

ACCIÓN DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - Término de caducidad / DERECHOS LABORALES - Prescripción / ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIA JUDICIAL - Providencias cuestionadas incurrieron en defecto fáctico / DEFECTO FACTICO - Jueces incurrieron en vía de hecho por no analizar en debida forma la naturaleza de los actos administrativos demandados

Este fenómeno jurídico está fundamentado en la necesidad de señalar un plazo objetivo, sin considerar situaciones personales; es invariable para que aquella persona que considere que un acto administrativo vulnera su derecho, independientemente si ésta opta por demandar o no; y no puede ser objeto de renuncia por la Administración, pues obra independientemente y aún contra voluntad del beneficiario de la acción... la acción de nulidad y restablecimiento tiene un término de caducidad de cuatro meses contados a partir de la publicación, notificación, comunicación o ejecución del acto que resulta lesivo a los intereses de la persona afectada... una vez causado el derecho, se cuenta con lapso de tres años para reclamarlo inicialmente ante la administración y posteriormente en sede judicial; el sólo hecho de reclamar ante la administración, interrumpe la prescripción por un tiempo igual... estima la Sala que las autoridades judiciales accionadas al efectuar el análisis de caducidad de la acción a partir del oficio de 3 de marzo de 2010 desconocieron que el oficio de 20 de agosto de 2010 también podía ser objeto de control judicial respecto de los periodos reclamados y causados a la fecha de la terminación del vínculo que tuvo el demandante con la administración, pues variaba en cada petición y esta última respuesta aunque no se encontraba suficientemente argumentada si definía una situación jurídica el actor y en consecuencia podía ser estudiada su legalidad por el juez contencioso administrativo. De esta manera, el juzgado y el tribunal accionados debían tener en cuenta que el término de caducidad de la acción debía haberse contado a partir de la notificación o comunicación del oficio de 20 de agosto de 2010, teniendo en cuenta además que el termino se interrumpió el 27 de agosto de 2010 con la presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial elevada ante la Procuraduría 47 Judicial II para asuntos administrativos, la cual se declaró fallida el 15 de octubre de 2010. Por estas razones, se concluye que el Juzgado Quinto Administrativo de Valledupar y el Tribunal Administrativo del Cesar en las sentencias de 23 de enero y 16 de julio de 2015, respectivamente no valoraron correctamente las circunstancias que dieron origen a la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho promovida por el actor para examinar y contabilizar el término de caducidad de la acción. En este orden de ideas, estima la Sala que el Juzgado Quinto Administrativo de Valledupar y el Tribunal Administrativo del Cesar al expedir las sentencias acusadas incurrieron en vía de hecho por defecto fáctico, al declarar las excepciones de inepta demanda y caducidad de la acción e inhibirse para resolver de fondo el asunto, sin analizar en debida forma la naturaleza de los actos administrativos demandados, impidiéndole al actor obtener un pronunciamiento de definitivo respecto de los derechos reclamados.

FUENTE FORMAL: CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTICULO 136 NUMERAL 2 / LEY 446 DE 1998 - ARTICULO 44 / DECRETO 1848 DE 1969 - ARTICULO 102

NOTA DE RELATORIA: sobre los requisitos generales de procedencia y las causales especiales de procedibilidad de la acción de tutela contra providencia judicial, ver la sentencia C-590 de 2005 de la Corte Constitucional. En el mismo sentido, la Sala Plena de esta Corporación admitió la procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencia judicial cuando la misma vulnera derechos fundamentales, al respecto consultar sentencia del 31 de julio de 2012, exp.

11001-03-15-000-2009-01328-01(AC), MP. María Elizabeth García González. Así mismo, la Sala Plena aceptó que la acción de tutela es procedente para cuestionar providencias judiciales dictadas por el Consejo de Estado, pues, de conformidad con el artículo 86 de la Constitución Política, tal mecanismo puede ser ejercido contra cualquier autoridad pública, sobre el particular ver sentencia de unificación del 5 de agosto de 2014, exp. 11001-03-15-000-2012-02201-01(IJ), M.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez. En relación con el fenómeno de caducidad, como elemento a tener en cuenta por el juez a la hora de estudiar la procedibilidad de la acción y admisibilidad de la demanda, ver la sentencia de 26 de marzo de 2009, exp. 08001-23-31-000-2003-02500-01, M.P. Gerardo Arenas Monsalve y la sentencia de 6 de agosto de 2009, exp. 25000-23-25-2005-03749-01, M.P. Víctor Hernando Alvarado Ardila, ambas de esta Corporación.

Sobre la diferencia entre caducidad y prescripción, consultar la sentencia de 4 de septiembre de 2008, exp. 13001-23-31-000-1999-06585-01, M.P. Luis Rafael Vergara Quintero, de esta Corporación y la sentencia C-227 de 2009, M.P. Luis Alberto Vargas Silva, de la Corte Constitucional.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION SEGUNDA

SUBSECCION B

Consejero ponente: GERARDO ARENAS MONSALVE

Bogotá, D.C., veinticinco (25) de febrero de dos mil dieciséis (2016)

Radicación número: 11001-03-15-000-2016-00059-00(AC)

Actor: LEODAN ANTONIO PARADA VASQUEZ

Demandado: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CESAR Y OTRO

Decide la Sala la solicitud de tutela presentada por el señor Leodan Antonio Parada Vásquez, en contra el Juzgado Quinto Administrativo de Valledupar y el Tribunal Administrativo del Cesar.

ANTECEDENTES

La solicitud y las pretensiones

El señor Leodan Antonio Parada Vásquez a través de apoderado, en ejercicio de la acción de tutela solicitó que se protegieran sus derechos fundamentales al debido proceso, trabajo, seguridad social, igualdad, acceso a la administración de justicia, y respeto por los principios de prevalencia del derecho sustancial e irrenunciabilidad

de los derechos laborales ciertos e indiscutibles que estimó lesionados por el Juzgado Quinto Administrativo de Valledupar y el Tribunal Administrativo del Cesar al expedir las sentencias de 23 de enero y 16 de julio de 2015, respectivamente, que resolvieron el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho por él instaurado contra el Hospital Eduardo Arredondo Daza E.S.E. y la Cooperativa de Trabajo Asociado de Prestación de Servicios Integrales “COOPRESER CTA”.

El apoderado del accionante en amparo de los derechos fundamentales al debido proceso, trabajo, seguridad social, igualdad y acceso a la administración de justicia, de su representado, solicita que: I) se dejen sin efecto las sentencias de 23 de enero y 16 de julio de 2015 proferidas por el Juzgado Quinto Administrativo de Valledupar y el Tribunal Administrativo del Cesar, respectivamente; II) se ordene al Tribunal accionado que emita una nueva providencia analizando adecuadamente el material probatorio allegado al proceso ordinario, con el fin de declarar la existencia del contrato realidad entre el accionante y la ESE Hospital Eduardo Arredondo Daza, y ordene el pago de las prestaciones sociales causadas.

Los hechos y consideraciones del actor.

El apoderado del accionante, expuso como hechos relevantes para atacar la providencia cuestionada los siguientes (fls 1 - 8):

Indica que el señor Leodan Antonio Parada Vásquez laboró para la ESE Hospital Eduardo Arredondo Daza de Valledupar desde el 5 de diciembre de 1999 hasta el 21 de abril de 2010 a través de la Cooperativa de Trabajo Asociado de Prestación de Servicios Integrales “COOPRESER CTA”, entidad que fungía como intermediario y suministraba el personal médico asistencial al referido hospital, bajo la figura jurídica de trabajador asociado.

Afirma que el accionante prestó sus servicios a la ESE Hospital Eduardo Arredondo Daza de Valledupar de manera personal, directa, continua, ininterrumpida y bajo la subordinación de sus directivos, sin que dicha entidad le cancelara suma alguna por concepto de cesantías, auxilio de cesantías y aportes a la seguridad social que le correspondían.

