

Cartagena de Indias, D.T. y C, quince (15) de octubre de dos mil veintiuno (2021).

I- IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, RADICACIÓN Y PARTES INTERVINIENTES

Medio de control	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Radicado	13-001-33-33-006-2020-00190-01
Demandante	JOSÉ ANDRÉS MARTÍNEZ GONZÁLEZ
Demandado	E.S.E CENTRO DE SALUD CON CAMA DE SAN JACINTO DEL CAUCA- BOLÍVAR
Tema	Modifica el auto que declara la caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho por no presentar la demanda en el término previsto por la ley.
Magistrado Ponente	MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ

II-. PRONUNCIAMIENTO

Avocado el conocimiento del asunto de la referencia, observa esta Sala, que se encuentra pendiente de resolver el recurso de apelación presentado por el apoderado de la parte demandada, contra el auto del veintiséis (26) de marzo de 2021 por medio del cual el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Cartagena rechazó la demanda, por haber operado la caducidad del medio de control.

III.- ANTECEDENTES

3.1. Auto apelado¹

Por medio de auto del 26 de marzo de 2021, el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Cartagena, decidió declarar la caducidad del medio de control en referencia, argumentando que, si bien en la demanda se solicitaba la nulidad de un acto administrativo ficto o presunto, generado por la no contestación de solicitud radicada el día 10 de agosto de 2020 ante la ESE CENTRO DE SALUD CON CAMA, lo cierto es que, con anterioridad a esa pretensión, ya la entidad accionada se había pronunciado sobre los derechos reclamados, mediante Oficio No. 040 de 2020 puesto en conocimiento del actor el 10 de julio de 2020.

Expuso que, en dicho documento, la ESE CENTRO DE SALUD CON CAMA DE SAN JACINTO DEL CAUCA- BOLÍVAR se pronunció sobre el reconocimiento del tiempo laborado y prestaciones sociales del demandante, denegando las mismas; en consecuencia, este era el acto que debía ser demandado, aun

¹ Archivo 04Auto rechaza

13-001-33-33-006-2020-00190-01

cuando se hubieren realizado posteriores solicitudes similares para lograr el pronunciamiento deseado por el actor, en favor de su pretensión.

En ese orden de ideas, sostuvo, que el término de caducidad debía contabilizarse a partir del día siguiente a la notificación del acto administrativo -por el cual la entidad demandada le negó el pago de la liquidación definitiva de prestaciones sociales, -, esto es, el 11 de julio de 2020, de acuerdo con los documentos aportados. Por tanto, el término de 4 meses con el que se contaba para cuestionar el acto en sede judicial, corría desde el 11 de julio de 2020 hasta el 11 de noviembre de 2020, lo que quiere decir que, en principio, al presentar la demanda el 4 de diciembre de 2020, ya la acción se encontraba caduca siguiendo lo que reza el artículo 164, numeral 2, literal d) del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Agregó que, en el proceso no se encontró documento que acreditara el agotamiento del requisito de procedibilidad de conciliación extrajudicial, ni tampoco ello fue mencionado en el contenido de la demanda, por tanto, no podía entenderse que existió suspensión del término de caducidad de la acción.

3.2. Fundamentos del recurso de apelación².

El apoderado de la parte demandada, interpuso recurso de apelación contra la decisión anterior, argumentando lo siguiente:

