**CADUCIDAD DE LA ACCIÓN - Nulidad y restablecimiento del derecho - Finalidad**

(…) la caducidad se erige como la sanción a la parte que no ejerce su derecho de interponer el medio de control dentro del lapso que el ordenamiento jurídico le otorga y por tanto, ante tal pasividad, y en virtud de la ley, se extingue la oportunidad para controvertir la existencia del derecho en sede judicial. 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 judicial. (…) El fenómeno de la caducidad es la sanción que limita el ejercicio del derecho de acción cuando se interpone por fuera del plazo que la ley establece para ello. Además, es un presupuesto procesal, 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.

**NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - Oportunidad - Término**

Ahora bien, el artículo 164 del CPACA estableció los términos para acudir ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, de los cuales es pertinente resaltar el literal d) del numeral 2 por estar directamente relacionado con el asunto objeto de la controversia. De acuerdo con el anterior enunciado normativo, la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho debe interponerse dentro de los cuatro meses siguientes a la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo objeto de enjuiciamiento, so pena de que opere el fenómeno de la caducidad, que por ninguna circunstancia se puede revivir.

**CADUCIDAD DE LA ACCIÓN - Demanda - contrato realidad - Existencia - Sentencia de unificación**

Es necesario indicar que cuando se controvierte el reconocimiento de una relación laboral, en virtud del principio de la primacía de la realidad sobre las formalidades, el término de caducidad referido en el numeral 2.°, literal d) del artículo 164 del CPACA debe aplicarse ateniendo a la acreencia laboral solicitada. (…) De lo expuesto se advierte que salvo en los casos en que la pretensión sea el reconocimiento de los aportes pensionales al sistema de seguridad social, el presupuesto procesal de la caducidad debe ser atendido con el propósito de determinar si la demanda fue interpuesta dentro de la oportunidad prevista por la ley. Por el contrario, cuando se demande la existencia de un contrato realidad y se pida el pago de la acreencia enunciada, esta se podrá reclamar en cualquier momento sin que el ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho se vea afectado por la caducidad contenida en el ordinal 2.°,literal d) del artículo 164 del CPACA.

**ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS - Notificaciones - Finalidad**

La notificación representa un presupuesto de eficacia y oponibilidad del acto administrativo expedido, lo que lo dota de fuerza vinculante frente a terceros. Su finalidad entonces, consiste en que estos conozcan las decisiones que los afectan y puedan oponerse a ellas con el ejercicio de los recursos o acudiendo a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. (…) si bien la notificación irregular trae como consecuencia que se tenga por no realizada y por consiguiente, que no produzca efectos jurídicos la decisión, la normativa transcrita precisa que esta situación puede ser enmendada si el interesado revela que conoce del acto, consiente la decisión en él contenida o interpone los recursos legales en su contra, eventos en los que se entiende notificado por conducta concluyente al tener pleno conocimiento del acto administrativo.

**CONTRATO REALIDAD - Prestaciones sociales - Reconocimiento - Caducidad de la acción – Improcedencia**

Se advierte que esta se encuentra exenta del presupuesto procesal de la caducidad y en consecuencia podía ser demandada en cualquier momento. Precisado lo anterior, procederá la Sala a determinar si se configuró la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho respecto de las pretensiones encaminadas a obtener el reconocimiento de los derechos de orden prestacional y salarial distintos a los aportes a la seguridad social. (…) la Sala puede concluir que: i) el Tribunal realizó el conteo de la caducidad desde la expedición del acto enjuiciado y no desde su notificación, comunicación, ejecución o publicación, como lo indica el artículo 164 del CPACA y, ii) ello fue así porque dentro del expediente no obra documento que certifique la fecha de notificación del acto demandado, pese a que se solicitó a la entidad y esta no lo allegó con los antecedentes administrativos, lo que hace inferir que no se realizó el acto de notificación a la demandante. En ese sentido, el Tribunal debió interpretar las normas jurídicas de la forma que resultaran más favorable al logro y realización del derecho sustancial y dar prevalencia tanto al derecho fundamental de acceso a la administración de justicia como al principio pro damnato. (…) al haberse interpuesto la demanda el 2 de julio de 2015 (fl. 40 vto.) ésta se presentó dentro del término de caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho previsto en el literal d) numeral 2º del artículo 164 del CPACA.

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCION SEGUNDA**

**SUBSECCION "A"**

**Consejero ponente: RAFAEL FRANCISCO SUAREZ VARGAS**

Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de enero de dos mil diecinueve (2019).

