Función Pública

Sentencia 2017-05670 de 2020 Consejo de Estado

CESANTÃ□AS - PrestaciÃ³n periÃ³dica en vigencia de la relaciÃ³n laboral / CADUCIDAD DEL MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO POR CESANTÃ□AS -Operancia

Mientras subsista el vÃnculo laboral, el auxilio de cesantÃas tiene la connotaciÃ³n de periÃ³dico pese a que se hagan pagos parciales o se consignen anualmente a la cuenta de ahorro individual en el respectivo fondo; igualmente, tales actuaciones no son definitivas pues solo adquieren este carÃ¡cter cuando termina la relaciÃ³n laboral, momento en el cual se efectÃºa la liquidaciÃ³n final y el pago de la totalidad de la prestaciÃ³n.(…) la vigencia del vÃnculo laboral de la demandante, y que la discusiÃ³n ataÃ±e al rÃ©gimen aplicable al auxilio de cesantÃas, es vÃ¡lido concluir que en el presente caso no operÃ³ el fenÃ³meno de caducidad, pues, bajo este marco, el derecho reclamado se cataloga como prestaciÃ³n periÃ³dica y, por lo tanto, el acto administrativo que decide sobre la reclamaciÃ³n en torno a ella puede demandarse en cualquier tiempo.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÃ□N SEGUNDA

SUBSECCIÃ□N A

Consejero ponente: RAFAEL FRANCISCO SUÃ□REZ VARGAS

BogotÃ¡, D. C., veintitrÃ©s (23) de enero de dos mil veinte (2020).

RadicaciÃ³n nÃºmero: 25000-23-42-000-2017-05670-01(1553-18)

Actor: CLARA ISABEL NIETO RODRÃ□GUEZ

Demandado: MINISTERIO DE EDUCACIÃ□N, FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO

Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Temas: ApelaciÃ³n auto que rechazÃ³ la demanda por caducidad

AUTO INTERLOCUTORIO

Procede la Sala a resolver el recurso de apelaciÃ³n interpuesto por la parte demandante contra el auto de 18 de enero de 2018, proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, SecciÃ³n Segunda, SubsecciÃ³n B, mediante el cual rechazÃ³ la demanda de nulidad y restablecimiento de la referencia, por considerar que operÃ³ la caducidad del medio de control.

1. Antecedentes

1.1. Pretensiones de la demanda[1]

La seÃ±ora Clara Isabel Nieto RodrÃguez, actuando por intermedio de apoderado judicial, interpuso demanda de nulidad y restablecimiento del derecho con el fin de que se anulen los actos administrativos contenidos en la ResoluciÃ³n nÃºm. 2527 del 6 de diciembre de 2016, expedida por la SecretarÃa de EducaciÃ³n de Cundinamarca – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, a travÃ©s de la cual se le reconociÃ³ y ordenÃ³ el pago de unas cesantÃas parciales, y en el Oficio nÃºm. CE – 2017579096 del 1.Âº de septiembre de 2017 que le negÃ³ la reliquidaciÃ³n de la aludida prestaciÃ³n con base al rÃ©gimen de retroactividad.

Como consecuencia de lo anterior, y a tÃtulo resarcitorio, solicitÃ³ condenar a la entidad demandada a liquidar su auxilio de cesantÃas con aplicaciÃ³n del rÃ©gimen retroactivo establecido en las Leyes 6.Âª de 1945 y 65 de 1946 y en el Decreto 1160 de 1947, esto es, con un mes de salario por cada aÃ±o de servicio o de manera proporcional, segÃºn sea el caso.

1.2. Auto apelado[2]

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en providencia del 18 de enero de 2018, rechazÃ³ la demanda de la referencia al considerar que habÃa operado el fenÃ³meno de caducidad del medio de control incoado.