El término de caducidad no puede contabilizarse desde el 11 de julio de 2020 teniendo en cuenta que hubo una decisión posterior, emitida por la E.S.E CENTRO DE SALUD CON CAMA DE SAN JACINTO DEL CAUCA- BOLIVAR contenida en el oficio No. 056 de fecha 4 de agosto de 2020, mediante la cual entregó al demandante una copia de una nueva liquidación definitiva de prestaciones sociales, salarios adeudados y eventos adicionales, en la que incluyó la bonificación por servicios prestados y la prima de vacaciones. Que, en esa liquidación se hizo ajustes que no contenía la primera liquidación elaborada por la E.S.E CENTRO DE SALUD CON CAMA DE SAN JACINTO DEL CAUCA- BOLIVAR, quedando así por el valor de \$22.238.634 M/CTE, los cuales fueron aceptados por el actor mediante Oficio de fecha 10 de agosto de 2020. Explicó, que lo que discutía en este caso, ya no era el valor de la liquidación definitiva de prestaciones sociales y salarios adeudados, sino el pago de dicha acreencia por parte de la E.S.E. CENTRO DE SALUD CON CAMA DE SAN JACINTO DEL CAUCA BOLIVAR. Ello, teniendo en cuenta que dicha entidad no había expedido la resolución que ordena el pago de la liquidación.

² Archivo 06Escrito de impugnación



13-001-33-33-006-2020-00190-01

Sostuvo, que el señor JOSÉ MARTÍNEZ, mediante solicitud radicada el 10 de agosto de 2020 pidió la expedición del acto administrativo que ordenara el pago de la suma \$22.238.634 M/CTE, ya reconocida, con disponibilidad presupuestal correspondiente; adicionalmente, solicitó el pago de su seguridad social correspondiente a los meses de mayo de 2018 y mayo de 2019. Que, frente a esto, la institución demandada ha guardado silencio, pues la Gerente de la ESE CENTRO DE SALUD CON CAMA DE SAN JACINTO DEL CAUCA BOLIVAR no ha ordenado el pago de la liquidación laboral y no ha realizado ningún abono a la deuda, pese a que se aceptó la suma ya mencionada, y tampoco ha pagado la seguridad social dejada de cotizar, generándose con ello un acto administrativo ficto, del cual se demanda su nulidad.

IV. CONSIDERACIONES

4.1. Control de legalidad

Tramitada la segunda instancia y dado que, no se observa causal de nulidad, impedimento o irregularidad que pueda invalidar lo actuado, se procede a decidir si efectivamente ha operado la caducidad en la acción objeto de estudio.

4.2. Competencia

El Tribunal es competente para conocer en segunda instancia de la presente demanda, conforme lo establece el artículo 153 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, por tratarse de un auto susceptible de apelación proferido por el Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Cartagena.

4.3. Problema jurídico:

La Sala se centrará en el estudio de los argumentos expuestos por la parte recurrente, así:

¿El Oficio sin fecha No. 040 constituye un verdadero acto administrativo que pueda ser susceptible de apelación – en cuanto se refiere a las prestaciones sociales definitivas del actor?

¿Ha operado la caducidad del presente medio de control?

4.4. Tesis de la Sala

Esta Sala considera que el Oficio sin fecha No. 040 no es un verdadero acto administrativo definitivo que pueda ser demandado ante esta Jurisdicción, en la medida en que el mismo no resuelve de fondo la petición del accionante relacionada con el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales; solo

13-001-33-33-006-2020-00190-01

resuelve de fondo la petición sobre el reconocimiento y pago de la sanción moratoria.

Bajo ese entendido, solo puede declarar la caducidad del medio de control frente a la pretensión de sanción moratoria, no resultando de esa manera para las pretensiones de reconocimiento y pago de las prestaciones sociales toda vez que, el verdadero acto administrativo atacado es de carácter ficto y el mismo puede ser demandado en cualquier tiempo, puesto que no tiene término de caducidad.

En virtud de lo anterior, se modificará la decisión de primera instancia para rechazar la demanda solo en lo referente a la pretensión de sanción moratoria.

4.5 Marco normativo y jurisprudencial

4.5.1 Caducidad de la acción:

La caducidad es el fenómeno procesal en virtud del cual, por el sólo transcurso del tiempo, sin que se haya hecho uso de la acción judicial, se pierde la posibilidad de demandar en la vía jurisdiccional. En ese sentido, debe entenderse que, la caducidad, como presupuesto para interponer la acción, obedece a la necesidad que tiene el Estado de estabilizar las situaciones jurídicas y, en ese sentido, ésta juega un papel trascendente en la medida que tiene como finalidad cerrar toda posibilidad al respectivo debate jurisdiccional.