**Radicación número: 25000-23-42-000-2015-03393-01(3559-17)**

**Actor: ANDREA LILIANA PRIETO LARROTA**

**Demandado: DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA - FONDO FINANCIERO DE PROYECTOS DE DESARROLLO - FONADE**

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra el auto del 25 de julio de 2017, proferido en audiencia inicial por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección B, por medio del cual se declaró probada la excepción de caducidad propuesta por la parte demandada dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho de la referencia.

1. **ANTECEDENTES**
   1. **Pretensiones[[1]](#footnote-1)**

La señora Andrea Liliana Prieto Larrota en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho solicitó declarar la nulidad del Oficio 14-00125175/ jmsc 111170 del 30 de diciembre de 2014, proferido el Departamento Administrativo de la Presidencia, a través del cual negó la solicitud de reconocimiento de una relación laboral y el pago de unas prestaciones sociales.

A título de restablecimiento del derecho pidió ordenar a la entidad demandada lo siguiente: i) en relación con los contratos de prestación de servicios, el reconocimiento de los derechos de orden prestacional a que tiene derecho tales como: vacaciones, cesantías, intereses sobre las cesantías, indemnización por no consignación de las cesantías, indemnización moratoria, primas a las que tenga derecho, dominicales, feriados, bonificaciones, aportes a la seguridad social y demás derechos que le son aplicables por dicha relación, con los intereses y la indexación correspondiente, ii) reconocer la no solución de continuidad en los servicios prestados durante la existencia de todos los contrato de prestación de servicios, iii) el pago de los intereses corrientes y moratorios así como la indexación de las sumas solicitadas, iv) declarar para los efectos legales y prestacionales que no hubo solución de continuidad en los servicios prestados y v) dar cumplimiento a la sentencia en los términos señalados en el cpaca.

* 1. **Auto apelado**

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Segunda, Subsección B en la audiencia inicial celebrada el día 25 de julio de 2017[[2]](#footnote-2), declaró probada la excepción de caducidad propuesta por la parte demandada del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho interpuesto por la señora Andrea Liliana Prieto Larreta contra la Nación- Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo- fonade.

El *a quo* consideró que había vencido el término de caducidad de que trata el literal d) del ordinal 2.° el artículo 164 del cpaca, toda vez que el Oficio 14-00125175/ jmsc 111170 se expidió el 30 de diciembre de 2014[[3]](#footnote-3) por lo que, en principio, el plazo para presentar la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho vencía el 30 de abril de 2015.

No obstante, el Tribunal encontró probado que la demandante radicó ante la Procuraduría 144 Judicial II para Asuntos Administrativos solicitud de conciliación prejudicial el día 23 de abril de 2015, la cual fue celebrada el 10 de junio de igual data, interrumpiendo por 7 días el cómputo de la caducidad.

Así las cosas, advirtió que al reiniciarse el 11 de junio de 2015 el conteo del plazo de caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, la demandante tenía hasta el 18 de junio de 2015 para presentarlo, por lo que al radicar la demanda el 2 de julio de 2015, lo hizo por fuera del tiempo otorgado por la ley.

* 1. **Recurso de apelación**

La señora Andrea Liliana Prieto Larrota, mediante apoderado, presentó recurso de apelación contra el auto del 25 de julio de 2017[[4]](#footnote-4). Argumentó que para dar probada la excepción de caducidad se tuvo en cuenta la fecha de expedición del Oficio 14-00125175/jmsc111170, cuando debió haberse contado el término a partir de la notificación del acto, procedimiento que conforme a los documentos que obran en el expediente nunca se surtió, motivo por el cual no puede operar la caducidad.

Agregó, que en los eventos en los que hay incertidumbres sobre fecha de notificación del acto demandado, el obligado a probarla es la entidad encargada de expedir y notificar la decisión de la administración, bajo este contexto, en el caso concreto no se evidencia que el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República allegara constancia de notificación de dicho acto, razón por la cual no puede prosperar la excepción de caducidad alegada.

