

CADUCIDAD DE LA ACCIÓN – Objeto / RECLAMACIÓN DE PRESTACIONES PERIÓDICAS – No sujeta a caducidad / ACREENCIAS LABORALES DEBIDAS A LA TERMINACIÓN DE LA RELACIÓN LABORAL – Prestaciones definitivas / PRESTACIONES DEFINITIVAS – Deben reclamarse dentro del término de caducidad del contencioso subjetivo de nulidad

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 justicia. Es pertinente señalar que cuando se pretenda el reconocimiento y pago de prestaciones sociales de carácter periódico, no es aplicable la regla de caducidad de los 4 meses para el ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho durante la existencia del vínculo laboral; sin embargo, la jurisprudencia de esta Corporación ha sido diáfana en precisar que una vez finalizada la relación laboral, desaparece el criterio de «periodicidad», por lo que en este caso, dicho medio de control si se someterá a los términos de caducidad establecidos para las acciones contenciosas.

NOTA DE RELATORÍA: Sobre la caducidad de la acción judicial, ver: Corte constitucional, sentencia C-652 de 1997, M.P.: Vladimiro Naranjo Mesa. En cuanto a la procedencia de la caducidad de la reclamación de otrora prestaciones periódicas por terminación de la relación laboral, ver: C. de E., Sección Segunda, Subsección B, sentencia de 8 de septiembre de 2017, radicación: 4218-16, C.P.: Sandra Lisset Ibarra Vélez.

FUENTE FORMAL: DECRETO 01 DE 1984 – ARTÍCULO 136 ORDINAL 2

RECLAMACIÓN DE PRESTACIONES SOCIALES DEFINITIVAS – Sujeta a la CADUCIDAD DEL MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – Operancia frente a prestaciones sociales definitivas / CADUCIDAD DEL MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO NOTIFICACIÓN POR CONDUCTA CONCLUYENTE – Cómputo del término frente a notificación por conducta concluyente / PRESENTACIÓN DE NUEVAS PETICIONES – Pretensión de revivir términos / CADUCIDAD DEL MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – Configuración

Sí el demandante estimaba que la liquidación de sus prestaciones sociales definitivas no se encontraba acorde con lo cotizado, devengado y laborado, estaba en la imperiosa obligación, so pena de que caducara la acción, de interponer la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho controvirtiendo la legalidad de la Resolución 0200 No 0320-533 del 9 de octubre de 2007 dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la notificación de la misma; es decir, contaba con 4 meses desde que conoció el comprobante de pago, 10 de octubre de 2007, no obstante, la acción fue interpuesta ante la justicia ordinaria laboral en el año 2009, es decir, transcurridos 2 años después de fenecer el término previsto para el ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho. (...). Así las cosas, en criterio de la Sala, según lo dispuesto por el artículo 48 del Código Contencioso Administrativo, el demandante desde el 10 de octubre de 2007 tuvo conocimiento de la existencia y contenido del acto administrativo mediante el cual se le reconoció y ordenó el pago de las prestaciones sociales definitivas por parte de la

Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, razón por la cual, los 4 meses con que contaba para la presentación de la demanda fenecieron el 11 de febrero de 2008, y dado que la misma fue presentada en el año 2009, es de concluir que en el presente caso operó el fenómeno jurídico de la caducidad para el ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho conforme lo dispuso el *a quo*.

NOTA DE RELATORÍA: En cuanto a la notificación por conducta concluyente para el cómputo de la caducidad de la acción, ver: C. de E., Sección Primera, sentencia de 17 de noviembre de 2017, radicación: 2014-01597-01, C.P.: Roberto Augusto Serrato Valdés.

FUENTE FORMAL: DECRETO 01 DE 1984 – ARTÍCULO 48

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN SEGUNDA

SUBSECCIÓN A

Consejero ponente: GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ

Bogotá, D.C., trece (13) de febrero de dos mil veinte (2020).

Radicación número: 76001-23-31-000-2013-0007-01(4468-18)

Actor: FERNANDO TORRES CAICEDO

Demandado: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA

Nulidad y restablecimiento del derecho. Sentencia de segunda instancia. Decreto 01 de 1984.

