



Función Pública

Sentencia 2017-00602 de 2021 Consejo de Estado

MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - Caducidad / CADUCIDAD DEL MEDIO DE CONTROL - Cuatro meses a partir de la notificación o ejecución del acto demandado / CESANTÍAS DEFINITIVAS - Perdieron carácter de prestación periódica una vez el vínculo laboral finalizó / CADUCIDAD DEL MEDIO DE CONTROL - Operó

El fenómeno jurídico de la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho opera, salvo expresas excepciones, cuando la respectiva demanda se interpone después de transcurridos 4 meses siguientes a la comunicación, notificación, ejecución o publicación del correspondiente acto administrativo. Como regla general ha entendido que las reclamaciones de naturaleza laboral, tratándose de solicitudes de acreencias periódicas, no están sujetas al término de caducidad de 4 meses previsto para el ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, siempre y cuando quien pretenda su pago tenga vigente el vínculo laboral con la entidad que pretende demandar; pues finalizada la relación laboral, ya no reviste la connotación de periodicidad del pago y, en esa medida, su exigibilidad vía judicial está sometida al término preclusivo de 4 meses que trae el Artículo 164 del CPACA. La demanda debió presentarse dentro del término de 4 meses contados a partir del día siguiente al de la notificación de la Resolución 7816 de 12 de diciembre de 2013, ocurrida el 3 de enero de 2014, esto es, la parte convocante tenía desde el 4 de enero al 4 de mayo de 2014 para incoar el medio de control correspondiente; no obstante, dado que la solicitud de conciliación extrajudicial y la demanda fueron radicadas el 4 de noviembre de 2016 y 16 de febrero de 2017, respectivamente, es evidente que había fenecido ampliamente la oportunidad para acudir a la jurisdicción, encontrándose caducado el medio de control como acertadamente lo determinó el a quo, debiendo confirmarse el auto apelado.

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 164

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA
SUBSECCIÓN "B"
Consejero ponente: CÉSAR PALOMINO CORTÉS

Bogotá, D.C., tres (3) de junio de dos mil veintiuno (2021).

Radicación número: 25000-23-42-000-2017-00602-01(0253-19)

Actor: SARA CHAPARRO REINA

Demandado: MINISTERIO DE EDUCACIÓN

Referencia: MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO. TEMA: APELACIÓN AUTO - CADUCIDAD - LEY 1437 DEL 2011.

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la apoderada judicial de la parte actora contra el auto proferido el 23 de agosto de 2018, por medio del cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca rechazó la demanda al considerar que había operado el fenómeno de la caducidad.

I. ANTECEDENTES

En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, la señora Sara Chaparro Reina pretende la anulación parcial de la Resolución 7816 de 12 de diciembre de 2013 mediante la cual se reconoció y ordenó el pago de una cesantía definitiva y la nulidad del Oficio S-2014-66580 de 30 de abril de 2014, por medio del cual se remite por competencia a la Fiduciaria la Previsora, la solicitud referente al pago de las cesantías con régimen retroactivo.

A título de restablecimiento del derecho, pretende se reconozcan sus cesantías a razón de 1 mes de salario por cada año de servicio o de manera proporcional.

1.1. Providencia recurrida

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante auto proferido el 23 de agosto de 2018¹, rechazó por caducidad el presente medio de control en los siguientes términos:

"(...) Ahora bien, de las pruebas documentales allegadas al expediente, se observa que la demandante pretende la nulidad parcial de la Resolución No. 7816 de 12 de diciembre de 2013, mediante la cual, la Secretaría de Educación del Departamento de Cundinamarca, en nombre

y representación de la Nación Ministerio de Educación - Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, reconoció y ordenó el pago de una cesantía definitiva a la demandante y la nulidad del Oficio No. S-2014-66580 de 30 de abril de 2014, por medio de la cual la Secretaría de Educación de Bogotá, remite la petición referente al pago de las cesantías definitivas con régimen retroactivo a la Fiduciaria la Previsora.