1. **CONSIDERACIONES**

**2.1. Cuestión previa**

**2.1.1.** Previo a resolver el recurso de apelación interpuesto por la apoderada de la parte actora, se deben hacer las siguientes precisiones:

El artículo 125 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo dispone los criterios por los cuales los jueces y magistrados de la jurisdicción de lo contencioso administrativo deben expedir las providencias:

**Artículo 125. De la** **expedición de providencias.** Será competencia del juez o Magistrado Ponente dictar los autos interlocutorios y de trámite; sin embargo, en el caso de los jueces colegiados, **las decisiones a que se refieren los numerales 1, 2, 3 y 4 del artículo 243 de este Código serán de la sala**, excepto en los procesos de única instancia. […]

A su vez, los numerales 1, 2, 3 y 4 del artículo 243 *ibidem,* establecen:

**Artículo 243. Apelación.** Son apelables las sentencias de primera instancia de los Tribunales y de los Jueces. También serán apelables los siguientes autos proferidos en la misma instancia por los jueces administrativos:

1. El que rechace la demanda.

2. El que decrete una medida cautelar y el que resuelva los incidentes de responsabilidad y desacato en ese mismo trámite.

**3. El que ponga fin al proceso.**

4. El que apruebe conciliaciones extrajudiciales o judiciales, recurso que solo podrá ser interpuesto por el Ministerio Público. (Negrita fuera del texto)

De acuerdo con las normas trascritas, las decisiones que den por terminado el proceso, cuando se trate de jueces colegiados, deberán proferirse por las salas de decisión de los tribunales administrativos, no obstante, en el presente asunto se incumplieron las mencionadas disposiciones, pues al entrar a estudiar la providencia apelada que declaró probada la excepción de caducidad y decidió terminar el proceso, se advierte que esta fue proferida por el magistrado sustanciador[[5]](#footnote-5).

Sin embargo, con el fin de aplicar el principio constitucional de la prevalencia del derecho sustancial sobre lo procesal, la Sala estima que la nulidad mencionada se encuentra convalidada y saneada, pues si bien la providencia fue proferida por un juez unitario, la actuación cumplió su finalidad[[6]](#footnote-6), y como este escollo no fue objetado por las partes, se aceptó la forma en la que fue decidida.

**3. Problema jurídico**

Procede la Sala a establecer si operó el fenómeno de la caducidad de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho presentada por la señora Andrea Liliana Prieto Larrota.

* 1. **. Marco normativo y jurisprudencial**
     1. **De la caducidad del medio de control**

El derecho de acceso a la administración de justicia no es un derecho absoluto, lo que implica que su ejercicio puede limitarse y supeditarse al cumplimiento de determinados requisitos, entre los que se encuentra la exigencia de que las acciones se incoen dentro de los términos legales[[7]](#footnote-7).

Bajo ese contexto, la caducidad se erige como la sanción a la parte que no ejerce su derecho de interponer el medio de control dentro del lapso que el ordenamiento jurídico le otorga y por tanto, ante tal pasividad, y en virtud de la ley, se extingue la oportunidad para controvertir la existencia del derecho en sede judicial[[8]](#footnote-8).

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 judicial[[9]](#footnote-9). Al respecto la Corte Constitucional ha sostenido[[10]](#footnote-10):

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 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 de acción cuando se interpone por fuera del plazo que la ley establece para ello. Además, es un presupuesto procesal, 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[[11]](#footnote-11).

Ahora bien, el artículo 164 del cpaca estableció los términos para acudir ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, de los cuales es pertinente resaltar el literal d) del numeral 2 por estar directamente relacionado con el asunto objeto de la controversia, cuyo tenor literal es el siguiente:

**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 con el anterior enunciado normativo, la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho debe interponerse dentro de los cuatro meses siguientes a la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo objeto de enjuiciamiento, so pena de que opere el fenómeno de la caducidad, que por ninguna circunstancia se puede revivir.

Por su parte, la expresión «según el caso» implica que el conteo del término de caducidad depende de la clase de acto administrativo que se cuestiona. A modo de ejemplo, puede afirmarse que si se demanda un acto que concluye una actuación administrativa debe demandarse a partir de su notificación; cuando se trata de actos demandables que solo requieren su ejecución, a partir de este último momento; de actos que requieran ser publicados, desde ese hecho; y, a partir de la comunicación cuando no exista otro medio más idóneo que garantice el conocimiento de la decisión. A su turno, estos plazos comienzan a correr desde el día siguiente[[12]](#footnote-12).

De otro lado, es pertinente tener en cuenta que de conformidad con el numeral 1.° del artículo 164 del cpaca, la demanda podrá presentarse en cualquier tiempo, entre otras situaciones, cuando: a) las pretensiones versen sobre prestaciones periódicas; y, b) se enjuicien actos producto del silencio administrativo.

