

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER
Magistrado Sustanciador **EDGAR ENRIQUE BERNAL JÁUREGUI**
San José de Cúcuta, Dieciocho (18) de febrero dos mil dieciséis (2016)

Ref. : Radicado : N° 54-001-33-33-003-2014-00216-01
Acción : Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Demandante : Juan de Jesús Gómez Hernández
Demandado : Nación- Ministerio de Educación- Departamento de Norte de Santander

En atención al informe secretarial que antecede¹, procede la Sala a resolver el Recurso de Apelación interpuesto por la apoderada de la parte demandante en contra del auto proferido el 28 de septiembre de 2015 por el Juzgado Segundo Administrativo Oral en Descongestión de Cúcuta, a través del cual se rechazó la demanda de la referencia por haber operado la caducidad del presente medio de control.

1.- EL AUTO APELADO

Se trata del auto proferido por el Juzgado Segundo Administrativo Oral de Descongestión del Circuito Judicial de Cúcuta, el día veintiocho (28) de septiembre de 2015², por medio del cual se rechazó la demanda por haber operado la caducidad del presente medio de control.

Señaló el A quo en el auto recurrido que el artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, refiriéndose a la oportunidad para presentar la demanda, señala en el literal d) del numeral 2), cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho, la demanda deberá presentarse dentro del término de cuatro (04) 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.

¹ FI 3 Cuaderno No. 2

² Ver folios 158 a 160 cno. 1

Manifiesta el A-Quo que la prima de servicios y la bonificación por servicios prestados discutida con el presente medio de control constituyen asignación salarial y no prestacional, razón por la cual no puede acudir a la jurisdicción en cualquier tiempo, sino dentro de los cuatro meses siguientes a su notificación, la cual se produjo el 12 de agosto de 2013, teniéndose hasta el 13 de diciembre de 2013 para presentar la demanda, suspendiéndose dicho término el día 09 de octubre de 2013, fecha en la cual se presentó la solicitud de conciliación, la cual fue declarada fallida el día 28 de noviembre de 2013, venciéndose el término para presentar la demanda el 03 de febrero de 2014, y como quiera que la misma sólo fue presentada hasta el día 10 de febrero de 2014, operó el fenómeno de la caducidad razón por la cual resolvió rechazar la demanda conforme a lo previsto en el artículo 169 de la Ley 1437 de 2011.

2.- EL RECURSO DE APELACIÓN

Sostiene la apoderada de la parte actora, que no corresponde a la realidad los argumentos expuestos por el A-quo, en cuanto rechaza de plano la acción por caducidad, ya que se trata de prestaciones periódicas que merecen un tratamiento excepcional, como lo ha determinado el Consejo de Estado, Sección Segunda – Subsección “A”, Consejero ponente Gustavo Eduardo Gómez Aranguren - diez (10) de noviembre de dos mil diez (2010).- Radicación No. 25000 2325 000 2006 02826 01(2273-07), en donde respecto a una prima como prestación laboral, contempló:

*"En efecto, **tratándose la prima técnica por evaluación de desempeño de una prestación periódica**, la nulidad tanto de los actos que reconocen como de los que niegan tal derecho pueden ser demandada en cualquier tiempo sin perjuicio en cada caso de la prescripción de los pagos causados y no reclamados oportunamente. Dicha posición responde a la reinterpretación del artículo en mención, efectuada dentro de la sentencia del 2 de octubre de 2008 por la Sección Segunda-Subsección A de ésta Corporación y acogida en diversos pronunciamientos a partir de la fecha, en donde se concluyó que la excepción a la regla de caducidad que durante años se aplicaba únicamente a aquellos actos que reconocían en sentido estricto una prestación periódica, debía aplicarse indiscutiblemente también a los actos que las negaban, desplazando la interpretación literal que hasta ahora se había impreso a dicha regla procedimental y remplazándola por una más razonable y armónica en función de*

la materialización del derecho sustancial y en armonía con las normas constitucionales que amparan los derechos laborales."

En concordancia con lo expuesto, trae a colación pronunciamiento del Tribunal Administrativo del Quindío en providencia del 14 de diciembre de 2011, Magistrada Ponente María Luisa Echeverri Gómez, Rad.:388 de 2011, en la cual se indica que la bonificación por servicios prestados, prima de servicios, reajuste de vacaciones, reajuste de prima de vacaciones y reajuste de prima de navidad, son prestaciones laborales a favor del convocante y éstas tienen el carácter de prestaciones periódicas, es decir, emolumentos que habitualmente percibe el beneficiario o que las recibe con carácter periódico y por tanto, no pueden encontrarse sometidas al término señalado en la ley para acudir vía jurisdiccional para su reclamo.

Indica que de conformidad con la jurisprudencia nacional la prima de servicios es una prestación periódica y por ende la demanda se puede presentar en cualquier momento como lo preceptúa el art. 164, numeral 1, literal C del CPACA.

Precisa que para definir el carácter periódico de una prestación entendida en sentido amplio, la Alta Corte estableció una sub regla, consistente en entender como periódicas todas aquellas prestaciones (salariales y sociales) que "periódicamente se sufragan al beneficiario, siempre y cuando la periodicidad en la retribución se encuentre vigente"³, de tal forma que no ha sido una posición aislada del alto tribunal, sino que el docente lo que tiene que demostrar es que aún está laborando con la entidad demandada, como quedó probado desde el momento de la presentación de la demanda, lo que verifica la periodicidad con que se está recibiendo el emolumento.

A efectos de dar claridad sobre la prima de servicios como prestación periódica, transcribe apartes de la sentencia proferida por el Consejo de Estado, Sección Segunda Subsección A, dentro del radicado interno (1174-12) M.P Luis Rafael Vergara Quintero, el 13 de febrero de 2014, de la cual deduce que para saber si es una prestación periódica o no, hay que tener en cuenta la relación laboral que existe con la entidad demandada ya que si el docente renuncia al servicio oficial

³ Consejo de Estado, Sección Segunda Subsección A sentencia del 08 de mayo de 2008. M.P Gustavo Eduardo Gómez Aranguren Rad.:(0932-07)

pierde su periodicidad en el tiempo y por ende el carácter de periódico y es allí en donde entraría entonces a operar el fenómeno de la caducidad.

Solicita al despacho se tenga en cuenta que el acto demandado no fue notificado en debida forma ya que llegó de manera informal a la oficina de abogado, sin cumplir con lo establecido en el artículo 67 y demás normas del CPACA, razón por la cual el acto administrativo demandado no ha quedado en firme.

Refiere que es cierto que el Tribunal Administrativo de Norte de Santander ha establecido en algún evento⁴ que no se deben considerar prestaciones periódicas aquellos emolumentos que nunca han sido asignados y respecto de los cuales nunca se ha recibido pago alguno por este concepto, procediendo solo en aquellos eventos en que el beneficiario o su sucesor hubiese sido favorecido con el reconocimiento de alguna prestación periódica y la misma se hubiese perdido en algún momento, circunstancia que considera debe reevaluarse por considerar que estaría cercenando la intención de la norma.

Agrega que la interpretación restrictiva del a quo, deriva necesariamente en considerar que la prima de servicios si bien es cierto no resulta indefinida en el tiempo, pues se causa hasta el momento de la renuncia del docente al servicio oficial, durante el tiempo que dura la relación laboral resulta evidente su periodicidad en el tiempo y por lo tanto la excepción a la regla de la caducidad de la acción para convertirla en la posibilidad de demandar en cualquier tiempo.

3.- CONSIDERACIONES

3.1.- Asunto a resolver

Debe la Sala establecer si en el presente caso, ha operado el fenómeno de la caducidad en el medio de control de la referencia o si por el contrario, se debe admitir el mismo.

3.2 LA CADUCIDAD EN EL MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO.

⁴ Expediente 2015-00100-01

La caducidad es una figura propia del Derecho Procesal, establecida para sancionar la pasividad de aquellos asociados que creyendo haber sido vulnerados en sus bienes y derechos no acuden ante los Estrados Judiciales para la protección y defensa de los valores jurídicos ultrajados.

El fenómeno de la caducidad encuentra su fundamento en el Principio de la Seguridad Jurídica, toda vez que por el simple hecho de convivir en sociedad, se hace necesario que los asociados entre sí, y entre éstos y el Estado, exista certeza, seguridad de las situaciones que se derivan de ese interactuar.

El Derecho Procesal Administrativo no ha sido ajeno a la adopción del fenómeno de la caducidad, y es por ello que el legislador estableció, para cada uno de los Medios de Control existentes, un término de vigencia de la acción o término de caducidad.

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en cuanto al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho dispone:

Artículo 138. Nulidad y restablecimiento del derecho. Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La nulidad procederá por las mismas causales establecidas en el inciso segundo del artículo anterior.

Igualmente podrá pretenderse la nulidad del acto administrativo general y pedirse el restablecimiento del derecho directamente violado por este al particular demandante o la reparación del daño causado a dicho particular por el mismo, siempre y cuando la demanda se presente en tiempo, esto es, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su publicación. Si existe un acto intermedio, de ejecución o cumplimiento del acto general, el término anterior se contará a partir de la notificación de aquel.

(...)

Artículo 164. Oportunidad para presentar la demanda. La demanda deberá ser presentada:

(...)

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.

Por tanto, la ley establece un término para el ejercicio de las acciones contencioso administrativas, de manera que al no iniciarse dentro del mismo, se produce la caducidad.

La caducidad representa el límite dentro del cual el ciudadano debe reclamar del Estado determinado derecho; por ende, la actitud negligente de quien estuvo legitimado en la causa no puede ser objeto de protección, pues es un hecho cierto que quien, dentro de las oportunidades procesales fijadas por la ley ejerce sus derechos, no se verá expuesto a perderlos por la ocurrencia del fenómeno de la caducidad.

3.3 SOBRE LA PRIMA DE SERVICIOS

La Prima de Servicios es una prestación económica que fue consagrada en el Decreto 1045 de 1978 como factor salarial para la liquidación de algunas prestaciones sociales, tales como las vacaciones, cesantías, prima de vacaciones, entre otras.

Por su parte el Decreto 1042 de 1978 consagró la prima de servicios, así:

ARTICULO 58. LA PRIMA DE SERVICIO. Los funcionarios a quienes se aplica el presente Decreto tendrán derecho a una prima de servicio anual equivalente a quince días de remuneración que se pagará en los primeros quince días del mes de julio de cada año. Esta prima no regirá para los funcionarios que con anterioridad tengan asignada esta contraprestación cualquiera que sea su nombre.