La Sección Tercera del Consejo de Estado, ha expuesto sobre el tema:

“La caducidad de la acción contenciosa administrativa como instituto procesal tiene fundamento y sustento en el artículo 228 de la Constitución Política. Con base en el sustrato constitucional se determina la aplicación de los términos procesales en el ordenamiento jurídico, buscando ante todo la protección material de los derechos y la resolución definitiva de los conflictos que surgen a diario en el complejo tejido social, garantizando el derecho de acceso a la administración de justicia dentro de los límites de su ejercicio razonable y proporcional.

Conforme a la estructuración conceptual de nuestra legislación, la figura de la caducidad de la acción es de estricto orden público y de obligatorio cumplimiento, innegociable e irrenunciable en cuanto implica el reconocimiento normativo de un término habilitador para el ejercicio de ciertas acciones judiciales. En esta perspectiva el legislador ha considerado que la no materialización del término límite establecido para la correspondiente caducidad constituye otro de los presupuestos para el debido ejercicio de las acciones contencioso administrativas que estuvieren condicionadas para estos efectos por el elemento temporal.

Desde este punto de vista, la caducidad se institucionaliza como un concepto temporal, perentorio y preclusivo de orden, estabilidad, interés general y seguridad



13-001-33-33-006-2020-00190-01

jurídica para los asociados y la administración desde la perspectiva procesal, generando certidumbre y materializando el ejercicio razonable y proporcional que toda persona tiene para hacer valer sus derechos ante las autoridades judiciales. En este sentido, las consecuencias del acaecimiento del elemento temporal que es manifiesto en toda caducidad implica la pérdida de oportunidad para reclamar por la vía judicial los derechos que se consideren vulnerados por causa de la actividad de la administración pública”.³

En lo referente a la caducidad del medio de control ejecutivo, el artículo 164 del C.P.A.C.A, dispone que:

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

(...)

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

(...)

k) Cuando se pretenda la ejecución con títulos derivados del contrato, de decisiones judiciales proferidas por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en cualquier materia y de laudos arbitrales contractuales estatales, el término para solicitar su ejecución será de cinco (5) años contados a partir de la exigibilidad de la obligación en ellos contenida.”

Ahora bien, no debe perderse de vista que en el presente asunto se está realizando el cobro de cánones que corresponden a los años 2009, 2010, 2011 y 2012, que se hicieron exigibles antes de la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011⁴ (2 de julio de 2012); por ello, es necesario hacer alusión al Decreto 01 de 1984⁵, antiguo Código Contencioso Administrativo que, en su artículo 136 establece lo siguiente:

“ARTÍCULO 136. Modificado por el art. 23, Decreto Nacional 2304 de 1989, Modificado por el art. 44, Ley 446 de 1998 Caducidad de las acciones.

1. En cualquier tiempo, cuando:

d) Se dirija contra actos producto del silencio administrativo;

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

c) Cuando se pretenda la nulidad o la nulidad y restablecimiento del derecho de los actos previos a la celebración del contrato, el término será de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente a su comunicación, notificación, ejecución o publicación, según el caso;”.

³ Consejo De Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. C.P: Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Bogotá D.C., diecisiete (17) de septiembre de dos mil trece (2013). Radicación número: 25000-23-26-000-2012-00537-01 (45092)

⁴ ARTÍCULO 308. Régimen de transición y vigencia. El presente Código comenzará a regir el dos (2) de julio del año 2012

⁵ Artículo 40 de la ley 153 de 1887, que establece que, las leyes concernientes a la sustentación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento que deban empezar a regir, pero los términos que hubieren empezado a correr, y las actuaciones y diligencias que ya se estuviesen iniciadas, se regirán por la ley vigente al tiempo de su iniciación.