Frente a ello, precisÃ³ que el tÃ©rmino de los cuatro (4) meses para demandar se debe contar desde la expediciÃ³n de la ResoluciÃ³n nÃºm. 2527 del 6 de diciembre de 2016, acto por medio de cual se le reconocieron a la demandante sus cesantÃas parciales y no a partir del Oficio nÃºm. CE- 2017579096 del 1.Âº de septiembre de 2017, puesto que para ese momento ya habÃa fenecido el aludido plazo.

1.3. Recurso de apelaciÃ³n[3]

Inconforme con la anterior decisiÃ³n, la demandante interpuso recurso de apelaciÃ³n con fundamento en la jurisprudencia del Consejo de Estado,[4] segÃºn la cual, para solicitar el cambio del rÃ©gimen de cesantÃas siempre es necesario provocar el pronunciamiento de la AdministraciÃ³n a fin de que resuelva si accede, o no, al reconocimiento de dicha situaciÃ³n jurÃdica, para lo cual, se cuenta con el tÃ©rmino de tres (3) aÃ±os, tal como lo establecen los Decretos 3135 de 1968 y 1848 de 1969.

En este sentido, concluyÃ³ que en el presente asunto, la demanda fue presentada dentro de dicho plazo, es decir, que no ha caducado.

2. Consideraciones

2.1. Problema jurÃdico

Teniendo en cuenta la decisiÃ³n adoptada en primera instancia, y atendiendo a las competencias legalmente atribuidas a esta Sala, el problema jurÃdico consiste en determinar si en el *sub examine* se configurÃ³ la causal de rechazo de la demanda por haber operado la caducidad del medio de control, en los tÃ©rminos indicados por el *a quo*.

Para efectos metodolÃ³gicos, el estudio del asunto se desarrollarÃ¡ en el siguiente orden: (i) caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho; (ii) naturaleza del auxilio de cesantÃas; y (iii) soluciÃ³n al caso concreto.

2.2. Caducidad del medio de control

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

En efecto, el ordenamiento constitucional ha establecido la garantÃa de acceso efectivo a la administraciÃ³n de justicia, la cual conlleva el deber de un ejercicio oportuno del derecho de acciÃ³n, so pena de que las situaciones adquieran firmeza y no puedan ser discutidas en vÃa judicial[5].

En este orden de ideas, el fenÃ³meno de la caducidad es la sanciÃ³n que limita el ejercicio del derecho sustancial como consecuencia de la presentaciÃ³n de las acciones judiciales excediendo el plazo que la ley establece para ello. AdemÃ¡s, es un presupuesto, ligado al principio de seguridad jurÃdica, encaminado a eliminar la incertidumbre que representa para la administraciÃ³n la eventual revocatoria de sus actos en cualquier tiempo. A su vez, esta situaciÃ³n define la carga procesal que tienen las partes para impulsar el litigio, pues, de no hacerlo, se pierde la oportunidad para acudir ante la administraciÃ³n de justicia[6].

Ahora bien, el artÃculo 164 del CPACA estableciÃ³ los tÃ©rminos para acudir ante la JurisdicciÃ³n de lo Contencioso Administrativo, de los cuales es pertinente resaltar los que a continuaciÃ³n se trascriben, por estar directamente relacionados con el asunto objeto de la controversia, asÃ:

ArtÃculo 164. Oportunidad para presentar la demanda. La demanda deberÃ¡ ser presentada:

1. En cualquier tiempo, cuando:

[…]

c) Se dirija contra actos que reconozcan o nieguen total o parcialmente prestaciones periÃ³dicas. Sin embargo, no habrÃ¡ lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe;

[…]

2. En los siguientes tÃ©rminos, so pena de que opere la caducidad:

[…]

d) Cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho, la demanda deberÃ¡ presentarse dentro del tÃ©rmino de cuatro (4) meses contados a partir del dÃa siguiente al de la comunicaciÃ³n, notificaciÃ³n, ejecuciÃ³n o publicaciÃ³n del acto administrativo, segÃºn el caso, salvo las excepciones establecidas en otras disposiciones legales;

[…].

