



**JUZGADO VEINTISÉIS ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD  
DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ, D. C.  
SECCIÓN SEGUNDA**

Bogotá D. C., veintitrés (23) de febrero de dos mil dieciocho (2018)

**RADICACIÓN:** 11001-33-35-026-2017-00293

**ACCIÓN:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

**DEMANDANTE:** SIERVO LINARES VERGARA

**DEMANDADO:** NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO – SECRETARIA DE EDUCACIÓN Y CULTURA DE SOACHA – Y FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A.

**SIERVO LINARES VERGARA** presentó demanda de en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra la **NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO – SECRETARIA DE EDUCACIÓN Y CULTURA DE SOACHA Y LA SOCIEDAD FIDUCIARIA LA PREVISORA – FIDUPREVISORA S.A.**, con el objeto de obtener la nulidad de los siguientes actos administrativos:

- a. Nulidad parcial de la Resolución No. 415 del 5 de marzo de 2014, por medio de la cual reconoce y ordena el pago de una cesantía definitiva al señor **Siervo Linares Vergara**.
- b. Nulidad total de la Resolución No.2326 de 26 de noviembre de 2015, por medio de la cual niega un ajuste a una cesantía definitiva al señor **Siervo Linares Vergara**.
- c. Nulidad total de la Resolución No.845 de 20 de febrero de 2017, por medio de la cual niega un ajuste a una cesantía definitiva al señor **Siervo Linares Vergara**.
- d. Nulidad total de la Resolución No.929 del 1 de marzo de 2017, por medio de la cual resuelve un recurso de reposición en contra de la Resolución No.845 de 20 de febrero de 2017.

Este despacho judicial aclara, que en el presente proveído únicamente hará énfasis sobre uno de los actos acusados, esto es, Resolución No. 0415 del 5 de marzo de 2014, indicando desde ya que rechazará la demanda frente a este acto administrativo, bajo las siguientes,

## CONSIDERACIONES

### i. De la firmeza y ejecutoriedad del acto administrativo

Se acreditó en el plenario que al señor Siervo Linares Vergara, le fue reconocida el pago de una cesantía definitiva, mediante Resolución No. 0415 del 5 de marzo de 2014, la cual le fue notificada el mismo 5 de marzo de 2014, **manifestando en el acto que renunciaba a términos de ejecutoria.** (fls.15 a 18).

Al respecto el artículo 87 de la Ley 1437 de 2011 establece lo siguiente,

**“Artículo 87. Firmeza de los actos administrativos.** Los actos administrativos quedarán en firme:

1. Cuando contra ellos no proceda ningún recurso, desde el día siguiente al de su notificación, comunicación o publicación según el caso.
2. Desde el día siguiente a la publicación, comunicación o notificación de la decisión sobre los recursos interpuestos.
3. Desde el día siguiente al del vencimiento del término para interponer los recursos, si estos no fueron interpuestos, **o se hubiere renunciado expresamente a ellos.**
4. Desde el día siguiente al de la notificación de la aceptación del desistimiento de los recursos.
5. Desde el día siguiente al de la protocolización a que alude el artículo 85 para el silencio administrativo positivo.”

A su vez, el artículo 89 de la norma señalada establece,

**“Artículo 89. Carácter ejecutorio de los actos expedidos por las autoridades.** Salvo disposición legal en contrario, los actos en firme serán suficientes para que las autoridades, por sí mismas, puedan ejecutarlos de inmediato” (...)

Como ya se dijo en líneas anteriores, el actor pretende la nulidad parcial de la Resolución No. 415 del 5 de marzo de 2014, proferida por el Secretario de Educación y Cultura de Soacha, en cuyo acto se le reconoce y ordena el pago de una cesantía definitiva, siendo el mismo notificado el 5 de marzo de 2014

y en la cual el actor manifiesta expresamente que renuncia a términos de ejecutoria.<sup>1</sup>

Al respecto, el H. Consejo de Estado en auto proferido el 11 de febrero de 2016<sup>2</sup>, se manifestó respecto de la fuerza de ejecutoria de los actos administrativos, señalando lo siguiente:

