



Sentencia 2017-05670 de 2020 Consejo de Estado

CESANTÍAS - Prestación periódica en vigencia de la relación laboral / CADUCIDAD DEL MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO POR CESANTÍAS -Operancia

Mientras subsista el vínculo laboral, el auxilio de cesantías tiene la connotación de periódico 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 carácter cuando termina la relación laboral, momento en el cual se efectúa la liquidación final y el pago de la totalidad de la prestación.(...) la vigencia del vínculo laboral de la demandante, y que la discusión atañe al régimen aplicable al auxilio de cesantías, es válido concluir que en el presente caso no operó el fenómeno de caducidad, pues, bajo este marco, el derecho reclamado se cataloga como prestación periódica y, por lo tanto, el acto administrativo que decide sobre la reclamación en torno a ella puede demandarse en cualquier tiempo.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN SEGUNDA

SUBSECCIÓN A

Consejero ponente: RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS

Bogotá, D. C., veintitrés (23) de enero de dos mil veinte (2020).

Radicación número: 25000-23-42-000-2017-05670-01(1553-18)

Actor: CLARA ISABEL NIETO RODRÍGUEZ

Demandado: MINISTERIO DE EDUCACIÓN, FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO

Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Temas: Apelación auto que rechazó la demanda por caducidad

AUTO INTERLOCUTORIO

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra el auto de 18 de enero de 2018, proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección B, mediante el cual rechazó la demanda de nulidad y restablecimiento de la referencia, por considerar que operó la caducidad del medio de control.

1. Antecedentes

1.1. Pretensiones de la demanda¹

La señora Clara Isabel Nieto Rodríguez, 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 Resolución núm. 2527 del 6 de diciembre de 2016, expedida por la Secretaría de Educación de Cundinamarca – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, a través de la cual se le reconoció y ordenó el pago de unas cesantías parciales, y en el Oficio núm. CE – 2017579096 del 1.º de septiembre de 2017 que le negó la reliquidación de la aludida prestación con base al régimen de retroactividad.

Como consecuencia de lo anterior, y a título resarcitorio, solicitó condenar a la entidad demandada a liquidar su auxilio de cesantías con aplicación del régimen retroactivo establecido en las Leyes 6.ª de 1945 y 65 de 1946 y en el Decreto 1160 de 1947, esto es, con un mes de salario por cada año de servicio o de manera proporcional, según sea el caso.

1.2. Auto apelado²

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en providencia del 18 de enero de 2018, rechazó la demanda de la referencia al considerar que

había operado el fenómeno de caducidad del medio de control incoado.

Frente a ello, precisó que el término de los cuatro (4) meses para demandar se debe contar desde la expedición de la Resolución núm. 2527 del 6 de diciembre de 2016, acto por medio de cual se le reconocieron a la demandante sus cesantías parciales y no a partir del Oficio núm. CE-2017579096 del 1.º de septiembre de 2017, puesto que para ese momento ya había fenecido el aludido plazo.

1.3. Recurso de apelación³

Inconforme con la anterior decisión, la demandante interpuso recurso de apelación con fundamento en la jurisprudencia del Consejo de Estado,⁴ según la cual, para solicitar el cambio del régimen de cesantías siempre es necesario provocar el pronunciamiento de la Administración a fin de que resuelva si accede, o no, al reconocimiento de dicha situación jurídica, para lo cual, se cuenta con el término de tres (3) años, tal como lo establecen los Decretos 3135 de 1968 y 1848 de 1969.

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

2. Consideraciones

2.1. Problema jurídico

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

Para efectos metodológicos, el estudio del asunto se desarrollará en el siguiente orden: (i) caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho; (ii) naturaleza del auxilio de cesantías; y (iii) solución 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 término fijado por el legislador, pues, de lo contrario, se configura la caducidad.