(Se resalta)

De acuerdo con el anterior enunciado normativo, la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho debe interponerse dentro de los cuatro meses siguientes a la comunicaciÃ³n, notificaciÃ³n, ejecuciÃ³n o publicaciÃ³n del acto administrativo objeto de enjuiciamiento, so pena de que opere el fenÃ³meno de la caducidad, que por ninguna circunstancia se puede revivir.

No obstante lo anterior, de conformidad con el numeral 1.Âº del artÃculo 164 del cpaca, la demanda podrÃ¡ presentarse en cualquier tiempo, entre otras situaciones, cuando las pretensiones versen sobre prestaciones periÃ³dicas.

2.3. De la naturaleza del auxilio de cesantÃas

Las cesantÃas corresponden a una prestaciÃ³n social a cargo del empleador y su creaciÃ³n estuvo encaminada a que constituyeran un auxilio para el trabajador que quedara cesante.

En el ordenamiento jurÃdico colombiano existen dos sistemas para la liquidaciÃ³n y pago de las cesantÃas, a saber: a) el retroactivo y b) el anualizado.

En el primer caso, el valor del auxilio se encuentra en poder del empleador durante la vigencia de la relaciÃ³n laboral y se paga con base en el ÃºltimO salario devengado, de conformidad con las Leyes 6Âª de 1945 y 65 de 1946 y el Decreto 1160 de 1947.

Por su parte, el rÃ©gimen anualizado fue regulado inicialmente por el Decreto 3118 de 1968 y, mÃ¡s adelante, por la Ley 50 de 1990, los cuales disponen que las cesantÃas se liquidan anualmente y deben consignarse a la Administradora del Fondo de CesantÃas a mÃ¡s tardar el 14 de febrero de cada aÃ±o, salvo lo previsto para el caso del Fondo Nacional del Ahorro.

Ahora bien, para efectos de determinar el carÃ¡cter unitario o periÃ³dico del auxilio de cesantÃas, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha establecido como criterio la culminaciÃ³n o vigencia del vÃnculo laboral. En tal sentido, esta CorporaciÃ³n ha precisado que mientras el vÃnculo laboral del servidor pÃºblico se encuentre vigente se considera que las prestaciones que se pagan con regularidad tienen la connotaciÃ³n de periÃ³dicas, pero la pierden una vez ocurre la desvinculaciÃ³n, pues a partir de ese momento se expide un acto administrativo que define el derecho y, por lo tanto, debe demandarse dentro de la oportunidad prevista por el legislador. Al respecto ha precisado[7]:

En lo que respecta al argumento de que se trata de una reclamaciÃ³n de prestaciones periÃ³dicas, la Sala debe precisar que, en efecto, la jurisprudencia de esta CorporaciÃ³n ha sido enfÃ¡tica en seÃ±alar que no opera el fenÃ³meno de la caducidad para demandar los actos que reconozcan o nieguen las mismas; sin embargo, al producirse la desvinculaciÃ³n del servicio, se hace un reconocimiento de prestaciones definitivas y, en tal medida, las prestaciones o reconocimientos salariales que periÃ³dicamente se reconocÃan y pagaban, bien sea mensual, trimestral, semestral, anual o quinquenalmente, dejan de tener el carÃ¡cter de periÃ³dicos, pues ya se ha expedido un acto de reconocimiento definitivo, al momento de finiquitar la relaciÃ³n laboral. (Se resalta)

En este orden de ideas, mientras subsista el vÃnculo laboral, el auxilio de cesantÃas tiene la connotaciÃ³n de periÃ³dico pese a que se hagan pagos parciales o se consignen anualmente a la cuenta de ahorro individual en el respectivo fondo; igualmente, tales actuaciones no son definitivas pues solo adquieren este carÃ¡cter cuando termina la relaciÃ³n laboral, momento en el cual se efectÃºa la liquidaciÃ³n final y el pago de la totalidad de la prestaciÃ³n. Sobre el particular se ha explicado[8]:

Lo anterior permite inferir que mientras subsista el vÃnculo laboral, la prestaciÃ³n social de las cesantÃas es periÃ³dica, aun cuando esta se liquide de manera anualizada como comporta el caso concreto objeto de anÃ¡lisis.