13-001-33-33-006-2020-00190-01

Ahora, si bien es cierto que la norma anterior hace referencia únicamente a la caducidad de los procesos ejecutivos derivados de sentencias judiciales, lo cierto es que el Consejo de Estado interpretó el artículo 44 de la Ley 446 de 1998, con fundamento en la figura de la analogía consagrada en el artículo 8 de la Ley 153 de 1887. En ese sentido explicó que, a pesar de que la Ley 446 de 1998 no señaló el término de caducidad respecto de los procesos ejecutivos contractuales, lo cierto es que, como el artículo 44 ibídem previó el término de 5 años para las acciones ejecutivas derivadas de providencias judiciales, dicha disposición resulta aplicable a los títulos ejecutivos contractuales.

Atendiendo a la norma transcrita, las personas que pretenda ejercitar la el medio de control de reparación directa deberían presentar la demanda dentro de los 5 años siguientes exigibilidad del respectivo derecho.

4.6. Caso Concreto:

En el caso bajo estudio, se demanda la nulidad del acto administrativo ficto o presunto, generado en virtud de la no contestación de solicitud radicada el día 10 de agosto de 2020 ante la ESE CENTRO DE SALUD CON CAMA DE SAN JACINTO DEL CAUCA- BOLIVAR. Lo anterior, con la finalidad de que se ordene a dicha entidad que reconozca y pague al señor JOSÉ ANDRÉS MARTÍNEZ, la suma de \$22.238.634 M/CTE, por concepto de liquidación definitiva de prestaciones sociales, salarios y eventos adicionales, con el respectivo reajuste monetario.

El A-quo, mediante auto del 26 de marzo de 2021, resolvió rechazar la demanda, argumentando que en el presente asunto existe caducidad del medio de control, toda vez que ya la entidad accionada se había pronunciado sobre el reconocimiento de las prestaciones del actor, mediante Oficio No. 040 de 2020, y por ende, ese era el acto que se debía demandar, en caso de estar en desacuerdo con la liquidación en el realizada.

Por su parte, el apoderado del actor, manifiesta que no puede demandar el Oficio No. 040 de 2020, puesto que con posterioridad a este se generaron más pronunciamientos de la entidad accionada; además, el actor no está en desacuerdo con la decisión adoptada por la administración, lo que pretende es que le pague el valor de esa liquidación, tasada en \$22.238.634, y para ello, la entidad debe expedir una resolución ordenando el pago, pues lo único que entregó al interesado fue una liquidación, y el acto administrativo no se ha expedido.

13-001-33-33-006-2020-00190-01

Frente a este panorama, procede este Tribunal a verificar las pruebas del proceso, a efectos de determinar si ha operado o no la caducidad de este medio de control o no.

Advierte esta Corporación que, mediante Resolución No. LCB – 20180510-01 del 10 de mayo de 2018, fue nombrado el señor JOSÉ ANDRÉS MARTÍNEZ GONZÁLEZ, como médico en cumplimiento del servicio social obligatorio, en la ESE CENTRO DE SALUD CON CAMA DE SAN JACINTO DEL CAUCA- BOLIVAR, por el término de 1 año⁶. En esa misma fecha el actor tomó posesión del cargo⁷, por lo que puede concluirse que este se desempeñó en el mismo hasta el 10 de mayo de 2019⁸.

El **10 de mayo de 2019**⁹, el señor JOSÉ ANDRÉS MARTÍNEZ GONZÁLEZ, elevó un derecho de petición ante la ESE CENTRO DE SALUD CON CAMA DE SAN JACINTO DEL CAUCA- BOLIVAR solicitando el pago de unas remisiones y horas extras. Luego, el **27 de septiembre de 2019**¹⁰ el actor solicitó el pago de su liquidación definitiva de prestaciones sociales, salarios adeudados, horas extras, remisiones y seguridad social; ante la falta de respuesta de la entidad, el peticionario interpuso acción de tutela que fue resuelta a su favor.

Con petición del 24 de enero de 2020¹¹, el actor volvió a reiterar la solicitud anterior, adicionando la solicitud de sanción moratoria.