En efecto, el ordenamiento constitucional ha establecido la garantía de acceso efectivo a la administración de justicia, la cual conlleva el deber de un ejercicio oportuno del derecho de acción, so pena de que las situaciones adquieran firmeza y no puedan ser discutidas en vía judicial⁵.

En este orden de ideas, el fenómeno de la caducidad es la sanción que limita el ejercicio del derecho sustancial como consecuencia de la presentación de las acciones judiciales excediendo el plazo que la ley establece para ello. Además, es un presupuesto, ligado al principio de seguridad jurídica, encaminado a eliminar la incertidumbre que representa para la administración la eventual revocatoria de sus actos en cualquier tiempo. A su vez, esta situación define la carga procesal que tienen las partes para impulsar el litigio, pues, de no hacerlo, se pierde la oportunidad para acudir ante la administración de justicia⁶.

Ahora bien, el artículo 164 del CPACA estableció los términos para acudir ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, de los cuales es pertinente resaltar los que a continuación se transcriben, por estar directamente relacionados con el asunto objeto de la controversia, así:

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

1. En cualquier tiempo, cuando:

[...]

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

[...]

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

[...]

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

[...].

(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 comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo objeto de enjuiciamiento, so pena de que opere el fenómeno de la caducidad, que por ninguna circunstancia se puede revivir.

No obstante lo anterior, de conformidad con el numeral 1.º del artículo 164 del cpaca, la demanda podrá presentarse en cualquier tiempo, entre otras situaciones, cuando las pretensiones versen sobre prestaciones periódicas.

2.3. De la naturaleza del auxilio de cesantías

Las cesantías corresponden a una prestación social a cargo del empleador y su creación estuvo encaminada a que constituyeran un auxilio para el trabajador que quedara cesante.

En el ordenamiento jurídico colombiano existen dos sistemas para la liquidación y pago de las cesantías, 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 relación laboral y se paga con base en el último salario devengado, de conformidad con las Leyes 6ª de 1945 y 65 de 1946 y el Decreto 1160 de 1947.

Por su parte, el régimen anualizado fue regulado inicialmente por el Decreto 3118 de 1968 y, más adelante, por la Ley 50 de 1990, los cuales disponen que las cesantías se liquidan anualmente y deben consignarse a la Administradora del Fondo de Cesantías a más tardar el 14 de febrero de cada año, salvo lo previsto para el caso del Fondo Nacional del Ahorro.

Ahora bien, para efectos de determinar el carácter unitario o periódico del auxilio de cesantías, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha establecido como criterio la culminación o vigencia del vínculo laboral. En tal sentido, esta Corporación ha precisado que mientras el vínculo laboral del servidor público se encuentre vigente se considera que las prestaciones que se pagan con regularidad tienen la connotación de periódicas, pero la pierden una vez ocurre la desvinculación, 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 precisado⁷:

En lo que respecta al argumento de que se trata de una reclamación de prestaciones periódicas, la Sala debe precisar que, en efecto, la jurisprudencia de esta Corporación ha sido enfática en señalar que no opera el fenómeno de la caducidad para demandar los actos que reconozcan o nieguen las mismas; sin embargo, al producirse la desvinculación del servicio, se hace un reconocimiento de prestaciones definitivas y, en tal medida, las prestaciones o reconocimientos salariales que periódicamente se reconocían y pagaban, bien sea mensual, trimestral, semestral, anual o quinquenalmente, dejan de tener el carácter de periódicos, pues ya se ha expedido un acto de reconocimiento definitivo, al momento de finalizar la relación laboral. (Se resalta)

En este orden de ideas, mientras subsista el vínculo laboral, el auxilio de cesantías tiene la connotación de periódico 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 carácter cuando termina la relación laboral, momento en el cual se efectúa la liquidación final y el pago de la totalidad de la prestación. Sobre el particular se ha explicado⁸:

Lo anterior permite inferir que mientras subsista el vínculo laboral, la prestación social de las cesantías es periódica, aun cuando esta se liquide de manera anualizada como comporta el caso concreto objeto de análisis.