Relata que el señor Parada Vásquez presentó sendos derechos de petición el 2 de marzo y 17 de agosto de 2010 ante el Gerente del Hospital Eduardo Arredondo

Daza, solicitando el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales que le corresponden como consecuencia de la relación laboral de hecho existente con la entidad, sin embargo tales pedimentos fueron resueltos de manera negativa por el Gerente del mencionado hospital el 3 de marzo y 20 de agosto de 2010, respectivamente.

Expresa que formuló demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, cuyo conocimiento correspondió al Juzgado Quinto Administrativo de Valledupar, que mediante sentencia de 23 de enero de 2015 declaró probada de oficio la excepción de inepta demanda respecto del oficio de 20 de agosto de 2010 al considerar que dicho acto no resolvía la situación jurídica del demandante y adicionalmente declaró probada la excepción de caducidad de la acción propuesta por la parte demandante en relación con el oficio de 3 de marzo de 2010 al estimar que la demanda se había presentado por fuera de término, por estas circunstancias resolvió inhibirse para pronunciarse de fondo sobre las pretensiones de la demanda.

Aduce que presentó recurso de apelación contra la anterior decisión, y el Tribunal Administrativo del Cesar, en providencia de 16 de julio de 2015 la confirmó reiterando los argumentos expuestos por el juzgado accionado.

Manifiesta que interpone acción de tutela, porque considera que las providencias del juzgado y el tribunal accionados incurrieron en vía de hecho por defecto fáctico al no valorar en debida forma el contenido de los oficios demandados, los cuales constituían actos administrativos que resolvían la situación jurídica del señor Leodan Antonio Parada Vásquez respecto de las prestaciones sociales reclamadas, derivadas de su vinculación con la ESE Hospital Eduardo Arredondo Daza, por lo que eran actos sujetos a control judicial y frente a los cuales las autoridades judiciales demandadas debían pronunciarse de fondo.

Precisa que los jueces de instancia no tuvieron en cuenta que cada acto administrativo se pronunciaba particularmente sobre diferentes prestaciones sociales causadas en tiempos distintos durante su vinculación con la institución hospitalaria.

Añade que las providencias cuestionadas incurrieron en vía de hecho por defecto sustantivo, al no tener en cuenta que las pretensiones de la demanda se dirigían a obtener el reconocimiento y pago de unas prestaciones sociales de carácter irrenunciable de las que se derivan prestaciones periódicas y frente a las cuales no

opera el fenómeno jurídico de la caducidad de acuerdo con la normativa procesal que regula la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

Intervenciones.

Mediante auto de 18 de enero de 2016 se ordenó la notificación a las partes accionadas y se puso en conocimiento la admisión de la demanda de tutela a los terceros interesados en las resultas del proceso (fls 69 - 70).

Surtidas las comunicaciones de rigor, **la E.S.E. Hospital Eduardo Arredondo Daza de Valledupar**, (fls 80 – 81), señala que si bien el señor Leodan Antonio Parada Vásquez prestó sus servicios profesionales como médico general en la E.S.E. Hospital Eduardo Arredondo Daza, su vinculación ocurrió a través de la Cooperativa COOPRESER como trabajador asociado, por tal motivo no puede pretender que se le reconozca algún tipo de relación laboral con la institución hospitalaria de carácter subordinado y dependiente, ni tiene derecho a reclamar el pago de prestaciones sociales directamente al hospital.

Aduce que la relación existente entre la cooperativa y el accionante no es una relación de empleador – trabajador, sino que existe un vínculo de naturaleza cooperativa en virtud de la cual los socios cooperados se reúnen libre y autónomamente para realizar actividades físicas, materiales, intelectuales o científicas con el fin de satisfacer las necesidades de sus asociados y de la comunidad en general, y son los mismos integrantes los que organizan las actividades de trabajo de manera autónoma e independiente.

Indica que frente al caso concreto, las autoridades judiciales accionadas, no incurrieron en vía de hecho alguna como quiera que sus decisiones estuvieron debidamente fundamentadas en el material probatorio allegado al expediente y la normativa aplicable al asunto, cuyo análisis los llevó a declarar probada las excepciones de caducidad e inepta demanda. Por tal razón solicita que se niegue el amparo de tutela invocado.

Por su parte, el **Juzgado Quinto Administrativo de Valledupar**, (fls 85- 92), manifiesta que la acción de tutela promovida por el señor Leodan Antonio Parada Vásquez es improcedente como quiera que no cumple con el requisito de la inmediatez, toda vez que se interpuso seis meses siguientes a la fecha de

notificación del fallo proferido por el Tribunal Administrativo de Cesar sin explicar motivo o circunstancia alguna que permita justificar la tardanza.

Relata que las pruebas allegadas al proceso permitieron analizar la naturaleza de los actos administrativos demandados, lo cual llevó a concluir que el oficio de 20 de agosto de 2010, no era un acto administrativo enjuiciable en tanto no contenía una decisión respecto de los derechos reclamados por el demandante, pues dicha actuación de la administración se limitaba a indicar que las pretensiones del demandante ya habían sido objeto de decisión por parte de la entidad.

Dice que en relación al oficio de 3 de marzo de 2010, notificado a la parte demandante el 5 de marzo de 2010, se estableció que el mismo si resolvió la situación jurídica del señor Leodan Antonio Parada Vásquez, toda vez que a través éste, la administración negó las pretensiones solicitadas por el accionante, relacionadas con el reconocimiento de una relación laboral con el Hospital Eduardo Arredondo Daza E.S.E. y el consecuente pago de las prestaciones sociales, relativas a las cesantías, intereses, prima de servicios, vacaciones, bonificaciones, aportes a la seguridad social integral, indemnizaciones por mora en el pago de cesantías, horas extras y dominicales y festivos.

Explicó que luego de verificar los términos en que se presentó la demanda ordinaria, se concluyó que el acto administrativo que definió la situación jurídica del señor Parada Vásquez, no fue demandado en tiempo ante la jurisdicción contencioso administrativo, y que a través de la interposición de una nueva petición pretendía revivir términos procesales para ejercer la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

Sostiene que por las anteriores circunstancias, se declaró en la providencia acusada la excepción de caducidad de la acción, haciendo la salvedad que tratándose de pretensiones encaminadas al reconocimiento y pago de las prestaciones sociales y demás emolumentos derivados de una presunta relación laboral, es procedente esta declaratoria, por cuanto el objeto de la reclamación no lo constituye verdaderamente una prestación periódica vitalicia, sino una de carácter unitario.

Afirma que aun cuando el fallo acusado fue adverso a las pretensiones de la parte demandante, por este hecho el accionante no puede derivar una vulneración de

sus derechos fundamentales, pues la decisión cuestionada fue adoptada con fundamento en los principios de la sana crítica, imparcialidad y razonabilidad jurídica que le debe imprimir el juez a sus decisiones.

Agrega que la sentencia cuestionada realizó una confrontación de las pruebas obrantes en el proceso, los argumentos expuestos por las partes y aplicó la jurisprudencia del Consejo de Estado y la Corte Constitucional, que en definitiva llevó a declarar las excepciones de caducidad e inepta demanda.

Así las cosas, solicita que se niegue el amparo de tutela invocado, como quiera que no se advierte vulneración alguna a los derechos fundamentales del accionante.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

Competencia

La Sala es competente para conocer de la presente solicitud de tutela ejercida contra el Juzgado Quinto Administrativo de Valledupar y el Tribunal Administrativo de Cesar en virtud de lo dispuesto en el Decreto 1382 de 2000, el cual establece reglas para el reparto de esta acción constitucional.

Generalidades de la acción de tutela

Según lo establecido en el artículo 86 de la Constitución Política, toda persona tiene acción de tutela para reclamar ante los jueces la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales cuando quiera que sean violados o amenazados por la acción o la omisión de las autoridades, o de particulares en los casos que señala la ley, y procede sólo cuando el afectado no disponga de otro medio judicial de defensa, salvo que la utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Esta acción tiene dos particularidades esenciales a saber: la subsidiariedad y la inmediatez; la primera, por cuanto sólo resulta procedente cuando el perjudicado no disponga de otro medio de defensa judicial, a no ser que busque evitar un perjuicio irremediable y; la segunda, porque se trata de un instrumento jurídico de protección

inmediata que es viable cuando se hace preciso administrar la guarda efectiva, concreta y actual del derecho fundamental sujeto a vulneración o amenaza.