ASUNTO

Procede la Sala de Subsección A, a decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia del 10 de mayo de 2018 proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca que declaró probada la excepción de caducidad de la acción propuesta por la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca.

I.- ANTECEDENTES

1. LA DEMANDA

El señor **FERNANDO TORRES CAICEDO**, por conducto de apoderado judicial, en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho consagrada en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo, presentó demanda contra la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, con el fin de obtener el reconocimiento de las siguientes declaraciones y condenas:

1.1. Pretensiones¹

(i) La nulidad de la Resolución núm. 0200 0320 533 del 9 de octubre de 2007, por la cual se reconoció y ordenó el pago de las prestaciones sociales definitivas del demandante, desde el 2 de junio de 1991 hasta el 30 de septiembre de 2007.

(ii) En consecuencia y a título de restablecimiento del derecho, solicitó condenar a la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, a reconocer y pagar la prima técnica a que tiene derecho por reunir todos y cada uno de los requisitos exigidos en la ley, a partir del 2 de julio de 1991 hasta el 30 de septiembre de 2007.

(iii) Solicitó condenar a la entidad demandada a reconocer y pagar, a partir del 2 de julio de 1991 hasta el 30 de septiembre de 2007, los ajustes de salario, primas, vacaciones y demás prestaciones sociales, que por concepto de prima técnica tiene derecho.

(iv) Cancelar al Instituto de Seguros Sociales los aportes que no fueron efectuados con destino a la Seguridad Social en pensiones sobre el valor correspondiente a la prima técnica que debió reconocerse entre el 2 de junio de 2002 y el 30 de septiembre de 2007.

(v) Por último, solicitó condenar a la demandada al pago de los intereses moratorios causados por el no pago de la prima técnica, a partir del 2 de julio de 1991 hasta que sean satisfechas las pretensiones de la demanda.

1.2- Fundamentos fácticos²

¹ Folios 473 y 474

² Folios 26 y 27.

Como fundamentos fácticos de la demanda, se expuso lo siguiente:

(i).- El señor Fernando Torres Caicedo desempeñó en la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca los cargos que a continuación se relacionan:

Resolución	Acta de posesión	Cargo
0864 de 1991	021 de 8 de agosto de 2003	Profesional Especializado en la Subdirección de intervenciones territoriales para la sostenibilidad.
NA	439 del 25 de julio de 2005	Profesional Especializado, grado 17 en la Subdirección de intervenciones territoriales para la sostenibilidad.
NA	650 del 25 de julio de 2005	Director Ambiental Regional Brut – grado 20
787 del 29 de agosto de 2005	NA	Profesional Especializado, nivel profesional – grado 23

(ii). - El demandante se retiró de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca el 30 de septiembre de 2007.

(iii). - Manifestó que a través de la Resolución No 0200-0320-533 del 9 de octubre de 2003, se le reconocieron algunas prestaciones sociales, sin incluir la prima técnica a la que tiene derecho desde 1991 hasta el 30 de septiembre de 2007, fecha para la cual se retiró de la Corporación Regional.

(iv). - Indicó que desconocía el contenido de la Resolución No 0200-0320-533 del 9 de octubre de 2003, mediante la cual se liquidaron las prestaciones sociales a que tenía derecho, solo tuvo conocimiento del valor de sus prestaciones sociales por las sumas liquidadas en la orden de desembolso.

1.3.- Normas violadas y concepto de violación³

Como normas violadas se invocaron las siguientes disposiciones normativas:

De orden constitucional: artículos 1, 2, 13, 25, 53, 58, y 84 de la Constitución Política.

De orden legal: artículos 1, 2, 6, 7, 1624, 2164 del Decreto 1661 de 1991, 1, 5, 9, 10, 12 y 13 del Decreto 2573 de 1991, 2164, del Decreto 1661 de 1991, Decreto 2573 de 1991, Decreto 1724 de 1997, Decreto 1567 de 1998, Decreto 1336 de 2003, Decreto 2177 de 2006, Decreto 600 de 2007.

³ Folios 28 y 30.

Al exponer el concepto de violación, manifestó que el Decreto 1661 de 1991 y su Decreto Reglamentario No 2164 de 1991, establecieron que la prima técnica es un reconocimiento económico para atraer o mantener el servicio del Estado empleados altamente calificados que se requieran para el desempeño de cargos cuyas funciones demanden la aplicación de conocimientos técnicos, científicos o especializados de acuerdo a las necesidades específicas de cada organismo.

