



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ARAUCA

**Magistrado (E): LUIS NORBERTO CERMEÑO**

Arauca, Arauca, veintidós (22) de noviembre de dos mil dieciocho (2018)

Radicado : 81001 3333 002 2018 00293 01  
Demandante : Marina Tibamosa de Jaimes  
Demandado : Nación-Ministerio de Educación-Fondo Nacional de  
Prestaciones Sociales del Magisterio  
Medio de Control: Nulidad y restablecimiento del derecho  
Providencia : Auto que resuelve el recurso de apelación

Decide de fondo el Tribunal Administrativo de Arauca el recurso de apelación que presentó la parte demandante, contra la decisión que en primera instancia rechazó la demanda por caducidad de la acción.

### ANTECEDENTES

**1.** Marina Tibamosa de Jaimes presentó demanda (fl. 1-11) en contra de la Nación-Ministerio de Educación-Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

**2.** El proceso le correspondió al Juzgado Segundo Administrativo Oral de Arauca, que adoptó la decisión que se impugna.

**3. La providencia apelada.** Mediante auto del 26 de septiembre de 2018 (fl. 14-15), la primera instancia rechazó la demanda por haber operado el fenómeno de la caducidad, al considerar que la cesantía y la sanción moratoria no tienen la naturaleza de prestación periódica, por lo que se tiene en cuenta la fecha del 3 de diciembre de 2015 para contabilizar los cuatro meses, y concluye que la demandante contaba hasta el 4 de abril de 2016 para demandar o suspender el término a través de la solicitud de conciliación extrajudicial, pero la radicó el 18 de junio del presente año, por fuera de ese plazo, y por consiguiente la demanda se encuentra caducada.

**4. El recurso de apelación.** La demandante presentó recurso de apelación (fl. 17-20), en el que expresa que los lineamientos del Consejo de Estado son amplios y contundentes en señalar que para las prestaciones periódicas se pueden demandar en cualquier tiempo, sin importar el término de caducidad porque son producidas de forma repetida por el paso del tiempo y se refiere a respaldo jurisprudencial.



## CONSIDERACIONES

**1.** El Tribunal Administrativo de Arauca es competente para resolver el recurso de apelación planteado, pues se trata de un auto susceptible de este medio de impugnación (Artículos 153, 243.1, CPACA) y se decide por la Sala (Artículo 125, CPACA), conforme lo determina el artículo 244, numeral 3 del CPACA.

**2. Problema jurídico:** ¿Ha tenido ocurrencia en el presente proceso, la figura jurídica de la caducidad del medio de control que instauró la parte demandante?

**3.** En la providencia impugnada se consideró que aplicaba la regla de caducidad de los cuatro meses, a partir de la ejecución del acto administrativo que reconoció la cesantía, y obra constancia que el pago se hizo el 3 de diciembre de 2015 y como la solicitud de conciliación se radicó el 18 de junio de 2018, hay caducidad.

## La caducidad de la acción o del medio de control judicial

**3.1.** En este caso, la providencia de primera instancia consideró que ante el acto administrativo que se demandaba, se presentó la caducidad de la acción o medio de control instaurado.

La figura jurídica de la caducidad se presenta cuando hay una disputa judicial –También se aplica en procesos de responsabilidad fiscal o disciplinaria- y se reclaman derechos, frente a los cuales se considera que la demanda fue tardía, es decir, se radicó por fuera del término legal.

Sobre el tema, es necesario expresar que como ocurre frente a todo derecho, aquí la parte demandante tenía un plazo máximo para instaurar la demanda correspondiente, en ejercicio del derecho de acceso a la Administración de Justicia y de hacer valer los que aduce le fueron vulnerados por la entidad estatal. Si la demanda no se radicaba dentro del tiempo que establece la Ley, ocurría la figura jurídica de la “caducidad de la acción judicial”, lo que trae como consecuencia, que se pierde el derecho a reclamarle judicialmente al causante del perjuicio demandado.

Por lo tanto, la caducidad de la acción o del medio de control judicial es la figura jurídica por la cual se restringe en el tiempo el derecho a demandar, es decir, de poner en movimiento el aparato jurisdiccional del Estado para que resuelva una controversia. Es la aplicación del principio en un Estado Social de Derecho, en el cual si bien se protegen los derechos de las personas, también se les exige que los ejerzan durante un determinado lapso, so pena de perderlos, por lo cual es una institución sancionatoria. Su objeto es garantizar la estabilidad y la seguridad jurídica y el interés general, y consolidar situaciones normativas para evitar incertidumbres perennes y –como también la de

prescripción- propende porque en la sociedad no existan derechos sin definirse<sup>1</sup>.