Es importante señalar que existen ciertas excepciones al término de caducidad, en virtud de las cuales este se ve suspendido. Así, al tenor de lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley 640 de 2001, la solicitud de conciliación lo suspende por una sola. Al respecto la norma señala:

**Artículo 21.** Suspensión de la prescripción o de la caducidad**.** La presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial en derecho ante el conciliador suspende el término de prescripción o de caducidad, según el caso, hasta que se logre el acuerdo conciliatorio o hasta que el acta de conciliación se haya registrado en los casos en que este trámite sea exigido por la ley **o hasta que se expidan las constancias** a que se refiere el artículo 2º de la presente ley o hasta que se venza el término de tres (3) meses a que se refiere el artículo anterior, **lo que ocurra primero**. Esta suspensión operará por una sola vez y será improrrogable. (Negrita es de la Sala)

Bajo los parámetros de la norma, una vez radicada la solicitud de conciliación, que en todo caso debe formularse ante la Procuraduría General de la Nación dentro del plazo de caducidad, interrumpe este hasta que: i) se logre el acuerdo, ii) el acta de conciliación se registre si así lo ordena la ley, iii) se expidan las constancias previstas en el artículo segundo *ibidem[[13]](#footnote-13)* o, iv) se cumplan tres meses, después de presentada la solicitud, sin que se celebre la audiencia [[14]](#footnote-14).

El artículo 21 de la Ley 640 de 2001 citado es claro en advertir que la suspensión del término de caducidad finaliza una vez se materialice cualquiera de los eventos enunciados, indicando que se debe tener en cuenta el que ocurra primero.

* + 1. **Cómputo del término de caducidad cuando se demanda la existencia de un** **contrato realidad.**

Es necesario indicar que cuando se controvierte el reconocimiento de una relación laboral, en virtud del principio de la primacía de la realidad sobre las formalidades, el término de caducidad referido en el numeral 2.°, literal d) del artículo 164 del cpaca debe aplicarse ateniendo a la acreencia laboral solicitada. Al respecto esta Corporación en la sentencia de unificación del 25 de agosto de 2016[[15]](#footnote-15) precisó:

… las reclamaciones de los aportes pensionales adeudados al sistema integral de seguridad social derivados del contrato realidad, por su carácter de imprescriptibles y prestaciones periódicas, **están exceptuadas no solo de la prescripción extintiva sino de la caducidad del medio de control** (de acuerdo con el artículo 164, numeral 1, letra c, del CPACA) 30, y por ende, pueden ser solicitados y demandados en cualquier momento, puesto que la Administración no puede sustraerse al pago de los respectivos aportes al sistema de seguridad social en pensiones, cuando ello puede repercutir en el derecho de acceso a una pensión en condiciones dignas y acorde con la realidad laboral, prerrogativa que posee quien ha servido al Estado mediante una relación de trabajo. (Negrillas fuera del texto).

De lo expuesto se advierte que salvo en los casos en que la pretensión sea el reconocimiento de los aportes pensionales al sistema de seguridad social, el presupuesto procesal de la caducidad debe ser atendido con el propósito de determinar si la demanda fue interpuesta dentro de la oportunidad prevista por la ley.

Por el contrario, cuando se demande la existencia de un contrato realidad y se pida el pago de la acreencia enunciada, esta se podrá reclamar en cualquier momento sin que el ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho se vea afectado por la caducidad contenida en el ordinal 2.°,literal d) del artículo 164 del cpaca.

* + 1. **De la notificación de las** **actuaciones administrativas**

La notificación es el acto de comunicación, a través del cual la administración pone en conocimiento al interesado de las decisiones que profiere, esto en cumplimiento del principio de publicidad, para que el administrado pueda ejercer su derecho de defensa[[16]](#footnote-16).

En cumplimiento del principio enunciado, el numeral 9.º del artículo 3.° de la Ley 1437 del 2011, dispuso que «mediante las comunicaciones, notificaciones y publicaciones que ordene la ley» las autoridades darán a conocer al público y a los interesados, en forma sistemática y permanente sus decisiones, con el propósito de garantizar el derecho al debido proceso y defensa del asociado.