Resaltó que dicho reconocimiento no constituye una decisión discrecional del jefe de la entidad, sino que una vez constatado el cumplimiento de los requisitos establecidos por la ley se le impone el reconocimiento.

Expuso que los servidores públicos de niveles distintos al directivo, asesor o ejecutivo o sus equivalentes tienen derecho al reconocimiento de la prima técnica, aún en vigencia del Decreto 1724 de 1997 y bajo las reglas establecidas en el Decreto 1661 de 1991, por tal motivo, el demandante tiene derecho que se le reconozca la prima técnica, toda vez que durante el vínculo laboral con la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, obtuvo calificación superior al 90% por el periodo comprendido entre el 2 de junio de 1991 al 30 de septiembre de 2007, es decir, para el momento en que se encontraba vigente el Decreto 1661 de 1991 el señor Fernando Torres Caicedo tenía derecho al reconocimiento y pago de la prima técnica por evaluación del desempeño, tanto por la calificación, como por tener un cargo en propiedad en el nivel exigido en la norma.

2.- CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA⁴

La Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca – en adelante CVC- se opuso a las pretensiones de la demanda con sustento en los siguientes argumentos:

(i). El demandante prestó los servicios a la CVC desde el 2 de julio de 1991 hasta el 31 de agosto de 2007, tal como consta en la Resolución 0864 de 1991, expedida por el Director General de la Corporación.

⁴ Folios 284 a 299

(ii). Posteriormente, el demandante presentó renuncia contenida en el memorando 0782-09-117-2007 de agosto 17 de 2007, la cual fue aceptada a través de la Resolución D.G 0100 No 0320-0399 del 22 de agosto de 2007.

(iii). Refiere la entidad demandada que la Resolución 0200 No 0320-533 del 9 de octubre de 2007 "*por la cual se reconoce y ordena el pago de prestaciones sociales definitivas*" por la suma de \$21.662.572 expedida por el Secretario General de la CVC, se notificó por conducta concluyente y fue conocida por el demandante, toda vez que se encontraba plegado como anexo al comprobante de pago No 041586 que firmó el señor Fernando Torres el 10 de octubre de 2007.

(iv). Sostuvo que aunque no aparece la firma en la parte final de la resolución demandada donde se surte la notificación personal, esto no significa que el demandante hubiere desconocido el contenido de tal acto administrativo, pues al firmar el comprobante de pago, los interesados comparan los valores que se registran en uno y otro documento e incluso en la orden de desembolso del dinero donde se relacionan los descuentos, cuya fecha fue el 10 de octubre de 2007.

(v). Señaló que al comprobante de pago No 041586 se le adjuntan al momento de su firma todos los documentos que soportan su valor, entre estos la resolución demandada y la correspondiente orden de desembolso, es decir, que si bien faltó la formalidad de la firma, no puede indicar el demandante que desconocía el contenido del acto administrativo demandado.

(vi). En la resolución demandada se reconoció el valor de \$21.622.572, y la orden de desembolso por su parte registra que a tal cifra le procede un descuento autorizado por el demandante por la suma de \$7.650.711, por concepto de crédito con la Cooperativa GRANCOOP, de ahí que resulte que la cuantía pagada por el señor Torres Caicedo en el comprobante de pago sea por el valor de \$14.011.861.

(vii). De otra parte, indicó que antes del 11 de febrero de 2009⁵, no había solicitado el reconocimiento de la prima técnica, a la cual no tiene derecho a su reconocimiento y pago, toda vez que no ocupó los cargos que se exigen para ello, lo anterior fue consignado en el oficio 320-005624-2009 del 3 de marzo de 2009, suscrito por la directora Administrativa de la CVC.

⁵ Fecha en la que interpuso derecho de petición, para el reconocimiento de la prima técnica.