El Consejo de Estado sentencia del quince (15) de septiembre de dos mil once (2011)⁵ hizo claridad respecto de la interpretación que debe darse a la luz de la norma al concepto de prestación periódica, providencia en la que preceptuó:

“Como se observa, la norma transcrita consagra una excepción a la caducidad de la acción cuando se trata de actos administrativos que reconocen prestaciones periódicas, sin embargo, la naturaleza jurídica de las homologaciones y nivelaciones salariales impide la aplicación de este beneficio por cuanto, no se consideran como prestaciones periódicas. Al respecto, esta Corporación⁶ ha señalado:

Si la interpretación sobre lo que debe entenderse por prestación periódica fuera el significado lingüístico de las palabras, sería elemental que el actor tendría razón.

⁵ Consejo de Estado, sentencia del quince (15) de septiembre de dos mil once (2011), Consejero Ponente: Alfonso Vargas Rincón. Expediente Número: 230012331000201100026011

⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda – Subsección Segunda – Subsección “A”, sentencia de 5 de septiembre de 2002, No. interno: 5018-2001.

No obstante, tal método, cuando la ley se encarga de poner ejemplos sobre los cuales son las prestaciones periódicas, no es eficaz y debe atenderse a la orientación que brinda aquella. En efecto, el artículo 131,6 letra b) del CCA, se refiere a las pensiones de jubilación y de invalidez como prestaciones periódicas, referencia que debe observarse para los efectos del inciso 3º del artículo 136 ibídem, pues la norma en últimas lo que da a entender es que tratándose de derechos que existen durante la vida del titular y después respecto de los beneficiarios llamados a sustituirse también en forma vitalicia (cónyuge, compañera o hijo inválidos), es lógico, justificable y razonable que en cualquier tiempo puedan discutirse tales prestaciones, para diferenciarlas de los demás derechos laborales que no son vitalicios y por consiguiente la definición de las controversias sobre los mismos, debe hacerse en los términos de la caducidad establecida para ellos, vale decir, a meses.

Si tal no fuera el alcance de la norma, resultaría que como en el derecho laboral casi todos los derechos se causan por un determinado tiempo, habría que concluir en esa materia la indefinición de los conflictos sería la constante, porque no operaría la caducidad en las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho y tal interpretación sería absurda, a juicio de la Sala.

En consecuencia, observa la Sala que en el presente asunto no se debate una prestación periódica que pueda ser demandada mediante acción de nulidad y restablecimiento del derecho en cualquier tiempo, sino una homologación y las consecuencias salariales que de ella se deriven, acto que debió ser impugnado ante la Jurisdicción Contenciosa dentro de los 4 meses, contados desde el día siguiente al de su notificación."

Igualmente se tiene que el H. Consejo de Estado, ha realizado ciertas precisiones en cuanto al carácter de periódica de algunas prestaciones sociales, señalando en el caso de las cesantías lo siguiente:

"Tanto la doctrina como la jurisprudencia han precisado que la cesantía, es una prestación social que no es periódica, sino que se causa por períodos determinados, lo que implica que el derecho a percibirla se agote al concluir el ciclo que la origina y que obliga a la administración a reconocerla y pagarla, emitiendo para ello un acto administrativo cuya legalidad puede controvertirse, previo agotamiento de la vía gubernativa, si a ello hubiere lugar, dentro de los cuatro meses siguientes a su notificación, so pena de que se produzca la caducidad de la acción al tenor de lo dispuesto en el artículo 134 del C. C. A." ⁷

De la jurisprudencia anteriormente citada se infiere que no todo derecho laboral constituye una prestación periódica, en tanto, muchos de ellos se generan por tiempo determinado; así mismo, debe tomarse en consideración la diferencia que existe entre las prestaciones periódicas y aquellas que se causan por tiempo determinado.

⁷ Consejo de Estado, Sentencia del veintisiete (27) de marzo de dos mil ocho (2008), Consejero Ponente: Bertha Lucia Ramírez de Páez, Radicación Número: 15001-23-31-000-1999-00914-01 (05026-05)

Como se anotó, en párrafos precedentes, la prima de servicios es una remuneración anual equivalente a quince (15) días de salario, pagadera los primeros días del mes de julio, por lo tanto, a diferencia de la pensión esta prestación se causa por un año laborado y por esa misma razón se paga de manera proporcional cuando el tiempo trabajado no corresponde a dicho término, por lo que respecto de este reconocimiento no puede hablarse de habitualidad y por ello no puede asignársele el carácter de periódica.

Adicionalmente el Consejo de Estado, en sentencia del veinticuatro (24) de mayo de dos mil siete (2007), manifestó que el mero hecho de que la prestación sea periódica no implica que pueda demandarse en cualquier tiempo:

“La posibilidad de demandar en cualquier tiempo, apunta a los actos que tienen el carácter de prestación periódica, es decir, aquellos actos que reconocen emolumentos que habitualmente percibe el beneficiario. En ese sentido, los actos que reconocen prestaciones periódicas, comprende no sólo decisiones que reconocen prestaciones sociales, sino también envuelve los actos que reconocen prestaciones salariales que periódicamente se sufragan al beneficiario, siempre y cuando la periodicidad en la retribución se encuentre vigente. La prima técnica se otorga a título de reconocimiento económico a los funcionarios altamente calificados o por evaluación del desempeño, en determinado porcentaje de la asignación básica mensual. Una vez asignada, se convierte en remuneración periódica del beneficiario. A lo anterior se agrega que la periodicidad de la prima técnica, depende de que una vez sea asignada, el beneficiario se encuentre percibiéndola, en caso contrario dejará de ser periódica.”⁸

La posibilidad de demandar en cualquier tiempo, apunta a los actos que tienen el carácter de “prestación periódica”, es decir, aquellos actos que reconocen emolumentos que habitualmente percibe el beneficiario.”.

En ese sentido los actos que reconocen prestaciones periódicas, comprende no sólo decisiones que reconocen prestaciones sociales, sino que también envuelve los actos que reconocen prestaciones salariales que periódicamente se sufragan al beneficiario, siempre y cuando la periodicidad en la retribución se encuentre vigente.”⁹

De conformidad con lo citado, se tiene que para demandar en cualquier tiempo inclusive una prestación periódica se requiere que la habitualidad de la misma se encuentra vigente, ahora bien, en el caso de la accionante, con lo manifestado en el hechos tercero y cuarto de la demanda –fl.4 cuaderno de primera instancia-, se evidencia que la prestación reclamada, además de que no es periódica, nunca ha

⁸ Consejo de Estado, sentencia del veinticuatro (24) de mayo de dos mil siete (2007), Consejero Ponente: Alejandro Ordoñez Maldonado.- Radicación Número: 25000-23-25-000.1999-05916-01 (4926-05).

⁹ Consejo de Estado, sentencia del ocho (8) de mayo de dos mil ocho (2008). Consejero Ponente: Gustavo Eduardo Gómez Arangurem. Radicación número: 08001-23-31-000-2005-02003-01 (0932-07)

sido pagada a los solicitantes, por lo tanto, no puede hablarse de periodicidad dado que la prima de servicios nunca ha sido devengada y por ende no cuenta con los elementos requeridos para que sea catalogada como una prestación periódica.

Así las cosas, teniendo en cuenta que la prima de servicios no es una prestación periódica, para que la demanda interpuesta en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho mediante la cual se pretenda controvertir el acto administrativo que denegó la misma, se entienda presentada en tiempo deberá ser instaurada en el término de cuatro (4) meses, consagrado en el artículo 164 numeral 2° literal d) del CPACA.

3.4.- Análisis del caso concreto

En lo que respecta al caso sub examine, como bien se señaló párrafos arriba, la prima de servicios no tiene la connotación de ser una prestación periódica que pueda ser demandada en cualquier tiempo, por lo cual es pertinente hacer el análisis de caducidad en el presente caso.

El término de caducidad, por ser un medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho es de cuatro (4) meses, término que empezó a contabilizarse a partir del día siguiente de la notificación del Oficio con radicado de salida N° SAC 2013RE 11441 del 17 de julio de 2013, comunicado el 12 de agosto de 2013 suscrito por la Secretaría de Educación Departamental, por medio del cual se negó el reconocimiento y pago de la prima de servicio, prima de antigüedad, bonificación por servicios prestados y bonificación por recreación, como se desprende a folios 28 a 29 del cuaderno principal de primera instancia, por lo cual en principio la caducidad operaría desde el día 12 de agosto de 2013 y hasta el 13 de diciembre de 2013, el cual fue interrumpido con la solicitud de conciliación presentada el día 09 de octubre de 2013, la cual se declaró fallida el 28 de noviembre de 2013, contando el demandante con (2) meses y (4) días, es decir hasta el 03 de febrero de 2014, para presentar la demanda, debido a que el término de caducidad se reanudó a partir del día siguiente al que se declaró fallida la conciliación, es decir el 29 de noviembre de 2013; sin embargo, esta fecha no tiene mayor repercusión, debido a que la demanda fue presentada el día 10 de febrero de 2014 (fol. 24 c. principal No. 1) , día en el que ya había operado la caducidad.

Finalmente en cuanto al argumento inherente a que el acto administrativo demandado no fue notificado en debida forma, ya que llegó de manera informal a la oficina de abogado sin seguir los preceptos consagrados en el art. 67 y demás normas concordantes del CPACA, aduciendo que el acto administrativo no ha quedado en firme, para la Sala este argumento no tiene vocación de prosperidad, pues si bien el artículo 67 del CPACA contempla la notificación personal para dar a conocer las decisiones que pongan término a una actuación administrativa, no es menos cierto que el mismo artículo contempla que la misma puede darse por medio electrónico siempre y cuando el interesado acepte ser notificado de esta manera; así como también en estrados. De otra parte, el artículo 72 de la misma normatividad indica que sin el lleno de los requisitos previstos por la norma 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.

En el sub lite, es evidente que la parte actora es conocedora del acto administrativo cuya nulidad pretende, tan así que agotó la conciliación extrajudicial a objeto de evitar el litigio y ante la declaración de fallida de la misma, acudió por el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho ante ésta jurisdicción.

Finalmente por cuanto conforme lo establece el artículo 164 literal 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. Y como quiera que en el presente caso, la parte accionante fue **comunicada** de la decisión por intermedio de su apoderado judicial a la dirección de notificaciones por ella indicada, tal y como se hace constar a folio 28, para la Sala no hay lugar a predicar una indebida notificación.

Por lo anteriormente expuesto, el Tribunal Administrativo de Norte de Santander,

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR el auto proferido el veintiocho (28) de septiembre de 2015, por el Juzgado Segundo Administrativo Oral de Descongestión del Circuito

Rad. : N° 54-001-33-33-003-2014-00216-01
 Accionante: Juan de Jesús Gómez Hernández
 Auto resuelve Recurso de Apelación

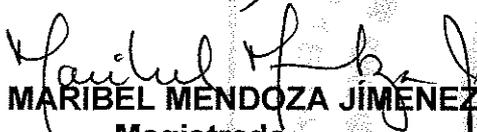
Judicial de Cúcuta, a través del cual se **Rechazó** la demanda de la referencia por haber operado la caducidad del presente medio de control, por las razones expuestas en la parte motiva.

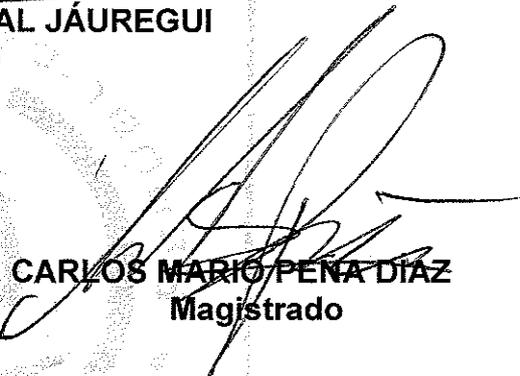
SEGUNDO: En firme esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Juzgado de origen, previa las anotaciones secretariales de rigor.

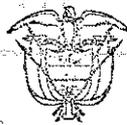
NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

(Esta providencia fue aprobada y discutida en Sala de Decisión N° 1 del 18 de Febrero de 2016)


 EDGAR ENRIQUE BERNAL JÁUREGUI
 Magistrado


 MARIBEL MENDOZA JIMÉNEZ
 Magistrada


 CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ
 Magistrado



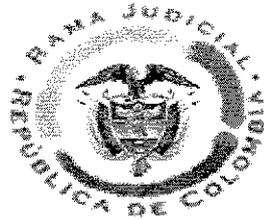
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE
 NORTE DE SANTANDER
 CONSTANCIA SECRETARIAL

Por anotación en ESTADO, notifico a las partes la providencia anterior, a las 8:00 a.m.

hoy 23 FEB 2016

Secretaría General





TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER
Magistrado Sustanciador **EDGAR ENRIQUE BERNAL JÁUREGUI**
San José de Cúcuta, Dieciocho (18) de febrero dos mil dieciséis (2016)

Ref. : Radicado : N° 54-001-33-33-752-2014-00198-01
Acción : Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Demandante : Julia Sofía Castro Jácome
Demandado : Nación- Ministerio de Educación- Departamento de Norte de Santander

En atención al informe secretarial que antecede¹, procede la Sala a resolver el Recurso de Apelación interpuesto por la apoderada de la parte demandante en contra del auto proferido el 28 de septiembre de 2015 por el Juzgado Segundo Administrativo Oral en Descongestión de Cúcuta, a través del cual se rechazó la demanda de la referencia por haber operado la caducidad del presente medio de control.

1.- EL AUTO APELADO

Se trata del auto proferido por el Juzgado Segundo Administrativo Oral en Descongestión del Circuito Judicial de Cúcuta, el día veintiocho (28) de septiembre de 2015², por medio del cual se rechazó la demanda por haber operado la caducidad del presente medio de control.

Señaló el A quo en el auto recurrido que el artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, refiriéndose a la oportunidad para presentar la demanda, señala en el literal d) del numeral 2), cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho, la demanda deberá presentarse dentro del término de cuatro (04) 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.

Manifiesta el A-Quo que la prima de servicios y la bonificación por servicios prestados discutida con el presente medio de control constituyen asignación

¹ FI 3 Cuaderno No. 2

² Ver folios 125 a 128 cno. 1

salarial y no prestacional, razón por la cual no puede acudirse a la jurisdicción en cualquier tiempo, sino dentro de los cuatro meses siguientes a su notificación, en este caso en concreto, el acto administrativo demandado fue expedido el día 17 de julio de 2013, teniéndose hasta el 18 de noviembre de 2013 para presentar la demanda, suspendiéndose dicho término el día 01 de agosto de 2013, fecha en la cual se presentó la solicitud de conciliación, la cual fue declarada fallida el día 27 de septiembre de 2013, y como quiera que la misma sólo fue presentada hasta el día 12 de agosto de 2014, vencido el término para presentar la demanda por haber transcurrido 11 meses desde el agotamiento del requisito de procedibilidad a la radicación de la misma, operando así el fenómeno de la caducidad razón por la cual resolvió rechazar la demanda conforme a lo previsto en el artículo 169 de la Ley 1437 de 2011.

2.- EL RECURSO DE APELACIÓN

Sostiene la apoderada de la parte actora, que no corresponde a la realidad los argumentos expuestos por el A-quo, en cuanto rechaza de plano la acción por caducidad, ya que se trata de prestaciones periódicas que merecen un tratamiento excepcional, como lo ha determinado el Consejo de Estado, Sección Segunda – Subsección “A”, Consejero ponente Gustavo Eduardo Gómez Aranguren - diez (10) de noviembre de dos mil diez (2010).- Radicación No. 25000 2325 000 2006 02826 01(2273-07), en donde respecto a una prima como prestación laboral, contempló:

"En efecto, tratándose la prima técnica por evaluación de desempeño de una prestación periódica, la nulidad tanto de los actos que reconocen como de los que niegan tal derecho pueden ser demandada en cualquier tiempo sin perjuicio en cada caso de la prescripción de los pagos causados y no reclamados oportunamente. Dicha posición responde a la reinterpretación del artículo en mención, efectuada dentro de la sentencia del 2 de octubre de 2008 por la Sección Segunda-Subsección A de ésta Corporación y acogida en diversos pronunciamientos a partir de la fecha, en donde se concluyó que la excepción a la regla de caducidad que durante años se aplicaba únicamente a aquellos actos que reconocían en sentido estricto una prestación periódica, debía aplicarse indiscutiblemente también a los actos que las negaban, desplazando la interpretación literal que hasta ahora se había impreso a dicha regla procedimental y remplazándola por una más razonable y armónica en función de la materialización del derecho sustancial y en armonía con las normas constitucionales que amparan los derechos laborales."

En concordancia con lo expuesto, trae a colación pronunciamiento del Tribunal Administrativo del Quindío en providencia del 14 de diciembre de 2011, Magistrada Ponente María Luisa Echeverri Gómez, Rad.:388 de 2011, en la cual se indica que la bonificación por servicios prestados, prima de servicios, reajuste de vacaciones, reajuste de prima de vacaciones y reajuste de prima de navidad, son prestaciones laborales a favor del convocante y éstas tienen el carácter de prestaciones periódicas, es decir, emolumentos que habitualmente percibe el beneficiario o que las recibe con carácter periódico y por tanto, no pueden encontrarse sometidas al término señalado en la ley para acudir vía jurisdiccional para su reclamo.

Indica que de conformidad con la jurisprudencia nacional la prima de servicios es una prestación periódica y por ende la demanda se puede presentar en cualquier momento como lo preceptúa el art. 164, numeral 1, literal C del CPACA.

Precisa que para definir el carácter periódico de una prestación entendida en sentido amplio, la Alta Corte estableció una sub regla, consistente en entender como periódicas todas aquellas prestaciones (salariales y sociales) que “periódicamente se sufragan al beneficiario, siempre y cuando la periodicidad en la retribución se encuentre vigente”³, de tal forma que no ha sido una posición aislada del alto tribunal, sino que el docente lo que tiene que demostrar es que aún está laborando con la entidad demandada, como quedó probado desde el momento de la presentación de la demanda, lo que verifica la periodicidad con que se está recibiendo el emolumento.

A efectos de dar claridad sobre la prima de servicios como prestación periódica, transcribe apartes de la sentencia proferida por el Consejo de Estado, Sección Segunda Subsección A, dentro del radicado interno (1174-12) M.P Luis Rafael Vergara Quintero, el 13 de febrero de 2014, de la cual deduce que para saber si es una prestación periódica o no, hay que tener en cuenta la relación laboral que existe con la entidad demandada ya que si el docente renuncia al servicio oficial pierde su periodicidad en el tiempo y por ende el carácter de periódico y es allí en

³ Consejo de Estado, Sección Segunda Subsección A sentencia del 08 de mayo de 2008. M.P Gustavo Eduardo Gómez Aranguren Rad.:(0932-07)

donde entraría entonces a operar el fenómeno de la caducidad.

Solicita al despacho se tenga en cuenta que el acto demandado no fue notificado en debida forma ya que llegó de manera informal a la oficina de abogado, sin cumplir con lo establecido en el artículo 67 y demás normas del CPACA, razón por la cual el acto administrativo demandado no ha quedado en firme.

Refiere que es cierto que el Tribunal Administrativo de Norte de Santander ha establecido en algún evento⁴ que no se deben considerar prestaciones periódicas aquellos emolumentos que nunca han sido asignados y respecto de los cuales nunca se ha recibido pago alguno por este concepto, procediendo solo en aquellos eventos en que el beneficiario o su sucesor hubiese sido favorecido con el reconocimiento de alguna prestación periódica y la misma se hubiese perdido en algún momento, circunstancia que considera debe reevaluarse por considerar que estaría cercenando la intención de la norma.

Agrega que la interpretación restrictiva del a quo, deriva necesariamente en considerar que la prima de servicios si bien es cierto no resulta indefinida en el tiempo, pues se causa hasta el momento de la renuncia del docente al servicio oficial, durante el tiempo que dura la relación laboral resulta evidente su periodicidad en el tiempo y por lo tanto la excepción a la regla de la caducidad de la acción para convertirla en la posibilidad de demandar en cualquier tiempo.

3.- CONSIDERACIONES

3.1.- Asunto a resolver

Debe la Sala establecer si en el presente caso, ha operado el fenómeno de la caducidad en el medio de control de la referencia o si por el contrario, se debe admitir el mismo.

3.2 LA CADUCIDAD EN EL MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO.

⁴ Expediente 2015-00100-01

La caducidad es una figura propia del Derecho Procesal, establecida para sancionar la pasividad de aquellos asociados que creyendo haber sido vulnerados en sus bienes y derechos no acuden ante los Estrados Judiciales para la protección y defensa de los valores jurídicos ultrajados.

El fenómeno de la caducidad encuentra su fundamento en el Principio de la Seguridad Jurídica, toda vez que por el simple hecho de convivir en sociedad, se hace necesario que los asociados entre sí, y entre éstos y el Estado, exista certeza, seguridad de las situaciones que se derivan de ese interactuar.

El Derecho Procesal Administrativo no ha sido ajeno a la adopción del fenómeno de la caducidad, y es por ello que el legislador estableció, para cada uno de los Medios de Control existentes, un término de vigencia de la acción o término de caducidad.

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en cuanto al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho dispone:

Artículo 138. Nulidad y restablecimiento del derecho. Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La nulidad procederá por las mismas causales establecidas en el inciso segundo del artículo anterior.

Igualmente podrá pretenderse la nulidad del acto administrativo general y pedirse el restablecimiento del derecho directamente violado por este al particular demandante o la reparación del daño causado a dicho particular por el mismo, siempre y cuando la demanda se presente en tiempo, esto es, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su publicación. Si existe un acto intermedio, de ejecución o cumplimiento del acto general, el término anterior se contará a partir de la notificación de aquel.

(...)

Artículo 164. Oportunidad para presentar la demanda. La demanda deberá ser presentada:

(...)

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.

Por tanto, la ley establece un término para el ejercicio de las acciones contencioso administrativas, de manera que al no iniciarse dentro del mismo, se produce la caducidad.

La caducidad representa el límite dentro del cual el ciudadano debe reclamar del Estado determinado derecho; por ende, la actitud negligente de quien estuvo legitimado en la causa no puede ser objeto de protección, pues es un hecho cierto que quien, dentro de las oportunidades procesales fijadas por la ley ejerce sus derechos, no se verá expuesto a perderlos por la ocurrencia del fenómeno de la caducidad.

3.3 SOBRE LA PRIMA DE SERVICIOS

La Prima de Servicios es una prestación económica que fue consagrada en el Decreto 1045 de 1978 como factor salarial para la liquidación de algunas prestaciones sociales, tales como las vacaciones, cesantías, prima de vacaciones, entre otras.

Por su parte el Decreto 1042 de 1978 consagró la prima de servicios, así:

ARTICULO 58. LA PRIMA DE SERVICIO. Los funcionarios a quienes se aplica el presente Decreto tendrán derecho a una prima de servicio anual equivalente a quince días de remuneración que se pagará en los primeros quince días del mes de julio de cada año. Esta prima no regirá para los funcionarios que con anterioridad tengan asignada esta contraprestación cualquiera que sea su nombre.

El Consejo de Estado sentencia del quince (15) de septiembre de dos mil once (2011)⁵ hizo claridad respecto de la interpretación que debe darse a la luz de la norma al concepto de prestación periódica, providencia en la que preceptuó:

“Como se observa, la norma transcrita consagra una excepción a la caducidad de la acción cuando se trata de actos administrativos que reconocen prestaciones periódicas, sin embargo, la naturaleza jurídica de las homologaciones y nivelaciones salariales impide la aplicación de este beneficio por cuanto, no se consideran como prestaciones periódicas. Al respecto, esta Corporación⁶ ha señalado:

⁵ Consejo de Estado, sentencia del quince 815) de septiembre de dos mil once (2011), Consejero Ponente: Alfonso Vargas Rincón. Expediente Número: 230012331000201100026011

⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda – Subsección Segunda – Subsección “A”, sentencia de 5 de septiembre de 2002, No. interno: 5018-2001.

Si la interpretación sobre lo que debe entenderse por prestación periódica fuera el significado lingüístico de las palabras, sería elemental que el actor tendría razón.

No obstante, tal método, cuando la ley se encarga de poner ejemplos sobre los cuales son las prestaciones periódicas, no es eficaz y debe atenderse a la orientación que brinda aquella. En efecto, el artículo 131,6 letra b) del CCA, se refiere a las pensiones de jubilación y de invalidez como prestaciones periódicas, referencia que debe observarse para los efectos del inciso 3° del artículo 136 *ibídem*, pues la norma en últimas lo que da a entender es que tratándose de derechos que existen durante la vida del titular y después respecto de los beneficiarios llamados a sustituirse también en forma vitalicia (cónyuge, compañera o hijo inválidos), es lógico, justificable y razonable que en cualquier tiempo puedan discutirse tales prestaciones, para diferenciarlas de los demás derechos laborales que no son vitalicios y por consiguiente la definición de las controversias sobre los mismos, debe hacerse en los términos de la caducidad establecida para ellos, vale decir, a meses.

Si tal no fuera el alcance de la norma, resultaría que como en el derecho laboral casi todos los derechos se causan por un determinado tiempo, habría que concluir en esa materia la indefinición de los conflictos sería la constante, porque no operaría la caducidad en las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho y tal interpretación sería absurda, a juicio de la Sala.

En consecuencia, observa la Sala que en el presente asunto no se debate una prestación periódica que pueda ser demandada mediante acción de nulidad y restablecimiento del derecho en cualquier tiempo, sino una homologación y las consecuencias salariales que de ella se deriven, acto que debió ser impugnado ante la Jurisdicción Contenciosa dentro de los 4 meses, contados desde el día siguiente al de su notificación."

Igualmente se tiene que el H. Consejo de Estado, ha realizado ciertas precisiones en cuanto al carácter de periódica de algunas prestaciones sociales, señalando en el caso de las cesantías lo siguiente:

"Tanto la doctrina como la jurisprudencia han precisado que la cesantía, es una prestación social que no es periódica, sino que se causa por períodos determinados, lo que implica que el derecho a percibirla se agote al concluir el ciclo que la origina y que obliga a la administración a reconocerla y pagarla, emitiendo para ello un acto administrativo cuya legalidad puede controvertirse, previo agotamiento de la vía gubernativa, si a ello hubiere lugar, dentro de los cuatro meses siguientes a su notificación, so pena de que se produzca la caducidad de la acción al tenor de lo dispuesto en el artículo 134 del C. C. A." ⁷

De la jurisprudencia anteriormente citada se infiere que no todo derecho laboral constituye una prestación periódica, en tanto, muchos de ellos se generan por tiempo determinado; así mismo, debe tomarse en consideración la diferencia que

⁷ Consejo de Estado, Sentencia del veintisiete (27) de marzo de dos mil ocho (2008), Consejero Ponente: Bertha Lucia Ramírez de Páez, Radicación Número: 15001-23-31-000-1999-00914-01 (05026-05)

existe entre las prestaciones periódicas y aquellas que se causan por tiempo determinado.

Como se anotó, en párrafos precedentes, la prima de servicios es una remuneración anual equivalente a quince (15) días de salario, pagadera los primeros días del mes de julio, por lo tanto, a diferencia de la pensión esta prestación se causa por un año laborado y por esa misma razón se paga de manera proporcional cuando el tiempo trabajado no corresponde a dicho término, por lo que respecto de este reconocimiento no puede hablarse de habitualidad y por ello no puede asignársele el carácter de periódica.

Adicionalmente el Consejo de Estado, en sentencia del veinticuatro (24) de mayo de dos mil siete (2007), manifestó que el mero hecho de que la prestación sea periódica no implica que pueda demandarse en cualquier tiempo:

“La posibilidad de demandar en cualquier tiempo, apunta a los actos que tienen el carácter de prestación periódica, es decir, aquellos actos que reconocen emolumentos que habitualmente percibe el beneficiario. En ese sentido, los actos que reconocen prestaciones periódicas, comprende no sólo decisiones que reconocen prestaciones sociales, sino también envuelve los actos que reconocen prestaciones salariales que periódicamente se sufragan al beneficiario, siempre y cuando la periodicidad en la retribución se encuentre vigente. La prima técnica se otorga a título de reconocimiento económico a los funcionarios altamente calificados o por evaluación del desempeño, en determinado porcentaje de la asignación básica mensual. Una vez asignada, se convierte en remuneración periódica del beneficiario. A lo anterior se agrega que la periodicidad de la prima técnica, depende de que una vez sea asignada, el beneficiario se encuentre percibiéndola, en caso contrario dejará de ser periódica.”⁸

La posibilidad de demandar en cualquier tiempo, apunta a los actos que tienen el carácter de “prestación periódica”, es decir, aquellos actos que reconocen emolumentos que habitualmente percibe el beneficiario.”.

En ese sentido los actos que reconocen prestaciones periódicas, comprende no sólo decisiones que reconocen prestaciones sociales, sino que también envuelve los actos que reconocen prestaciones salariales que periódicamente se sufragan al beneficiario, siempre y cuando la periodicidad en la retribución se encuentre vigente.”⁹

De conformidad con lo citado, se tiene que para demandar en cualquier tiempo inclusive una prestación periódica se requiere que la habitualidad de la misma se encuentra vigente, ahora bien, en el caso de la accionante, con lo manifestado en

⁸ Consejo de Estado, sentencia del veinticuatro (24) de mayo de dos mil siete (2007), Consejero Ponente: Alejandro Ordoñez Maldonado.- Radicación Número: 25000-23-25-000.1999-05916-01 (4926-05).

⁹ Consejo de Estado, sentencia del ocho (8) de mayo de dos mil ocho (2008). Consejero Ponente: Gustavo Eduardo Gómez Arangurem. Radicación número: 08001-23-31-000-2005-02003-01 (0932-07)

el hecho segundo y tercero de la demanda –fl.4 cuaderno de primera instancia-, se evidencia que la prestación reclamada, además de que no es periódica, nunca ha sido pagada a los solicitantes, por lo tanto, no puede hablarse de periodicidad dado que la prima de servicios nunca ha sido devengada y por ende no cuenta con los elementos requeridos para que sea catalogada como una prestación periódica.

Así las cosas, teniendo en cuenta que la prima de servicios no es una prestación periódica, para que la demanda interpuesta en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho mediante la cual se pretenda controvertir el acto administrativo que denegó la misma, se entienda presentada en tiempo deberá ser instaurada en el término de cuatro (4) meses, consagrado en el artículo 164 numeral 2° literal d) del CPACA.

3.4.- Análisis del caso concreto

En lo que respecta al caso sub examine, como bien se señaló párrafos arriba, la prima de servicios no tiene la connotación de ser una prestación periódica que pueda ser demandada en cualquier tiempo, por lo cual es pertinente hacer el análisis de caducidad en el presente caso.

El término de caducidad, por ser un medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho es de cuatro (4) meses, término que empezó a contabilizarse a partir del día siguiente de la notificación del Oficio con radicado de salida SAC 2013RE9705 del 05 de julio de 2013, suscrito por la Secretaría de Educación Departamental, por medio del cual se negó el reconocimiento y pago de la prima de servicio, prima de antigüedad, bonificación por servicios prestados y bonificación por recreación, como se desprende a folios 32 a 34 del cuaderno principal de primera instancia, por lo cual en principio la caducidad para el presente caso operaría desde el día 17 de julio de 2013 y hasta el 18 de noviembre de 2013, el cual fue suspendido con la solicitud de conciliación presentada el día 01 de agosto de 2013, la cual se declaró fallida el 27 de septiembre de 2013, contando el demandante con (3) meses y (15) días, es decir hasta el 13 de enero de 2014, para presentar la demanda, debido a que el término de caducidad se reanudó a partir del día siguiente al que se declaró fallida la conciliación, es decir el 28 de septiembre de 2013; sin embargo, esta fecha no tiene mayor repercusión, debido a

que la demanda fue presentada el día 12 de agosto de 2014, día en el que ya había operado la caducidad, puesto que habían transcurrido (10) meses y (15) días como obra a (fol. 43 c. principal No. 1), y no 11 meses como el Aquo lo manifiesta en audiencia pública.

Finalmente en cuanto al argumento inherente a que el acto administrativo demandado no fue notificado en debida forma, ya que llegó de manera informal a la oficina de abogado sin seguir los preceptos consagrados en el art. 67 y demás normas concordantes del CPACA, aduciendo que el acto administrativo no ha quedado en firme, para la Sala este argumento no tiene vocación de prosperidad, pues si bien el artículo 67 del CPACA contempla la notificación personal para dar a conocer las decisiones que pongan término a una actuación administrativa, no es menos cierto que el mismo artículo contempla que la misma puede darse por medio electrónico siempre y cuando el interesado acepte ser notificado de esta manera; así como también en estrados. De otra parte, el artículo 72 de la misma normatividad indica que sin el lleno de los requisitos previstos por la norma 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.

En el sub lite, es evidente que la parte actora es conocedora del acto administrativo cuya nulidad pretende, tan así que agotó la conciliación extrajudicial a objeto de evitar el litigio y ante la declaración de fallida de la misma, acudió por el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho ante ésta jurisdicción.

Finalmente por cuanto conforme lo establece el artículo 164 literal 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. Y como quiera que en el presente caso, la parte accionante fue **comunicada** de la decisión por intermedio de su apoderado judicial a la dirección de notificaciones por ella indicada, tal y como se hace constar a folio 32, para la Sala no hay lugar a predicar una indebida notificación.

Por lo anteriormente expuesto, el Tribunal Administrativo de Norte de Santander,

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR el auto proferido el veintiocho (28) de septiembre de 2015, por el Juzgado Segundo Administrativo Oral de Descongestión del Circuito Judicial de Cúcuta, a través del cual se **Rechazó** la demanda de la referencia por haber operado la caducidad del presente medio de control, por las razones expuestas en la parte motiva.

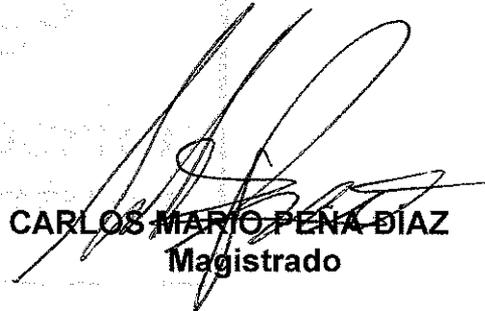
SEGUNDO: En firme esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Juzgado de origen, previa las anotaciones secretariales de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

(Esta providencia fue aprobada y discutida en Sala de Decisión N° 1 del 18 de Febrero de 2016)


EDGAR ENRIQUE BERNAL JÁUREGUI
Magistrado


MARIBEL MENDOZA JÍMEZ
Magistrada


CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ
Magistrado





TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER
Magistrado Sustanciador **EDGAR ENRIQUE BERNAL JÁUREGUI**
San José de Cúcuta, Dieciocho (18) de febrero dos mil dieciséis (2016)

Ref. : Radicado : N° 54-001-33-33-752-2014-00201-01
Acción : Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Demandante : José Evaristo Latorre Gómez
Demandado : Nación- Ministerio de Educación- Departamento de Norte de Santander

En atención al informe secretarial que antecede¹, procede la Sala a resolver el Recurso de Apelación interpuesto por la apoderada de la parte demandante en contra del auto proferido el 28 de septiembre de 2015 por el Juzgado Segundo Administrativo Oral en Descongestión de Cúcuta, a través del cual se rechazó la demanda de la referencia por haber operado la caducidad del presente medio de control.

1.- EL AUTO APELADO

Se trata del auto proferido por el Juzgado Segundo Administrativo Oral en Descongestión del Circuito Judicial de Cúcuta, el día veintiocho (28) de septiembre de 2015², por medio del cual se rechazó la demanda por haber operado la caducidad del presente medio de control.

Señaló el A quo en el auto recurrido que el artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, refiriéndose a la oportunidad para presentar la demanda, señala en el literal d) del numeral 2), cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho, la demanda deberá presentarse dentro del término de cuatro (04) 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.

Manifiesta el A-Quo que la prima de servicios y la bonificación por servicios prestados discutida con el presente medio de control constituyen asignación

¹ FI 3 Cuaderno No. 2

² Ver folios 127 a 130 cno. 1

salarial y no prestacional, razón por la cual no puede acudirse a la jurisdicción en cualquier tiempo, sino dentro de los cuatro meses siguientes a su notificación, en este caso en concreto, el acto administrativo demandado fue expedido el día 12 de julio de 2013, teniéndose hasta el 13 de noviembre de 2013 para presentar la demanda, suspendiéndose dicho término el día 01 de agosto de 2013, fecha en la cual se presentó la solicitud de conciliación, la cual fue declarada fallida el día 27 de septiembre de 2013, y como quiera que la misma sólo fue presentada hasta el día 12 de agosto de 2014, vencido el término para presentar la demanda por haber transcurrido 10 meses desde el agotamiento del requisito de procedibilidad a la radicación de la misma, operando así el fenómeno de la caducidad razón por la cual resolvió rechazar la demanda conforme a lo previsto en el artículo 169 de la Ley 1437 de 2011.

2.- EL RECURSO DE APELACIÓN

Sostiene la apoderada de la parte actora, que no corresponde a la realidad los argumentos expuestos por el A-quo, en cuanto rechaza de plano la acción por caducidad, ya que se trata de prestaciones periódicas que merecen un tratamiento excepcional, como lo ha determinado el Consejo de Estado, Sección Segunda – Subsección “A”, Consejero ponente Gustavo Eduardo Gómez Aranguren - diez (10) de noviembre de dos mil diez (2010).- Radicación No. 25000 2325 000 2006 02826 01(2273-07), en donde respecto a una prima como prestación laboral, contempló:

"En efecto, tratándose la prima técnica por evaluación de desempeño de una prestación periódica, la nulidad tanto de los actos que reconocen como de los que niegan tal derecho pueden ser demandada en cualquier tiempo sin perjuicio en cada caso de la prescripción de los pagos causados y no reclamados oportunamente. Dicha posición responde a la reinterpretación del artículo en mención, efectuada dentro de la sentencia del 2 de octubre de 2008 por la Sección Segunda-Subsección A de ésta Corporación y acogida en diversos pronunciamientos a partir de la fecha, en donde se concluyó que la excepción a la regla de caducidad que durante años se aplicaba únicamente a aquellos actos que reconocían en sentido estricto una prestación periódica, debía aplicarse indiscutiblemente también a los actos que las negaban, desplazando la interpretación literal que hasta ahora se había impreso a dicha regla procedimental y remplazándola por una más razonable y armónica en función de la materialización del derecho sustancial y en armonía con las normas constitucionales que amparan los derechos laborales."

En concordancia con lo expuesto, trae a colación pronunciamiento del Tribunal Administrativo del Quindío en providencia del 14 de diciembre de 2011, Magistrada Ponente María Luisa Echeverri Gómez, Rad.:388 de 2011, en la cual se indica que la bonificación por servicios prestados, prima de servicios, reajuste de vacaciones, reajuste de prima de vacaciones y reajuste de prima de navidad, son prestaciones laborales a favor del convocante y éstas tienen el carácter de prestaciones periódicas, es decir, emolumentos que habitualmente percibe el beneficiario o que las recibe con carácter periódico y por tanto, no pueden encontrarse sometidas al término señalado en la ley para acudir vía jurisdiccional para su reclamo.

Indica que de conformidad con la jurisprudencia nacional la prima de servicios es una prestación periódica y por ende la demanda se puede presentar en cualquier momento como lo preceptúa el art. 164, numeral 1, literal C del CPACA.

Precisa que para definir el carácter periódico de una prestación entendida en sentido amplio, la Alta Corte estableció una sub regla, consistente en entender como periódicas todas aquellas prestaciones (salariales y sociales) que “periódicamente se sufragan al beneficiario, siempre y cuando la periodicidad en la retribución se encuentre vigente”³, de tal forma que no ha sido una posición aislada del alto tribunal, sino que el docente lo que tiene que demostrar es que aún está laborando con la entidad demandada, como quedó probado desde el momento de la presentación de la demanda, lo que verifica la periodicidad con que se está recibiendo el emolumento.

A efectos de dar claridad sobre la prima de servicios como prestación periódica, transcribe apartes de la sentencia proferida por el Consejo de Estado, Sección Segunda Subsección A, dentro del radicado interno (1174-12) M.P Luis Rafael Vergara Quintero, el 13 de febrero de 2014, de la cual deduce que para saber si es una prestación periódica o no, hay que tener en cuenta la relación laboral que existe con la entidad demandada ya que si el docente renuncia al servicio oficial pierde su periodicidad en el tiempo y por ende el carácter de periódico y es allí en

³ Consejo de Estado, Sección Segunda Subsección A sentencia del 08 de mayo de 2008. M.P Gustavo Eduardo Gómez Aranguren Rad.:(0932-07)

donde entraría entonces a operar el fenómeno de la caducidad.

Solicita al despacho se tenga en cuenta que el acto demandado no fue notificado en debida forma ya que llegó de manera informal a la oficina de abogado, sin cumplir con lo establecido en el artículo 67 y demás normas del CPACA, razón por la cual el acto administrativo demandado no ha quedado en firme.

Refiere que es cierto que el Tribunal Administrativo de Norte de Santander ha establecido en algún evento⁴ que no se deben considerar prestaciones periódicas aquellos emolumentos que nunca han sido asignados y respecto de los cuales nunca se ha recibido pago alguno por este concepto, procediendo solo en aquellos eventos en que el beneficiario o su sucesor hubiese sido favorecido con el reconocimiento de alguna prestación periódica y la misma se hubiese perdido en algún momento, circunstancia que considera debe reevaluarse por considerar que estaría cercenando la intención de la norma.

Agrega que la interpretación restrictiva del a quo, deriva necesariamente en considerar que la prima de servicios si bien es cierto no resulta indefinida en el tiempo, pues se causa hasta el momento de la renuncia del docente al servicio oficial, durante el tiempo que dura la relación laboral resulta evidente su periodicidad en el tiempo y por lo tanto la excepción a la regla de la caducidad de la acción para convertirla en la posibilidad de demandar en cualquier tiempo.

3.- CONSIDERACIONES

3.1.- Asunto a resolver

Debe la Sala establecer si en el presente caso, ha operado el fenómeno de la caducidad en el medio de control de la referencia o si por el contrario, se debe admitir el mismo.

3.2 LA CADUCIDAD EN EL MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO.

⁴ Expediente 2015-00100-01

La caducidad es una figura propia del Derecho Procesal, establecida para sancionar la pasividad de aquellos asociados que creyendo haber sido vulnerados en sus bienes y derechos no acuden ante los Estrados Judiciales para la protección y defensa de los valores jurídicos ultrajados.

El fenómeno de la caducidad encuentra su fundamento en el Principio de la Seguridad Jurídica, toda vez que por el simple hecho de convivir en sociedad, se hace necesario que los asociados entre sí, y entre éstos y el Estado, exista certeza, seguridad de las situaciones que se derivan de ese interactuar.

El Derecho Procesal Administrativo no ha sido ajeno a la adopción del fenómeno de la caducidad, y es por ello que el legislador estableció, para cada uno de los Medios de Control existentes, un término de vigencia de la acción o término de caducidad.

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en cuanto al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho dispone:

Artículo 138. Nulidad y restablecimiento del derecho. Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La nulidad procederá por las mismas causales establecidas en el inciso segundo del artículo anterior.

Igualmente podrá pretenderse la nulidad del acto administrativo general y pedirse el restablecimiento del derecho directamente violado por este al particular demandante o la reparación del daño causado a dicho particular por el mismo, siempre y cuando la demanda se presente en tiempo, esto es, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su publicación. Si existe un acto intermedio, de ejecución o cumplimiento del acto general, el término anterior se contará a partir de la notificación de aquel.

(...)

Artículo 164. Oportunidad para presentar la demanda. La demanda deberá ser presentada:

(...)

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.

Por tanto, la ley establece un término para el ejercicio de las acciones contencioso administrativas, de manera que al no iniciarse dentro del mismo, se produce la caducidad.

La caducidad representa el límite dentro del cual el ciudadano debe reclamar del Estado determinado derecho; por ende, la actitud negligente de quien estuvo legitimado en la causa no puede ser objeto de protección, pues es un hecho cierto que quien, dentro de las oportunidades procesales fijadas por la ley ejerce sus derechos, no se verá expuesto a perderlos por la ocurrencia del fenómeno de la caducidad.

3.3 SOBRE LA PRIMA DE SERVICIOS

La Prima de Servicios es una prestación económica que fue consagrada en el Decreto 1045 de 1978 como factor salarial para la liquidación de algunas prestaciones sociales, tales como las vacaciones, cesantías, prima de vacaciones, entre otras.

Por su parte el Decreto 1042 de 1978 consagró la prima de servicios, así:

ARTICULO 58. LA PRIMA DE SERVICIO. Los funcionarios a quienes se aplica el presente Decreto tendrán derecho a una prima de servicio anual equivalente a quince días de remuneración que se pagará en los primeros quince días del mes de julio de cada año. Esta prima no regirá para los funcionarios que con anterioridad tengan asignada esta contraprestación cualquiera que sea su nombre.

El Consejo de Estado sentencia del quince (15) de septiembre de dos mil once (2011)⁵ hizo claridad respecto de la interpretación que debe darse a la luz de la norma al concepto de prestación periódica, providencia en la que preceptuó:

“Como se observa, la norma transcrita consagra una excepción a la caducidad de la acción cuando se trata de actos administrativos que reconocen prestaciones periódicas, sin embargo, la naturaleza jurídica de las homologaciones y nivelaciones salariales impide la aplicación de este beneficio por cuanto, no se consideran como prestaciones periódicas. Al respecto, esta Corporación⁶ ha señalado:

⁵ Consejo de Estado, sentencia del quince (15) de septiembre de dos mil once (2011), Consejero Ponente: Alfonso Vargas Rincón. Expediente Número: 230012331000201100026011

⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda – Subsección Segunda – Subsección “A”, sentencia de 5 de septiembre de 2002, No. interno: 5018-2001.

Si la interpretación sobre lo que debe entenderse por prestación periódica fuera el significado lingüístico de las palabras, sería elemental que el actor tendría razón.

No obstante, tal método, cuando la ley se encarga de poner ejemplos sobre los cuales son las prestaciones periódicas, no es eficaz y debe atenderse a la orientación que brinda aquella. En efecto, el artículo 131,6 letra b) del CCA, se refiere a las pensiones de jubilación y de invalidez como prestaciones periódicas, referencia que debe observarse para los efectos del inciso 3º del artículo 136 *ibidem*, pues la norma en últimas lo que da a entender es que tratándose de derechos que existen durante la vida del titular y después respecto de los beneficiarios llamados a sustituirse también en forma vitalicia (cónyuge, compañera o hijo inválidos), es lógico, justificable y razonable que en cualquier tiempo puedan discutirse tales prestaciones, para diferenciarlas de los demás derechos laborales que no son vitalicios y por consiguiente la definición de las controversias sobre los mismos, debe hacerse en los términos de la caducidad establecida para ellos, vale decir, a meses.

Si tal no fuera el alcance de la norma, resultaría que como en el derecho laboral casi todos los derechos se causan por un determinado tiempo, habría que concluir en esa materia la indefinición de los conflictos sería la constante, porque no operaría la caducidad en las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho y tal interpretación sería absurda, a juicio de la Sala.

En consecuencia, observa la Sala que en el presente asunto no se debate una prestación periódica que pueda ser demandada mediante acción de nulidad y restablecimiento del derecho en cualquier tiempo, sino una homologación y las consecuencias salariales que de ella se deriven, acto que debió ser impugnado ante la Jurisdicción Contenciosa dentro de los 4 meses, contados desde el día siguiente al de su notificación.”

Igualmente se tiene que el H. Consejo de Estado, ha realizado ciertas precisiones en cuanto al carácter de periódica de algunas prestaciones sociales, señalando en el caso de las cesantías lo siguiente:

“Tanto la doctrina como la jurisprudencia han precisado que la cesantía, es una prestación social que no es periódica, sino que se causa por períodos determinados, lo que implica que el derecho a percibirla se agote al concluir el ciclo que la origina y que obliga a la administración a reconocerla y pagarla, emitiendo para ello un acto administrativo cuya legalidad puede controvertirse, previo agotamiento de la vía gubernativa, si a ello hubiere lugar, dentro de los cuatro meses siguientes a su notificación, so pena de que se produzca la caducidad de la acción al tenor de lo dispuesto en el artículo 134 del C. C. A.”⁷

De la jurisprudencia anteriormente citada se infiere que no todo derecho laboral constituye una prestación periódica, en tanto, muchos de ellos se generan por tiempo determinado; así mismo, debe tomarse en consideración la diferencia que

⁷ Consejo de Estado, Sentencia del veintisiete (27) de marzo de dos mil ocho (2008), Consejero Ponente: Bertha Lucia Ramírez de Páez, Radicación Número: 15001-23-31-000-1999-00914-01 (05026-05)

existe entre las prestaciones periódicas y aquellas que se causan por tiempo determinado.

Como se anotó, en párrafos precedentes, la prima de servicios es una remuneración anual equivalente a quince (15) días de salario, pagadera los primeros días del mes de julio, por lo tanto, a diferencia de la pensión esta prestación se causa por un año laborado y por esa misma razón se paga de manera proporcional cuando el tiempo trabajado no corresponde a dicho término, por lo que respecto de este reconocimiento no puede hablarse de habitualidad y por ello no puede asignársele el carácter de periódica.

Adicionalmente el Consejo de Estado, en sentencia del veinticuatro (24) de mayo de dos mil siete (2007), manifestó que el mero hecho de que la prestación sea periódica no implica que pueda demandarse en cualquier tiempo:

“La posibilidad de demandar en cualquier tiempo, apunta a los actos que tienen el carácter de prestación periódica, es decir, aquellos actos que reconocen emolumentos que habitualmente percibe el beneficiario. En ese sentido, los actos que reconocen prestaciones periódicas, comprende no sólo decisiones que reconocen prestaciones sociales, sino también envuelve los actos que reconocen prestaciones salariales que periódicamente se sufragan al beneficiario, siempre y cuando la periodicidad en la retribución se encuentre vigente. La prima técnica se otorga a título de reconocimiento económico a los funcionarios altamente calificados o por evaluación del desempeño, en determinado porcentaje de la asignación básica mensual. Una vez asignada, se convierte en remuneración periódica del beneficiario. A lo anterior se agrega que la periodicidad de la prima técnica, depende de que una vez sea asignada, el beneficiario se encuentre percibiéndola, en caso contrario dejará de ser periódica.”⁸

La posibilidad de demandar en cualquier tiempo, apunta a los actos que tienen el carácter de “prestación periódica”, es decir, aquellos actos que reconocen emolumentos que habitualmente percibe el beneficiario.”.

En ese sentido los actos que reconocen prestaciones periódicas, comprende no sólo decisiones que reconocen prestaciones sociales, sino que también envuelve los actos que reconocen prestaciones salariales que periódicamente se sufragan al beneficiario, siempre y cuando la periodicidad en la retribución se encuentre vigente.”⁹

De conformidad con lo citado, se tiene que para demandar en cualquier tiempo inclusive una prestación periódica se requiere que la habitualidad de la misma se encuentra vigente, ahora bien, en el caso de la accionante, con lo manifestado en

⁸ Consejo de Estado, sentencia del veinticuatro (24) de mayo de dos mil siete (2007), Consejero Ponente: Alejandro Ordoñez Maldonado.- Radicación Número: 25000-23-25-000.1999-05916-01 (4926-05).

⁹ Consejo de Estado, sentencia del ocho (8) de mayo de dos mil ocho (2008). Consejero Ponente: Gustavo Eduardo Gómez Arangurem. Radicación número: 08001-23-31-000-2005-02003-01 (0932-07)

el hecho segundo y tercero de la demanda –fl.4 cuaderno de primera instancia-, se evidencia que la prestación reclamada, además de que no es periódica, nunca ha sido pagada a los solicitantes, por lo tanto, no puede hablarse de periodicidad dado que la prima de servicios nunca ha sido devengada y por ende no cuenta con los elementos requeridos para que sea catalogada como una prestación periódica.

Así las cosas, teniendo en cuenta que la prima de servicios no es una prestación periódica, para que la demanda interpuesta en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho mediante la cual se pretenda controvertir el acto administrativo que denegó la misma, se entienda presentada en tiempo deberá ser instaurada en el término de cuatro (4) meses, consagrado en el artículo 164 numeral 2° literal d) del CPACA.

3.4.- Análisis del caso concreto

En lo que respecta al caso sub examine, como bien se señaló párrafos arriba, la prima de servicios no tiene la connotación de ser una prestación periódica que pueda ser demandada en cualquier tiempo, por lo cual es pertinente hacer el análisis de caducidad en el presente caso.

El término de caducidad, por ser un medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho es de cuatro (4) meses, término que empezó a contabilizarse a partir del día siguiente de la notificación del Oficio con radicado de salida SAC 2013RE9288 del 24 de junio de 2013, suscrito por la Secretaría de Educación Departamental, por medio del cual se negó el reconocimiento y pago de la prima de servicio, prima de antigüedad, bonificación por servicios prestados y bonificación por recreación, como se desprende a folios 32 a 35 del cuaderno principal de primera instancia, por lo cual en principio la caducidad para el presente caso operaría desde el día 12 de julio de 2013 y hasta el 13 de noviembre de 2013, el cual fue suspendido con la solicitud de conciliación presentada el día 01 de agosto de 2013, la cual se declaró fallida el 27 de septiembre de 2013, contando el demandante con (3) meses y (10) días, es decir hasta el 07 de enero de 2014, para presentar la demanda, debido a que el término de caducidad se reanudó a partir del día siguiente al que se declaró fallida la conciliación, es decir el 28 de septiembre de 2013; sin embargo, esta fecha no tiene mayor repercusión, debido a

que la demanda fue presentada el día 12 de agosto de 2014, transcurridos (10) meses y (15) días como obra a (fol. 44 c. principal No. 1), día en el que ya había operado la caducidad.

Finalmente en cuanto al argumento inherente a que el acto administrativo demandado no fue notificado en debida forma, ya que llegó de manera informal a la oficina de abogado sin seguir los preceptos consagrados en el art. 67 y demás normas concordantes del CPACA, aduciendo que el acto administrativo no ha quedado en firme, para la Sala este argumento no tiene vocación de prosperidad, pues si bien el artículo 67 del CPACA contempla la notificación personal para dar a conocer las decisiones que pongan término a una actuación administrativa, no es menos cierto que el mismo artículo contempla que la misma puede darse por medio electrónico siempre y cuando el interesado acepte ser notificado de esta manera; así como también en estrados. De otra parte, el artículo 72 de la misma normatividad indica que sin el lleno de los requisitos previstos por la norma 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.

En el sub lite, es evidente que la parte actora es conocedora del acto administrativo cuya nulidad pretende, tan así que agotó la conciliación extrajudicial a objeto de evitar el litigio y ante la declaración de fallida de la misma, acudió por el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho ante ésta jurisdicción.

Finalmente por cuanto conforme lo establece el artículo 164 literal 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. Y como quiera que en el presente caso, la parte accionante fue **comunicada** de la decisión por intermedio de su apoderado judicial a la dirección de notificaciones por ella indicada, tal y como se hace constar a folio 32, para la Sala no hay lugar a predicar una indebida notificación.

Por lo anteriormente expuesto, el Tribunal Administrativo de Norte de Santander,

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR el auto proferido el veintiocho (28) de septiembre de 2015, por el Juzgado Segundo Administrativo Oral de Descongestión del Circuito Judicial de Cúcuta, a través del cual se **Rechazó** la demanda de la referencia por haber operado la caducidad del presente medio de control, por las razones expuestas en la parte motiva.

SEGUNDO: En firme esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Juzgado de origen, previa las anotaciones secretariales de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

(Esta providencia fue aprobada y discutida en Sala de Decisión N° 1 del 18 de Febrero de 2016)


EDGAR ENRIQUE BERNAL JAUREGUI
 Magistrado


MARIBEL MENDOZA JIMENEZ
 Magistrada


CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ
 Magistrado



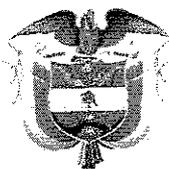
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE
 NORTE DE SANTANDER
 CONSTANCIA SECRETARIAL**

Por anotación en ESTADO, notifico a las partes la providencia anterior, a las 8:00 a.m.

hoy 23 FEB 2016

Secretaría General





TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER

San José de Cúcuta, Dieciocho (18) de febrero de dos mil dieciséis (2016)

Magistrado Sustanciador: Dr. Edgar Enrique Bernal Jáuregui

Expediente:	54-001-33-33-006-2014-00216-01
Demandante:	Ruth Celeni Maldonado Reyes
Demandado:	Nación – Ministerio de Educación – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio – – Departamento Norte de Santander
Medio de control:	Nulidad y restablecimiento del derecho

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante en contra del auto proferido por el Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito de Cúcuta, en auto de fecha dieciséis (16) de julio de dos mil quince (2015), a través del cual se dispuso de manera oficiosa la integración de un litisconsorcio pasivo dentro del plenario.

I. Contenido del Auto Apelado

A través de la providencia recurrida, consideró el A quo necesaria la vinculación al extremo pasivo de la Litis de la Nación – Ministerio de Educación – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, señalando que al reclamarse prestaciones derivadas de la calidad de docente que ostenta la demandante, las mismas se cancelan a partir del manejo directo o indirecto que realiza el Ministerio de Educación (bien sea a través del Sistema General de Participaciones o de la Fiduciaria La Previsora), lo cual en sustenta tal vinculación. Así mismo, aclara que si bien este Tribunal en los casos en que solo se pretende el reconocimiento de prima de servicios se ha abstenido de vincular al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, en la presente demanda se pretenden otra serie de prestaciones (bonificación por servicios prestados, por recreación, entre otras), que son reconocidas por este último, y por tanto también tiene interés en el resultado del proceso.

II. El Recurso Interpuesto

Inconforme con la decisión anterior, la apoderada de la parte actora, interpuso recurso de reposición en relación con la vinculación específica del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, considerando que de conformidad con lo establecido en el artículo 15 de la Ley 91 de 1989, es la entidad territorial que tuviera a cargo el docente, la que reconocería sus prestaciones sociales y por ello, es sobre el ente territorial certificado en quien recae la legitimación por pasiva.

Señala, que con la entrada en vigencia de la Leyes 60 de 1993 y 715 de 2012, las prestaciones sociales están a cargo de la Nación a través del debido proceso de descentralización del sector educativo y el reparto de competencia y recursos del sistema general de participaciones, quedando claro que las competencias para asumir el servicio educativo es de los departamentos. Expresa, que dicha situación es ratificada con la Ley 820 de 2003, que asigna en cabeza de las entidades territoriales la carga prestacional y salarial de los docentes a ellas vinculados.

Con base en lo anterior, afirma que le asiste legitimación en la causa a la entidad territorial donde esté vinculado el docente, pero el pago se cancela con los dineros del Sistema General de Participaciones, transferidos por la Nación al ente territorial.

Adicionalmente manifiesta, que la Ley 91 de 1989 dejó a cargo del Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio el reconocimiento y pago de las pensiones, las cesantías y las prestaciones médico asistenciales, y a cargo de la entidad territorial donde labora el docente, el pago de los salarios y las prestaciones sociales, pero de manera especial, estableciendo que a partir del año 1991, el reconocimiento y pago de la prima de servicios, bonificación por servicios prestados, bonificación por recreación e incremento por antigüedad si existía para ser cancelada a los docentes.

Finalmente, la parte recurrente trae a colación una providencia de esta Corporación, del día 30 de octubre de 2014, expediente rad. No. 54-001-33-33-003-2013-00338-01, Demandado: Municipio de San José de Cúcuta, Demandante: Zaida María Villamizar Rico, a un proceso similar al que actualmente se tramita.

Con base en lo anterior, solicita que se revoque el auto que ordena la vinculación en el presente proceso al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

III. Consideraciones

3.1. Asunto a resolver:

Debe la Sala establecer si en el presente caso, resulta procedente la vinculación del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio (representado por el Ministerio de Educación), o por el contrario, tan solo debía efectuarse dicha integración respecto de la Nación – Ministerio de Educación.

3.2. Procedencia del recurso objeto de análisis:

Según el artículo 226 del CPACA, el auto que acepta la solicitud de intervención de un tercero en primera instancia será apelable en el efecto devolutivo y el que la niega en el suspensivo. Así mismo, el artículo 242 del CPACA preceptúa que salvo norma legal en contrario, el recurso de reposición procede contra los autos que no sean susceptibles de apelación o de súplica.

En el caso concreto se presentó un recurso de reposición en contra de la decisión de vinculación de un litisconsorte necesario, y el A Quo en virtud de lo dispuesto en el parágrafo del artículo 318 del CGP, tramitó la impugnación por las reglas del recurso procedente, que era el de apelación.

En virtud de lo anterior, la Sala entrará a estudiar de fondo el recurso interpuesto por la apoderada de la parte actora en contra de la providencia de fecha dieciséis (16) de julio de dos mil quince (2015), que ordenó la vinculación al proceso en calidad de litisconsorte necesario a la Nación - Ministerio de Educación Nacional - Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, teniendo en cuenta que el mismo fue interpuesto oportunamente, bajo las reglas del recurso de apelación.