La acción de tutela contra decisiones judiciales.

El debate jurisprudencial sobre la procedencia de la tutela contra decisiones judiciales tiene génesis en la sentencia C-543 de 1992 de la Corte Constitucional que declaró la inexecutable del artículo 40 del Decreto 2591 de 1991. Más adelante, mediante sentencias de tutela, la misma Corte permitió de forma excepcional y frente a la amenaza de derechos fundamentales, el reexamen de la decisión judicial en sede de tutela, con la finalidad de establecer si el fallo judicial se adoptó, en apariencia revestida de forma jurídica, cuando en realidad envolvía una vía de hecho.

La vía de hecho entendida como una manifestación burda, flagrante y desprovista de todo vestigio de legalidad, es el principio que inspiró la posibilidad de instaurar la acción de tutela contra decisiones judiciales, pues no obstante el reconocimiento al principio de autonomía funcional del juez, quien la administra quebranta, bajo la forma de una providencia judicial, derechos fundamentales.

La evolución de la jurisprudencia condujo a que desde la sentencia T-231 de 1994 se determinaran cuáles defectos podían conducir a que una sentencia fuera calificada como vía de hecho, indicando que ésta se configura cuando se presenta, al menos, uno de los siguientes vicios o defectos protuberantes: (1) defecto sustantivo, que se produce cuando la decisión controvertida se funda en una norma indiscutiblemente inaplicable; (2) defecto fáctico, que ocurre cuando resulta indudable que el juez carece de sustento probatorio suficiente para proceder a aplicar el supuesto legal en el que se sustenta la decisión; (3) defecto orgánico, se presenta cuando el funcionario judicial que profirió la providencia impugnada, carece, absolutamente, de competencia para ello; y, (4) defecto procedimental, que aparece en aquellos eventos en los que se actuó completamente al margen del procedimiento establecido.

Esta doctrina constitucional ha sido precisada y reiterada en varias decisiones de unificación proferidas por la Sala Plena de la Corte Constitucional, entre las cuales se encuentran las sentencias SU-1184 de 2001 y SU-159 de 2002.

En la referida sentencia SU-1184 de 2001, la Corte Constitucional precisó el ámbito de la vía de hecho por defecto fáctico y señaló que la violación al debido proceso ha de ser grave porque el juez de tutela tiene el deber de respetar, en el mayor grado posible, la valoración que del material probatorio hace el juez natural.

De ahí que se fijaron las siguientes pautas para constituir el anterior defecto:

“cuando se omite la práctica o consideración de pruebas decisivas¹, las pruebas existentes se valoran de manera contra-evidente², se consideran pruebas inadmisibles³ o cuando la valoración resulta abiertamente contraria a los postulados constitucionales. Empero, tal como lo sostuvo la Corporación en la sentencia T-025 de 2001⁴, las pruebas omitidas o valoradas indebidamente, “deben tener la capacidad inequívoca de modificar el sentido del fallo”, de suerte que si las pruebas en cuestión no son determinantes para la decisión, al juez de tutela le está vedado entrar a analizar la valoración que de ellas hizo el juez”.

Y en la sentencia SU -159 de 2002 se dijo:

“Finalmente, la Corte debe advertir, en concordancia con su propia jurisprudencia, que sólo es factible fundar una acción de tutela cuando se observa que de una manera manifiesta aparece arbitraria la valoración probatoria hecha por el juez en la correspondiente providencia. El error en el juicio valorativo de la prueba “debe ser de tal entidad que sea ostensible, flagrante y manifiesto, y el mismo debe tener una incidencia directa en la decisión, pues el juez de tutela no puede convertirse en una instancia revisora de la actividad de evaluación probatoria del juez que ordinariamente conoce de un asunto, según las reglas generales de competencia”⁵.

¹ Sobre el particular ver, entre otras, sentencias SU-477 de 1997, T-329 de 1996. Sobre la omisión de práctica de pruebas decisivas ver sentencias T-488 de 1999, T-452 de 1998, T-393 de 1994, entre otras

² Sobre el particular ver, entre otras, la sentencia T-452 de 1998:

“en relación con la valoración que hacen los jueces de la pruebas dentro de un proceso, la posible configuración de una vía de hecho en la misma requiere de un comportamiento del funcionario que la adelanta, claramente irregular, en donde se impone su voluntad, en contravía de lo que puede arrojar objetivamente el cuaderno de pruebas allegado o solicitado para su práctica...”

³ El artículo 29 de la Carta dispone que “[E]s nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso”. En la sentencia T-008 de 1998 la Corte señaló al respecto:

“Esta Sala no puede menos que indicar que sólo en aquellos casos en los cuales la prueba nula de pleno derecho constituya la única muestra de culpabilidad del condenado, sin la cual necesariamente habría de variar el juicio del fallador, procedería la tutela contra la decisión judicial que la tuvo en cuenta, siempre y cuando se cumplan, por supuesto, los restantes requisitos de procedibilidad de la acción.”

⁴ M.P. Eduardo Montealegre Lynett. En similar sentido T-329 de 1996 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

⁵Cfr. sentencia T-442 de 1994 M.P. Antonio Barrera Carbonell.

En otros de los apartes de la sentencia anterior, se efectúa la distinción entre el debido proceso de alcance constitucional del simplemente legal para referir que el primero de ellos comprende no solamente las garantías previstas en el artículo 29 de la C.P. sino agrupa todos los derechos constitucionales fundamentales:

“El constituyente no abordó todas las posibles violaciones al debido proceso, de carácter legal, si no sólo aquellos elementos que forman parte del ámbito de protección constitucional”.

El ámbito del debido proceso constitucional acorde a la referida sentencia, comprende “las formalidades legales esenciales”. En ese sentido, se adujo que correspondía al juez constitucional examinar si a pesar de la irregularidad que presente una prueba, pueden subsistir otras con fundamento en las cuales pudo adoptarse la decisión; vale decir, siempre que no haya sido determinante para la misma, a la prueba irregular se le resta importancia.

Igualmente aplicando los estrictos términos del artículo 86 de la C.P., es pertinente examinar la procedencia de la acción de tutela cuando aún existiendo medios de defensa judicial, aquélla se utilice como MECANISMO TRANSITORIO para evitar un perjuicio irremediable.

La evolución jurisprudencial, condujo a proferir la sentencia C-590/05, en la cual la Corte Constitucional resaltó el carácter sumamente excepcional de la acción de tutela, vale decir cuando de forma protuberante se vulneren o amenacen derechos fundamentales. La regla general de improcedencia de la acción de tutela contra tales decisiones, se expone en la anterior providencia al destacar que incluso las sentencias judiciales constituyen ámbitos ordinarios de reconocimiento y realización de los derechos fundamentales y además, porque el valor de cosa juzgada de las sentencias, la garantía del principio de seguridad jurídica y la autonomía e independencia son principios que caracterizan a la jurisdicción en la estructura del poder público.

En otro aparte la mencionada decisión, precisó:

“...22. Con todo, no obstante que la improcedencia de la acción de tutela contra sentencias es compatible con el carácter de ámbitos ordinarios de reconocimiento y realización de los derechos fundamentales inherente a los fallos judiciales, con el valor de cosa

juzada de las sentencias y con la autonomía e independencia que caracteriza a la jurisdicción en la estructura del poder público; ello no se opone a que en supuestos sumamente excepcionales la acción de tutela proceda contra aquellas decisiones que vulneran o amenazan derechos fundamentales...”.

En ese orden, se elaboró el test de procedencia de la acción de tutela contra decisiones judiciales, con la finalidad de destacar los eventos excepcionales de aplicación, los cuales deben satisfacerse plenamente en la tarea de identificar cuándo una sentencia judicial puede someterse al examen de orden estrictamente constitucional, en aras de establecer si con la actuación se afectan derechos de relevancia constitucional o si la misma no alcanza a vulnerar tales derechos porque se profirió dentro del marco de actuación propio de los órganos judiciales ordinarios.