(viii). Propuso como excepción la caducidad de la acción. Al respecto, argumentó que el ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho no fue oportuno, toda vez que las pretensiones que alega el demandante para nada fueron resueltas o negadas mediante el acto administrativo demandado; ahora bien, fue solo hasta el 11 de febrero del 2009 que el demandante presentó derecho de petición solicitando el reconocimiento de la prima técnica en la oficina correspondiente de la CVC, el cual fue contestado mediante oficio No 320-005624-2009 del 3 de marzo de 2009 y notificado el 11 del mismo mes y año. Es decir, que el demandante tenía hasta el 11 de julio de 2009, para haber presentado la demanda.

5. LA SENTENCIA APELADA⁶

El 10 de mayo de 2018 el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca profirió sentencia de primera instancia en la cual decidió **DECLARAR** probada la excepción de caducidad de la acción, propuesta por la demandada, frente a la Resolución 0200 No 0320-533 del 9 de octubre de 2007.

En tal sentido, el Tribunal consideró que si bien no obra constancia de publicación, notificación o comunicación de la Resolución 0200 No 0320 – 533 del 9 de octubre de 2007 *“por la cual se reconoce y ordena el pago de unas prestaciones sociales definitivas”*, suscrita por la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca – CVC, ello no quiere decir que el señor Fernando Torres Caicedo no tenía conocimiento de su contenido, como quiera que recibió de conformidad el comprobante de pago No 041586 del 10 de octubre de 2007, por la suma de \$14.011.861, por concepto de liquidación de salarios y prestaciones sociales definitivas, es decir, desde dicha fecha se dio cumplimiento a lo dispuesto en el acto administrativo demandado, el cual no fue objeto de recurso alguno por parte de éste, habiéndose agotado de esta manera la vía gubernativa y por ende, la oportunidad para incoar la acción, la cual fenecía el 20 de febrero de 2008.

No obstante, indicó el Tribunal que si en gracia de discusión se tuviese en cuenta que el demandante presentó derecho de petición el 11 de febrero de 2009, ante la CVC, en el cual solicitó el reconocimiento y pago de la prima técnica desde el 2 de junio de 1991 hasta el 30 de septiembre de 2007, así como el valor adeudado por

⁶ Folios 494 a 498

concepto de diferencia salarial, sueldo, gastos de transporte y alimentación, dicha solicitud fue resuelta de manera desfavorable, a través del oficio No 320-005624-2009 con fecha de recibido el 11 de marzo de 2009, pronunciamiento de carácter definitivo sobre las pretensiones objeto de análisis, de tal suerte que era este el acto administrativo que debió demandarse dentro de la debida oportunidad, es decir, hasta el 11 de julio de 2009, pero la demanda fue presentada el 30 de marzo de 2012, lo que significa que también habría operado el fenómeno de caducidad.

Concluyó que el término de caducidad contenido en el artículo 136 del CCA, debió ser observado por parte del interesado al interponer la demanda ya que no se atacó un acto administrativo que versara sobre prestaciones periódicas y que se encuentre exceptuado del fenómeno jurídico de caducidad.

6.- EL RECURSO DE APELACIÓN

El apoderado del señor Fernando Torres Caicedo presentó recurso de apelación contra la decisión proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca con el fin que sea revocada, toda vez que la demanda ha recorrido diferentes despachos judiciales intentando el demandante ejercer su derecho de reclamación desde el 18 de diciembre de 2009, cuando impetró la demanda ordinaria laboral, la cual fue rechazada y enviada por competencia a los juzgados administrativos del circuito de Cali el 25 de junio de 2010.

Relató que la demanda fue presentada nuevamente ante la justicia ordinaria laboral el 20 de septiembre de 2010, la cual correspondió por reparto al Juzgado 8 Laboral del Circuito de Cali, sin embargo, el juzgado declaró la falta de jurisdicción y competencia, razón por la cual, declaró la nulidad de todo lo actuado y ordenó que fuera enviada a los Juzgados Administrativos de Cali.

El Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Cali, mediante auto del 30 de agosto de 2011, inadmitió la demanda, toda vez que no se aportó el acto administrativo; dentro de la oportunidad procesal se subsanó la demanda, pero en razón que no fue acompañado el acto administrativo demandado, se rechazó el 22 de septiembre de 2011.

Por lo anterior, el demandante presentó derecho de petición ante la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, con el fin de que se le notificara el acto administrativo No 0200 No 320-533 del cual desconocía su contenido.