*"En los términos del artículo 91 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo la fuerza ejecutoria de los actos administrativos es la capacidad de que goza la administración para hacer cumplir por sí mismo sus propios actos, es decir, que tal cumplimiento no depende de la intervención de autoridad distinta a la de la misma administración.*

*Debe precisarse que la pérdida de la fuerza ejecutoria hace relación a la imposibilidad de ejecutar los actos propios de la administración para cumplir lo ordenado por ella misma. En efecto, en los términos del artículo 92 ibídem, los afectados pueden oponerse a la ejecución de un acto administrativo a través de la excepción de pérdida de fuerza ejecutoria, lo cual debe realizarse antes de su ejecución, o dentro del término establecido por la Ley para atacar los actos en sede judicial, siempre y cuando la situación particular no se encuentre consolidada, de lo contrario no son afectados por la decisión anulada."*

"Negrilla del Despacho"

Ahora bien, la parte actora radicó petición el **3 de marzo de 2015 con No. SAC 2015PQR004026**, solicitando el reconocimiento y pago de un ajuste a la cesantía definitiva, reconocida mediante resolución No. 0415 del 5 de marzo de 2014, argumentando que no se tuvo como factor salarial el sobresueldo de la capacitación del 25%, del cual tiene derecho de conformidad con la resolución 0616 del 21 de marzo de 1978. Esta petición dio origen a la resolución No. 2326 del 26 de noviembre de 2015, la cual fue notificada personalmente el 2 de diciembre de 2015 (fls. 19-20).

De la misma manera, mediante resolución 0929 del 1º de marzo de 2017, se desató el recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución No. 0845 del 2 de febrero de 2017, mediante la cual niega un ajuste a una cesantía definitiva. La resolución 0929 del 1º de marzo de 2017 fue notificada a la parte actora de manera personal el 27 de marzo de 2017 (fls. 21 a 23)

Cabe aclarar, que la entidad accionada en ninguno de los actos acusados, hizo pronunciamiento alguno respecto de la manifestación expresa del actor sobre la renuncia de términos de ejecutoria de la resolución 0415 del 5 de marzo de 2014.

---

Folio 18

Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Segunda Subsección "A" - Consejero Ponente: William Hernández Gómez - Expediente: 15001-23-33-000-2013-00408 01

Por estas razones, considera el despacho que el acto frente al cual a de analizarse los presupuestos procesales de admisibilidad, es la resolución No. 0415 del 5 de marzo de 2014 y no las demás.

Se aclara que se hace el estudio referido en esta oportunidad, como quiera que el actor al pretender revivir términos, lo que busca es evadir las consecuencias jurídicas de la caducidad de la acción.

Ahora bien, el Despacho entra a estudiar si en el presente caso se configuró el fenómeno jurídico de la caducidad del medio de control ejercido conforme al acto administrativo primigenio.

## **ii. De la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho**

De acuerdo a lo anterior, al revisar la naturaleza de la cesantías como prestación social, resulta pertinente traer como argumento la postura del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A Consejero ponente: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, que en providencia del nueve (9) de abril de dos mil catorce (2014), determinó que **las cesantías parciales o definitivas, no configuran una prestación periódica, sino unitaria**, que, aun cuando su liquidación se realice de manera anual o, excepcionalmente, al retiro del empleado, **se agota al momento de la expedición del respectivo acto que las reconozca.**

Ahora y en gracia de discusión, en el evento que dicha prestación fuese considerada periódica, la misma corporación ha determinado que *“La posibilidad de demandar en cualquier tiempo, apunta a los actos que tienen el carácter de prestación periódica, es decir, aquellos actos que reconocen emolumentos que habitualmente percibe el beneficiario. En ese sentido, los actos que reconocen prestaciones periódicas, comprende no sólo decisiones que reconocen prestaciones sociales, sino también envuelve los actos que reconocen prestaciones salariales que periódicamente se sufragan al beneficiario, **siempre y cuando la periodicidad en la retribución se encuentre vigente.**”*<sup>5</sup>  
(Subrayas fuera del texto)

Al respecto, y en un caso similar, el H. Consejo De Estado Sala de lo Contencioso Administrativo- Sección Quinta- Consejera Ponente: Lucy

<sup>5</sup> Consejo de Estado, sentencia del veinticuatro (24) de mayo de dos mil siete (2007), Consejero ponente: Alejandro Ordóñez Maldonado, Radicación número: 25000-23-25-000-1999-05916-01(1926-05).