Tales presupuestos son: (a) Que la cuestión que se discuta resulte de evidente relevancia constitucional: lo anterior porque el juez constitucional no puede entrar a estudiar cuestiones que no tienen una clara y marcada importancia constitucional so pena de involucrarse en asuntos que corresponde definir a otras jurisdicciones. (b) Que se hayan agotado todos los medios -ordinarios y extraordinarios- de defensa judicial al alcance de la persona afectada, salvo que se trate de evitar la consumación de un perjuicio iusfundamental irremediable: señala la Corte Constitucional que de no ser así, esto es, de asumirse la acción de tutela como mecanismo de protección alternativo, se correría el riesgo de vaciar las competencias de las distintas autoridades judiciales. (c) Que se cumpla el requisito de la inmediatez: es decir, que la tutela se hubiere interpuesto en un término razonable y proporcionado a partir del hecho que originó la vulneración. (d) Cuando se trate de una irregularidad procesal, debe quedar claro que la misma tiene un efecto decisivo o determinante en la sentencia que se impugna y que afecta los derechos fundamentales de la parte actora: con fundamento en este supuesto, se precisa que la irregularidad debe comportar grave lesión de derechos fundamentales, tal como ocurre con los casos de pruebas ilícitas susceptibles de imputarse como crímenes de lesa humanidad; la protección de tales derechos se genera independientemente de la incidencia que tengan en el litigio y por ello hay lugar a la anulación del juicio. (e). Que la parte actora identifique de manera razonable tanto los hechos que generaron la vulneración como los derechos vulnerados y que hubiere alegado tal vulneración en el proceso judicial siempre que esto hubiere sido posible: indica la Corte que esta

exigencia es comprensible, pues sin que la acción de tutela llegue a rodearse de unas exigencias formales contrarias a su naturaleza y no previstas por el constituyente, sí es menester que el actor tenga claridad en cuanto al fundamento de la afectación de derechos que imputa a la decisión judicial, que la haya planteado al interior del proceso y que dé cuenta de todo ello al momento de pretender la protección constitucional de sus derechos. (f). Que no se trate de sentencias de tutela: lo anterior se justifica bajo el riguroso proceso de selección que hace la Corporación.

Igualmente, bajo el rótulo de las CAUSALES DE PROCEDIBILIDAD se rediseñó el ámbito de comprensión de la acción de tutela contra sentencias judiciales, superando la noción de VÍA DE HECHO por la de DECISIÓN ILEGÍTIMA con la finalidad de resaltar la excepcionalidad de la acción de tutela contra decisiones judiciales, la cual solamente cuando tenga eminente relevancia constitucional resulta procedente.

Al respecto, indica los defectos o vicios que debe presentar la decisión que se juzga: (a) Defecto orgánico: que se presenta cuando el funcionario judicial que profirió la providencia impugnada, carece, absolutamente, de competencia (b) Defecto procedimental absoluto: que se origina cuando el juez actuó completamente al margen del procedimiento establecido. (c) Defecto fáctico: que surge cuando el juez carece del apoyo probatorio que permita la aplicación del supuesto legal en el que se sustenta la decisión. (d) Defecto material o sustantivo: como son los casos en que se decide con base en normas inexistentes o inconstitucionales o que presentan una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión. (e) Error inducido: que se presenta cuando el juez o tribunal fue víctima de un engaño por parte de terceros y ese engaño lo condujo a la toma de una decisión que afecta derechos fundamentales. (f) Decisión sin motivación: que implica el incumplimiento de los servidores judiciales de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones. (g) Desconocimiento del precedente: según la Corte Constitucional, en estos casos la tutela procede como mecanismo para garantizar la eficacia jurídica del contenido constitucionalmente vinculante del derecho fundamental vulnerado. (h) Violación directa de la Constitución: procede cuando la decisión judicial supera el concepto de vía de hecho, es decir, en eventos en los que si bien no se está ante una burda trasgresión de la Carta, si se trata de decisiones ilegítimas que afectan derechos fundamentales.

La Sala se ha detenido en el análisis de la posición de la Corte Constitucional respecto de la procedencia de la acción de tutela contra decisiones judiciales, no porque considere que deba seguir estrictamente sus criterios interpretativos, sino por otras importantes razones:

La primera es que en este aspecto, comparte plenamente la idea cardinal de que en el Estado Social de Derecho la prevalencia de los derechos fundamentales compromete la actuación de “cualquier autoridad pública” (C. P. artículo 86) incluidos desde luego los jueces de la República de todas las jurisdicciones y rangos y sus respectivos órganos de cierre.

En segundo lugar, se trae a colación la jurisprudencia constitucional respecto de la tutela contra decisiones judiciales por cuanto muestra que ha sido la misma jurisdicción constitucional la que se ha encargado de destacar, que si bien la acción resulta procedente, ella es absolutamente excepcional y no puede significar, en modo alguno, una prolongación indefinida del debate jurídico.

En tercer lugar, porque la metodología contenida en la jurisprudencia constitucional para verificar si una decisión judicial debe o no ser tutelada, constituye un valioso mecanismo para resolver el asunto, cuya adopción facilita el análisis de este complejo problema.

Finalmente es pertinente destacar, que la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, que había sostenido que la acción de tutela es improcedente para controvertir decisiones judiciales⁶, rectificó su posición mediante la sentencia del 31 de julio de 2012⁷, en el sentido de disponer que la acción constitucional es procedente contra providencias, cuando vulneren derechos fundamentales, “observando al efecto los parámetros fijados hasta el momento jurisprudencialmente”, parámetros que esta Subsección con anterioridad

⁶ Sobre el particular pueden consultarse las siguientes providencias de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado: **1)** 29 Ene. 1992, r AC – 009, Dolly Pedraza de Arenas. **2)** 31 Ene. 1992, r AC – 016, Guillermo Chahín Lizcano. **3)** 3 Feb. 1992, r AC – 015, Luis Eduardo Jaramillo. **4)** 27 Ene. 1993, r AC-429, Carlos Arturo Orjuela Góngora. **5)** 29 Jun. 2004, e 2000-10203-01, Nicolás Pájaro Peñaranda. **6)** 2 Nov 2004, e 2004-0270-01, Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta. **7)** 13 Jun. 2006, e 2004-03194-01, Ligia López Díaz. **8)** 16 Dic. 2009, e 2009-00089-01, Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta.

⁷ Expediente 11001-03-15-000-2009-01328-01. C.P. María Elizabeth García González.

al fallo antes señalado viene aplicando en los términos arriba expuestos⁸.

La caducidad en la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

Este fenómeno jurídico está fundamentado en la necesidad de señalar un plazo objetivo, sin considerar situaciones personales; es invariable para que aquella persona que considere que un acto administrativo vulnera su derecho, independientemente si ésta opta por demandar o no; y no puede ser objeto de renuncia por la Administración, pues obra independientemente y aún contra voluntad del beneficiario de la acción

Al respecto, el numeral 2º del artículo 136 del C. C.A, subrogado por el artículo 44 de la Ley 446 de 1998, aplicable a aquellos casos iniciados con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011, establece lo siguiente:

“La de restablecimiento del derecho caducará al cabo de cuatro (4) meses, contados a partir del día siguiente al de la publicación, notificación, comunicación o ejecución del acto, según el caso. Sin embargo, los actos que reconozcan prestaciones periódicas podrán demandarse en cualquier tiempo por la administración o por los interesados, pero no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe.”

El artículo transcrito establece que la acción de nulidad y restablecimiento tiene un término de caducidad de cuatro meses contados a partir de la publicación, notificación, comunicación o ejecución del acto que resulta lesivo a los intereses de la persona afectada.