Refiere que mediante escrito del 24 de noviembre de 2011, recibido el 1 de diciembre de 2011, el señor Fernando Torres Caicedo conoció en ese momento el contenido del acto administrativo demandado, por lo tanto, es a partir de esa fecha que debe comenzar a contabilizarse el término de caducidad de la acción, lo que significa que el demandante tenía hasta el 1 de abril de 2012, razón por la cual, no ha operado la caducidad de la acción.

7. ALEGATOS DE SEGUNDA INSTANCIA

7.1.- Parte demandante, reiteró la solicitud de revocar la sentencia de primera instancia, y en su lugar, se proceda a acceder a las pretensiones, toda vez que el acto administrativo demandado no fue notificado al demandante, razón por la cual, dicho acto administrativo no nació a la vida jurídica, por tal motivo no puede computarse el término de caducidad.

7.2.- Parte demandada: argumentó que si bien no aparece la firma del señor Fernando Torres Caicedo en la parte final de la resolución demandada, esto no significa que hubiere desconocido el contenido de tal acto administrativo, pues al firmar el comprobante de pago, los interesados comparan los valores que se registran en uno y otro documento, razón por la cual, considera que el demandante sí tenía conocimiento del acto administrativo demandado.

7.3. Ministerio Público: Guardó silencio.

II. CONSIDERACIONES

1.- Competencia

De conformidad con el artículo 129 del Código Contencioso Administrativo el Consejo de Estado es competente para resolver el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de primera instancia proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca.

De otra parte, destaca la Sala que de conformidad con lo previsto por el artículo 328 del Código General del Proceso⁷, el juez de segunda instancia debe pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos en el recurso de apelación.

2.- Problema jurídico

Acorde con el argumento planteado en el recurso de apelación presentado por el demandante, le corresponde a la Sala establecer si en el presente caso operó el fenómeno de la caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra la Resolución No 0200-0320-533 del 9 de octubre de 2007.

En caso de que la respuesta al anterior interrogante sea negativa, deberá proceder a estudiar la legalidad del acto administrativo demandado.

Para los efectos de resolver la presente controversia, la Sala desarrollará el siguiente orden metodológico (i) la caducidad de la acción y ii) análisis del caso concreto.

3.- Marco conceptual y normativo

3.1.- La caducidad de la acción

El numeral 2 del artículo 136 del C.C.A., vigente para el momento de los hechos, consagró el término de caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, de la siguiente manera:

“ARTICULO 136. CADUCIDAD DE LAS ACCIONES. Subrogado por el art. 23 del Decreto 2304 de 1989. Subrogado por el art. 44 de la Ley 446 de 1998.

(. . .)

⁷ «ARTÍCULO 328. COMPETENCIA DEL SUPERIOR. El juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley.

Sin embargo, cuando ambas partes hayan apelado toda la sentencia o la que no apeló hubiere adherido al recurso, el superior resolverá sin limitaciones.

En la apelación de autos, el superior sólo tendrá competencia para tramitar y decidir el recurso, condenar en costas y ordenar copias.

El juez no podrá hacer más desfavorable la situación del apelante único, salvo que en razón de la modificación fuera indispensable reformar puntos íntimamente relacionados con ella.

En el trámite de la apelación no se podrán promover incidentes, salvo el de recusación. Las nulidades procesales deberán alegarse durante la audiencia.»

La de restablecimiento del derecho caducará al cabo de cuatro (4) meses, contados a partir del día siguiente al de la publicación, notificación, comunicación o ejecución del acto según el caso. Sin embargo, los actos que reconozcan prestaciones periódicas podrán demandarse en cualquier tiempo por la administración o por los interesados, pero no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe.”

Así las cosas, la caducidad hace referencia al término dentro del cual el interesado tiene la posibilidad de ejercer el derecho de acción, con el fin de salvaguardar la seguridad jurídica y racionalizar su ejercicio, so pena de que adquieran firmeza y no pueda controvertirse judicialmente.

De conformidad con lo establecido en el inciso tercero del artículo 143 del C.C.A., la caducidad se constituye como causal de rechazo de la demanda; sin embargo, al no advertirse al momento de la admisión, esta debe ser declarada en la sentencia, lo que conllevaría a la imposibilidad de emitir un pronunciamiento sobre el fondo del asunto, por carecer de uno de los requisitos de procedibilidad de la acción.