De esta manera, la notificación representa un presupuesto de eficacia y oponibilidad del acto administrativo expedido, lo que lo dota de fuerza vinculante frente a terceros. Su finalidad entonces, consiste en que estos conozcan las decisiones que los afectan y puedan oponerse a ellas con el ejercicio de los recursos o acudiendo a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Bajo este contexto, el cpaca señaló que por regla general los actos administrativos de carácter particular y concreto se publicitan a través de esta, la cual puede surtirse de forma personal en los términos del artículo 68 *ibídem* o del artículo 67 *ejusdem* que permite hacerlo por correo electrónicoo por estrados. Igualmente, la notificación procede de manera subsidiaria por aviso[[17]](#footnote-17), y por conducta concluyente[[18]](#footnote-18), esta última como un instrumento de convalidación de la falta o de la indebida notificación, tal como lo señaló el artículo 72 de la Ley 1437 de 2011:

**Artículo 72. Falta o irregularidad de las notificaciones y notificación por conducta concluyente**. Sin el lleno de los anteriores requisitos no se tendrá por hecha la notificación, ni producirá efectos legales la decisión, **a menos que la parte interesada revele que conoce el acto, consienta la decisión o interponga los recursos legales. (Resalta la Sala).**

En este orden, si bien la notificación irregular trae como consecuencia que se tenga por no realizada y por consiguiente, que no produzca efectos jurídicos la decisión, la normativa transcrita precisa que esta situación puede ser enmendada si el interesado revela que conoce del acto, consiente la decisión en él contenida o interpone los recursos legales en su contra, eventos en los que se entiende notificado por conducta concluyente al tener pleno conocimiento del acto administrativo[[19]](#footnote-19).

* 1. **Análisis de la Sala**

Lo primero a indicar es que la señora Andrea Liliana Prieto Larrota en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho solicitó la declaratoria de nulidad del Oficio 14-00125175/jmsc 111170 del 30 de diciembre de 2014, por medio del cual se negó el reconocimiento de una relación laboral.

A título de restablecimiento del derecho pidió el reconcomiendo y pago de unas acreencias laborales en los siguientes términos[[20]](#footnote-20):

1- en relación con los contratos de prestación de servicios, con los que se ocultó la verdadera relación laboral:

Es de esta forma que solicitó respetuosamente le sean reconocidos a mi mandante los derechos de orden prestacional a que tiene derecho; es decir, vacaciones, cesantías, intereses sobre las cesantías, indemnización por no consignación de las cesantías, indemnización moratoria, primas a las que tiene derecho, dominicales, feriados, bonificaciones, aportes a la seguridad social y demás derechos que le son aplicables por dicha relación, con los intereses e indexación correspondiente.

Lo expuesto permite concluir que lo pedido por la demandante tiene dos orientaciones, por un lado está enfocada al pago de valores insolutos que considera le son aplicables en virtud de la relación laboral, frente a lo cual le es aplicable el término de caducidad para instaurar el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho de que trata el ordinal 2.°, literal d) del artículo 164 del cpaca.

Por otro lado, solicitó el reconocimiento y pago de los aportes a seguridad social en pensiones, pretensión que tiene la calidad de imprescriptible y periódica. En este sentido, se advierte que esta se encuentra exenta del presupuesto procesal de la caducidad y en consecuencia podía ser demandada en cualquier momento.

Precisado lo anterior, procederá la Sala a determinar si se configuró la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho respecto de las pretensiones encaminadas a obtener el reconocimiento de los derechos de orden prestacional y salarial distintos a los aportes a la seguridad social.

Pues bien, en el *sub examine* se encontró probado lo siguiente:

- La señora Andrea Liliana Prieto Larrota radicó reclamación administrativa ante el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República el 16 de diciembre de 2014, con el fin de obtener el reconocimiento de una relación de carácter laboral con esta entidad y por consiguiente, el pago de unos derechos de orden laboral y prestacional[[21]](#footnote-21).

- La entidad demandada dio respuesta a la petición radicada por la demandante a través del Oficio 14-00125175/jmsc111170 del 30 de diciembre de 2014[[22]](#footnote-22), negando las peticiones.