Mediante **Oficio sin fecha No. 040**¹², la Gerente de la ESE CENTRO DE SALUD CON CAMA DE SAN JACINTO DEL CAUCA- BOLIVAR manifiesta que da respuesta a la petición del accionante, presentada “el 27 de enero de 2019” exponiendo lo siguiente: (i) se le informaba que se había realizado liquidación definitiva de prestaciones sociales de acuerdo a la ley, (ii) que en ella se reconocían las remisiones y horas extras en la liquidación, tal y como se veía en la liquidación anexa; (iii) que la seguridad social se había pagado a las respectivas entidades; **(iv) que no era viable reconocer sanción moratoria ni indexación**, (v) insistió al accionante en recurrir a los métodos alternativos de solución de conflictos, como la conciliación para llegar a acuerdos. En el oficio no ordenó reconocimiento y pago de ninguna acreencia laboral. Tampoco existe constancia de notificación del acto.

⁶ Folio 6 archivo 02Pruebas

⁷ Folio 3 archivo 02Pruebas

⁸ Folio 7 archivo 02Pruebas

⁹ Folio 8 archivo 02Pruebas

¹⁰ Folio 14-16 archivo 02Pruebas

¹¹ Folio 21-25 archivo 02Pruebas

¹² Folio 55-57 archivo 02Pruebas

13-001-33-33-006-2020-00190-01

Con escrito fechado el **10 de julio de 2020**¹³, el accionante solicita a la ESE que expidiera la correspondiente resolución reconociendo el monto de las prestaciones sociales y ordenando el pago de las mismas. Adicionalmente, el actor elevó una propuesta de conciliación a la entidad manifestando no estar de acuerdo con la liquidación, puesto que le faltaba el reconocimiento de la prima de vacaciones y la bonificación por servicios, además propuso una forma de pago por cuotas.

Mediante **Oficio sin fecha No. 056**¹⁴, la entidad accionada le indica al accionante la situación económica de la ESE, manifestando que se realizará un acuerdo de pago con el mismo para cancelar las acreencias; además, le solicita que presente una liquidación privada de las acreencias y le pone de presente una liquidación de sus prestaciones definitivas realizada por la entidad y le solicita que manifieste sus inconformidades frente a esta última dentro del término prudente, a fin de que el área financiera las corrobore.

En respuesta a lo anterior, la parte actora elevó un escrito el **10 de agosto de 2020**¹⁵, en el que acepta el capital neto liquidado por la ESE y propone una forma de pago por cuotas, y solicita, nuevamente, que se expida el correspondiente acto administrativo reconocimiento las prestaciones sociales y demás.

Teniendo en cuenta lo anterior, considera esta Judicatura que en el presente caso aún no se ha expedido, de manera expresa un acto administrativo que resuelva de fondo la petición del actor ya sea negándole el derecho o reconociéndoselo en forma expresa; lo anterior, teniendo en cuenta que los 2 pronunciamientos hechos por la ESE CENTRO DE SALUD CON CAMA DE SAN JACINTO DEL CAUCA- BOLIVAR, son meros actos de trámites internos para el reconocimiento de las prestaciones sociales definitivas del señor JOSÉ ANDRÉS MARTÍNEZ GONZÁLEZ.

En ese sentido, se observa que el **Oficio sin fecha No. 040**¹⁶, lo que hace es indicar que ya la ESE ha realizado una liquidación financiera de las acreencias del actor, pero ese no es el acto de reconocimiento de las acreencias pues en el mismo no se determina una suma a pagar ni se liquidan las prestaciones a reconocer; adicionalmente, ese acto no niega la el derecho a la liquidación. En el único aspecto que debe entenderse que dicha comunicación es un acto administrativo, es en lo relacionado con la negativa frente al reconocimiento

¹³ Folio 58 archivo 02Pruebas

¹⁴ Folio 67-75 archivo 02Pruebas

¹⁵ Folio 62-63 archivo 02Pruebas

¹⁶ Folio 55-57

13-001-33-33-006-2020-00190-01

de la indexación y de la sanción moratoria, lo cual sí se hace de manera expresa.