Uno de los presupuestos procesales del medio del 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 de la acción.

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 judicial⁸. Al respecto la Corte Constitucional ha sostenido⁹:

El legislador, en uso de su potestad de configuración normativa, limita en el tiempo el derecho que tiene toda persona de acceder a la jurisdicción con el fin de obtener pronta y cumplida justicia. Su fundamento se haya en la necesidad por parte del conglomerado social de obtener seguridad jurídica, para evitar la paralización del tráfico jurídico. En esta medida, la caducidad no concede derechos subjetivos, sino que por el contrario apunta a la protección de un interés general. La caducidad impide el ejercicio de la acción, por lo cual, cuando se ha configurado no puede iniciarse válidamente el proceso. Esta es una figura de orden público lo que explica su carácter

⁸ Sentencia C-832 de 8 de agosto de 2001, M.P. Dr. Rodrigo Escobar Gil.

⁹ Sala Plena Corte Constitucional, sentencia C-832 de 8 de agosto de 2001, MP. Dr. Rodrigo Escobar Gil.

irrenunciable, y la posibilidad de ser declarada de oficio por parte del juez, cuando se verifique su ocurrencia.

(...)

La justificación de la aplicación de la figura de la caducidad en las acciones contencioso administrativas, tiene como fundamento evitar la incertidumbre que podría generarse ya sea por la eventual anulación de un acto administrativo, o el deber que podría recaer sobre el Estado de reparar el patrimonio del particular afectado por una acción u omisión suya. Así, en esta materia, se han establecido plazos breves y perentorios para el ejercicio de estas acciones, transcurridos los cuales el derecho del particular no podrá reclamarse en consideración del interés general.

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 justicia¹⁰.

Es pertinente señalar que cuando se pretenda el reconocimiento y pago de prestaciones sociales de carácter periódico, no es aplicable la regla de caducidad de los 4 meses para el ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho durante la existencia del vínculo laboral; sin embargo, la jurisprudencia de esta Corporación ha sido diáfana en precisar que una vez finalizada la relación laboral, desaparece el criterio de «periodicidad», por lo que en este caso, dicho medio de control si se someterá a los términos de caducidad establecidos para las acciones contenciosas¹¹.

En punto al tema, en sentencia del 1º de octubre de 2014¹², esta Subsección precisó lo siguiente:

Ahora bien, en punto de reclamación por salarios y demás prestaciones sociales derivadas de una relación laboral, que es la tesis planteada por el recurrente y, haciendo una interpretación extensiva de la línea

¹⁰ 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».

¹¹ Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda Subsección B Consejera Ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez Bogotá D.C., Ocho (8) De Septiembre De Dos Mil Diecisiete (2017). Radicación Número: 76001-23-33-000-2016-01293-01(4218-16)

¹² C.P Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, expediente número: 05001-23-33-000-2013-00262-01(3639-14).

jurisprudencial citada en precedencia, habrá de predicarse su periodicidad mientras subsista el vínculo laboral, ya que tal derecho (el de recibir salarios y prestaciones), contrario a la característica de la mesada pensional, no es vitalicio ni sustituible, sino finito e *intuito personae*, al extinguirse por la desaparición del nexo laboral y sólo exigible por el sujeto que de manera directa hubiere prestado sus servicios en cumplimiento de las estipulaciones pactadas en el mismo; dicho en otras palabras, la periodicidad de las prestaciones reclamadas por la demandante desapareció el mismo día en que ocurrió su desvinculación como empleada de la entidad demandada, por lo que, ante la afectación de sus derechos, ha debido impetrar la acción correspondiente dentro del término de caducidad [...]

El anterior criterio se aplica igualmente cuando se pretenda la reclamación por concepto de salarios y demás prestaciones sociales. Así pues, la posición asumida por esta Corporación ha sido consistente en precisar que mientras el vínculo laboral subsista, la prestación social enunciada tiene el carácter de periódica, aun cuando de ella se efectúen pagos parciales, toda vez que no se ha materializado la liquidación definitiva que se produce una vez finaliza la relación laboral¹³.