- El 23 de abril de 2015, la actora presentó ante la Procuraduría General de la Nación solicitud de conciliación extrajudicial, que conforme con la constancia de conciliación del 10 de junio de 2015[[23]](#footnote-23), emitida por la Procuraduría 144 Judicial II Para Asunto Administrativos tenía como pretensiones las siguientes:

Las pretensiones se resumen en que se declare la existencia de un vínculo laboral entre la convocante y las convocadas que se encontró oculto detrás de unos contratos de prestación de servicios. Y como consecuencia de esto que se reconozca todos los derechos de carácter laboral y prestacional que se hubiesen generado por dicha relación. La solicitud administrativa **fue resuelta negativamente mediante el radicado ofi14-0025175 del 30 de diciembre de 2014 del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República**. E igualmente fue negada por el fonade en el escrito el 13 de enero de 2015 radicado 2014-430-120383-2. (Negrita fuera del texto)

- Revisado el expediente se determinó que la audiencia se celebró el 10 de junio de 2015[[24]](#footnote-24), y en ella se declaró fallida la conciliación ante la imposibilidad de llegar a un acuerdo entre las partes. Bajo estos supuestos el Ministerio Público expidió la constancia respectiva para acreditar el cumplimiento del requisito de procedibilidad.

- Mediante auto del 16 de diciembre de 2015, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca inadmitió la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho interpuesta por la señora Prieto Larrota indicando que «deberá aportar constancia de notificación del acto acusado teniendo en cuenta que tal documento debe acompañar a la demanda de acuerdo con lo previsto en el artículo 166 de la Ley 1437 de 2011, a efectos de determinar la oportunidad del medio de control incoado»[[25]](#footnote-25).

- El 18 de enero de 2016[[26]](#footnote-26), la demandante presentó escrito de subsanación solicitando al *a quo* requerir a la entidad demandada para que allegara al proceso la resolución demandada con su constancia de notificación y ejecutoria, así como el expediente administrativo en razón a que no contaba con copia de dichos documentos.

- El 26 de abril de 2016, el Tribunal admitió la demanda y en su numeral 6.º ordenó a la parte demandada «suministrar durante el término de traslado, el expediente administrativo que contenga los antecedentes de los actos acusados».[[27]](#footnote-27)

- El 29 de septiembre de 2016[[28]](#footnote-28), el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República allegó escrito de contestación de la demanda agregando en 8 folios el acto administrativo enjuiciado, sin que se advierta su constancia de notificación.

- No obstante lo anterior, el *a quo* declaró la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho al considerar que la demanda se interpuso el 2.º de julio de 2015 y que el plazo vencía el 18 de junio idéntica anualidad. Se advierte que el computo del término lo realizó desde el 30 de diciembre de 2014[[29]](#footnote-29), fecha en la que fue expedido el Oficio 14-00125175/jmsc111170.

De lo anterior, la Sala puede concluir que: i) el Tribunal realizó el conteo de la caducidad desde la expedición del acto enjuiciado y no desde su notificación, comunicación, ejecución o publicación, como lo indica el artículo 164 del cpaca *y*, ii) ello fue así porque dentro del expediente no obra documento que certifique la fecha de notificación del acto demandado, pese a que se solicitó a la entidad y esta no lo allegó con los antecedentes administrativos, lo que hace inferir que no se realizó el acto de notificación a la demandante.

En ese sentido, el Tribunal debió interpretar las normas jurídicas de la forma que resultaran más favorable al logro y realización del derecho sustancial y dar prevalencia tanto al derecho fundamental de acceso a la administración de justicia como al principio *pro damnato[[30]](#footnote-30)*.

En efecto, ante la falta de certeza sobre si se notificó la decisión del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y si la demandante supo de ella, el Tribunal debió determinar cuándo esta efectivamente la conoció y luego si realizar el computo de la caducidad, de acuerdo con el artículo 72 del cpaca.

En este orden, considera la Sala que la accionante reveló que conocía el Oficio 14-00125175/jmsc111170 del 30 de diciembre de 2014, al presentar la solicitud de conciliación prejudicial **el 23 de abril de 2015,** única actuación que desplegó de la cual puede inferirse ello.

De esta manera, es en tal día que se entiende por notificado el acto administrativo, conforme los términos del artículo 72 del cpaca, esto es, por conducta concluyente. Por ello, es a partir de esta fecha que debe empezar a correr el término de caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

Ahora, toda vez que la demandante presentó ante la Procuraduría General de la Nación solicitud de conciliación extrajudicial en igual fecha y que esta se celebró el 10 de junio de 2015[[31]](#footnote-31), conforme con la constancia de conciliación del 10 de junio igual anualidad[[32]](#footnote-32) emitida por la Procuraduría 144 Judicial II Para Asunto Administrativos, se estima que en tal interregno estuvo suspendido el termino de caducidad, tal como lo dispone el artículo 21 de la Ley 640 de 2001.