En efecto, la Sección Segunda del Consejo de Estado, al sentar jurisprudencia sobre la prescripción del derecho al auxilio de cesantías, también concluyó que mientras subsista el vínculo laboral, pese a que se hagan pagos parciales o se consignen anualmente a la cuenta de ahorro individual en el respectivo fondo administrador, tal liquidación no es definitiva pues solo adquiere este carácter cuando termina la relación laboral es decir, cuando el empleado queda cesante, momento en el cual se efectúa la liquidación definitiva y el pago de la totalidad de la prestación. Por esta razón concluyó que mientras esté vigente el vínculo no existe prescripción al derecho al auxilio de cesantías

[...]

No obstante y, a sabiendas que la mencionada resolución hace alusión a la liquidación parcial del auxilio de cesantías, se entiende que la prestación sobre la cual se erige la petición es de carácter periódico, en la medida en que el trabajador no se ha desvinculado de su cargo al momento de efectuar la respectiva reclamación y formulación de la demanda, y por tal motivo era procedente acudir a la jurisdicción en cualquier momento antes de la terminación del vínculo laboral, so pena de que a partir de allí dejara de considerarse una prestación periódica y operada la caducidad del medio de control y la prescripción del derecho.

Así las cosas, mientras subsista el vínculo laboral, la prestación social de las cesantías es periódica, aun cuando esta se liquide de manera anualizada.

2.4. Solución al caso concreto

Para resolver el problema jurídico planteado, es oportuno hacer referencia a los siguientes elementos de juicio que se derivan de los documentos obrantes en el expediente:

- i) La Secretaría de Educación del departamento de Cundinamarca, mediante Resolución núm. 002527 del 6 de diciembre de 2016, reconoció a la señora Clara Isabel Nieto Rodríguez el pago de una cesantía parcial.⁹
- ii) El 9 de agosto de 2017¹⁰, la demandante elevó petición ante la Secretaría de Educación de Cundinamarca - Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio - encaminada a obtener el reconocimiento y liquidación del auxilio de su cesantía parcial con fundamento en el régimen de retroactividad.
- iii) Mediante Oficio CE - 2017579096 de 11 de septiembre de 2017, la entidad le negó la petición anterior.¹¹
- iv) En el certificado expedido el 11 de agosto de 2017¹², se constata que para la época de la presentación de la demanda, la señora Clara Isabel Nieto Rodríguez prestaba sus servicios como docente de la Institución Educativa Departamental Rural Rincón Santo - Sede Principal, ubicada en el municipio de Cajicá (Cundinamarca), desde el 24 de febrero de 1996.
- v) La demanda fue radicada ante la Secretaría de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 20 de noviembre de 2017.¹³

Teniendo en cuenta el anterior contexto fáctico, en consonancia con el marco normativo y jurisprudencial descrito en los acápites anteriores, se revocará el proveído 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 comunicación, notificación, ejecución o publicación 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 periódicas.
- b) El auxilio de cesantías se clasifica como prestación unitaria cuando ha culminado el vínculo laboral del servidor público con la administración.
- c) La prestación en comento se cataloga como prestación periódica mientras se encuentre vigente el vínculo laboral del servidor público.
- 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 fáctico descrito, esto es, la vigencia del vínculo laboral de la demandante, y que la discusión atañe al régimen aplicable al auxilio de cesantías, es válido concluir que en el presente caso no operó el fenómeno de caducidad, pues, bajo este marco, el derecho reclamado se cataloga como prestación periódica y, por lo tanto, el acto administrativo que decide sobre la reclamación en torno a ella puede demandarse en cualquier tiempo.