En lo que se refiere al **Oficio sin fecha No. 056**, se tiene que dicho acto también lo que hace es poner en conocimiento del actor una liquidación interna de la entidad, para efectos de su aprobación o la presentación de inconformidades por parte de este.

Bajo ese entendido, considera este Tribunal que la petición de reconocimiento y pago de las prestaciones sociales definitivas del actor no fue resuelta en los oficios antes mencionados, en la medida en que la administración no expidió el acto de reconocimiento de las acreencias mencionadas, para efectos de que el actor la demandara en caso de estar en desacuerdo con la misma; y tampoco negó el derecho a las prestaciones sociales (como lo entendió la juez de primera instancia); por el contrario, solo se limitó a adelantar el trámite para el reconocimiento de las mismas, y a comunicarle al actor los resultados de su gestión; pero nunca se pronunció de fondo, expidiendo el acto respectivo.

Así las cosas, el anterior análisis lleva a concluir que efectivamente en el caso de marras existe un acto administrativo ficto, frente al cual no ha operado la caducidad de la acción, como quiera que el mismo es susceptible de ser demandado ante esta Jurisdicción en cualquier tiempo (artículo 164 del CPACA).

Ahora bien, como quiera que en la demanda se solicita el reconocimiento y pago de la sanción moratoria por pago tardío de las prestaciones sociales y por pago tardío de las cesantías, y frente a ello, el **Oficio sin fecha No. 040** sí se pronunció negando la posibilidad de reconocimiento del mismo, entonces debe concluirse que frente a esa pretensión sí puede contabilizarse el término de caducidad, toda vez que existe un acto expreso que resuelve la solicitud del actor. Así las cosas, se tiene que el **Oficio sin fecha No. 040** no tiene fecha de expedición ni notificación al interesado, sin embargo, de la comunicación suscrita por este último el 10 de julio de 2020, se desprende que tenía conocimiento de la información contenida en el oficio mencionado, por lo que a partir de esa fecha debe contarse la caducidad. En ese sentido, encuentra esta Judicatura que el plazo para demandar por la sanción moratoria en comento iba hasta el 10 de noviembre de 2020 y la demanda se presentó ante esta Jurisdicción el 4 de diciembre de 2020¹⁷.

¹⁷ Archivo 03Acta de Reparto



13-001-33-33-006-2020-00190-01

En ese orden de ideas, se MODIFICARÁ el auto de primera instancia para, en su lugar, disponer el rechazo parcialmente la demanda, solo frente a la pretensión referente al reconocimiento de la sanción moratoria por pago tardío de las prestaciones sociales y cesantías; en cuanto a las otras pretensiones, se ordenará dar continuidad al proceso.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Bolívar,

RESUELVE:

PRIMERO: MODIFICAR el auto de fecha veintiséis (26) de marzo de dos mil veintiuno (2021), proferido por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Cartagena, el cual quedará a así:

“Primero. RECHAZAR parcialmente la demanda, solo frente a la pretensión referente al reconocimiento de la sanción moratoria por pago tardío de las prestaciones sociales y cesantías”.

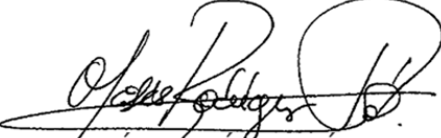
SEGUNDO: Ejecutoriada esta providencia, **DEVUÉLVASE** el proceso al juzgado de origen, para que proceda con el estudio de admisión de la demanda con las pretensiones sobrevivientes, y expida la decisión.

TERCERO: DÉJESE las constancias que correspondan en el sistema de radicación judicial.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

El proyecto de esta providencia fue estudiado y aprobado según consta en el acta No. 042 de la fecha

LOS MAGISTRADOS


MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ


EDGAR ALEXI VASQUEZ CONTRERAS


JEAN PAUL VÁSQUEZ GÓMEZ