En efecto, la SecciÃ³n Segunda del Consejo de Estado, al sentar jurisprudencia sobre la prescripciÃ³n del derecho al auxilio de cesantÃas , tambiÃ©n concluyÃ³ que mientras subsista el vÃnculo laboral, pese a que se hagan pagos parciales o se consignen anualmente a la cuenta de ahorro individual en el respectivo fondo administrador, tal liquidaciÃ³n no es definitiva pues solo adquiere este carÃ¡cter cuando termina la relaciÃ³n laboral es decir, cuando el empleado queda cesante, momento en el cual se efectÃºa la liquidaciÃ³n definitiva y el pago de la totalidad de la prestaciÃ³n. Por esta razÃ³n concluyÃ³ que mientras estÃ© vigente el vÃnculo no existe prescripciÃ³n al derecho al auxilio de cesantÃas

[…]

No obstante y, a sabiendas que la mencionada resoluciÃ³n hace alusiÃ³n a la liquidaciÃ³n parcial del auxilio de cesantÃas, se entiende que la prestaciÃ³n sobre la cual se erige la peticiÃ³n es de carÃ¡cter periÃ³dico, en la medida en que el trabajador no se ha desvinculado de su cargo al momento de efectuar la respectiva reclamaciÃ³n y formulaciÃ³n de la demanda, y por tal motivo era procedente acudir a la jurisdicciÃ³n en cualquier momento antes de la terminaciÃ³n del vÃnculo laboral, so pena de que a partir de allÃ dejara de considerarse una prestaciÃ³n periÃ³dica y operada la caducidad del medio de control y la prescripciÃ³n del derecho.

AsÃ las cosas, mientras subsista el vÃnculo laboral, la prestaciÃ³n social de las cesantÃas es periÃ³dica, aun cuando esta se liquide de manera anualizada.

2.4. SoluciÃ³n al caso concreto

Para resolver el problema jurÃdico planteado, es oportuno hacer referencia a los siguientes elementos de juicio que se derivan de los

documentos obrantes en el expediente:

i) La SecretarÃa de EducaciÃ³n del departamento de Cundinamarca, mediante ResoluciÃ³n nÃºm. 002527 del 6 de diciembre de 2016, reconociÃ³ a la seÃ±ora Clara Isabel Nieto RodrÃguez el pago de una cesantÃa parcial.[9]

ii) El 9 de agosto de 2017[10], la demandante elevÃ³ peticiÃ³n ante la SecretarÃa de EducaciÃ³n de Cundinamarca - Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio – encaminada a obtener el reconocimiento y liquidaciÃ³n del auxilio de su cesantÃa parcial con fundamento en el rÃ©gimen de retroactividad.

iii) Mediante Oficio CE - 2017579096 de 11 de septiembre de 2017, la entidad le negÃ³ la peticiÃ³n anterior.[11]

iv) En el certificado expedido el 11 de agosto de 2017[12], se constata que para la Ã©poca de la presentaciÃ³n de la demanda, la seÃ±ora Clara Isabel Nieto RodrÃguez prestaba sus servicios como docente de la InstituciÃ³n Educativa Departamental Rural RincÃ³n Santo – Sede Principal, ubicada en el municipio de CajicÃ¡ (Cundinamarca), desde el 24 de febrero de 1996.

v) La demanda fue radicada ante la SecretarÃa de la SecciÃ³n Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 20 de noviembre de 2017.[13]