Acorde con lo anterior, es menester señalar que la institución de la caducidad, constituye uno de los elementos que debe tener en cuenta el juez a la hora de estudiar la procedibilidad de la acción y admisibilidad de la demanda. Al respecto el Consejo de Estado ha sostenido:

⁸ Entre otras, de esta Subsección pueden consultarse las siguiente providencias: **1)** 28 Ago. 2008, e 2008-00779-00, Gerardo Arenas Monsalve. **2)** 22 Oct. 2009, e 2009-00888-00, Victor Hernando Alvarado Ardila. **3)** 22 Oct. 2009, e 2009-00889-00, Victor Hernando Alvarado Ardila. **4)** 3 Feb. 2010, e 2009-01268-00, Gerardo Arenas Monsalve. **5)** 25 Feb. 2010, e 2009-01082-01, Victor Hernando Alvarado Ardila. **6)** 19 May. 2010, e 2010-00293-00, Gerardo Arenas Monsalve. **6)** 28 Jun. 2011, e 2010-00540-00, Gerardo Arenas Monsalve. **7)** 30 Nov. 2011, e 2011-01218-00, Victor Hernando Alvarado Ardila. **8)** 2 Feb. 2012, e 2011-01581-00, Gerardo Arenas Monsalve. **9)** 23 Feb. 2012, e 2011-01741-00, Victor Hernando Alvarado Ardila. **10)** 15 Mar. 2012, e 2012-00250-00, Gerardo Arenas Monsalve.

“El derecho al acceso a la administración de justicia, garantizado con el establecimiento de diversos procesos y jurisdicciones, conlleva el deber de un ejercicio oportuno, razón por la cual, se han establecido legalmente términos de caducidad para racionalizar el ejercicio del derecho de acción, so pena de que las situaciones adquieran firmeza y no puedan ser ventiladas en vía judicial.

La ocurrencia de la caducidad, de no observarse al momento de la admisión de la demanda⁹, debe ser declarada en la sentencia y conllevará a la declaratoria inhibición para decidir el fondo del asunto por falta de uno de los requisitos de procedibilidad de la acción¹⁰”

En el mismo sentido esta corporación ha señalado lo siguiente:

“La fijación de un término dentro del cual es posible ejercer el derecho de acción se constituye en un instrumento que salvaguarda la seguridad jurídica y la estabilidad de las relaciones entre individuos, y entre estos y el Estado. El derecho al acceso a la administración de justicia, garantizado con el establecimiento de diversos procesos y jurisdicciones, conlleva el deber de un ejercicio oportuno, razón por la cual, se han establecido legalmente términos de caducidad para racionalizar el ejercicio del derecho de acción, so pena de que las situaciones adquieran firmeza y no puedan ser ventiladas en vía judicial”¹¹

Sobre la prescripción de los derechos laborales, es preciso advertir que el Decreto 1848 de 4 de noviembre de 1969, reglamentario del Decreto 3135 de 1968, por medio del cual se dispuso la integración de la seguridad social entre el sector privado y público, en el artículo 102, dispuso:

“PRESCRIPCIÓN DE ACCIONES. 1. Las acciones que emanan de los derechos consagrados en el Decreto 3135 de 1968 y en este Decreto, prescriben en tres (3) años, contados a partir de la fecha en que la respectiva obligación se haya hecho exigible. 2. El simple reclamo escrito del empleado oficial formulado ante la entidad o empresa obligada, sobre un derecho o prestación debidamente determinado, interrumpe la prescripción, pero sólo por un lapso igual”.

De lo anterior se colige que una vez causado el derecho, se cuenta con lapso de tres años para reclamarlo inicialmente ante la administración y posteriormente en

⁹ De conformidad con lo establecido en el inciso tercero del artículo 143 del C.C.A. la caducidad es causal de rechazo de la demanda.

¹⁰ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, Sentencia del 26 de marzo de 2009, Rad No. 08001-23-31-000-2003-02500-01(1134-2007), Actor. José Luis Acuña Enríquez, C.P. Gerardo Arenas Monsalve.

¹¹ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, Sentencia del 6 de agosto de 2009, Rad No. 25000-23-25-000-2005-03749-01(1267-07), Actor. Luis Alberto Ramírez Pabón, C.P. Víctor Hernando Alvarado Ardila.

sede judicial; el sólo hecho de reclamar ante la administración, interrumpe la prescripción por un tiempo igual¹².

Ahora bien, sobre este punto resulta pertinente aclarar la diferencia existente entre las figuras de la caducidad y la prescripción. Al respecto el Consejo de Estado ha sostenido:

“Por último, resulta preciso distinguir entre las figuras de caducidad y prescripción. La diferencia esencial consiste en que la primera atañe a la acción y la segunda a la pretensión; la caducidad se refiere al término señalado en la ley para acudir a la jurisdicción y la prescripción al tiempo necesario para adquirir o extinguir un derecho.

El término de caducidad es de orden público; está dispuesto por la ley, se cumple inexorablemente y no puede ser suspendido, renunciado o prorrogado por voluntad particular.

La prescripción, por el contrario, puede o no ser alegada; es posible renunciarla, suspenderla o interrumpirla y, en cuanto al fondo, su finalidad consiste en adquirir o extinguir un derecho. La prescripción, a diferencia de la caducidad, no es procesal ni de orden público, sino particular y relativa al fondo de la controversia”¹³.

Acorde con lo anterior la Corte Constitucional, en sentencia C-227 de 30 de marzo de 2009, M.P. Luis Alberto Vargas Silva, ha manifestado:

“Tanto la prescripción como la caducidad son fenómenos de origen legal cuyas características y efectos debe indicar el legislador; estas figuras procesales permiten determinar con claridad los límites para el ejercicio de un derecho. En virtud de la prescripción, en su dimensión liberatoria, se tiene por 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. En tanto que la figura procesal de la caducidad ha sido entendida como el plazo perentorio y de orden público fijado por la ley, para el ejercicio de una acción o un derecho, que transcurre sin necesidad de alguna actividad por parte del juez o de las partes en un proceso jurídico. La caducidad es entonces un límite temporal de orden público, que no se puede renunciar y que debe ser declarada por el juez oficiosamente”.

Problema jurídico

Corresponde a la Sala establecer si el Juzgado Quinto Administrativo de Valledupar y el Tribunal Administrativo de Cesar al resolver la demanda de nulidad

¹² Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, sentencia de 23 de septiembre de 2010, Rad. No. 47001-23-31-000-2003-00376-01 (1201-08). Actor: Marco Fidel Ramírez Yépez y otros, C.P. Bertha Lucia Ramírez de Páez.

¹³ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, sentencia de 4 de septiembre de 2008, Rad. No. 13001-23-31-000-1999-06585-01 (6585-05), Actor: Francisco Antonio Méndez Lambraño, C.P. Luis Rafael Vergara Quintero.

y restablecimiento del derecho instaurada por el señor Leodan Antonio Parada Vásquez, incurrieron en vía de hecho por defecto fáctico y sustantivo que hace procedente el amparo de tutela.

Análisis del caso concreto

En el escrito de tutela el apoderado del señor Leodan Antonio Parada Vásquez, plantea la vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso, trabajo, seguridad social, igualdad y acceso a la administración de justicia, por cuanto considera que el Juzgado Quinto Administrativo de Valledupar y el Tribunal Administrativo de Cesar al proferir las sentencias de 23 de enero y 16 de julio de 2015, respectivamente, incurrieron en vía de hecho por defecto fáctico al no valorar en debida forma el contenido de los oficios demandados, que en su criterio resolvían la situación jurídica del señor Parada Vásquez respecto de las prestaciones sociales reclamadas, derivadas de su vinculación con la ESE Hospital Eduardo Arredondo Daza, por lo que eran actos administrativos sujetos a control judicial y frente a los cuales las autoridades judiciales demandadas debían pronunciarse de fondo.

Precisa que los jueces de instancia no tuvieron en cuenta que cada acto administrativo se pronunciaba particularmente sobre diferentes prestaciones sociales causadas en tiempos distintos durante su vinculación con la institución hospitalaria.