En este orden, al analizar en (sic) contenido de la Resolución No. 7816 de 12 de diciembre de 2013, se tiene que, a través de este acto administrativo, se definió la situación particular y concreta de la demandante, en cuanto se dispuso la liquidación de las cesantías definitivas con el régimen anualizado, por tal razón, si la accionante tenía alguna inconformidad relacionada con dicha liquidación, bien porque no estaba de acuerdo con su monto, los factores que se tuvieron en cuenta o el régimen jurídico aplicable, ha debido demandar este acto dentro de los cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente a la notificación, esto es, a partir del 5 de enero de 2014, conforme a lo previsto en el numeral 2º, literal d), del Artículo 164 del CPACA, cuyo plazo de caducidad expiró el 5 de mayo de 2014. Sin embargo, esto no ocurrió en el sub examine, pues, la solicitud de conciliación, la cual tenía la virtualidad de interrumpir el término de caducidad (Artículo 3º del Decreto 1716 de 2009), fue presentada el 4 de noviembre de 2016 (fl.16), y la demanda, fue radicada el 16 de febrero de 2017 (fl.30), por lo que se concluye que el término de caducidad se encontraba más que vencido.

De otra parte, se advierte, que con la petición del 24 de abril de 2014 (fl.15), la demandante pretendió revivir términos, al provocar una respuesta nueva contenida en el Oficio No. S-2014.66580 de 30 de abril de 2014, para luego presentar demanda contra este último. En consecuencia, concluye la Sala que, en el presente caso, operó el fenómeno de la caducidad en relación con los actos acusados”.

1.2. Del recurso de apelación

La apoderada judicial de la demandante interpuso recurso de apelación² contra la anterior decisión, argumentando que no opera caducidad de la acción para acceder al régimen de retroactividad de las cesantías por tratarse de una prestación periódica, pues de conformidad con el Artículo 41 del Decreto 3135 de 1968 y el Artículo 102 del Decreto 1848 de 1969, *"la caducidad se interrumpe por el simple reclamo ante la autoridad competente e interrumpe la prescripción por otros tres años"*³.

Es decir, una vez la obligación es exigible, se cuenta con un lapso de tres años para reclamarlo y en esos eventos se produce la interrupción de la prescripción por una sola vez.

Considera que el Oficio S-2014-466580 del 30 de abril de 2014 es un acto administrativo susceptible de enjuiciamiento, pues con él la Secretaría de Educación de Bogotá niega la pretensión de cambiar de régimen de cesantías al de retroactividad, *"además, este no configura una unidad jurídica con las resoluciones que reconocieron las cesantías, motivo por el cual puede ser demandado de forma independiente, sin que tal construcción de la demanda conlleve a una decisión inhibitoria, por cuanto, los efectos fiscales del régimen de retroactividad generan diferencias sobre las cesantías ya liquidadas"*.

II. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia

Conforme a lo preceptuado en los Artículos 125, 150, 243 (numeral 1º) y 244 (numeral 3º) del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -CPACA-, corresponde a la Sala decidir el recurso de apelación interpuesto por la apoderada judicial de la demandante.

2.2. Problema Jurídico

La Sala se contraerá a determinar si debe revocar el auto de 23 de agosto de 2018, proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante el cual rechazó la demanda por haber operado el fenómeno de la caducidad.

2.3. Caducidad

Inicialmente, la caducidad debe entenderse como un fenómeno jurídico en virtud del cual el administrado pierde la facultad de accionar ante la jurisdicción, por no haber ejercido su derecho dentro del término que señala la ley. Esta Sección se ha pronunciado sobre el asunto al manifestar que *"(...) la caducidad, es el fenómeno jurídico que extingue la oportunidad de quien pretende controvertir la existencia de un derecho en sede judicial, cuando ha transcurrido el tiempo para interponer un medio de control u otro mecanismo previsto en la ley. De ahí que, el término constituya un presupuesto procesal a través del cual se limita el ejercicio de los derechos individuales y subjetivos de los administrados para la reclamación judicial de los mismos, en desarrollo el principio de seguridad jurídica bajo criterios de racionalidad y suficiencia temporal. (...) "*⁵.

Así, la obligación de presentar la acción dentro del término previsto por el legislador constituye un presupuesto procesal que habilita al juez para pronunciarse sobre el fondo de las pretensiones de la demanda.