Jeannette Bermúdez Bermúdez, en sentencia proferida el 20 de abril de 2015, se pronunció:

(...)

4.3.2.- En el auto de 18 de septiembre de 2014 (fls. 15-18), la Magistrada tutelada una vez transcribió las pretensiones de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho que presentó la actora, que se reducen a que sean dejados sin efectos los oficios de 6 de febrero y 10 de marzo, mediante los cuales el Municipio de Anapoima le "...negó (...) el pago con retroactividad de sus cesantías...", y a la solicitud de "...reconocimiento y pago (...) de sus cesantías parciales bajo el régimen de retroactividad...", dijo textualmente: "(...) Al respecto el Despacho al examinar la demanda observa que la cuantía fue determinada en \$52.267.626 (fl. 28) y que el periodo por el cual pretende dicha suma va desde el 22 de enero de 2014 " 4 Fecha de la petición. Folio 2." 11 Radicación No. 11001-03-15-000-2014-02729-01 Tutelante: María Josefina Moreno Sánchez hasta el 3 de septiembre de 20145. suma que merece se realicen las siguientes consideraciones:

En este punto se observa que el artículo 157 del CPACA señala: <> A su vez el artículo 155 inciso 2º del CPACA indica: COMPETENCIA DE LOS JUECES ADMINISTRATIVOS EN PRIMERA INSTANCIA. (...) 2. De los de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral, que no provengan de un contrato de trabajo, en los cuales se controvertan actos administrativos de cualquier autoridad, cuando la cuantía no exceda de cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes.>> Desde este punto de vista, es del caso destacar que las pretensiones de la demandante tendientes principalmente a la reliquidación de los actos que reconocen las cesantías no tiene la categoría de prestaciones periódicas6, razón por la cual la cuantía no debe razonarse conforme a los tres (3) últimos años anteriores a la presentación de la demanda, sino teniendo en cuenta los últimos cuatro (4) meses anteriores a la presentación de la misma. En este orden de ideas y en atención a lo señalado por el apoderado de la parte actora en el capítulo respectivo de la demanda, la cuantía se establece de la siguiente forma: Valor de las pretensiones reclamadas:.....\$52.267626. Periodo por el cual se pretende dicha suma: 7 meses. 11 días. Corresponden a: 221 días. Entonces tenemos que: .....\$52.267.626= \$236.505 221 Ahora al multiplicar \$236.505 por 30 días nos da un valor de 7.095.150 cifra que corresponde a un mes que multiplicado por 4 meses nos arroja una cifra de \$28.380.600 para un total de la cuantía equivalente a los últimos 4 meses anteriores a las pretensiones de la demanda. En relación con las disposiciones transcritas y teniendo en cuenta que las prestaciones de la demanda no tienen la categoría de prestaciones periódicas, se advierte que la cuantía solo asciende a la suma de \$28.380.600 motivo por el cual el presente asunto debe tramitarse en primera instancia ante los Juzgados Administrativos toda vez que para la época en que se presentó la demanda (3 de septiembre de 2014 fl. 32), la cuantía razonada por este Despacho no supera los cincuenta salarios mínimos (año 2014 - \$30.800.000), por lo que se ordena a la Secretaría de la " 5 Fecha de la presentación de la demanda. Folio 32." " 6 Ver sentencia del Consejo de Estado de 26 de marzo de 2009. M.P. Doctor GERARDO ARENAS MONSALVE: Exp: 08001-23-31-000 2003-02500-01 (1134-

07) ‘La cesantía no es una prestación periódica a pesar de que su liquidación se haga anualmente; es prestación unitaria...’...” 12 Radicación No. 11001-03-15-000-2014-02729-01 Tutelante: María Josefina Moreno Sánchez Sección enviar en forma inmediata las diligencias a los Jueces Administrativos a que haya lugar. (...).”

