxiliar - Área Salud - Código 412 - Grado 05 desempeñado por la funcionaria Andrea Johanna Ochoa Hernández, por abandono del cargo, y el Memorando del 06 de mayo de 2019 que comunicó la vacancia del citado cargo.

Ahora, tal como lo advirtió el *a quo*, en efecto, obra prueba en el proceso que la mentada Resolución 1190 del 03 de mayo de 2019 se notificó personalmente a la aquí demandante el 08 de mayo de 2019³.

En orden a lo anterior, como este asunto se formuló a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, de conformidad con el artículo 164, numeral 2, literal d), del CPACA, la demanda debió presentarse dentro del término de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente de la notificación de los actos acusados, los cuales resulta claro que transcurrieron entre el 09 de mayo de 2019 y el 09 de septiembre siguiente.

Entonces, como la demanda finalmente se formuló el 16 de diciembre de 2021, se encuentra ampliamente superado el término legal para su presentación, luego, el medio de control se encuentra caducado. Resulta del caso advertir que la solicitud de conciliación prejudicial no tuvo la virtualidad de suspender los términos de la caducidad en razón a que se presentó el 07 de octubre de 2021 cuando los mismos habían fenecido.

La parte actora expresa disconformidad con el cómputo de la caducidad a partir de la notificación del acto que demanda, porque aduce que mediante Auto 126 del 23 de junio de 2021, la Oficina de Control Interno Disciplinario de la entidad demandada, archivó definitivamente la investigación que se adelantaba en su contra por abandono del cargo. Decisión que fue notificada 29 de junio de 2021.

Lo anterior no tiene vocación de prosperar en razón a que los actos que se demandan - Resolución 1190 de 2019 y Memorando del 06 de mayo de 2019, no

³ SAMAI, 4_EXPEDIENTEDIGITAL_EXPEDIENTE _02DEMANDA(.pdf), pág. 83.

fueron producto de alguna sanción disciplinaria, ni proferidos en virtud de la misma, sino que se profirieron como causal de retiro del servicio como se aprecia de los considerandos de la citada Resolución 1190 de 2019. Veamos:

CONSIDERANDO

Que los artículos 41 de la Ley 909 de 2004 y 2.2.11.1.1 del Decreto 1083 de 2015 establecen que el retiro del servicio se presenta como consecuencia de la declaratoria de la vacancia del empleo en el caso de abandono del mismo.

Que el artículo 2.2.11.1.9 de la misma norma señala que el abandono del cargo se produce cuando un empleado público, sin justa causa, no reasume sus funciones al vencimiento de una licencia, permiso, vacaciones, comisión; deje de concurrir al trabajo por tres (3) días consecutivos; no concurre al trabajo antes de serle concedida autorización para separarse del servicio; o se abstenga de prestar el servicio antes de que asuma el cargo quien ha de remplazarlo.

Que la señora Andrea Johanna Ochoa Hernández, identificada con C.C. 38.143.891 gozaba de incapacidad expedida por su EPS, la cual finiquito el día 04 de febrero de 2019.

Que a partir del 05 de febrero de 2019 la señora Andrea Johanna Ochoa Hernández no se ha presentado a laborar ni ha presentado incapacidad que justifique su inasistencia.

Que la funcionaria Andrea Johanna Ochoa Hernández fue vinculada a la entidad en el cargo de Auxiliar Área Salud, Código 412, Grado 05, con nombramiento de carácter supernumerario.

Que conforme lo ha reconocido el Consejo de Estado, el retiro definitivo del servicio puede producirse por la declaratoria de vacancia del empleo por abandono del cargo, sin que se requiera de la aplicación de un procedimiento disciplinario previo, en cuanto que el primero constituye una herramienta de la cual puede disponer la administración para a su vez designar el reemplazo del servidor que de manera injustificada ha dejado su cargo, y así evitar traumatismos en la prestación del servicio. Basta que se presenten los hechos configurativos del abandono para presumir su ocurrencia.

Que, en consecuencia, se considera procedente declarar la vacancia del empleo del cual es titular la señora Andrea Johanna Ochoa Hernández en el Hospital Federico Lleras Acosta de Ibagué E.S.E.

Sobre el abandono del cargo como causal de retiro del servicio y sanción disciplinaria que se deriva de la misma situación fáctica, el Consejo de Estado⁴ ha indicado:

“Así pues, se tiene como característica esencial del abandono que sea injustificado, vale decir, que no exista una razón suficiente para comprobar la inasistencia. Esta causal tiene un efecto bifronte: como causal autónoma administrativa de retiro del servicio para los empleados de carrera y de libre nombramiento y remoción, de periodo y en general para servidores públicos y como falta disciplinaria, para los mismos sujetos pasivos, calificada como gravísima. (...) Dado su doble efecto, el retiro del servicio por abandono del empleo como causal autónoma, no excluye ni hace inviable el proceso disciplinario, antes bien, la autoridad competente debe iniciarlo a fin de que dentro de éste último, se establezca la responsabilidad disciplinaria del servidor, en tanto que la conducta de abandono injustificado del cargo, función o servicio ha sido consagrada no sólo en el actual Código Disciplinario Único (Ley 734 de 2002, artículo 48 numeral 55), sino en el anterior (Ley 200 de 1995 numeral 8 del artículo 25) como una falta gravísima. Ahora bien, tanto el abandono de cargo como causal autónoma y como falta disciplinaria, tienen naturaleza eminentemente administrativa. En el primer evento no tiene un

⁴ Proceso con radicado 05001-23-31- 000-2004- 05065- 01(1593-12)

procedimiento específico, pero sí es claro que la autoridad competente se encuentra en la obligación de respetar las garantías inherentes al debido proceso. Como falta gravísima, debe adelantarse un proceso disciplinario, con las debidas garantías procesales, entendiéndose por ellas, el respeto por el debido proceso, el derecho de defensa, el principio de contradicción, etc.”

Por lo tanto, establecido que el retiro del servicio por abandono del empleo se tuvo en cuenta en los actos acusados como causal autónoma, se itera, el término de caducidad en este asunto no es otro que el establecido a partir de la notificación de los actos que se acusan, por medio de los cuales se declaró la vacancia del empleo que ejercía la actora por abandono injustificado del cargo.

En consecuencia, se confirmará el auto proferido el 11 de febrero de 2022 por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Ibagué, a través del cual se rechazó la demanda por caducidad.

2.4. Otras consideraciones

Advierte la Sala que, dada la situación actual de emergencia sanitaria generada por el COVID-19 la presente providencia será estudiada y aprobada mediante la utilización de medios electrónicos, en cumplimiento a las directrices del Gobierno Nacional y del Consejo Superior de la Judicatura -distanciamiento social aislamiento, trabajo en casa, uso de medios electrónicos-, para evitar la propagación de los efectos adversos de este virus.

En mérito de lo expuesto, el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO del TOLIMA,

RESUELVE:

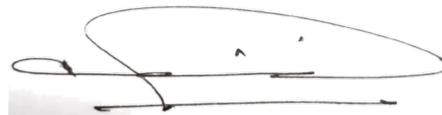
PRIMERO: Confirmar el auto proferido el 11 de febrero de 2022 por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Ibagué, a través del cual se rechazó la demanda por caducidad.

SEGUNDO: Ejecutoriada esta providencia, comuníquese al Juzgado de Origen para lo de su competencia.

Notifíquese y cúmplase

La anterior providencia fue discutida y aprobada en Sala a través del uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

Los magistrados,



CARLOS ARTURO MENDIETA RODRÍGUEZ

JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA
(Ausente con incapacidad)



LUIS EDUARDO COLLAZOS OLAYA