La Ley 1437 de 2011, al consagrar el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, dispuso en su Artículo 138:

ARTÍCULO 138. Nulidad y Restablecimiento del Derecho. *Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La nulidad procederá por las mismas causales establecidas en el inciso segundo del Artículo anterior.*

Igualmente podrá pretenderse la nulidad del acto administrativo general y pedirse el restablecimiento del derecho directamente violado por este al particular demandante o la reparación del daño causado a dicho particular por el mismo, siempre y cuando la demanda se presente en tiempo, esto es, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su publicación. Si existe un acto intermedio, de ejecución o cumplimiento del acto general, el término anterior se contará a partir de la notificación de aquel.

Del mismo modo, los numerales 1 (literal c) y 2 (literal d) del Artículo 164 del C.P.A.C.A. señalan la oportunidad para presentar la demanda, o el término de caducidad de la pretensión de nulidad y restablecimiento del derecho, para lo cual distingue el contenido del acto administrativo atacado, así:

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

(...)

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

(...)

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

Conforme a lo anterior, se tiene claridad que el fenómeno jurídico de la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho opera, salvo expresas excepciones, cuando la respectiva demanda se interpone después de transcurridos 4 meses siguientes a la comunicación, notificación, ejecución o publicación del correspondiente acto administrativo.

2.4. Caso concreto

En el caso *sub examine*, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, la señora Sara Chaparro Reina pretende la anulación parcial de la Resolución 7816 de 12 de diciembre de 2013, mediante la cual se le reconoció el pago de una cesantía definitiva y la nulidad del Oficio S-2014-66580 de 30 de abril de 2014, por el cual se remite por competencia la solicitud referente al pago de las cesantías con régimen retroactivo a la Fiduciaria la Previsora.

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, a través del auto de 23 de agosto de 2018, rechazó la demanda al considerar que operó el fenómeno de la caducidad, por cuanto las cesantías no constituyen una prestación periódica.

Para resolver, esta Sección⁶ como regla general ha entendido que las reclamaciones de naturaleza laboral, tratándose de solicitudes de acreencias periódicas, no están sujetas al término de caducidad de 4 meses previsto para el ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, siempre y cuando quien pretenda su pago tenga vigente el vínculo laboral con la entidad que pretende demandar; pues finalizada la relación laboral, ya no reviste la connotación de periodicidad del pago y, en esa medida, su exigibilidad vía judicial está sometida al término preclusivo de 4 meses que trae el Artículo 164 del CPACA⁷.

En asuntos relativos a las cesantías definitivas⁸, esta Sala ha señalado que, al haberse terminado el vínculo laboral con la entidad demandada, las reclamaciones sobre esa prestación de ninguna manera revisten el carácter de periódico y bajo ese entendido, debía observarse para la presentación del medio de control el término de 4 meses, al tratarse claramente de cesantías definitivas.

De conformidad con los anteriores argumentos, se concluye que cuando el asunto que se plantea ante la jurisdicción esté relacionado con las cesantías en vigencia de la relación laboral⁹, esta prestación tiene la naturaleza de periódica; *contrario sensu*, si ha finalizado el vínculo, adquiere la naturaleza de unitaria, lo que se traduce en que su reclamación por vía judicial no puede presentarse en cualquier tiempo, sino en atención al término previsto en el literal d) del numeral 2º del Artículo 164 del CPACA.

Aclarado lo anterior y en consideración a que lo discutido es la aplicación del régimen retroactivo de cesantías para su liquidación definitiva, esto es, las generadas una vez finalizado el vínculo laboral; la Sala encuentra que, mediante Resolución 3058 de 21 de diciembre de 2012, se aceptó la renuncia presentada por la señora Sara Chaparro a partir del 31 de diciembre de ese mismo año; es decir, que a referida prestación adquiere la naturaleza de unitaria y su reclamación por vía judicial debía atender las previsiones del literal d) del numeral 2º del Artículo 164 del CPACA.

Ciertamente, la Secretaría de Educación de Bogotá, mediante la Resolución 7816 de 12 de diciembre de 2013, reconoció y ordenó el pago de una cesantía definitiva a la actora, lo que se constituye como un acto administrativo definitivo que podía someterse a control de legalidad, puesto que aquella resolución contenía los pormenores de la liquidación, esto es, el régimen aplicable, el tiempo reconocido y valores. De modo tal que, si la señora Chaparro Reina se encontraba inconforme con la decisión, podía recurrirla ante la administración o en vía judicial, previo agotamiento de los recursos de la actuación administrativa, si a ello hubiere lugar. La Sala considera que al demandar el Oficio S-2014-66580 de 30 de abril de 2014, la parte demandante pretende revivir términos fenecidos.

En consecuencia, la demanda debió presentarse dentro del término de 4 meses contados a partir del día siguiente al de la notificación de la Resolución 7816 de 12 de diciembre de 2013¹⁰, ocurrida el 3 de enero de 2014¹¹, esto es, la parte convocante tenía desde el 4 de enero al 4 de

mayo de 2014 para incoar el medio de control correspondiente; no obstante, dado que la solicitud de conciliación extrajudicial y la demanda fueron radicadas el 4 de noviembre de 2016¹² y 16 de febrero de 2017¹³, respectivamente, es evidente que había fenecido ampliamente la oportunidad para acudir a la jurisdicción, encontrándose caducado el medio de control como acertadamente lo determinó el *a quo*, debiendo confirmarse el auto apelado.

Finalmente, se precisa a la parte apelante la palmaria distinción entre la caducidad y la prescripción, con ocasión de la semejanza que efectuó en su alzada; para ello, se retomará lo decidido por esta Sala en auto de 12 de septiembre de 2019¹⁴, así:

" (...) i) La prescripción se predica del derecho sustancial, en tanto que la caducidad se relaciona con la oportunidad de acudir a la jurisdicción para instaurar la correspondiente acción, ii) términos: la prescripción tres años, según lo dispuesto en los Artículo 151 del Código de Procedimiento Laboral y Artículo 102 del Decreto 1848 de 1969, por el que se reglamentó el Decreto 3135 de 1968, y la caducidad 4 meses¹⁵. En ese sentido, el Consejo de Estado¹⁶ al analizar la caducidad y la prescripción, ha dicho:

« [...] La caducidad es un fenómeno cuya ocurrencia depende del cumplimiento del término perentorio establecido para ejercer las acciones ante la jurisdicción derivadas de los actos, hechos, omisiones u operaciones de la administración, sin que se haya ejercido el derecho de acción por parte del interesado. De lo anterior se concluye que la caducidad ocurre por la inactividad de quien tiene el deber de demandar en el tiempo permitido para hacerlo, para no perder el derecho de ejercer la acción, lo cual no genera un pronunciamiento de fondo por parte de las autoridades judiciales. Es decir que el término dentro del cual es posible ejercer el derecho de acción, en cuanto a la nulidad y restablecimiento del derecho es de 4 meses lo cual se constituye como un instrumento que mantiene y protege la seguridad jurídica que debe brindar el Estado para la estabilidad social de sus integrantes. En este orden de ideas, la acción prevista debe interponerse dentro del plazo indicado para cada acción so pena de incurrir en caducidad de la acción [...]» (Se subrayó)

[...] La prescripción es el fenómeno mediante el cual el ejercicio de un derecho se adquiere o se extingue con el solo transcurso del tiempo de acuerdo a las condiciones descritas en las normas que para cada situación se dicten bien sea en materia adquisitiva o extintiva. La prescripción extintiva tiene que ver con el deber de cada persona de reclamar sus derechos en un tiempo prudencial el cual está fijado en la Ley, es decir, que los derechos que se pretenden adquiridos, para ejercerlos se tiene un lapso en el que deben ser solicitados so pena de perder dicha administración. La Corte Constitucional frente a la prescripción de derechos, en sentencia C-662 de 2004, Magistrado Ponente [...], estableció los siguientes parámetros: "La prescripción, como institución de manifiesta trascendencia en el ámbito jurídico, ha tenido habitualmente dos implicaciones: de un lado ha significado un modo de adquirir el dominio por el paso del tiempo (adquisitiva), y del otro, se ha constituido en un modo de extinguir la acción (entendida como acceso a la jurisdicción), cuando con el transcurso del tiempo no se ha ejercido oportunamente la actividad procesal que permita hacer exigible un derecho ante los jueces. A este segundo tipo de prescripción es al que hace referencia, la norma acusada. Al respecto, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia ha reconocido que: "El fin de la prescripción es tener 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»

14. De esa forma, se concluye que la caducidad como la prescripción, al ser conceptos diferentes y tener consecuencias distintas, en cuanto al cómputo de la primera, éste no se encuentra condicionado por la ocurrencia o no de la prescripción del derecho (...)"

De ahí que, la caducidad sea de carácter procesal mientras que la prescripción es de carácter sustancial; la primera se refiere a la extinción del derecho de acción entretanto la segunda al derecho controvertido; ésta última debe ser alegada mientras que la caducidad opera ipso iure y es de orden público. Además, la prescripción es renunciable, entretanto la caducidad no lo es, en ningún caso.

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

RESUELVE:

PRIMERO: Confirmar el auto de 23 de agosto de 2018, proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por medio del cual rechazó la demanda al considerar que operó el fenómeno de la caducidad, de conformidad con lo expuesto.

SEGUNDO: Una vez en firme este auto, por Secretaría devuélvase el expediente al Tribunal de origen, para lo pertinente.

TERCERO. Se deja constancia de que esta providencia se firma en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI, de manera que el certificado digital que arroja el sistema valida la integridad y autenticidad del presente documento en el link <http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081/Vistas/documentos/evalidador>

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

(Firmado electrónicamente)

CÉSAR PALOMINO CORTÉS

(Firmado electrónicamente) (Firmado electrónicamente)

CARMELO PERDOMO CUÉTER SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ

Relatoría: AJSD/Dcsg/Lmr.

NOTAS DE PIE DE PÁGINA:

1. Folios 66-69

2. Folios 71 a 74.

3. Folio 42.

4. ARTÍCULO 243. Apelación. Son apelables las sentencias de primera instancia y los siguientes autos proferidos en la misma instancia:

1. El que rechace la demanda o su reforma, y el que niegue total o parcialmente el mandamiento ejecutivo.

(...)

5. Ver radicado No. 52001-23-33-000-2013-00352-02(3618-15) de dos (2) de octubre de dos mil diecinueve (2019). C.P. César Palomino Cortés.

6. Radicado: 05001-23-33-000-2013-00262-01(3639-14) y ver entre otros, los autos de 8 de septiembre de 2017, radicación: 76001-23-33-000-2016-01293-01 (4218-2016) y del 4 de septiembre de 2017, radicación: 76-001-23-33-000-2014-00498-01. (3751-2014).

7. Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Segunda. C.P.: William Hernández Gómez. Bogotá, D.C., trece (13) de febrero de dos mil veinte (2020). Radicación número: 25000-23-42-000-2017-01035-01(2821-17).

8. Auto de 12 de abril de 2018, radicación: 17001-23-33-000-2015-00581-01(2030-2016).

9. Sentencia de 13 de diciembre de 2017, expediente 05001-23-31-000-2010-01920-01(3295-14) y auto de 4 de septiembre de 2017, expediente: 76001-23-33-000-2014-00498-01 (3751-2014).

10. Folios 59 a 61

11. Folio 52

12. Folios 17 a 21

13. Folio 30

14. Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Segunda- Subsección B. Radicación número: 08001-23-33-000-2016-00572-01(1505-19) .C.P.: Sandra Lisset Ibarra Vélez.

15. Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección "B". C.P.: Sandra Lisset Ibarra Vélez. Auto de 30 de julio de 2019. Rad.

25000-23-42-000-2017-03358-01 (5885-2018).-

16. Consejo de Estado. Sección Segunda. C.P.: Bertha Lucia Ramírez de Páez. Sentencia de 23 de septiembre de 2010. Rad. 47001-23-31-000-2003-00376-01(1201-08). Reiterada el 5 de marzo de 2015. C.P.: Sandra Lisset Ibarra Vélez Exp.: 270012333000 201300248 01 (1153-2014). Sandra Lisset Ibarra Vélez.

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 09:38:09