Añade que las providencias cuestionadas incurrieron en vía de hecho por defecto sustantivo, al no tener en cuenta que las pretensiones de la demanda se dirigían a obtener el reconocimiento y pago de unas prestaciones sociales de carácter irrenunciable de las que se derivan prestaciones periódicas y frente a las cuales no opera el fenómeno jurídico de la caducidad de acuerdo con la normativa procesal que regula la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

Con el fin de resolver el problema jurídico planteado, se hace necesario revisar el contenido de las providencias acusadas, para lo cual se estudiara en primer lugar la sentencia de 23 de enero de 2015 proferida por el Juzgado Quinto Administrativo de Valledupar, mediante la cual la se inhibió para pronunciarse sobre las pretensiones de la demanda, al declarar probadas de oficio las excepciones de inepta demanda respecto del oficio de 20 de agosto de 2010 y

caducidad en relación con el oficio de 3 de marzo de 2010, argumentando lo siguiente (fls 34 - 51):

“(…)

En su escrito de intervención, el **HOSPITAL EDUARDO ARREDONDO DAZA E.S.E** propuso las excepciones que denominó “*caducidad de la acción, falta de causa para pedir, inexistencia de la obligación, buena fe, prescripción y la genérica e innominada*”, con fundamento en los siguientes argumentos:

(…) Al respecto, advierte el Despacho que para determinar la procedencia de la excepción propuesta, debe efectuar un estudio previo, respecto de la naturaleza de los actos administrativos demandados, en aras de determinar si las manifestaciones en ellos contenidas permiten reconocerle los efectos de actos administrativos, susceptibles de ser demandados por vía judicial.

(…) el acto administrativo, ha sido definido por la H. Corte Constitucional como: “[...] *la manifestación de la voluntad de la administración, tendiente a producir efectos jurídicos ya sea creando, modificando o extinguiendo derechos para los administrados o en contra de éstos, tiene como presupuestos esenciales su sujeción al orden jurídico y el respeto por las garantías y derechos de los administrados*”¹⁴

Así las cosas, le resulta al Despacho pertinente indicar que de la lectura efectuada al oficio de fecha 20 de agosto de 2010, se infiere que el mismo en ningún momento contiene una decisión respecto de los derechos reclamados, pues el **GERENTE DEL HOSPITAL EDUARDO ARREDONDO DAZA E.S.E.**, se limita a indicar que las pretensiones de la demandante ya habían sido objeto de decisión por parte de la administración, así:

“[...] Por medio del presente escrito me permito dar respuesta a su petición recibida el 17 de agosto de 2010, manifestando que la misma fue resuelta el día 3 de marzo del presente año, con el código 0014, de la cual le volvemos a remitir copia.

Por lo anterior se entiende que usted agotó vía gubernativa en la fecha antes mencionada.”

De lo expuesto, reitera el Despacho, que el oficio de fecha 20 de agosto de 2010, expedido por el **GERENTE DEL HOSPITAL EDUARDO ARREDONDO DAZA E.S.E.**, no crea, modifica o extingue la situación jurídica del señor **LEODAN ANTONIO PARADA VÁSQUEZ**, haciendo inexistente el acto administrativo, respecto del cual se deba estudiar su legalidad, en consecuencia se inhibirá esta agencia judicial de emitir pronunciamiento alguno respecto del mismo, y se declarará de oficio la excepción de inepta demanda, de conformidad con las facultades conferidas por el artículo 164 del Código Contencioso Administrativo (...).

¹⁴ Corte Constitucional, Sentencia C – 1436 del 25 de octubre de 2000, con ponencia del Magistrado Dr. Alfredo Beltrán Sierra.

Ahora, conviene verificar el contenido del acto administrativo de fecha 3 de marzo de 2010, notificado a la parte demandante el día 5 de marzo de 2010, en aras de determinar si en el mismo, sí se resolvió la situación jurídica del señor **LEODAN ANTONIO PARADA VÁSQUEZ**: (...)

De lo expuesto, infiere el Despacho que el acto administrativo citado en precedencia, si resolvió la situación jurídica del demandante, toda vez que a través del mismo, la administración negó las pretensiones solicitadas por el señor **LEODAN ANTONIO PARADA VÁSQUEZ**, esto es, el reconocimiento de una relación laboral con el **HOSPITAL EDUARDO ARREDONDO DAZA E.S.E.**, y el consecuente pago de las prestaciones sociales, cesantías, intereses de las mismas, primas de servicios, vacaciones, bonificaciones, y los aportes a la seguridad social integral, indemnización por mora en el pago de las cesantías, horas extras, dominicales y festivos, y demás prestaciones a que tenga derecho a favor del demandante.

Así las cosas, advierte el Despacho que el acto administrativo que definió la situación jurídica del señor **PARADA VÁSQUEZ**, no fue demandado en tiempo ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, pretendiendo entonces a través de la interposición de una petición, en la que se solicitó nuevamente el reconocimiento de la relación laboral y el consecuente pago de las prestaciones sociales y demás emolumentos a que cree tener derecho el accionante, revivir los términos procesales para interponer la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, situación que de conformidad con lo expuesto por el H. Consejo de Estado, va en contravía del deber de las partes de proceder con lealtad y buena fe en sus actuaciones.

De lo expuesto, precisa el Despacho que en la presente actuación se configura la caducidad de la acción respecto del acto administrativo contenido en el oficio de fecha 3 de marzo de 2010, veamos:

En el caso que nos ocupa, se tiene que el acto administrativo contenido en el oficio de fecha 3 de marzo de 2010, fue recibido por la parte demandante el día 5 de marzo de 2010, en consecuencia, esta es la fecha que debe servir de referente para la contabilización del término de caducidad de la acción, así las cosas el plazo máximo con el que contaba el demandante para presentar la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, vencía el **día 6 de julio de 2010**.

Así mismo, se tiene que la Apoderada del señor **LEODAN PARADA VÁSQUEZ** presentó solicitud de conciliación prejudicial ante la **PROCURADURÍA 47 JUDICIAL II PARA ASUNTOS ADMINISTRATIVOS ANTE EL TRIBUNAL ADMINSTRATIVO DEL CESAR**, el día 27 de agosto de 2010, esto es, cuando la acción de la referencia ya se encontraba caducada, razón por la cual la excepción propuesta por el Apoderado del **HOSPITAL EDUARDO ARREDONDO DAZA E.S.E.** será declarada en la parte resolutive de la presente decisión, haciéndose innecesario avocar el estudio de las demás excepciones propuestas y del fondo de las pretensiones invocadas en la demanda.”

Por su parte el Tribunal Administrativo de Cesar mediante providencia de 16 de julio de 2015, confirmó la sentencia de primera instancia, señalando lo siguiente (fl 52 - 66).

(...)

En este proceso las dos respuestas dadas por la administración son objeto de solicitud de declaratoria de nulidad, bajo el entendido para la parte actora de que las dos comunicaciones constituyen acto administrativo, lo que en criterio de la primera instancia no corresponde con la realidad, habida consideración que la última de las transcritas no contiene una manifestación de voluntad de la administración de la cual puedan predicarse los atributos del acto administrativo, posición que se cuestiona en el recurso de apelación.

(...)

Por su parte el H. Consejo de Estado ha precisado "Si bien es cierto que el Código Contencioso Administrativo Colombiano no contiene una definición sobre acto administrativo, la doctrina ha intentado definirlo expresando que se entiende como tal la manifestación de la voluntad de la administración, que en cumplimiento de funciones administrativas, está encaminada a producir efectos jurídicos "¹⁵, de modo que la declaración de la voluntad debe provocar alteraciones jurídicas en el mundo exterior, modificando y extinguiendo las existentes o creando nuevas situaciones de relevancia dentro ante el derecho y como efecto directo de su carácter decisorio, carácter éste que no se predica del oficio demandado, todo lo cual conllevaría a declarar probada la excepción de fondo de ineptitud sustantiva de la demanda en el presente asunto por falta de acto administrativo respecto del cual proceda el análisis de legalidad.

(...)