4.- Análisis del caso concreto

Para resolver la controversia se tendrá en cuenta el material probatorio documental recaudado dentro del presente proceso, toda vez que su presunción de autenticidad no fue objetada por las partes, y que le permite a la Sala tener como acreditados los siguientes supuestos fácticos:

4.1. Hechos demostrados

(i) Reconocimiento de prestaciones sociales definitivas: A través de la Resolución 0200 No 0320-533 del 9 de octubre de 2007, *“por medio de la cual se reconoce y ordena el pago de prestaciones sociales definitivas”*, proferida por la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, se sostuvo que el señor Fernando Torres Caicedo trabajó al servicio de la CVC durante el 2 de julio de 1991 al 31 de agosto de 2007 y resolvió lo siguiente:

“Artículo Primero: Reconocer y pagar la suma de \$21.662.572 a que tiene derecho por el tiempo que estuvo al servicio de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, CVC, por los conceptos suscritos en la

¹³ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. Consejero Ponente: William Hernández Gómez. Radicación: 76-001-23-33-000-2014-00498-01. N.º Interno: 3751-2014. Bogotá D.C., 4 de septiembre de 2017.

liquidación efectuada en el área de nómina, de las cuales forman parte integrante de esta resolución

Vacaciones proporcionales 2007
Bonificación por recreación.
Prima de navidad
Cesantías e intereses de cesantías.”

(ii) Comprobante de pago: La Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, mediante comprobante No 041586, con sello de tesorería del 10 de octubre de 2007, pagó a favor del señor Fernando Torres Caicedo, la suma de \$14.011.861 consignadas en el Banco de Occidente¹⁴.

(iii) Oportunidad en la cual fue presentada la demanda:

. - El demandante, presentó la demanda, ante los Juzgados Laborales del Circuito del Valle del Cauca en el año 2009 y fue admitida por el Juzgado Octavo Laboral, el 23 de septiembre de 2010¹⁵.

. - El 9 de agosto de 2011, el Juzgado Octavo Laboral del Circuito del Valle del Cauca, declaró probada la falta de jurisdicción y competencia planteada por la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca y ordenó enviar la demanda a los Juzgados Administrativos del Valle del Cauca para su competencia.¹⁶

. - El 18 de enero de 2013, el Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Cali, inadmitió la demanda, con el fin de que el demandante la subsanara, toda vez que presentaba falencias, las cuales fueron indicadas en el auto inadmisorio.¹⁷

. - El 19 de febrero de 2013, el Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Cali, se abstuvo de conocer la demanda por falta de competencia funcional y ordenó remitirla al Tribunal Administrativo del Valle del Cauca¹⁸.

. - El 31 de julio de 2013, el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca admitió la demanda¹⁹ cuya pretensión principal fue que se declarará la nulidad de la Resolución 0200-0320-533 del 9 de octubre de 2007.

¹⁴ Folios 14 cuaderno principal

¹⁵ Folios 71 de este cuaderno.

¹⁶ Folios 80

¹⁷ Folio 245

¹⁸ Folios 270 y 271

¹⁹ Folios 275 y 277

4.2. Análisis sustancial

De conformidad con el anterior contexto, la Sala observa que el acto administrativo cuya nulidad se pretende es la Resolución 0200- 0320-533 del 9 de octubre de 2007, *por medio de la cual se reconoce y ordena el pago de prestaciones sociales definitivas*".

Ahora bien, aunque no aparece constancia de la notificación personal o comunicación al señor Fernando Torres Caicedo de la Resolución 0200 No 0320-533 del 9 de octubre de 2007, proferida por la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, se encuentra demostrado que a través del comprobante No 041586 con fecha del **10 de octubre de 2007** recibió a satisfacción el pago de dichas prestaciones definitivas, por lo tanto para la Sala carece de sustento lo afirmado por el demandante al referir que no tenía conocimiento del acto administrativo aludido, pues es evidente, que al recibir el pago de sus prestaciones definitivas, tuvo conocimiento sobre la existencia de su liquidación.

En ese orden de ideas, la Sala advierte que lo que pretende el actor con su demanda es que se le reconozca y pague la diferencia económica, entre lo que le fue liquidado y pagado por concepto de prestaciones sociales definitivas y se le incluya la prima técnica.