De la misma manera, el artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo señala la oportunidad en la cual se deben presentar las demandas, refiriéndose en el numeral 2º, literal d), específicamente a las de nulidad y restablecimiento del derecho, 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.”

De acuerdo a lo anterior, a partir del día siguiente a la comunicación de la resolución No. 415 del 5 de marzo de 2014, es decir, desde el 6 de marzo de 2014, el actor contaba con 4 meses para presentar el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

Sin embargo, el despacho advierte que desde la fecha de notificación del acto demandado, esto es, 5 de marzo de 2014 hasta el momento de la solicitud de la conciliación pre judicial, conforme a la certificación emanada de la Procuraduría 85 Judicial Administrativa, en la cual se indicó que la solicitud de conciliación fue presentada el 21 de julio de 2017 (fls.31 y 31 vto), había transcurrido un lapso superior a 3 años, circunstancia por la cual se evidencia que dicho procedimiento se surtió a pesar de haberse configurado el fenómeno jurídico de caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho; hecho que no fue valorado por la señora Procuradora delegada omitiendo el análisis exigido por el ordenamiento jurídico en el Decreto 1065 de 2015 por el cual se expide el Decreto único del sector justicia y del derecho, el cual consagra que no puede adelantarse el

procedimiento de conciliación extra judicial en los siguientes eventos:

*"Artículo 2.2.4.3.1.1.2. Modificado Art.1. Decreto 1167 de 2016 Asuntos susceptibles de conciliación extrajudicial en materia contencioso administrativa. Podrán conciliar, total o parcialmente, las entidades públicas y las personas privadas que desempeñan funciones propias de los distintos órganos del Estado, por conducto de apoderado, sobre los conflictos de carácter particular y contenido económico de los cuales pueda conocer la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a través de los medios de control previstos en los artículos 138, 140 y 141 del Código de Procedimiento Administrativo y de Contencioso Administrativo.*

**Parágrafo 1.** *No son susceptibles de conciliación extrajudicial en asuntos de lo contencioso administrativo:*

*\* Los asuntos que versen sobre conflictos de carácter tributario.*

*\* Los asuntos que deban tramitarse mediante el proceso ejecutivo de que trata el artículo 75 de la Ley 80 de 1993.*

**\* Los asuntos en los cuales la correspondiente acción haya caducado."**

*Negrillas del Despacho*

No podía entonces la señora Procuradora 85 Judicial I para asuntos administrativos adelantar el trámite conciliatorio puesto que el medio de control se encontraba caducado; sin embargo no se hizo reparo alguno frente a esta situación y tampoco se adoptaron las medidas conducentes para conjurar la presentación de una demanda que como ya se ha expresado ha caducado.

Adicionalmente la demanda fue presentada el 6 de septiembre de 2017, hecho este que ratifica la presentación del medio de control fuera de la oportunidad procesal definida en la ley.

De igual manera, el H. Consejo de Estado<sup>6</sup> también confirmó una decisión de rechazo de la demanda por caducidad, en los términos que a continuación se señalan, siendo bastante clara la explicación que se realiza al respecto:

*"De las pruebas que obran en el expediente se observa que el acto administrativo demandado por medio del cual se retira del servicio al demandante por habersele reconocido la pensión de vejez, esto es, Resolución 04392 del 3 de junio de 2005, quedo en firme al día siguiente del retiro del servicio del actor, es decir el 02 de julio de 2005, de tal manera que el término de caducidad empezó a partir de esa fecha, por lo que el actor gozaba hasta el 2 de*

<sup>6</sup> H. Consejo de Estado - Sección Segunda - Subsección "A" Magistrado Ponente: Gabriel Valbuena Hernández - Expediente 73001-23-33-000-2015-00090-01 del 2 de junio de 2016.

noviembre del 2005 para presentar el medio de control de nulidad y restablecimiento de derecho, sin embargo se presentó la demanda hasta el 7 de octubre de 2014; es decir cuando había operado el fenómeno de caducidad del medio de control.