Es de la naturaleza jurídica de la caducidad, que se aplica de pleno derecho, pues no admite renuncia, ni conciliación, ni desistimiento, y no puede ser objeto de negociación entre las partes, y se debe declarar de oficio cuando esté probada en el expediente.

En la jurisdicción contencioso administrativa, ante la cual se resuelve éste caso, el tema de la caducidad de la acción –ahora, medio de control- ha estado regulado entre otros, en el artículo 136 del C.C.A y hoy en el artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo (CPACA).

Por su parte, en la jurisdicción ordinaria, el tema está regulado en el Código Civil (C.C.), en el cual se utiliza la figura jurídica denominada “prescripción de acciones judiciales” (Artículo 2536 y siguientes)<sup>2</sup>.

También se encuentra que el término de caducidad de algunas acciones o medios de control judicial –como el que aquí se discute- se puede suspender, cuando en el caso a demandar se impone el trámite obligatorio de la conciliación extrajudicial administrativa (Decreto 1716 de 2009), o se puede interrumpir, lo que se presenta con la radicación de la demanda.

Esta figura jurídica judicial procesal solo tiene ocurrencia cuando se presentan los cuatro elementos que la conforman:

- a. Tener el derecho de acción o medio de control judicial
- b. Existir un lapso para hacer uso del derecho

<sup>1</sup> La Corte Constitucional (Sentencia C-115/98) considera que “La caducidad es la extinción del derecho a la acción por cualquier causa, como el transcurso del tiempo, de manera que si el actor deja transcurrir los plazos fijados por la ley en forma objetiva, sin presentar la demanda, el mencionado derecho fenece inexorablemente, sin que pueda alegarse excusa alguna para revivirlos. Dichos plazos constituyen una garantía para la seguridad jurídica y el interés general. Y es que la caducidad representa el límite dentro del cual el ciudadano debe reclamar del Estado determinado derecho; por ende, la actitud negligente de quien estuvo legitimado en la causa no puede ser objeto de protección, pues es un hecho cierto que quien, dentro de las oportunidades procesales fijadas por la ley ejerce sus derechos, no se verá expuesto a perderlos por la ocurrencia del fenómeno indicado”.

<sup>2</sup> CPACA hace referencia al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, normativa que reemplazó al C.C.A, lo que a su vez, corresponde al Código Contencioso Administrativo, vigente hasta el 2 de julio de 2012 pero que se aplica en los procesos iniciados antes de esa fecha, como el presente. Cuando se escriba C. Po, se hace alusión a la Constitución Política de Colombia; C.P.C es el Código de Procedimiento Civil; CGP es el Código General del Proceso; al mencionar C.C, es Código Civil, CST es Código Sustantivo del Trabajo, C. Co. es Código de Comercio y E. T. Estatuto Tributario. C. P. es Código Penal y CPP se refiere al Código de Procedimiento Penal. M. P. es el Magistrado Ponente en providencias que se citan; de otra parte, “f” indica el número de folio o página en donde se encuentra la prueba invocada, “c” se refiere a la carpeta o cuaderno que la contiene, y “a” es Anexo.



c. El transcurso del tiempo legal; admite suspensión, cuando se tramita el requisito de procedibilidad, e interrupción cuando se radica la demanda.

d. No ejercer el derecho en el tiempo legal

Si bien en principio el tema puede parecer de simple confrontación aritmética entre plazo y fechas, algunos aspectos generan amplia controversia a pesar de la regulación normativa que se ha estructurado, como es el caso de cuándo se inicia el término de caducidad, pues existen varias circunstancias para su debida aplicación que no están totalmente definidas o existe controversia sobre su aplicación, ya se trate de demandar actos administrativos, ya cuando se refiere a acciones de reparación directa.

En el primer caso puede requerirse precisiones sobre fechas de notificación o publicación o comunicación y lapsos para recurrir, y en el segundo, bien puede iniciar el conteo del plazo a partir del momento en que se produce un hecho dañino, o bien en casos especiales, comienza cuando la víctima tiene conocimiento del daño, entre algunos aspectos controversiales, que con los demás, deben estudiarse con precisión en cada caso concreto.

**3.2. La caducidad en caso de un acto administrativo.** En la demanda se planteó como tema judicial de debate, la reclamación sobre la nulidad de un acto administrativo referido a derechos laborales, y la negativa de la entidad estatal de reconocerlos. Para ello, la parte demandante ha considerado que el medio de control contencioso administrativo establecido para su reclamación y trámite, es el de nulidad y restablecimiento del derecho, frente al cual consagra el CPACA:

"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".

Cuando se trata de este medio de control, se tiene el deber de demandar por parte de los particulares, es decir, de acudir ante el aparato jurisdiccional del Estado, teniendo en cuenta dos escenarios: (i) en cualquier tiempo, cuando se trata de cuestionar decisiones referidas a prestaciones periódicas, o (ii) en el término máximo de cuatro meses

para la generalidad de los actos administrativos, como lo establece el CPACA:

“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 anota que en el segundo evento es relativamente concreta la situación para determinar cuando ocurre el “*día siguiente*” de los escenarios planteados en la norma jurídica para comenzar a contar el término de cuatro meses, sin desconocer que en algunas circunstancias pueden presentarse aspectos complejos y difíciles, como cuando se trata de situaciones donde no hay claridad sobre fechas de actuaciones administrativas, por lo cual se requiere efectuar un análisis preciso según las particularidades de cada expediente.

Para el presente caso se aplica el segundo escenario, es decir, el del término máximo de cuatro meses, pues se demanda un acto administrativo sobre derechos que se reclaman por un lapso estrictamente determinado (La expedición de la Resolución, o el momento del pago que ordenó -fl. 2-3).

De manera consecuencial, no se acogen los planteamientos que hizo la demandante en su recurso de apelación, consistentes en que se trata de reclamación de prestaciones periódicas, ya que en ninguna de las pretensiones, ni en alguno de los hechos de la demanda, se hace referencia a pensión, pues se limita a pedir el pago sanción moratoria en razón de lo tardío de la consignación de la cesantía, concepto que no tiene aquella naturaleza jurídica.

Así lo ha reiterado el Consejo de Estado en múltiples providencias, dentro de las que se señalan: M.P. Alfonso Vargas Rincón, 15 de septiembre de 2011, rad. 230012331 000 2011 0002601, 1041-11; M.P. Gerardo Arenas Monsalve, 10 de diciembre de 2012, rad. 13001 2331000 2007 0049901, 0896-11, y en la de M. P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, 19 de febrero de 2015, rad. 25000-23-25-000-2011-00542-01, 1482-13, en la que se expresó: “*En particular, sobre las cesantías esta Corporación de tiempo atrás tiene establecido que no son una prestación periódica, a pesar de que su liquidación se hace anualmente. Como lo dijo la Sección*



Segunda en Auto del 18 de abril de 1995. Posición que ha sido reiterada en fallos posteriores por esta Sección (...)."

En recientes providencias se ratificó el mismo criterio, dentro de ellas: M. P. Sandra Lisset Ibarra Vélez, 1 de agosto de 2018, rad. 230012333000 20170036501, 1605-18:

"Ahora bien, respecto de la naturaleza de la prestación, el Consejo de Estado en diversas providencias ha señalado que "no son una prestación periódica si no que se causan por periodos determinados, lo que implica que el derecho a percibirla se agote al concluir el ciclo que las origina y que obliga a la administración a reconocerla y pagarla, emitiendo para ello un acto administrativo cuyo control de legalidad está sometido a término de caducidad".

Conforme al aparte jurisprudencial transcrito, el auxilio de cesantías es una prestación definitiva y por lo mismo, en relación con la oportunidad de demandar los actos administrativos que se pronuncien sobre su reconocimiento, les es aplicable el término de caducidad previsto en el numeral 2º del literal d) del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, es decir, de 4 meses contados a partir de la notificación del pronunciamiento atacado. Sobre el punto esta Subsección en reciente pronunciamiento señaló que:

"En resúmenes cuentas, como el acto de reconocimiento y pago de las cesantías es un acto definitivo mediante el cual el interesado conoce el tiempo, régimen y valores utilizados para su liquidación, es el idóneo para ser demandado ante esta jurisdicción previo agotamiento de recursos administrativos si a ello hubiere lugar, en el término de 4 meses siguientes a su notificación, so pena de que se produzca la caducidad, siendo improcedente una petición posterior para revivir términos periclitados".

Sobre la figura jurídica de la caducidad de la acción o medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, el Consejo de Estado (M.P. César Palomino Cortés, 2 de marzo de 2017, rad. 13001-23-33-000-2013-00224-01) consagró: "La caducidad genera la extinción del derecho de acción por el transcurrir del tiempo; de manera tal que la demanda debe ser presentada dentro del término de ley, en aras a salvaguardar el interés general y la seguridad jurídica. Sin embargo, dicho lapso concluye ante la inactividad de quien encontrándose legitimado en la causa, no acciona en tiempo; por lo que la caducidad se presenta como un límite al ejercicio del derecho de acción del ciudadano".

Con base en lo expuesto y teniendo en cuenta lo allegado al expediente, se procederá a continuación, a realizar los análisis fácticos y jurídicos para adoptar la decisión correspondiente.

**3.3.** En cuanto a los cuatro elementos que conforman la figura jurídica de la caducidad (numeral 3.1 de estas consideraciones), se establece:

(i) La demandante cumple con el primero de ellos, toda vez que tiene el derecho de acción o medio de control judicial, pues considera que se ha presentado la negativa del reconocimiento de derechos en su contra, y está probada su calidad de posible perjudicada directa conforme con el contenido expreso de los hechos y de las pretensiones de la demanda.



(ii) El segundo elemento de la caducidad de la acción o del medio de control judicial también está demostrado, por cuanto como se estableció arriba, el CPACA, en el artículo 164, numeral 2, literal c, consagra que el lapso para hacer uso del derecho de demandar es de cuatro (4) meses.

(iii) Respecto del tercer elemento, que se refiere al transcurso del tiempo legal, es preciso reiterar que si bien la figura admite la suspensión, se deben establecer con precisión, los hitos temporales de inicio y final.

Lo primero que se impone determinar es, en qué fecha se establece el hito temporal a partir del cual se empiezan a contar los cuatro meses de la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

Este inicial aspecto no presenta dificultad alguna: es el 1 de agosto de 2015, día siguiente al de la fecha en la que se le reconoció la cesantía definitiva en la resolución que demanda, y la que se le notificó y a partir del cual cuenta los 45 días para reclamar la sanción moratoria (fl. 2); o bien puede tomarse el 4 de diciembre de 2015, día siguiente al que se le hizo el pago con lo que dejaría de causarse la sanción moratoria (fl. 2, 9).

Así, el plazo final para demandar, teniendo en cuenta que no hubo suspensión del término, porque se surtió el trámite del requisito de procedibilidad por fuera del lapso legal, se vencía el 4 de abril de 2016.

(iii) El cuarto elemento de la figura jurídica de la caducidad es "*No ejercer el derecho en el tiempo legal*"; procede definir en forma precisa si en el lapso comprendido entre los hitos temporales inicial y final, se ejerció o no el derecho a demandar en vía judicial, esto es, se radicó la demanda.

Está probado que la solicitud de conciliación se presentó el 18 de junio de 2018 (fl. 10) y la demanda se radicó el 21 de agosto de 2018 (fl. 6, 12) ante la Oficina de Apoyo Judicial de Arauca.

Y se reitera, el plazo máximo para radicarla era el 4 de abril de 2016.

Ello demuestra que el derecho a demandar en vía judicial no se ejerció en el tiempo legal establecido.

**4.** De manera que la demanda no se radicó dentro del plazo extintivo del derecho a recurrir al cuestionamiento en estos estrados; y se concluye conforme con lo expuesto y probado, que ha tenido ocurrencia el fenómeno jurídico de la caducidad del medio de control instaurado en este proceso, lo que a su vez permite dar respuesta al problema jurídico planteado.

En consecuencia, se confirmará la providencia de primera instancia.

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

**RESUELVE**

**PRIMERO. CONFIRMAR** la providencia de primera instancia, proferida el 26 de septiembre de 2018 por el Juzgado Segundo Administrativo Oral de Arauca.

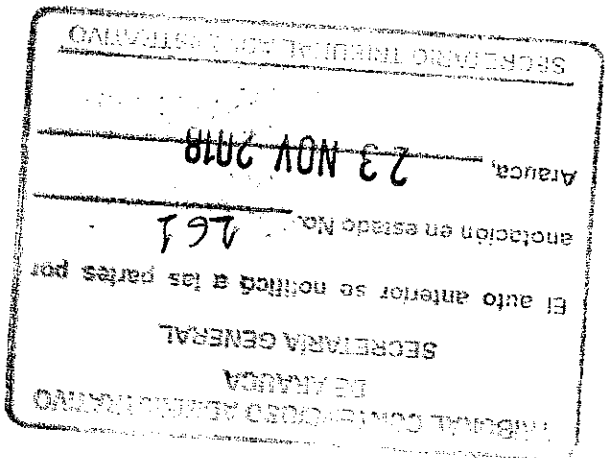
**SEGUNDO. ORDENAR** que en firme la presente providencia, se devuelva el expediente al Despacho de origen, previas las anotaciones de rigor.

La presente providencia fue aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**LUIS NORBERTO CERMEÑO**  
Magistrado (E)

**YENITZA MARIANA LÓPEZ BLANCO**  
Magistrada



03:58 PM  
23 NOV 2018