De tal manera, sí el demandante estimaba que la liquidación de sus prestaciones sociales definitivas no se encontraba acorde con lo cotizado, devengado y laborado, **estaba en la imperiosa** obligación, so pena de que caducara la acción, de interponer la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho controvirtiendo la legalidad de la Resolución 0200 No 0320-533 del 9 de octubre de 2007 dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la notificación de la misma; es decir, contaba con 4 meses desde que conoció el comprobante de pago, 10 de octubre de 2007, no obstante, la acción fue interpuesta ante la justicia ordinaria laboral en el año 2009, es decir, transcurridos 2 años después de fenecer el término previsto para el ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

En efecto, el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo, es claro cuando indica que al tratarse de una acción de nulidad y restablecimiento del derecho,

está debe interponerse dentro del término oportuno para la presentación de la demanda, esto es, dentro de los 4 meses contados a partir del momento en que tuvo conocimiento de la decisión, en este caso, a partir del comprobante de pago que le fue puesto en conocimiento, en el que se relevaba la liquidación de las prestaciones sociales con carácter definitivo que fue recibida por el demandante.

Ahora bien, teniendo en cuenta los efectos particulares que produjo el acto acusado, y en razón a que no obra prueba en el proceso de la constancia de notificación o comunicación personal y directa del mismo a la parte demandante, resulta pertinente traer a colación lo atinente a la notificación por conducta concluyente, regulada en el artículo 48 del Código Contencioso Administrativo, respecto de la cual la Sección Primera de esta Corporación en providencia de 17 de noviembre de 2017²⁰, precisó lo siguiente:

“[...] La notificación por conducta concluyente se configura cuando la parte que alega la falta de notificación de una decisión, de alguna manera manifiesta el contenido de la misma [...] En efecto, para que se configure la notificación por conducta concluyente en los términos del artículo 72 ibídem, debe demostrarse que la parte actora reveló que conoció el acto acusado o que consintió la decisión [...]”.

En este contexto, la parte demandante tuvo conocimiento de dicho acto administrativo cuando recibió de conformidad el pago de sus prestaciones sociales definitivas.

De otra parte, observa la Sala que el señor Fernando Torres Caicedo presentó continuos derechos de petición ante la CVC, en febrero de 2009, solicitando que le fuera pagada la prima técnica actualizada, frente a los que se dio respuesta negativa el 11 de marzo de 2009, a través del comunicado 320-005624-2009, proferido por la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, acto que tampoco fue demandado oportunamente; de tal manera, lo que infiere la Sala es que la parte demandante pretendió revivir términos para el ejercicio de la acción, sin embargo, se reitera que la acción de nulidad y restablecimiento del derecho se encontraba caducada desde el 11 de febrero de 2008.

²⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 17 de noviembre de 2017, C.P: Roberto Augusto Serrato Valdés, número único de radicación: 25000-23-41-000-2014-01597-01

Así las cosas, en criterio de la Sala, según lo dispuesto por el artículo 48 del Código Contencioso Administrativo, el demandante desde el 10 de octubre de 2007²¹ tuvo conocimiento de la existencia y contenido del acto administrativo mediante el cual se le reconoció y ordenó el pago de las prestaciones sociales definitivas por parte de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, razón por la cual, los 4 meses con que contaba para la presentación de la demanda fenecieron el 11 de febrero de 2008, y dado que la misma fue presentada en el año 2009, es de concluir que en el presente caso operó el fenómeno jurídico de la caducidad para el ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho conforme lo dispuso el *a quo*.

Por las razones expuestas, la decisión de primera instancia deberá ser confirmada.

5.- Condena en costas.

La Subsección estima que no hay lugar a condena en costas por cuanto la actividad de las partes se ciñó a los parámetros de buena fe y lealtad procesal, sin que por lo mismo se observe actuación temeraria ni maniobras dilatorias del proceso (artículo 171 del CCA, modificado por el artículo 55 de la Ley 446 de 1.998).

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley.

FALLA:

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia del 10 de mayo de 2018 proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

SEGUNDO: Sin condena en costas.

²¹ Fecha de pago del comprobante No 041586

TERCERO. En firme esta decisión, envíese al Tribunal de origen

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

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

GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ

WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ

RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS