

Señores:
CONSEJO DE ESTADO (REPARTO)
Bogotá D.C.

**REF.: ACCIÓN DE TUTELA CONTRA LA SECCIÓN PRIMERA
DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL HUILA**

HASBLEIDY TATIANA NÚÑEZ DUSSAN, mayor de edad, identificada con la cedula de ciudadanía N°55.188.779 expedida en Palermo –Huila, obrando en nombre propio, por medio del presente documento presento ante ustedes acción de tutela por la violación del derecho fundamental al debido proceso en actuaciones judiciales consagrado el artículo 29 de la Constitución Política debido a error judicial por vía de hecho, el cual ha sido vulnerado por la Sección Primera del Tribunal Contencioso Administrativo del Huila; de acuerdo con los siguientes

HECHOS:

Primero.- El 31 de octubre de 2014, mediante apoderada, presenté solicitud de pago de las diferencias prestacionales y de la prima especial a que tenía derecho por haber sido Juez de la República en cierto tiempo, el cual fue negado por la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Neiva mediante el oficio DESAJN 14-4613 de fecha 18 de noviembre de 2014.

Segundo.- La anterior decisión fue apelada y la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial de Neiva, resolvió la apelación mediante Resolución N° 4275 del 10 de julio de 2015.

Tercero.- Nuevamente el 25 de julio de 2016, mediante apoderada presenté derecho de petición solicitando el pago de las diferencias prestaciones y la prima especial, el cual fue negado por la Administración Judicial de Neiva mediante Oficion DESAJN-4008 del 1 de agosto de 2016, en el cual manifiesta que se abstiene de emitir un nuevo pronunciamiento sobre la controversia.

Cuarto.- Esta última decisión fue recurrida en apelación, el cual fue concedido mediante Resolución N° DESAJN16-2728 del 7 de septiembre de 2016, sin que haya sido resuelto el recurso.

Quinto.- Ante el silencio administrativo negativo, el 28 de mayo de 2018 presenté mediante apoderada judicial demanda de Nulidad y Restablecimiento del Derecho en contra de la Rama Judicial; para obtener la nulidad del Oficio DESAJN14-4613 del 18 de noviembre de 2014, Resolución 4275 del 10 de julio de 2015 y el Oficio DESAJN-4008 de agosto de 2016 expedidos por la misma y obtener el reconocimiento y pago de las

prestaciones sociales y demás emolumentos percibidos con la inclusión del 30% de la remuneración básica tenida como prima especial sin carácter salarial.

Sexto.- La demanda correspondió por reparto al Juzgado Noveno Administrativo Oral del Circuito de Neiva bajo el radicado 4100133330092018-00186.

Séptimo.- En la decisión proferida el 29 de noviembre de 2019, el Juzgado Noveno Administrativo Oral del Circuito de Neiva declaró no probada la excepción de caducidad propuesta por la entidad demandada invocando el art. 164-1 del CPACA, por cuanto el objeto del litigio recae sobre prestaciones de naturaleza periódica que pueden reclamarse en cualquier tiempo, decisión que fue apelada por el apoderado de la Rama Judicial.

Octavo.- El 18 de febrero de 2021 en decisión de segunda instancia la Sección Primera del Tribunal Administrativo del Huila argumenta que las prestaciones reclamadas no tienen naturaleza periódica y por tanto concurre el fenómeno de caducidad al haberse instaurado la demanda de manera tardía e invocando jurisprudencias del Consejo de Estado de los años 2006, 2008, 2012 y 2014, revocando en consecuencia la decisión de primera instancia.

Noveno.- La decisión del Honorable Tribunal Administrativo del Huila desconoce preceptos jurisprudenciales actuales sobre el tema de la naturaleza periódica de las prestaciones y primas especiales ha emitido el Consejo de Estado en jurisprudencia más reciente a la invocada en la decisión del 18 de febrero de 2021, entre otros está la sentencia del Consejo de Estado de unificación SUJ-023-CE-S2-2020 emitida con ocasión del proceso radicado 730012323000201700568-01 (5472-2018) del 15 de diciembre de 2020, con ponencia del Conjuez Jorge Iván Rincón Córdoba.

Décimo.- La precitada y reciente sentencia de unificación del Consejo de Estado, contrario a lo expresado por el Tribunal Administrativo del Huila sostiene en sus apartes entre otras cosas que: *“Por contera, respecto de la prima especial, aun cuando se genera dentro de la relación laboral (...) **el reconocimiento del derecho puede pedirse en cualquier tiempo (...)**”.*

Décimo Primero.- Igualmente, en reiterada jurisprudencia, el Consejo de Estado ha sostenido que las primas al constituir un factor salarial constituyen prestaciones económicas susceptibles de ser demandadas en cualquier tiempo; Postura del superior jerárquico que ha sido soslayada de plano por el Tribunal.

PRETENSIONES

Se tutele el derecho al debido proceso y en consecuencia, se revoque la decisión de fecha 18 de febrero de 2021 proferida por la Sección Primera del Tribunal Contencioso Administrativo del Huila, y, por tanto, se declare no probada la excepción de caducidad propuesta por la Rama Judicial.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Invoco como fundamento de derecho los artículos 86 y 29 de la Constitución Política de Colombia decreto 2591/1991y demás normas concordantes. Igualmente la sentencia del Consejo de Estado de Unificación SUJ-023-CE-S2-2020 de fecha 15 de diciembre 2020 con ponencia del Conjuez Jorge Iván Rincón Córdoba.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA JURÍDICO

Los anteriores hechos constituyen una violación al derecho fundamental del debido proceso, debido a que la decisión del tribunal no solo desconoce derechos prestacionales de los cuales soy acreedora, sino que además soslaya precedentes jurisprudenciales emitidos por el órgano superior de su jurisdicción y que decantan específicamente el tema objeto del litigio.

En efecto la prima especial objeto de la Litis es un derecho adquirido conforme a la disposición normativa que estableció el otorgamiento de la misma para los funcionarios judiciales de acuerdo a los requisitos exigidos; los cuales cumplí a cabalidad.

Con base en lo anterior, se elevaron las peticiones correspondientes en aras de que la Rama Judicial reconociera y pagara dichos emolumentos, entidad que me negó el derecho a recibir dicha prima pese a la existencia de la norma que así lo establece.

En ese orden de ideas evidentemente la Rama Judicial cercenó mi derecho a obtener el pago del derecho al cual soy acreedora; emolumento que fue nuevamente solicitado en el entendido de que se trata de un derecho laboral imprescriptible e irrenunciable el cual tengo derecho a pedir su reconocimiento en cualquier tiempo.

Así las cosas, ante la nueva petición a la cual me asistía el derecho y en aras de obtener respuesta de la entidad y evitar desgastes judiciales en concordancia con las actualizaciones jurisprudenciales; la Rama Judicial fue renuente a dar respuesta al recurso presentado y cerrando la puerta al análisis de la concesión de mi derecho; por lo que entendido su silencio como un silencio administrativo negativo conforme lo establece el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) se procedió a tener como agotada la vía gubernativa y presentar la respectiva

solicitud de conciliación y posterior demanda de Nulidad y Restablecimiento del Derecho.

En atención a que la demanda cumplía todos los requisitos el Juzgado Noveno Administrativo Oral del Circuito de Neiva admitió la demanda y previo el correspondiente y acucioso estudio determinó que la excepción de caducidad propuesta por la entidad demandada no estaba llamada a prosperar.

La discrepancia con la decisión del Tribunal Administrativo respecto a revocar la decisión de primera instancia y declarar probada la excepción de caducidad radica en el desconocimiento del derecho que me asiste a solicitar mis prestaciones económicas derivadas de acreencias laborales reconocidas no solo legalmente sino decantadas jurisprudencialmente.

Al respecto el Honorable Consejo de Estado se ha pronunciado de la siguiente manera:

*“La Sala debe aclarar que, aunque es cierto que el numeral 1°, literal c del artículo 164 del CPACA dispone que la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho procede en cualquier tiempo contra “actos que reconozcan o nieguen total o parcialmente prestaciones periódicas”, **no puede predicarse esta periodicidad de las consecuencias económicas de estas prestaciones.** La premisa de la que parte el legislador tiene sustento en situaciones de tracto sucesivo, propias de toda relación laboral (...)”*

*“Por contera, respecto de la prima especial, aun cuando se genere dentro de la relación laboral, cabe señalar una diferenciación que se desprende de lo hasta ahora desarrollado: **el reconocimiento del derecho puede pedirse en cualquier tiempo, cosa distinta es el efecto económico de este derecho**, es decir, el valor mensual del mismo, que si está sometido al término de prescripción trienal (...)”¹. RESALTADO FUERA DE TEXTO.*

Dentro de la misma sentencia de Unificación se hace relación a posiciones ya expuestas en sentencias anteriores sobre tema similar. Veamos:

*“De igual forma dirá el Despacho, en atención a su tradición jurisprudencial, que teniendo en cuenta que los valores que se reclaman por concepto de prima técnica al constituir un factor salarial cuya causación es en forma periódica, **es una prestación económica susceptible de ser demandada en cualquier tiempo, sin perjuicio de la aplicación del medio extintivo de la prescripción sobre los mismos,** motivo por el cual, el tribunal*

¹ Consejo de Estado sentencia de unificación SUJ-023-CE-S2-2020 proceso radicado 30012323000201700568-01 (5472-2018) del 15 de diciembre de 2020 Conjuez Ponente Jorge Iván Rincón Córdoba

dio aplicación a la prescripción a partir del 20 de enero de 2007, teniendo en cuenta que la última petición fue elevada en fecha 20 de enero de 2010, sin que respecto de las anteriores haya ejercido en tiempo la respectiva acción, razones por las que se declarará improcedente el presente recurso extraordinario de revisión”². (Negrilla y Subraya fuera de texto)

En la misma sentencia SUJ-023-CE-S2-2020S sobre prestaciones sociales, específicamente la prima especial, se reitera:

*“Reclama la demandante la reliquidación de sus prestaciones sociales, con inclusión del porcentaje establecido como prima especial (30%), situación que obliga a la Sala a estudiar el fenómeno de la prescripción. La ley le ha dado un tratamiento especial a las prestaciones sociales de término indefinido, dado su carácter de imprescriptible por ello, **es viable jurídicamente que el interesado pueda elevar solicitud de reconocimiento de su derecho en cualquier tiempo; sin embargo y no obstante que el DERECHO ES IMPRESCRIPTIBLE, sí lo son las actuaciones que emanen de los derechos prestacionales.** Para que opere el fenómeno prescriptivo se requiere que transcurra un determinado lapso durante el cual no se hayan ejercido dichas actuaciones³.”(Negrilla y Subraya fuera de texto)*

En ese sentido se entiende que la facultad de SOLICITAR EL RECONOCIMIENTO DEL DERECHO NO SE PIERDE EN EL TIEMPO, lo que si prescribe son las consecuencias económicas en virtud del fenómeno de prescripción trienal, sin que en la solicitud presentada en tiempo ante la insistencia en el reclamo del derecho opere el fenómeno de caducidad; situación que aunque pueda parecer similar es de fondo diferente, por cuanto frente a la petición del derecho al reconocimiento y pago de los emolumentos devenidos de la prima reconocida no operaba la caducidad.

Corolario de lo anterior y ya en el presente caso, se tiene entonces que la Sección Primera del Tribunal Contencioso Administrativo del Huila, cometió un error al declarar probada la excepción de caducidad cuando evidentemente frente al agotamiento de la vía gubernativa y la respectiva presentación de la solicitud de conciliación y la posterior demanda no había operado dicho fenómeno, siendo que el reconocimiento y pago de mis derechos pecuniarios son susceptibles de reclamarse en cualquier momento.

No obstante lo anterior, el Tribunal Administrativo del Huila, invocó jurisprudencias antiguas a la reciente sentencia de unificación del año 2020

² Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección B. Sentencia del 23 de 2018. Exp. 11001-23-25-000-2017-00318-00 (1491-17). Consejera Ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez.

³ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. Sentencia de 4 de marzo de 2010. Exp. 25000-23-25-000-2005-06222-01(1469-07). Consejero ponente: Alfonso Vargas Rincón

y que trata el tema de la confusión que existe entre la posibilidad de reclamar en cualquier momento un derecho laboral por tratarse de una prestación periódica ante la prescriptibilidad de las consecuencias económicas derivadas de éste.

Por lo anterior, considero que la corporación accionada vulneró mi derecho al debido proceso por error judicial a través de una vía de hecho.

PRUEBAS

Solicito se tenga en cuenta lo siguiente:

- Decisión de fecha 18 de febrero de 2021 proferida por la Sección Primera del Tribunal Administrativo del Huila.
- Aparte de la sentencia del Consejo de Estado de Unificación SUJ-023-CE-S2-2020
- Fotocopia de mi cédula de ciudadanía.

PRUEBA SOLICITADA:

Solicito al juez de tutela se ordene al Juzgado Noveno Administrativo Oral del Circuito de Neiva y al Tribunal Contencioso Administrativo del Huila, la remisión de todo el expediente dentro del proceso radicado 4100133330092018-00186, donde aparecen las peticiones, la demanda, la contestación y las decisiones del Juzgado y del Tribunal.

JURAMENTO

Manifiesto bajo la gravedad de juramento que no he interpuesto ninguna otra acción en relación con los mismos hechos y derechos expuestos ante otra autoridad.

NOTIFICACIONES

A la Sección Primera del Tribunal Contencioso Administrativo del Huila, se puede notificar a través del correo electrónico de la Secretaría del Tribunal sectriadmhui@cendoj.ramajudicial.gov.co.

A la suscrita al celular 315-2504256, correo electrónico htatianan10@hotmail.com.

Cordialmente,



HASBLEIDY TATIANA NÚÑEZ DUSSAN
C.C. N° 55.188.779 de Palermo - Huila

REPUBLICA DE COLOMBIA
 IDENTIFICACION PERSONAL
 CEDULA DE CIUDADANIA

NUMERO 55.188.779
 NUNEZ DUSSAN
 APELLIDOS
 HASBLEIDY TATIANA
 NOMBRES

FIRMA



FECHA DE NACIMIENTO 30-AGO-1973
 NEIVA
 (HUILA)
 LUGAR DE NACIMIENTO

1.62
 ESTATURA

O+
 G.S. RH

F
 SEXO

11-MAY-1992 PALERMO
 FECHA Y LUGAR DE EXPEDICION

INDICE DERECHO



REGISTRADOR NACIONAL
 CARLOS ARIEL SANCHEZ TORRES



A-1900100-00193622-F-0055188779-20091104
 0017697040A 1 6700472435



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL HUILA

Neiva, febrero dieciocho (18) de dos mil veintiuno (2021)

MAGISTRADO PONENTE	: JORGE ALIRIO CORTÉS SOTO
RADICACIÓN	: 410013333009-2018-00186-02
MEDIO DE CONTROL	: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE	: HASBLEIDY TATIANA NÚÑEZ DUSSÁN
DEMANDADO	: NACIÓN – RAMA JUDICIAL
A.I. No.	:

1. ASUNTO.

Se decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra el auto del 29 de noviembre de 2019 proferido por el Juzgado Noveno Administrativo de Neiva que declaró no probada la excepción de caducidad.

2. ANTECEDENTES DE LA PRIMERA INSTANCIA.

2.1. La demanda. Solicitó la nulidad de los oficios DESAJN14-4613 del 18 de noviembre de 2014 y DESAJN-4008 del 1º de agosto de 2016 expedidos por la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Neiva, de la Resolución No. 4275 del 10 de julio de 2015 emanada de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y del acto administrativo negativo ficto surgido con ocasión del recurso de apelación interpuesto contra el segundo acto administrativo señalado, para que se ordene a la Nación – Rama Judicial la reliquidación de las prestaciones sociales y demás emolumentos percibidos con la inclusión del 30% de la remuneración básica tenida como prima especial, sin carácter salarial prevista en la Ley 4 de 1992, así como el pago de ésta como una adición o agregado, dentro del periodo comprendido del año 1993 hasta el mes de julio de 2012.

El **sustento fáctico** señaló que se desempeñó como Juez de la República desde el año 1993 hasta el mes de julio de 2012, periodo dentro del cual la demandada liquidó las prestaciones sociales y demás emolumentos con base

70% del salario básico, pues el 30% restante se tomó como prima especial sin carácter salarial contemplada en la Ley 4 de 1992, lo que a su vez implicó que este beneficio no fuera reconocido como una adición a la remuneración básica.

El 31 de octubre de 2014 solicitó el pago de las diferencias prestacionales correspondientes y de la prima especial, pedimento que fue negado por la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Neiva mediante el oficio DESAJN14-4613 del 18 de noviembre de 2014, el cual fue notificado personalmente el 21 de noviembre siguiente.

Contra dicha decisión interpuso recurso de apelación el 5 de diciembre de 2014, el cual fue resuelto negativamente por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial a través de la Resolución No. 4275 del 10 de julio de 2015, siendo notificada el 30 de julio de 2015.

Posteriormente, solicitó nuevamente el pago de las diferencias prestacionales y de la referida prima, ante lo cual, la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Neiva mediante el oficio DESAJN-4008 del 1º de agosto de 2016 se abstuvo de emitir un nuevo pronunciamiento sobre la controversia.

Contra el anterior acto interpuso recurso de apelación, el cual fue concedido mediante la Resolución DESAJN16-2728 del 7 de septiembre de 2016; configurándose el silencio administrativo negativo ficto ante la falta de resolución sobre la alzada por parte de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial.