Desde esta perspectiva no cabe duda para la Sala, que la manifestación hecha por el Gerente del HOSPITAL EDUARDO ARREDONDO DAZA E.S.E. en la comunicación de fecha 20 de agosto de 2010 no constituye acto administrativo ni puede ser calificado como tal, pues no crea, modifica, ni extingue ninguna situación jurídica para el demandante, en tanto sólo se remite a lo decidido en la comunicación de 3 de marzo de 2010 que ya se había pronunciado respecto de la misma petición elevada por el demandante.

De igual forma, para la Sala es claro que la comunicación de fecha 20 de agosto de 2010 tampoco puede ser calificada como una "unidad jurídica" con el oficio de 3 de marzo de ese mismo año, pues éste último no corresponde a una decisión adoptada frente a recursos que pudieron ser interpuestos en contra del acto administrativo que definió la situación del doctor LEODAN PARADA VÁSQUEZ ante el HOSPITAL EDUARDO ARREDONDO DAZA E.S.E.

¹⁵ SANTOFIMIO, Jaime Orlando, *Acto Administrativo: Procedimiento, eficacia y validez*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Externado de Colombia, Serie G. Estudios Doctrinales, num 110 Segunda Edición 1994.

A partir de estas premisas también es dable inferir, que toda vez que el único "acto administrativo" susceptible de ser demandado ante esta jurisdicción corresponde a la manifestación de la voluntad hecha en la comunicación de 3 de marzo de 2010, el término de caducidad de la acción debía contabilizarse a partir del día siguiente a la fecha en que éste fue puesto en conocimiento del actor, que según consta en el proceso corresponde al día 5 de marzo de 2010 (v. fl. 491 C. 2), lo que permite inferir que la demanda ha debido ser presentada a más tardar el día 6 de julio de ese mismo año, término que bien pudo haber sido suspendido si se hubiese intentado la conciliación prejudicial de manera oportuna hasta por un lapso de tres meses, pero que al haberse omitido imponía presentar la demanda en el término señalado. No obstante lo anterior, la siguiente actuación que se realizó por la parte actora fue radicar nuevamente el derecho de petición más de un mes después del vencimiento del término de caducidad, quizás con el ánimo de revivir los términos procesales que ya le habían fenecido.

Se precisa que no es dable confundir el término de caducidad de la acción con el término de prescripción de los derechos reclamados, pues el primero se vincula con el plazo máximo con el cual se cuenta para ejercer el derecho de acción, en tanto el segundo con la posibilidad de reclamar en sede administrativa el reconocimiento del derecho, y en este caso es claro que pese a que el actor intentó en dos ocasiones diferentes agotar la vía gubernativa, el último de los oficios emitidos no constituye acto administrativo y por ende tampoco podía servir de referente para la contabilización del término de caducidad. Por consiguiente, debe confirmarse la decisión adoptada en primera instancia por encontrarse ajustada a derecho."

De las providencias acusadas, observa la Sala que el Juzgado Quinto Administrativo de Valledupar y el Tribunal Administrativo de Cesar al analizar la naturaleza de los actos administrativos demandados, coligieron que el oficio de 20 de agosto de 2010, no contenía ninguna decisión respecto de los derechos prestacionales reclamados por el señor Leodan Antonio Parada Vásquez, pues simplemente se limitó a señalar que las pretensiones del demandante ya habían sido resueltas por la administración a través del oficio de 3 de marzo de 2010.

En este sentido, estimaron las autoridades judiciales accionadas que el oficio de 20 de agosto de 2010 no creaba, modificaba o extinguían la situación jurídica del demandante respecto de las acreencias prestacionales pretendidas, por lo que el mismo no era una actuación susceptible de control judicial.

Respecto del oficio de 3 de marzo de 2010, observaron los jueces de instancia que dicho acto administrativo contrario a lo visto en el oficio de 20 de agosto de 2010, si definía la situación jurídica del demandante, en cuanto se pronunció de fondo en el sentido de negar las prestaciones sociales reclamadas, pero el mismo

no podía ser objeto de control judicial porque había superado el término de caducidad de la acción.

Precisaron las accionadas que el oficio de 3 de marzo de 2010 fue recibido por el demandante el 5 de marzo de 2010 y a partir de esa fecha el accionante contaba con cuatro meses para ejercer la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, cuyo término vencía el 6 de julio de 2010, sin embargo, el acervo probatorio allegado al expediente del proceso ordinario, evidenció que la apoderada del señor Leodan Parada Vásquez presentó solicitud de conciliación prejudicial ante la Procuraduría General de la Nación el 27 de agosto de 2010, cuando ya se encontraba caducada la acción de referencia.

De acuerdo con lo anterior y aunado al hecho que la demanda se presentó el 29 de octubre de 2010, concluyeron las autoridades judiciales accionadas que era procedente declarar probada la excepción de caducidad respecto del oficio de 3 de marzo de 2010.

En este orden, estimaron las accionadas que los defectos que adolecía la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho instaurada por el señor Leodan Antonio Parada Vásquez, respecto de los actos administrativos demandados, llevaban imperiosamente a declarar probadas las excepciones de ineptitud sustantiva de la demanda y caducidad de la acción y en consecuencia impedían pronunciarse de fondo sobre las pretensiones de la misma.

Ahora bien, con el fin de establecer si las providencias acusadas incurrieron en vía de hecho por defecto fáctico y sustantivo, al no valorar en debida forma la naturaleza de los actos administrativos demandados, se debe precisar lo siguiente:

- De acuerdo con los hechos acreditados en el expediente de tutela, se observa que el señor Leodan Antonio Parada Vásquez el 2 de marzo de 2010 presentó derecho de petición ante la E.S.E. Hospital Eduardo Arredondo Daza de Valledupar solicitando el reconocimiento y pago de prestaciones sociales como cesantías, intereses, primas de servicios, vacaciones, aportes a seguridad social, horas extras, dominicales y festivos entre otras, como consecuencia de la relación laboral existente con la entidad desde el 5 de diciembre hasta la fecha de interposición del pedimento (fls 2 – 3 cuad anexo).

- En virtud de lo anterior, la entidad mediante oficio de 3 de marzo de 2010, negó el reconocimiento de cualquier prestación económica al demandante, argumentando que el señor Parada Vásquez no tenía ninguna relación laboral con el hospital como trabajador oficial o empleado público, toda vez que se encontraba vinculado como trabajador asociado a través de la Cooperativa – COOPRESER CTA (fls 6 – 7 cuad anexo).
- El señor Leodan Antonio Parada Vásquez estuvo vinculado con la E.S.E. Hospital Eduardo Arredondo Daza hasta el día 15 de abril de 2010, tal y como informa la entidad al detallar los contratos de prestación de servicios suscritos por el Hospital con la cooperativa de trabajo asociado en la contestación de la demanda (fl 477 - 482 cuad anexo).
- El 17 de agosto de 2010 el señor Parada Vásquez nuevamente formula derecho de petición la E.S.E. Hospital Eduardo Arredondo Daza solicitando el reconocimiento de sus prestaciones sociales desde el 5 de diciembre de 1999 hasta el 15 de abril de 2010 (fls 4 – 5 cuad anexo).
- La E.S.E. Hospital Eduardo Arredondo Daza mediante oficio de 20 de agosto de 2010 le respondió al accionante informando que la petición *“fue resuelta el día 3 de marzo del presente año, con el código 0014; de la cual le volvemos a remitir copia”* (fls 8 cuad anexo).

De lo expuesto, se evidencia que la petición elevada por el accionante en marzo de 2010 y que dio origen al oficio No. 3 de marzo de 2010 se dirigía a reclamar unos emolumentos causados a la fecha, cuando aún mantenía su vinculación contractual con la E.S.E. Hospital Eduardo Arredondo Daza, y la solicitud elevada en agosto de 2010 que generó la expedición del oficio No. 20 de agosto de 2010 tenía por objeto reclamar los mismos conceptos pero causados a la presentación de la solicitud, cuando ya se había terminado la prestación del servicio y se encontraba dentro del término de prescripción de los 3 años para reclamar sus prestaciones sociales conforme lo dispone Decreto 3135 de 1968¹⁶ .

¹⁶ “**Artículo 41º.**- Las acciones que emanen de los derechos consagrados en este Decreto prescribirán en tres años, contados desde que la respectiva obligación se haya hecho exigible.

El simple reclamo escrito del empleado o trabajador ante la autoridad competente, sobre un derecho o prestación debidamente determinado, interrumpe la prescripción, pero sólo por un lapso igual”.

Entonces, si bien las peticiones se dirigían a reclamar los mismos conceptos, estos hacían referencia a períodos diferentes, dada la vinculación vigente que tenía el accionante con la administración en un determinado tiempo, por ello, no es de recibo para la Sala la afirmación expuesta por las autoridades judiciales accionadas en las providencias acusadas cuando advierte que el oficio de 20 de agosto de 2010 no podía ser objeto de control judicial, porque la petición que dio origen al mismo pretendía revivir los términos para demandar el acto administrativo inicial, esto es, el oficio 3 de marzo de 2010, toda vez que se trata de valores por periodos distintos.

En este punto, es importante aclarar que si bien es cierto el oficio de 20 de agosto de 2010 no contenía una manifestación clara y expresa frente al contenido de la petición elevada por el accionante, si transmitía la voluntad de la administración encaminada a producir efectos jurídicos con relación a las prestaciones sociales reclamadas por el demandante, pues hacía referencia a una negativa de conceder lo pedido teniendo en cuenta la argumentación dada en el oficio de 3 de marzo de 2010.

En este sentido, estima la Sala que las autoridades judiciales accionadas al efectuar el análisis de caducidad de la acción a partir del oficio de 3 de marzo de 2010 desconocieron que el oficio de 20 de agosto de 2010 también podía ser objeto de control judicial respecto de los periodos reclamados y causados a la fecha de la terminación del vínculo que tuvo el demandante con la administración, pues variaba en cada petición y esta última respuesta aunque no se encontraba suficientemente argumentada si definía una situación jurídica el actor y en consecuencia podía ser estudiada su legalidad por el juez contencioso administrativo.

De esta manera, el juzgado y el tribunal accionados debían tener en cuenta que el término de caducidad de la acción debía haberse contado a partir de la notificación o comunicación del oficio de 20 de agosto de 2010, teniendo en cuenta además que el termino se interrumpió el 27 de agosto de 2010 con la presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial elevada ante la Procuraduría 47 Judicial II para asuntos administrativos, la cual se declaró fallida el 15 de octubre de 2010.

Por estas razones, se concluye que el Juzgado Quinto Administrativo de Valledupar y el Tribunal Administrativo del Cesar en las sentencias de 23 de enero y 16 de julio de 2015, respectivamente no valoraron correctamente las circunstancias que dieron origen a la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho promovida por el señor Leodan Antonio Parada Vásquez para examinar y contabilizar el término de caducidad de la acción.

En este orden de ideas, estima la Sala que el Juzgado Quinto Administrativo de Valledupar y el Tribunal Administrativo del Cesar al expedir las sentencias acusadas incurrieron en vía de hecho por defecto fáctico, al declarar las excepciones de inepta demanda y caducidad de la acción e inhibirse para resolver de fondo el asunto, sin analizar en debida forma la naturaleza de los actos administrativos demandados, impidiéndole al señor Leodan Antonio Parada Vásquez obtener un pronunciamiento de definitivo respecto de los derechos reclamados.

En atención a lo expuesto, se tutelarán los derechos de acceso a la administración de justicia y debido proceso del señor Leodan Antonio Parada Vásquez, para lo cual se dejará sin efecto la providencia de 16 de julio de 2015 proferida por el Tribunal Administrativo del Cesar, para que en su lugar, emita un nuevo fallo en el término de 20 días contados a partir del recibo del expediente del proceso ordinario, en la que sin perjuicio de su autonomía funcional, analice el tema de la caducidad de acuerdo con lo dispuesto en esta providencia y de no encontrarla procedente, efectúe el estudio de fondo del asunto respecto de las pretensiones alegadas por el actor en tutela dentro del proceso ordinario.

Adicionalmente es importante mencionar, que si bien el señor Leodan Antonio Parada Vásquez al demandar los oficios de 3 de marzo y 20 de agosto de 2010 pretendía el reconocimiento de la relación laboral existente con la E.S.E. Hospital Eduardo Arredondo Daza y el consecuente pago de prestaciones salariales y sociales, también es cierto que de dichos emolumentos se deriva el ingreso base de cotización a pensión y el porcentaje que debe realizar la entidad y el mismo empleado, lo cual incide en el monto de la cotización.

En virtud de lo anterior, estima la Sala que las autoridades judiciales accionadas una vez definan si se dan los presupuestos fijados por la jurisprudencia para declarar la existencia de la relación laboral entre el demandante y el ente

hospitalario, deberán garantizar los derechos pensionales del accionante, analizando sí a partir de dichas prestaciones económicas, tenía derecho a incrementar o no su ingreso base de cotización y como consecuencia establecer el porcentaje que debían cotizar empleador y empleado al sistema general de seguridad social en pensiones.

Lo anterior, por cuanto la pensión como uno de los elementos que componen la seguridad social es un derecho prestacional de carácter irrenunciable e imprescriptible fundado en el principio de solidaridad, que su vez comporta un derecho adquirido para el trabajador, *“que se causa a favor de la persona que ha reunido los requisitos elementales para acceder a la pensión de vejez, luego de haber realizado un "ahorro forzoso" durante gran parte de su vida, teniendo, en consecuencia, el derecho a recibir tal prestación, con el único fin de llegar a la tercera edad y vivir dignamente, acorde con su esfuerzo laboral pasado. Esta prestación no es gratuita ni menos una dádiva que generosamente da una entidad administradora, se trata de un verdadero derecho adquirido que protege la Constitución Política para que cuando el ser humano llegue a la edad de jubilación exigida por la ley, pueda descansar y, además, según el caso, seguir respondiendo a las necesidades de su familia. Por tanto, cuando los requisitos de edad, tiempo de servicio, o semanas cotizadas han pasado de simples expectativas a verdaderos derechos, no pueden ser desconocidos por normas posteriores o por simples decisiones emanadas de las empresas administradoras de pensiones, porque se desconocerían los derechos que ostentan los extrabajadores que han llegado a reunir los requisitos descritos, los cuales son imprescriptibles.”*¹⁷

En este orden de ideas, el juez de conocimiento debe estudiar de fondo la procedencia o no de la declaratoria de la relación laboral, toda vez que de esta se deriva la existencia de derechos pensionales que son irrenunciables y frente a los cuales el ejercicio de la acción judicial no caduca.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “B”, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

¹⁷ Corte Constitucional, Sentencia SU – 480 de 1998

FALLA

PRIMERO: TUTÉLANSE los derechos al debido proceso y acceso a la administración de justicia del señor Leodan Antonio Parada Vásquez, con fundamento en las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

SEGUNDO: DÉJASE SIN EFECTOS la sentencia de 16 de julio de 2015 proferida por el Tribunal Administrativo del Cesar dentro del proceso de nulidad y restablecimiento promovido por Leodan Antonio Parada Vásquez contra la E.S.E. Hospital Eduardo Arredondo Daza de Valledupar, en su lugar:

TERCERO: ORDÉNASE al Tribunal Administrativo del Cesar que en el término de 20 días contados a partir del recibo del expediente del proceso ordinario allegado en préstamo a esta Corporación, proceda a dictar una nueva sentencia teniendo en cuenta, para el efecto, las consideraciones expuestas en esta providencia.

CUARTO. Por Secretaría devuélvase al Despacho de origen el expediente allegado en préstamo contentivo al proceso de nulidad y restablecimiento del derecho.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Si no fuere recurrida, envíese a la CORTE CONSTITUCIONAL para su eventual revisión.

Discutida y aprobada en sesión de la fecha.

GERARDO ARENAS MONSALVE

SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ

CARMELO PERDOMO CUÉTER