Según se advierte, no transcurrió ni un solo día desde que se dio por notificado el acto administrativo demandado por conducta concluyente y la fecha de radicación de la solicitud de conciliación prejudicial, pues ambos ocurrieron el 23 de abril de 2015. Por ende, al expedirse la constancia de la conciliación el 10 de junio de igual año, el cómputo de la caducidad se reanudó el 11 de junio de idéntica anualidad y culminaba el 11 de octubre de 2015.

Así las cosas, al haberse interpuesto la demanda el 2 de julio de 2015 (fl. 40 vto.) ésta se presentó dentro del término de caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho previsto en el literal d) numeral 2º del artículo 164 del cpaca.

Corolario de los razonamientos expuestos se impone revocar la decisión de instancia.

**RESUELVE**

**Revocar** el auto del 25 de julio de 2017, proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección B mediante el cual declaró probada la excepción de caducidad propuesta por la entidad demandada dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho interpuesto por la señora Andrea Liliana Prieto Larrota contra la Nación- Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo- fonade, conforme lo expuesto en la parte motiva de esta providencia. En consecuencia, se ordena al *a quo* continuar el trámite de este.

Ejecutoriado este auto, devuélvase el expediente al tribunal de origen para lo de su cargo.

Cópiese, notifíquese y cúmplase.

Ejecutoriado este auto, devuélvase el expediente al tribunal de origen para lo de su cargo.

**WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ GABRIEL VALBUENA HERNÁDEZ**

**RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS**

**Relatoría:** AJSD/Lmr.

1. Folios 31. [↑](#footnote-ref-1)
2. Folios 380 a 384. [↑](#footnote-ref-2)
3. Folios 20 a 23. [↑](#footnote-ref-3)
4. Folio 384. Del minuto 14:00” al 16:10” el apoderado de la parte demandante argumentó el recurso de apelación. Audiencia inicial grabada en Cede visible en el folio 386. [↑](#footnote-ref-4)
5. Folio 384. [↑](#footnote-ref-5)
6. Tener en cuenta el numeral 4.º del artículo 136 del Código General del Proceso [↑](#footnote-ref-6)
7. Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección A.Radicado: 760012331000200602973 02 (1378-2010). Actora: Martha Nelly Chávez Jiménez. Demandado: Procuraduría General de la Nación. Bogotá, 24 de agosto de 2017. [↑](#footnote-ref-7)
8. Consejo de Estado. Sección Segunda, Subsección A. Radicación: 08001-23-33-000-2012-00440-01(1625-16). Actor: Miguel Humberto Manga Sierra. Demandado: Distrito Especial Industrial y Portuario de Barranquilla- Contraloría Distrital de Barranquilla. Bogotá D.C. 15 de febrero de 2018. [↑](#footnote-ref-8)
9. Sentencia C-832 de 8 de agosto de 2001, magistrado ponente Rodrigo Escobar Gil. [↑](#footnote-ref-9)
10. Sala Plena Corte Constitucional, sentencia C-832 de 8 de agosto de 2001, magistrado ponente. Rodrigo Escobar Gil. [↑](#footnote-ref-10)
11. Sentencia de la Corte Constitucional C-652 de 1997, magistrado ponente Vladimiro Naranjo Mesa. En el texto de la sentencia se lee: «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». [↑](#footnote-ref-11)
12. Al respecto la Corte Constitucional en sentencia C-341 del 4 de junio de 2014, precisó: «1.3. Sumado a lo anterior, por cuanto la fijación de las diversas modalidades de comunicación, hacen parte de la libertad de configuración del Legislador y los mecanismos para concretar la comunicación previstos en la norma, como lo son el correo o el correo electrónico, - cuando no haya otro medio más eficaz - la divulgación en medio masivo de comunicación nacional o local o la utilización de cualquier otro medio eficaz, satisfacen la obligación de poner en conocimiento de los terceros interesados, la existencia de la actuación administrativa, permitiéndoles ejercer el derecho a la defensa». [↑](#footnote-ref-12)
13. La norma preceptúa. «Artículo **2.°.** Constancias**.** El conciliador expedirá constancia al interesado en la que se indicará la fecha de presentación de la solicitud y la fecha en que se celebró la audiencia o debió celebrarse, y se expresará sucintamente el asunto objeto de conciliación, en cualquiera de los siguientes eventos:

    1. Cuando se efectúe la audiencia de conciliación sin que se logre acuerdo.

    2. Cuando las partes o una de ellas no comparezca a la audiencia. En este evento deberán indicarse expresamente las excusas presentadas por la inasistencia si las hubiere.