2.2. Contestación.

Además de oponerse a las pretensiones y contestar los hechos, propuso, entre otras, la excepción de caducidad, pues la situación jurídica concreta de la demandante fue resulta con el oficio DESAJN14-4613 del 18 de noviembre de 2014 y la Resolución No. 4275 del 10 de julio de 2015 de la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Neiva y la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, respectivamente, por lo que la parte actora contaba con 4 meses a partir de la notificación de esta última para promover el medio

de control de nulidad y restablecimiento del derecho (art. 164-2-d del CPACA), actuación se surtió el 30 de julio de 2015, de tal surte que la demanda se radicó tardíamente el 28 de mayo de 2018.

Señaló que la petición reiterada por la parte actora el 25 de julio de 2016 y que dio lugar a la expedición del oficio DESAJN-4008 del 1º de agosto de 2016, no puede tenerse como un recurso contra la Resolución No. 4275 del 10 de julio de 2015, pues la misma se radicó cuando ya hacía vencido el término de ejecutoria de ésta, y tampoco tiene la virtualidad de revivir términos para demandar los actos expedidos con ocasión de la solicitud inicial.

Considera que las cesantías y demás prestaciones reclamadas no tienen la naturaleza periódica, por lo que la excepción al fenómeno de la caducidad contemplada en el artículo 164-1-C del CPACA no se configura.

2.3. La decisión recurrida. Con auto del 29 de noviembre de 2019 el Juzgado Noveno Administrativo de Neiva declaró no probada la excepción de caducidad propuesta por la demandada, pues el objeto del litigio recae sobre prestaciones de naturaleza periódica que pueden reclamarse en cualquier tiempo, de conformidad con el artículo 164-1-C del CPACA.

Indicó el a quo que el Consejo de Estado ha señalado que las prestaciones periódicas son todas aquellas prestaciones salariales y sociales que periódicamente se sufragan al beneficiario, siempre y cuando la periodicidad en la retribución se mantenga vigente, es decir, subsista la relación laboral que da lugar a la controversia.

Señaló que en la solicitud de caducidad se adujo una providencia del Consejo de Estado que alude a la figura de la prescripción, por lo que la misma no resulta aplicable al *sub judice*.

2.4. Recurso de apelación. El apoderado de la parte demandada impugnó la anterior decisión para que se revoque y se declare probada la excepción de caducidad, pues las prestaciones reclamadas en el presente caso (cesantías y demás) no tienen naturaleza periódica, resultando equivocado aplicar la excepción a dicho fenómeno prevista en el artículo 164-1-C del CPACA.

Como las prestaciones reclamadas tienen naturaleza unitaria, correspondía a la parte actora promover el presente medio de control dentro de los 4 meses siguientes a la notificación de la Resolución No. 4275 del 10 de julio de 2015 expedida por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, con la cual se resolvió el recurso de la apelación interpuesto contra el oficio DESAJN14-4613 del 18 de noviembre de 2014, que negó la reliquidación de las prestaciones sociales y demás emolumentos percibidos con la inclusión del 30% de la remuneración básica tenida como prima especial, sin carácter salarial prevista en la Ley 4 de 1992, así como el pago de ésta como una adición o agregado.

Dado que dicha notificación se surtió el 30 de julio de 2015, con claridad se colige que la demanda se radicó tardíamente el 28 de mayo de 2018, sin que la segunda petición presentada por la parte actora sobre la misma controversia y que dio lugar a la expedición del oficio DESAJN-4008 del 1º de agosto de 2016, tenga la virtualidad de revivir los términos para demandar los actos que previamente definieron la situación jurídica concreta.

Así mismo, señaló que la jurisprudencia aducida como fundamento de la excepción de caducidad resulta aplicable al *sub judice* así se refiera a la figura de la prescripción, pues frente a las prestaciones de tipo periódico no opera el fenómeno de la caducidad, contrario a lo que ocurre con las cesantías y demás emolumentos que perciben los funcionarios de la Rama Judicial.

2.5. Concesión. Con auto del 29 de noviembre de 2019 el a quo concedió la alzada en el efecto suspensivo.

3. SEGUNDA INSTANCIA, CONSIDERACIONES.

3.1. Competencia y validez.

La Corporación es competente para dirimir esta instancia de conformidad con el artículo 153 del CPACA y a ello se procede porque la decisión recurrida es pasible de apelación (artículo 180-6 del CPACA), fue interpuesta y sustentada en tiempo, además las partes se encuentran legitimadas en causa y no se avizoran circunstancias que invaliden lo actuado, pues la falta de traslado del

recurso de apelación durante el trámite de la audiencia inicial se subsanó ante el silencio de la parte actora (art. 136-1 del CPACA).

3.2. Problema jurídico. Corresponde al Tribunal resolver si operó el fenómeno de la caducidad porque las prestaciones reclamadas no tienen naturaleza periódica y dado que el plazo para accionar comenzó a correr a partir del 30 de julio de 2015, fecha en la que se notificó la Resolución No. 4275 del 10 de julio de 2015, con la cual se resolvió el recurso de la apelación interpuesto contra el oficio DESAJN14-4613 del 18 de noviembre de 2014, que negó la reliquidación de las prestaciones sociales y demás emolumentos percibidos por la actora y el pago de la prima especial como una adición.

Para el Tribunal la presente controversia se encuentra sujeta al término de caducidad, dado que las prestaciones reclamadas no tienen naturaleza periódica ante la finalización del vínculo laboral de las cuales dimanar y dicho fenómeno se configuró por cuanto la situación jurídica concreta de la actora fue definida con el oficio DESAJN14-4613 del 18 de noviembre de 2014 y la Resolución No. 4275 del 10 de julio de 2015, sin que la segunda petición presentada por la demandante en relación con los derechos previamente reclamados tenga la virtualidad de revivir términos para el ejercicio del medio de control, por presentarse la cosa juzgada administrativa.

Para sustentar lo anterior se analizarán el carácter ejecutorio del acto administrativo, la caducidad y el caso concreto.