A su turno, en casos con contornos similares al presente, al estudiar el fenómeno de caducidad del medio de control, el Consejo de Estado sostuvo que el criterio antes expuesto resulta aplicable sin importar si se encuentra en discusión el régimen bajo el cual se debe estudiar el auxilio de cesantías o aspectos directamente relacionados con la prestación como lo serían los factores base de liquidación, reconocimiento de intereses o sanción moratoria, entre otros. Al respecto precisó¹⁴:

En este orden de ideas, teniendo en cuenta que en los casos en los que la discusión se centre en el reconocimiento de una prestación periódica no habrá lugar a que se configure el fenómeno de la caducidad.

Pese a que en el caso concreto la controversia no versa estrictamente sobre la prestación social, sino sobre el régimen que cobija a la actora (es decir retroactivo o anualizado), las anteriores consideraciones son plenamente válidas, pues mientras que el vínculo jurídico con la entidad demandada se encuentre vigente al momento de presentar la demanda (como en el caso concreto), no se podrá afirmar que existe caducidad y por lo tanto se podrá presentar la demanda en cualquier tiempo.

Con fundamento en lo anteriormente expuesto, la Sala encuentra que en el *sub lite* no se configuró la caducidad como causal de rechazo de la demanda, ya que la vigencia del vínculo laboral del actor con la administración le confería la connotación de periódica a la prestación sobre la cual versó su reclamación laboral.

Así las cosas, la Sala revocará el auto proferido por el Tribunal Administrativo Cundinamarca el 18 de enero de 2018 y, en su lugar, ordenará proveer sobre la admisión de la demanda.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A,

Resuelve

Primero. Revocar el auto de 18 de enero de 2018, proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección B, mediante el cual rechazó la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho interpuesta por la señora Clara Isabel Nieto Rodríguez.

Segundo. Se ordena devolver el expediente al Tribunal de origen, una vez se encuentre en firme esta decisión, para que provea sobre la

admisión de la demanda.
Notifíquese y cúmplase

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

WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ

GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ

RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS

DLAR/DDG

NOTAS DE PIE DE PÁGINA:

1. Folios 18.

2. Folios 28 y 29.

3. Folios 31 al 34.

4. Citó las sentencias del Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección 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, «El derecho de acceso a la administración de justicia resultaría seriamente afectado en su núcleo esencial si, como lo anotó la Corte, “este pudiera concebirse como una posibilidad ilimitada, abierta a los ciudadanos sin condicionamientos de ninguna especie”. Tal interpretación, evidentemente llevaría a la parálisis total del aparato encargado de administrar justicia, e implicaría per se la inobservancia de ciertos derechos de los gobernados, en particular aquel que tienen las personas de obtener pronta y cumplida justicia».

7. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 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, Sección Segunda, sentencia de 4 de septiembre de 2017, expediente: 76001 23 33 000 2014 00498 01 (3751-2014), consejero ponente: Dr. William Hernández Gómez.

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, Sección Segunda, Subsección A, consejero ponente: Dr. Gabriel Valbuena Hernández, sentencia de 13 de diciembre de 2017, expediente 05001-23-31-000-2010-01920-01(3295-14), actor: Adriana Muñoz Ángel. De igual manera, la Sección Segunda, Subsección 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 discusión sobre el cambio de régimen del auxilio de cesantías puede presentarse mientras subsista el vínculo legal y reglamentario del servidor público con la administración, en los siguientes términos: «24. Conforme lo anterior, habrá de precisar la Sala, que dada la circunstancia que el accionante mantiene vigente su vínculo laboral y en esa medida subsiste la obligación del empleador de realizar el respectivo aporte para el auxilio de cesantías, resulta procedente que reclame a la administración la aplicación del régimen que aduce le corresponde, como sería, en el caso concreto, el retroactivo y no el anualizado, sin que sea necesario que en la petición que dio lugar al acto acusable haya solicitado de manera concreta el reconocimiento y pago de sus cesantías parciales, por cuanto, para el caso específico, lo debatido se encamina a la rectificación del régimen de cesantías que la administración le ha venido aplicando».

Fecha y hora de creación: 2025-03-27 22:00:16