Ahora bien, frente al acto administrativo demandado esto es, la Resolución 003431 de 2014, por el cual se resuelve una solicitud formulada por el apoderado del demandante ante Unidad Administrativa Especial Dirección Impuestos y Aduanas Nacionales, es pertinente señalar que esta Corporación en reiteradas ocasiones ha expresado que el acto administrativo que decida una solicitud de revocación directa no es susceptible de recurso alguno, y el que la niegue no constituye acto administrativo definitivo por lo que dicha actuación no hace parte de la hoy llamada "actuación administrativa" y por lo tanto no genera una situación jurídica nueva o distinta a la del acto administrativo, de tal manera que la resolución que decidió la solicitud de revocatoria directa formulada por el demandante según lo establece el artículo 96 del C.P.A.C.A. ni la solicitud de revocatoria de un acto administrativo ni su decisión reviven los términos para demandar el acto ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Esto implica que los términos el acto administrativo No 003431 de 07 de mayo de 2014, por cual la entidad rechazó por improcedente la solicitud de revocatoria directa, **no constituye un acto administrativo definitivo, toda vez que no modificó, ni creó una situación jurídica diferente por lo tanto no es susceptible de un control judicial por la jurisdicción de lo contencioso administrativo.**

En conclusión, la Resolución No 003431 de 07 de mayo de 2014, no es un acto demandable ante la jurisdicción contenciosa administrativa y, en consecuencia, la demanda que se interpuso contra esta es improcedente y frente a la resolución 04392 del 3 de junio de 2005 ha operado la caducidad, como bien lo sostuvo el Tribunal Administrativo, de tal manera que para la Sala no es de recibo cuando el demandante sostiene que se le está decidiendo una situación de fondo en un auto interlocutorio, lo anterior no es cierto, por cuanto una causal de rechazo es que los actos no sean susceptibles de control judicial."

Subraya del despacho

En conclusión, y como quiera que el acto administrativo No. 0415 del 5 de marzo de 2014 se encuentra en firme, pues el actor renunció a términos de ejecutoria, luego entonces tiene carácter ejecutorio el acto administrativo en mención, y el actor no puede pretender revivir términos con la nueva petición la cual fue radicada en el año 2015; además que sobre la resolución en comento recayó el fenómeno jurídico de la caducidad no siendo pasible de control jurisdiccional, lo que quiere decir que tiene fuerza ejecutoria, y por ende es de obligatorio cumplimiento.

En virtud de lo anterior, el Despacho

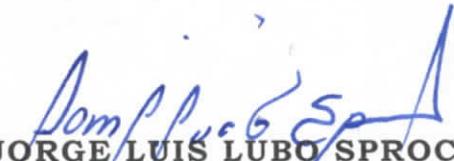
## RESUELVE

**Primero.- RECHAZAR LA DEMANDA** interpuesta por el señor **SIERVO LINARES VERGARA**, en contra de la **NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL - FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO - SECRETARIA DE EDUCACIÓN Y CULTURA DE SOACHA Y LA SOCIEDAD FIDUCIARIA LA PREVISORA - FIDUPREVISORA S.A**, por lo expuesto en la parte motiva de ésta providencia.

**Segundo.-** En firme, eemítase copia de la presente providencia a la señora Procuradora 85 Judicial I para asuntos administrativos de la Procuraduría General de la Nación.

**Tercero.-** Ejecutoriada la presente providencia, previas las anotaciones a que haya lugar, devuélvanse a la parte demandante los anexos sin necesidad de desglose y a través de la Oficina de Apoyo procédase al archivo correspondiente.

## NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

  
**JORGE LUIS LUBO SPROCKEL**  
Juez

EV

 <p><b>JUZGADO VEINTISEÍS ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ D.C. SECCIÓN SEGUNDA</b></p> <p>Por anotación en <b>ESTADO ELECTRÓNICO</b> notifico a las partes la providencia anterior hoy <b>26 DE FEBRERO DE 2018</b>, a las ocho de la mañana (8:00 a.m.)</p> <p> <b>LIZZETH VIVIANA CANGREJO SILVA</b> SECRETARIA</p>
--