3.3. Carácter ejecutorio del acto administrativo.

El carácter ejecutorio de una decisión administrativa lo reguló el artículo 89 del CPACA para garantizar, de un lado, la seguridad jurídica en las decisiones de la administración y de otro lado, el cumplimiento de las mismas, por eso no resulta viable provocar un nuevo pronunciamiento de la administración cuando ya existe un acto previo que definió la situación particular del interesado, pretendiendo eludir los términos que se tienen para solicitar el control jurisdiccional de la decisión primigenia, pues ello contraría lo que se conoce como cosa administrativa decidida y al respecto el Consejo de Estado ha señalado:

« En aquellos asuntos donde se dejó de impugnar una decisión que quedó en firme y nuevamente se radica otra petición con el objeto de obtener un pronunciamiento sobre un asunto ya resuelto, se entiende que esa solicitud posterior que verse sobre los mismos puntos contenidos en tal acto constituye una pretensión de revocatoria directa, no obstante, ni esta solicitud ni la respuesta que la administración emite tienen la fuerza de revivir los términos para interponer el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, tal como lo prescribe el artículo 96 del CPACA»¹ (Subrayas fuera del texto)

3.4. La caducidad.

En aras de garantizar la seguridad jurídica y el interés general, el ordenamiento jurídico ha establecido una serie de plazos perentorios para acudir a la jurisdicción en ejercicio del derecho de acción, vencidos los cuales dicha posibilidad queda enervada y a ese fenómeno se le ha denominado caducidad.

En ese sentido el artículo 164-2-d Id. señaló que cuando se promueva el medio de control de 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.

Ahora bien, dicho fenómeno no opera cuando la demanda se dirige contra actos que reconozcan o nieguen prestaciones periódicas (art. 164-1-C del CPACA), las cuales corresponden a emolumentos recibidos habitual o corrientemente por el beneficiario, "siempre y cuando la periodicidad en la retribución se encuentre vigente"², pues "una vez finalizado el vínculo laboral las denominadas prestaciones periódicas dejan de serlo, salvo las correspondientes a la prestación pensional o una sustitución pensional que pueden ser demandados en cualquier tiempo, aún después de culminado el vínculo laboral"³.

¹ Auto de Consejo de Estado, sección segunda subsección A, M.P. William Hernández Gómez, Rad. 68001-23-33-000-2013-00984-02 (0904-16).

² Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 8 de mayo de 2008, radicado interno 0932-07, en el mismo sentido se había pronunciado la misma Subsección en sentencias del 12 de octubre de 2006, radicado interno 4145-05 P3, y del 28 de junio de 2012, radicado interno 1352-10.

³ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 13 de febrero de 2014, Radicación: 66001233100020110011701 (0798-2013), actor: Oliverio Aguirre Orozco.

3.5. Caso concreto.

Se encuentra probado que la demandante se desempeñó como Juez de la República desde el año 1993 hasta el mes de julio de 2012 y por eso solicitó el 31 de octubre de 2014 (f. 19 a 20) la reliquidación de las prestaciones sociales y demás emolumentos con base 100% del salario básico que devengó, pues el 30% de éste se tomó como prima especial sin carácter salarial contemplada en la Ley 4 de 1992, así como el pago de ésta como una adición o agregado.

Dicha solicitud fue negada por la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Neiva mediante el oficio DESAJN14-4613 del 18 de noviembre de 2014 (f. 23 a 29), el cual fue notificado personalmente el 21 de noviembre siguiente (f. 22).

Contra la anterior decisión la demandante interpuso recurso de apelación, el cual fue despacho desfavorablemente por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial mediante la Resolución No. 4275 del 10 de julio de 2015 (f. 35 a 53), siendo notificada el 30 de julio de 2015 (f. 34).

Posteriormente, la actora reiteró ante la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Neiva la solicitud señalada, por lo que la entidad mediante el oficio DESAJN16-4008 del 1º de agosto de 2016 (f. 54) puso de presente las decisiones tomadas anteriormente frente al caso y se abstuvo de emitir un nuevo pronunciamiento de fondo.

Dicho acto a su vez fue impugnado mediante reposición y en subsidio apelación por la demandante (f. 30 a 33), siendo concedida la alzada a través de la Resolución No. DESAJNR16-2728 del 7 de septiembre de 2016 (f. 56), sin que al momento de la presentación de la demanda se hubiese resuelto la misma, configurándose en sentir de dicha parte el silencio administrativo negativo.

Los supuestos fácticos señalados permiten a la Sala colegir inicialmente, que la presente controversia se encuentra sujeta a la figura de la caducidad, dado que las prestaciones reclamadas por la demandante perdieron su naturaleza periódica ante la finalización del vínculo laboral como Juez de la República en el mes de julio de 2012, aspecto que ha sido reconocido por la jurisprudencia del Consejo de Estado, según se reseñó en precedencia.

Ahora bien, para la Sala el término de caducidad en el *sub judice* se debe contabilizar a partir de la notificación de la Resolución No. 4275 del 10 de julio de 2015 expedida por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, con la cual se resolvió el recurso de apelación interpuesto contra el oficio DESAJN14-4613 del 18 de noviembre de 2014 emanado de la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Neiva, dado que dicha actuación puso fin al proceso administrativo iniciado por la demandante el 31 de octubre de 2014, definiéndose la situación jurídica concreta frente a los derechos reclamados.

Debe aclararse que las actuaciones derivadas de la segunda petición presentada por la actora con base los mismos hechos y derechos previamente aducidos, no pueden dar lugar a revivir los términos para acudir al aparo jurisdiccional, pues existe un acto administrativo definitivo particular y previo que goza de ejecutoriedad (art. 89 del CPACA), habiéndose configurado lo que se conoce como cosa administrativa decidida.

Así las cosas, como la notificación de la Resolución No. 4275 del 10 de julio de 2015 se surtió el 30 de julio de 2015 (f. 34), el término de 4 meses para el ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho (art. 164-2-d Ib.) corrió del 31 de julio de 2015 al 30 de noviembre siguiente, por lo que la demanda se radicó en forma tardía el 28 de mayo de 2018 (f. 74), configurándose la caducidad del medio de control y por eso se revocará la providencia apelada.

4. DECISIÓN.

Por lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Huila,

RESUELVE:

PRIMERO: REVOCAR el auto del 29 de noviembre de 2019, proferido por el Juzgado Noveno Administrativo de Neiva, que declaró no probada la excepción de caducidad.

SEGUNDO: DECLARAR probada la excepción de caducidad propuesta por la demandada y dar por **TERMINADO** el presente proceso.

TERCERO: ORDENAR que en firme esta providencia, el despacho de origen entregue a la interesada los anexos sin necesidad de desglose y archive lo actuado.

CUARTO: REMITIR el expediente al juzgado de origen una vez en firme esta decisión y previas las constancias de rigor en el software de gestión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Los magistrados,

JORGE ALIRIO CORTÉS SOTO

RAMIRO APONTE PINO

ENRIQUE DUSSÁN CABRERA

G.D.

Firmado Por:

JORGE ALIRIO CORTES SOTO
MAGISTRADO

MAGISTRADO - TRIBUNAL 001 ADMINISTRATIVO ESCRITO SECCION PRIMERA DE
LA CIUDAD DE NEIVA-HUILA

RAMIRO APONTE PINO
MAGISTRADO

MAGISTRADO - TRIBUNAL 003 ADMINISTRATIVO ESCRITO SECCION PRIMERA DE
LA CIUDAD DE NEIVA-HUILA

ENRIQUE DUSSAN CABRERA
MAGISTRADO

MAGISTRADO - TRIBUNAL 005 ADMINISTRATIVO ESCRITO SECCION PRIMERA DE
LA CIUDAD DE NEIVA-HUILA

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **a8758fcb51fd88cde179628b4c68f6f9037bf910d9feb3cff974c452cd1cd7e6**
Documento generado en 11/03/2021 08:29:48 AM



**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA**

SALA PLENA DE CONJUECES

CONJUEZ PONENTE: JORGE IVÁN RINCÓN CÓRDOBA

Bogotá D. C., quince (15) de diciembre de dos mil veinte (2020)

Radicado: 73001-23-33-000-2017-00568-01 (5472-2018)
Demandante: Nayibe Lorena Pérez Castro
Demandado: Nación - Fiscalía General de la Nación
Referencia: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

SENTENCIA DE UNIFICACIÓN - SUJ-023-CE-S2-2020

Procede la Sala a resolver, mediante sentencia de unificación, el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia del Tribunal Contencioso Administrativo del Tolima del 26 de julio de 2018¹, la cual negó las pretensiones de la demanda de nulidad y restablecimiento interpuesta por la señora Nayibe Lorena Pérez Castro.

I. ANTECEDENTES

1. Demanda y Contestación.

1. El 20 de mayo de 2016 la señora Nayibe Lorena Pérez Castro interpuso nulidad y restablecimiento del derecho contra el oficio SDAG- TH:600014-671 de fecha 18 de diciembre de 2015, emanado de la FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN, mediante el cual se le negó a la demandante, Fiscal Delegada ante los jueces municipales y promiscuos, el reconocimiento y pago de la prima especial mensual equivalente al 30% del salario básico prevista en el artículo 14 de la ley 4ª de 1992, como adición y agregado a la asignación básica mensual, la reliquidación de todas sus prestaciones sociales, salariales y laborales, teniendo como base de liquidación el 100% del sueldo básico mensual legal, más la prima especial mensual con carácter y efectos salariales existentes entre lo liquidado y lo que se debe liquidar, incluyendo la prima como factor salarial.

¹ Folios 208 al 215 del cuaderno principal.

Por ello, el artículo el artículo 41 del Decreto - ley 3135 de 1968 dispone que:

“Las acciones que emanen de los derechos consagrados en este decreto prescribirán en tres años, contados desde que la respectiva obligación se haya hecho exigible. El simple reclamo del escrito del empleado o trabajador ante la autoridad competente, sobre un derecho o prestación debidamente determinado, interrumpe la prescripción, pero sólo por un lapso igual.” (Negrilla y Subraya fuera de texto)

En conclusión, los argumentos expuestos dan respuesta clara a la discusión planteada en la sentencia de primera instancia: no puede afirmarse que los derechos laborales sean imprescriptibles toda vez que, aunque se trate de derechos ciertos e irrenunciables, no por ello puede desconocerse la ponderación que el mismo ordenamiento jurídico realiza con el principio de seguridad jurídica, como quiera que la indeterminación temporal en el ejercicio de los derechos generaría la existencia de situaciones indefinidas, otorgándole un carácter absoluto al derecho de acceso a la administración de justicia.

E.2. La confusión que existe entre la posibilidad de reclamar en cualquier momento un derecho laboral por tratarse de una prestación periódica ante la prescriptibilidad de las consecuencias económicas derivadas de éste.

La Sala debe aclarar que aunque es cierto que el numeral 1º, literal c del artículo 164 del CPACA dispone que la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho procede en cualquier tiempo contra “actos que reconozcan o nieguen total o parcialmente prestaciones periódicas”, no puede predicarse esta periodicidad de las consecuencias económicas de estas prestaciones. La premisa de la que parte el legislador tiene sustento en situaciones de tracto sucesivo, propias de toda relación laboral, por lo que mientras ésta última subsista, los derechos legales y reglamentarios podrán ser exigidos si se presentan las condiciones que el ordenamiento jurídico establece. No obstante, no por ello puede pensarse, por ejemplo, que la discusión del derecho a que la prima especial se liquide correctamente implique que los montos derivados de tal reconocimiento puedan ser reclamados sin límite temporal alguno.

Sobre este punto, la jurisprudencia de la Corte Suprema de justicia ha realizado la siguiente precisión:

“Ahora bien, que ciertos estados o, en mejores términos, “situaciones jurídicas” como el estado civil de las personas, las derivadas de las relaciones de familia, en materia laboral, el status de pensionado, etc., sean imprescriptibles, no desconoce que los derechos crediticios surgidos de éstas o de cualquiera otra clase de obligación correlativa sí lo son. Al punto, importa recordar que las acciones surgidas de la relación de trabajo son de carácter personal, que entrañan créditos de carácter económico, como los salarios y prestaciones sociales, las cuales se pueden extinguir por no haber sido ejercidas por su titular en el tiempo que para el efecto concede la ley laboral.

“Sin que implique cambio de jurisprudencia -- sobre la imprescriptibilidad del derecho pensional en sí -debe precisarse que una cosa es el status o calidad de pensionado, el cual por ser de carácter permanente y generalmente vitalicio apareja la imprescriptibilidad de la acción para su reconocimiento -- criterio jurisprudencial que se reitera--; y otra, la de los factores económicos relacionados con los elementos integrantes para la obtención de la base salarial sobre la cual se calcula el quantum o

monto de la prestación, en la forma como lo hayan dispuesto el legislador, la convención o directamente las partes. Pues, en tanto que la titularidad de pensionado se predica de quien reúne los requisitos para ello, y tal situación se puede extender, por ficción legal en ciertos casos y en relación con ciertas personas, hasta con posterioridad a la muerte del causante; el valor de la pensión nace de manera individual y autónoma, con fundamento en la vigencia de los derechos laborales que la comprenden y que el legislador presume terminada con el acaecimiento del fenómeno prescriptivo previsto en el artículo 488 del Código Sustantivo del Trabajo para las relaciones individuales del trabajo de carácter particular y que el artículo 151 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social amplía a todas 'las acciones que emanen de las leyes sociales' del trabajo"⁵⁶. (Negrilla y Subraya fuera de texto)

Por contera, respecto de la prima especial, aún cuando se genera dentro de la relación laboral, cabe señalar una diferenciación que se desprende de lo hasta ahora desarrollado: **el reconocimiento del derecho puede pedirse en cualquier tiempo**, cosa distinta es el efecto económico de este derecho, es decir, el valor mensual del mismo, que si está sometido al término de prescripción trienal. Si se observa, no puede argumentarse que por estar vigente la relación laboral con la Fiscalía y ser ésta de tracto sucesivo, debe entenderse que se trata de derechos crediticios que no encuentran límite temporal en su posibilidad de reclamación.

La jurisprudencia ha refrendado lo expuesto en varias oportunidades. Así, en materia pensional afirmó:

"La connotación de derecho adquirido no implica que esté exento del fenómeno de la prescripción, entendido este como el límite temporal para el ejercicio del derecho, es decir, que si el pensionado no hace valer su derecho dentro del periodo legal preestablecido, se presumirá que lo ha abandonado o renunciado a él. Luego entonces, es claro que la figura pretende castigar la desidia o negligencia de quien detenta el derecho y no ejerce su facultad de forma oportuna. Empero, dada la naturaleza periódica y vitalicia de la pensión gracia, la prescripción se aplicará exclusivamente respecto de las mesadas pensionales no peticionadas en tiempo, según lo establecen las normas aplicables a las prestaciones sociales"⁵⁷. (Negrilla y subraya fuera de texto)

En otra oportunidad, hizo la misma salvedad respecto de la prima técnica:

"De igual forma dirá el Despacho, en atención a su tradición jurisprudencial, que teniendo en cuenta que los valores que se reclaman por concepto de prima técnica al constituir un factor salarial cuya causación es en forma periódica, es una prestación económica susceptible de ser demandada en cualquier tiempo, sin perjuicio de la aplicación del medio extintivo de la prescripción sobre los mismos, motivo por el cual, el tribunal dio aplicación a la prescripción a partir del 20 de enero de 2007, teniendo en cuenta que la última petición fue elevada en fecha 20 de enero de 2010, sin que respecto de las anteriores haya ejercido en tiempo la respectiva acción, razones por las que se declarará improcedente el presente recurso extraordinario de revisión"⁵⁸. (Negrilla y Subraya fuera de texto)

Sobre prestaciones sociales, específicamente la prima especial, se reitera:

⁵⁶ Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Laboral. Sentencia del 15 de Julio de 2003. Rad: 19557. Magistrada Ponente: Isaura Vargas Díaz. También se puede consultar de la misma corporación: Sentencia del 20 de noviembre de 2003. Rad: 21603 y Sentencia del 5 de Julio de 2006. Rad: 26033.

⁵⁷ Consejo de Estado. Sala de lo contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. Sentencia del 29 de agosto de 2018. Exp. 25000-23-42-000-2012-01937-01(4877-15). Consejero Ponente: William Hernández Gómez.

⁵⁸ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección B. Sentencia del 23 de 2018. Exp. 11001-23-25-000-2017-00318-00 (1491-17). Consejera Ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez.

“Reclama la demandante la reliquidación de sus prestaciones sociales, con inclusión del porcentaje establecido como prima especial (30%), situación que obliga a la Sala a estudiar el fenómeno de la prescripción. La ley le ha dado un tratamiento especial a las prestaciones sociales de término indefinido, dado su carácter de imprescriptible por ello, es viable jurídicamente que el interesado pueda elevar solicitud de reconocimiento de su derecho en cualquier tiempo; sin embargo y no obstante que el derecho es imprescriptible, si lo son las actuaciones que emanen de los derechos prestacionales. Para que opere el fenómeno prescriptivo se requiere que transcurra un determinado lapso durante el cual no se hayan ejercido dichas actuaciones⁵⁹.” (Negrilla y Subraya fuera de texto)

Así las cosas, en el caso objeto de estudio: 1. El actor se encuentra vinculado desde 1º de diciembre de 1997 a la Fiscalía General de la Nación; 2. La prima especial, inicialmente no prevista para los funcionarios de la Fiscalía que se vincularon de manera posterior al año 1993 se reconoce desde el año 98 con la ley 476; 3. Dado que debe diferenciarse entre el reconocimiento del derecho a que la prima especial sea liquidada correctamente y la consecuencia jurídica del mismo, en el segundo evento debió hacerse la reclamación en tiempo para que no operara el fenómeno de la prescripción extintiva; 4. En el expediente se encuentra demostrado que la reclamación se realizó el 7 de diciembre de 2015⁶⁰, con lo cual la prescripción se interrumpió y, por ello, debe hacerse el reconocimiento de las prestaciones reclamadas retrotrayendo desde este momento tres años, es decir desde el 7 de diciembre de 2012.

F. La sentencia de unificación del Consejo de Estado y las implicaciones para la autoridad administrativa.

La principal consecuencia de una sentencia de unificación es su cumplimiento por quienes tienen la competencia de responder las reclamaciones laborales. Lo anterior se desprende de la ley 1437 de 2011, la cual establece en su artículo 10 un deber en cabeza de las autoridades administrativas de aplicar el derecho de manera uniforme, teniendo en *“...cuenta las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado en las que se interpreten y apliquen dichas normas”*. Esto porque el acatamiento del precedente judicial es garantía de derechos y valores constitucionales, entre ellos: la igualdad, el debido proceso, el principio de legalidad, la proscripción de la arbitrariedad, entre otros. De hecho, esto ya fue considerado por la Corte constitucional quien señaló:

“El respeto del precedente judicial por parte de las autoridades administrativas se fundamenta (i) en el respeto del debido proceso y del principio de legalidad en materia administrativa (Arts. 29, 121 y 122 C.P.); (ii) en el hecho que el contenido y alcance normativo de la Constitución y la ley es fijado válida y legítimamente por las altas cortes, cuyas decisiones hacen tránsito a cosa juzgada y tienen fuerza vinculante; (iii) en que las decisiones de las autoridades administrativas no pueden ser arbitrarias y deben fundamentarse de manera objetiva y razonable; (iv) en que el desconocimiento del precedente y con ello del principio de legalidad, implica la responsabilidad de los servidores públicos (Arts. 6º y 90 C.P.); y (v) en que las actuaciones y decisiones de las autoridades administrativas deben respetar la igualdad de todos ante la ley (Art. 13 C.P.).”

⁵⁹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. Sentencia de 4 de marzo de 2010. Exp. 25000-23-25-000-2005-06222-01(1469-07). Consejero ponente: Alfonso Vargas Rincón

⁶⁰ Folios 3 a 8 del cuaderno principal.

“19.6. En caso de concurrencia de una interpretación judicial vinculante, las autoridades administrativas deben aplicar al caso en concreto similar o análogo dicha interpretación; ya que para estas autoridades no es aplicable el principio de autonomía o independencia, válido para los jueces”⁶¹. (Negrilla y Subraya fuera de texto)

Como puede observarse, la Corte Constitucional reitera la regla prevista por el legislador, pues ante la existencia de una sentencia de unificación del Consejo de Estado, es clara su aplicación obligatoria por parte de la autoridad administrativa, quien en la resolución de cada caso que guarde identidad con el debatido en la sentencia, debe acoger la interpretación asumida en sede judicial. Esta Corporación reitera la conclusión a la que se arriba del siguiente modo:

“La extensión de jurisprudencia permite a las autoridades públicas tener certeza en las decisiones que adoptan al resolver reclamaciones de las que deben ocuparse; evita que el ciudadano se vea obligado a acudir a un proceso judicial, con todo lo que ello implica, para que se resuelvan sus pretensiones en relación con casos iguales que ya han sido decididos a través de sentencias de unificación y reduce los niveles de congestión en la Administración de Justicia, bondades del mecanismo que redundan en un sistema jurídico más armónico y coherente que permite la realización de principios y garantías como la igualdad, la seguridad jurídica, la confianza legítima, la celeridad y la economía procesal”⁶². (Negrilla y Subraya fuera de texto)

Lo sostenido es armónico con lo consagrado en el artículo 102 del CPACA, el cual establece que es obligación de las autoridades administrativas extender los efectos de una sentencia de unificación, fijándose un procedimiento administrativo en el que caso por caso debe determinarse: 1. Si la acción judicial no ha caducado. Se agrega que tratándose de derechos laborales es menester determinar si no ha operado el fenómeno de la prescripción; 2. Que el supuesto fáctico a analizar sea idéntico o análogo al estudiado por el juez administrativo; 3. Que se aporten las pruebas que justifican el derecho cuyo reconocimiento se solicita, y 4. Que se diga expresamente en la solicitud que se esta pidiendo una extensión de jurisprudencia. Por contera, la única posibilidad de apartarse del precedente judicial será el argumentar que no hay elementos probatorios suficientes o que se trata de una situación fáctica o jurídica distinta a la decidida en sede judicial. De hecho, si se considera que la interpretación judicial no es la apropiada, esto podrá ser objeto de revisión por el Consejo de Estado si el interesado utiliza la vía procesal consagrada en el artículo 269 de la misma codificación. En este último caso, los argumentos deben ser diferentes a aquellos que se sostuvieron en la contestación de la demanda al momento de proceder a la unificación de jurisprudencia, pues respecto de estos ya se ha fijado una posición determinada de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

En consecuencia, los pronunciamientos de la jurisdicción contencioso administrativa también se integran al sistema de fuentes al que debe someterse la autoridad administrativa, por lo que a partir de la ejecutoria de esta sentencia de unificación se genera una obligación en la Fiscalía General de la Nación de aplicar las reglas fijadas por la sala de conjueces cuando: 1. Uno de los beneficiarios de la prima especial consagrada en el artículo 14 de la ley 4ª de 1992 eleve una

⁶¹ Corte Constitucional, sentencia C-539 de 2011. Magistrado Ponente: Luís Ernesto Vargas Silva

⁶² Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección A. Auto del 24 de febrero de 2014. Consejero Ponente: Hernán Andrade Rincón. Exp. 11001-03-26-000-2013-00096-00 (47833).