    3. Cuando se presente una solicitud para la celebración de una audiencia de conciliación, y el asunto de que se trate no sea conciliable de conformidad con la ley. En este evento la constancia deberá expedirse dentro de los 10 días calendario siguientes a la presentación de la solicitud.

    En todo caso, junto con la constancia se devolverán los documentos aportados por los interesados. Los funcionarios públicos facultados para conciliar conservarán las copias de las constancias que expidan y los conciliadores de los centros de conciliación deberán remitirlas al centro de conciliación para su archivo.» [↑](#footnote-ref-13)
14. Sobre el particular se puede consultarse la siguiente providencia: Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Consejero ponente: Enrique Gil Botero. Radicación: 05000-12-31-000-2009-00858-01(37555). Actor: Alfonso Manuel Gutiérrez Ricardo y otros demandado: Nación, Consejo Superior de la Judicatura y Fiscalía General de la Nación referencia: Acción de reparación directa. Bogotá d.c., 25 de noviembre de 2009. [↑](#footnote-ref-14)
15. Consejo de Estado. Sección Segunda, Subsección A. Sentencia del 25 de agosto de 2016. Radicado número: 23001-23-33-000-2013-00260-01. Numero interno 0088-2015. Demandante: Lucinda María Cordero Causil. Demandado: Municipio de ciénaga de Oro. Consejero ponente: Carmelo Perdomo Cueter [↑](#footnote-ref-15)
16. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección B. Radicación: 47001-23-33-000-2016-00285-01(1918-17). Actor: Máximo Hermen Jiménez de la Rosa. Demandado: Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta – Secretaría de Educación Distrital. Consejera ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez. Bogotá D.C. 14 de junio de 2018. [↑](#footnote-ref-16)
17. **Artículo 69. notificación por aviso.** si no pudiere hacerse la notificación personal al cabo de los cinco (5) días del envío de la citación, esta se hará por medio de aviso que se remitirá a la dirección, al número de fax o al correo electrónico que figuren en el expediente o puedan obtenerse del registro mercantil, acompañado de copia íntegra del acto administrativo. […] [↑](#footnote-ref-17)
18. Artículo 72 del cpaca. [↑](#footnote-ref-18)
19. «…la notificación por conducta concluyente es procedente en nuestro ordenamiento jurídico, siempre y cuando, no se pierda de vista, que su finalidad no es otra que permitirles a los interesados el conocimiento de las decisiones de las autoridades administrativas y jurisdiccionales con miras al ejercicio de su derecho de defensa». Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subseccion B. Radicación número: 47001-23-33-000-2016-00285-01(1918-17). Actor: Máximo Hermen Jiménez De La Rosa. Demandado: Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta – Secretaría de Educación Distrital. Consejera ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez. Bogotá D.C. 14 de junio de 2018. [↑](#footnote-ref-19)
20. Folios 31. [↑](#footnote-ref-20)
21. Folios 2 a 16 [↑](#footnote-ref-21)
22. Folios 20 a 23 [↑](#footnote-ref-22)
23. Folio 28 [↑](#footnote-ref-23)
24. Folio 29 [↑](#footnote-ref-24)
25. Folio 44 [↑](#footnote-ref-25)
26. Folios 46 a 47 [↑](#footnote-ref-26)
27. Folio 49 [↑](#footnote-ref-27)
28. Folio 178 a 184 [↑](#footnote-ref-28)
29. Folio 383. [↑](#footnote-ref-29)
30. El principio *pro damnato* que busca aliviar los rigores de las normas que consagran plazos extintivos para el ejercicio de las acciones y aboga por la cautela y el criterio restrictivo con el que deben interpretarse y aplicarse dichas normas” (Ricardo de Angel Yagüez. Tratado de responsabilidad Civil. Madrid, Editorial Civitas, 1993. 3ª ed., p. 154). Citado en: Consejo de Estado, Sección Tercera. Auto del 13 de diciembre de 2007. Radicación 33.991, M.P. Ramiro Saavedra Becerra. [↑](#footnote-ref-30)
31. Folio 29 [↑](#footnote-ref-31)
32. Folio 28 [↑](#footnote-ref-32)