Teniendo en cuenta el anterior contexto fÃ¡ctico, en consonancia con el marco normativo y jurisprudencial descrito en los acÃ¡pites anteriores, se revocarÃ¡ el proveÃdo impugnado por las siguientes razones:

a) Por regla general, la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho debe interponerse dentro de los cuatro meses siguientes a la comunicaciÃ³n, notificaciÃ³n, ejecuciÃ³n o publicaciÃ³n del acto administrativo objeto de enjuiciamiento; sin embargo, puede presentarse en cualquier tiempo cuando se dirija contra actos que reconozcan o nieguen total o parcialmente prestaciones periÃ³dicas.

b) El auxilio de cesantÃas se clasifica como prestaciÃ³n unitaria cuando ha culminado el vÃnculo laboral del servidor pÃºblico con la administraciÃ³n.

c) La prestaciÃ³n en comento se cataloga como prestaciÃ³n periÃ³dica mientras se encuentre vigente el vÃnculo laboral del servidor pÃºblico.

d) Los documentos aportados al plenario demuestran que al momento de interponerse la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, la actora se encontraba prestando sus servicios como docente para el departamento de Cundinamarca.

En este orden de ideas, teniendo en cuenta el contexto fÃ¡ctico descrito, esto es, la vigencia del vÃnculo laboral de la demandante, y que la discusiÃ³n ataÃ±e al rÃ©gimen aplicable al auxilio de cesantÃas, es vÃ¡lido concluir que en el presente caso no operÃ³ el fenÃ³meno de caducidad, pues, bajo este marco, el derecho reclamado se cataloga como prestaciÃ³n periÃ³dica y, por lo tanto, el acto administrativo que decide sobre la reclamaciÃ³n en torno a ella puede demandarse en cualquier tiempo.

A su turno, en casos con contornos similares al presente, al estudiar el fenÃ³meno de caducidad del medio de control, el Consejo de Estado sostuvo que el criterio antes expuesto resulta aplicable sin importar si se encuentra en discusiÃ³n el rÃ©gimen bajo el cual se debe estudiar el auxilio de cesantÃas o aspectos directamente relacionados con la prestaciÃ³n como lo serÃan los factores base de liquidaciÃ³n, reconocimiento de intereses o sanciÃ³n moratoria, entre otros. Al respecto precisÃ³[14]:

En este orden de ideas, teniendo en cuenta que en los casos en los que la discusiÃ³n se centre en el reconocimiento de una prestaciÃ³n periÃ³dica no habrÃ¡ lugar a que se configure el fenÃ³meno de la caducidad.

Pese a que en el caso concreto la controversia no versa estrictamente sobre la prestaciÃ³n social, sino sobre el rÃ©gimen que cobija a la actora (es decir retroactivo o anualizado), las anteriores consideraciones son plenamente vÃ¡lidas, pues mientras que el vÃnculo jurÃdico con la entidad demandada se encuentre vigente al momento de presentar la demanda (como en el caso concreto), no se podrÃ¡ afirmar que existe caducidad y por lo tanto se podrÃ¡ presentar la demanda en cualquier tiempo.

Con fundamento en lo anteriormente expuesto, la Sala encuentra que en el *sub lite* no se configurÃ³ la caducidad como causal de rechazo de la demanda, ya que la vigencia del vÃnculo laboral del actor con la administraciÃ³n le conferÃa la connotaciÃ³n de periÃ³dica a la prestaciÃ³n sobre la cual versÃ³ su reclamaciÃ³n laboral.

AsÃ las cosas, la Sala revocarÃ¡ el auto proferido por el Tribunal Administrativo Cundinamarca el 18 de enero de 2018 y, en su lugar, ordenarÃ¡ proveer sobre la admisiÃ³n de la demanda.

En mÃ©rito de lo expuesto, el Consejo de Estado en Sala de lo Contencioso Administrativo, SecciÃ³n Segunda, SubsecciÃ³n A,

Resuelve

Primero. Revocar el auto de 18 de enero de 2018, proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, SecciÃ³n Segunda, SubsecciÃ³n B, mediante el cual rechazÃ³ la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho interpuesta por la seÃ±ora Clara Isabel Nieto RodrÃguez.

Segundo. Se ordena devolver el expediente al Tribunal de origen, una vez se encuentre en firme esta decisiÃ³n, para que provea sobre la admisiÃ³n de la demanda.
NotifÃquese y cÃºmplase

La anterior providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesiÃ³n de la fecha.

WILLIAM HERNÃNDEZ GÃMEZ GABRIEL VALBUENA HERNÃNDEZ

RAFAEL FRANCISCO SUÃREZ VARGAS

DLAR/DDG

NOTAS DE PIE DE PÃGINA:

1. Folios 18.

2. Folios 28 y 29.

3. Folios 31 al 34.

4. CitÃ³ las sentencias del Consejo de Estado, SecciÃ³n Segunda, SubseccciÃ³n A, del 11 de febrero y 16 de junio de 2016, bajo los radicados 1528-2014 y 4586-2015, respectivamente.

5. Corte Constitucional, sentencia C-832 de 8 de agosto de 2001 con ponencia del Dr. Rodrigo Escobar Gil.

6. Cfr. Sentencia de la Corte Constitucional C-652 de 1997, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, Â«El derecho de acceso a la administraciÃ³n de justicia resultarÃa seriamente afectado en su nÃºcleo esencial si, como lo anotÃ³ la Corte, “este pudiera concebirse como una posibilidad ilimitada, abierta a los ciudadanos sin condicionamientos de ninguna especie”. Tal interpretaciÃ³n, evidentemente llevarÃa a la parÃ¡lisis total del aparato encargado de administrar justicia, e implicarÃa per se la inobservancia de ciertos derechos de los gobernados, en particular aquel que tienen las personas de obtener pronta y cumplida justiciaÂ».

7. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, SecciÃ³n Segunda, sentencia de 13 de febrero de 2014, Expediente: 1174-2012, consejero ponente: Dr. Luis Rafael Vergara Quintero.

8. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, SecciÃ³n Segunda, sentencia de 4 de septiembre de 2017, expediente: 76001 23 33 000 2014 00498 01 (3751-2014), consejero ponente: Dr. William HernÃ¡ndez GÃ³mez.

9. Folios 13 y 14.

10. Folios 5 y 6.

11. Folios 7 a 10.

12. Folio 11.

13. Folio 25.

14. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, SecciÃ³n Segunda, SubseccciÃ³n A, consejero ponente: Dr. Gabriel Valbuena

HernÃ¡ndez, sentencia de 13 de diciembre de 2017, expediente 05001-23-31-000-2010-01920-01(3295-14), actor: Adriana MuÃ±oz Ãngel. De igual manera, la SecciÃ³n Segunda, SubsecciÃ³n B, mediante providencia de 26 de julio de 2018, radicado: 25000-23-42-000-2017-03640-01(2323-18), actor: Bernardo Antonio Guevara Orjuela, sostuvo que la discusiÃ³n sobre el cambio de rÃ©gimen del auxilio de cesantÃas puede presentarse mientras subsista el vÃnculo legal y reglamentario del servidor pÃºblico con la administraciÃ³n, en los siguientes tÃ©rminos: Â«24. Conforme lo anterior, habrÃ¡ de precisar la Sala, que dada la circunstancia que el accionante mantiene vigente su vÃnculo laboral y en esa medida subsiste la obligaciÃ³n del empleador de realizar el respectivo aporte para el auxilio de cesantÃas, resulta procedente que reclame a la administraciÃ³n la aplicaciÃ³n del rÃ©gimen que aduce le corresponde, como serÃa, en el caso concreto, el retroactivo y no el anualizado, sin que sea necesario que en la peticiÃ³n que dio lugar al acto acusable haya solicitado de manera concreta el reconocimiento y pago de sus cesantÃas parciales, por cuanto, para el caso especÃfico, lo debatido se encamina a la rectificaciÃ³n del rÃ©gimen de cesantÃas que la administraciÃ³n le ha venido aplicandoÂ».

Fecha y hora de creación: 2024-06-02 16:07:13