3.3. Análisis del caso concreto

Primigeniamente debe señalar la Sala, que el artículo 227 de la Ley 1437 de 2011 dispone que frente a lo no regulado sobre la intervención de terceros se aplicarán las normas del Código de Procedimiento Civil. Sin embargo, frente a dichos aspectos, se tendrá en cuenta lo normado en el Código General del proceso, debido a su entrada en vigente en la Jurisdicción Contenciosa Administrativa. El artículo 61 de esta última normativa citada, textualmente señala:

“ARTÍCULO 61. LITISCONSORCIO NECESARIO E INTEGRACIÓN DEL CONTRADICTORIO. Cuando el proceso verse sobre relaciones o actos jurídicos respecto de los cuales, por su naturaleza o por disposición legal, haya de resolverse de manera uniforme y no sea posible decidir de mérito sin la comparecencia de las personas que sean sujetos de tales relaciones o que intervinieron en dichos actos, la demanda deberá formularse por todas o dirigirse contra todas; si no se hiciere así, el juez, en el auto que admite la demanda, ordenará notificar y dar traslado de esta a quienes falten para integrar el contradictorio, en la forma y con el término de comparecencia dispuestos para el demandado (...).”

La jurisprudencia del Consejo de Estado¹, con referencia al tema de litisconsorcio, indica que:

“Litisconsorcio necesario. Se presenta cuando la cuestión litigiosa tiene por objeto una relación jurídica material, única e indivisible, que debe resolverse de manera uniforme para todos los sujetos que integran la parte correspondiente (art. 51 C de P. C.).

(...)”

Más adelante dice:

“Se deduce de todo lo anterior que el litisconsorcio necesario tiene su fundamento en la naturaleza de la relación sustancial objeto del litigio, definida expresamente por la ley o determinada mediante la interpretación de los hechos y derechos materia del proceso. En el primer evento basta estarse a lo dispuesto por la ley, pero cuando se trata de establecerlo con fundamento en la relación objeto del litigio, se impone un análisis cuidadoso para establecer la naturaleza del asunto y la imposibilidad de proferir un pronunciamiento de fondo, sin la comparecencia de un número plural de sujetos”.

Con base en lo anterior, lo procedente en el caso particular, es verificar si es necesaria la conformación del litisconsorcio necesario con la Nación - Ministerio de Educación - Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, o solo basta la vinculación del Ministerio de Educación Nacional como lo señala la parte recurrente, atendiendo a la naturaleza del asunto, dicho en otros términos, mediante la interpretación de los hechos y pretensiones materia del proceso; esto es, teniendo en cuenta que la pretensión de la demanda va dirigida al reconocimiento y pago de la prima de servicios, la bonificación por servicios prestados, bonificación por recreación e incremento por antigüedad de un docente.

A efecto de definir la necesidad o no de un litisconsorcio necesario por pasiva en

¹ CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección tercera. Consejero Ponente: RICARDO HOYOS DUQUE. Bogotá, D.C., trece (13) de mayo de dos mil cuatro (2004). Radicación número: 50422-23-31-000-1994-0467-01(15321). Actor: Andina de Construcciones Ltda. y otro. Demandado: Departamento de Antioquia y otros.

el caso concreto, pasaría el Tribunal a analizar la naturaleza de la relación jurídico- sustancial que se debate en el proceso.

Para el efecto, se tiene que se pretende el reconocimiento y pago de la prima de servicios, la bonificación por servicios prestados, la bonificación por recreación y el incremento por antigüedad. Así pues, resulta pertinente verificar cual entidad tiene a su cargo el reconocimiento y pago de las prestaciones aludidas.

Empezaremos por señalar, que la prima de servicios, según lo dispone expresamente el parágrafo 2 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989, continúa a cargo de la Nación como entidad nominadora, en favor del personal nacional o nacionalizado, vinculado antes o con posterioridad al 31 de diciembre de 1989. Dispone textualmente la norma:

“Parágrafo 2º.- El Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio no pagará las siguientes prestaciones, que continuarán a cargo de la Nación como entidad nominadora, en favor del personal nacional o nacionalizado, vinculado antes o con posterioridad al 31 de diciembre de 1989; primas de navidad, de servicios y de alimentación, subsidio familiar, auxilio de transporte o movilización y vacaciones”-.

Por su parte, la Ley 60 de 1993², distribuyó efectivamente las competencias educativas entre la Nación y las entidades territoriales, de acuerdo con lo previsto en los artículos 356 y 357 de la Constitución, de manera que a los Departamentos se les atribuyó la dirección y administración directa y conjuntamente con los Municipios de los servicios de educación y los docentes dejaron de ser nacionales y nacionalizados, para denominarse del orden nacional, departamental, distrital o municipal, según el caso.

Pues bien, aun cuando se determinaron unas competencias claras, en materia de descentralización de la educación, lo cierto es, que la Nación – Ministerio de Educación Nacional- todavía conserva algunas funciones que cumple directamente, como la de distribuir los recursos para educación del Sistema General de Participaciones, o indirectamente, a través de la Fiduciaria La Previsora que administra el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, razón por la cual, en principio para efectos del reconocimiento de la prima de servicios, basta con que estén vinculadas al presente proceso la entidad territorial nominadora y la Nación- Ministerio de Educación Nacional como bien lo señala la apoderada de la parte demandante en el recurso.

Lo anterior, teniendo en cuenta, que en la actualidad la educación preescolar, primaria, secundaria y media dependen de los Municipios; muchos de los recursos provienen de la Nación y es necesario examinar cada caso concreto. Por ello, debido a que de los supuestos facticos de la demanda no se desprende de manera clara, la calidad de la docente que funge como actora en el presente proceso (nacional, nacionalizado o territorial) y debido a que las prestaciones sociales, deben ser asumidas en todo caso, por la entidad nominadora o por la Nación según el caso, para efectos del reconocimiento de la prima de servicios solo resultaría elocuente la vinculación de la Nación –Ministerio de Educación Nacional.

Ahora bien, no podemos llegar a la misma conclusión, frente a la pretensión de reconocimiento y pago de los demás emolumentos solicitados en la demanda,

² Publicada en el Diario Oficial 40.987 del 12 de agosto de 1993.

tales como bonificación de servicios prestados, incremento por antigüedad y bonificación por recreación, establecidos en los artículos 45 y 49 del Decreto Ley 1042 de 1978 y el último en el artículo 3º del Decreto 451 de 1984, reproducido en el Decreto 2710 del 2001.

La bonificación de servicios prestados y el incremento por antigüedad, según lo establece el Decreto 1042 de 1978 en su artículo 42, son catalogados como factores salariales, mientras que, la bonificación por recreación, según concepto emitido por el Departamento Administrativo de la Función Pública de fecha 1º de agosto 2003, citado en la Circular 001 de 2003 expedida por la Secretaría de Hacienda y el Departamento Administrativo del Servicio Civil, es una prestación social.

Pues bien, teniendo claro la naturaleza jurídica de las acreencias laborales solicitadas, pasa la Sala a revisar la ley 91 de 1989, frente al tema del reconocimiento y pago de las prestaciones sociales, encontrando lo siguiente:

El artículo 2 establece:

“Artículo 2º.- De acuerdo con lo dispuesto por la Ley 43 de 1975, la Nación y las entidades territoriales, según el caso, asumirán sus obligaciones prestacionales con el personal docente, de la siguiente manera:

1.- Las prestaciones sociales del personal nacional, causadas hasta la fecha de promulgación de la presente Ley, así como los reajustes y la sustitución de pensiones son de cargo de la Caja Nacional de Previsión Social y el Fondo Nacional del Ahorro y en consecuencia seguirán siendo pagadas por dichas entidades, o las que hicieren sus veces.

2.- Las prestaciones sociales del personal nacionalizado causadas hasta el 31 de diciembre de 1975, así como los reajustes y la sustitución de pensiones, son de cargo de las respectivas entidades territoriales o las cajas de previsión, o las entidades que hicieren sus veces, a las cuales venía vinculado este personal y, en consecuencia, seguirán siendo pagadas por dichas entidades.

3.- Las prestaciones sociales del personal nacionalizado, causadas en el período correspondiente al proceso de nacionalización (1 de enero de 1976 a 31 de diciembre de 1980), así como los reajustes y la sustitución de pensiones, son de cargo de la Nación o de las respectivas entidades territoriales o de las cajas de previsión, o de las entidades que hicieren sus veces. La Nación pagará, pero estas entidades contribuirán, por este período, con los aportes de ley, para la cancelación de las prestaciones sociales en los mismos porcentajes definidos en el artículo 3 de la Ley 43 de 1975.

4.- Las prestaciones sociales del personal nacionalizado, causadas y no pagadas en el período comprendido entre el 1 de enero de 1981 y la fecha de promulgación de la presente Ley, serán reconocidas y pagadas por las respectivas entidades territoriales o las cajas de previsión social, o las entidades que hicieren sus veces, a las cuales estaba vinculado dicho personal.

(...)

(...) 5.- Las prestaciones sociales del personal nacional y nacionalizado que se causen a partir del momento de la promulgación de la presente Ley, son de cargo de la Nación y serán pagadas por el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio; pero las entidades territoriales, la Caja Nacional de Previsión Social, el Fondo Nacional de Ahorro o las entidades que hicieren sus veces, pagarán al Fondo las sumas que resulten adeudar hasta la fecha de promulgación de la presente Ley a dicho personal, por concepto de las prestaciones sociales no causadas o no exigibles.

(...)”.

A su vez el artículo 4 prevé:

“Artículo 4º.- El Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, atenderá las prestaciones sociales de los docentes nacionales y nacionalizados que se encuentren vinculados a la fecha de la promulgación de la presente Ley, siempre con observancia del artículo 2, y de los que se vinculen con posterioridad a ella. Serán automáticamente afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, los docentes nacionales y nacionalizados que se encuentren vinculados a la fecha de la promulgación de la presente Ley, quienes quedan eximidos de requisito económico de afiliación.” (En negrilla por fuera de texto).

El artículo 5 ibídem prevé:

“Artículo 5º.- El Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, tendrá los siguientes objetivos:

1.- Efectuar el pago de las prestaciones sociales del personal afiliado.” (En negrilla por fuera de texto).

Y de otra parte, el artículo 2 del Decreto 3752 del 2003, indica:

“Artículo 2º. Prestaciones sociales causadas. Se entiende por causación de prestaciones el cumplimiento de los requisitos legales que determinan su exigibilidad.

Las prestaciones sociales de los docentes causadas con anterioridad a la afiliación al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, así como sus reajustes, reliquidaciones y sustituciones estarán a cargo de la respectiva entidad territorial o de la entidad de previsión social a la cual se hubieren realizado los aportes.

Las prestaciones sociales que se causen con posterioridad a la afiliación al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, así como sus reajustes, reliquidaciones y sustituciones serán reconocidas de conformidad con lo que establezca la Ley y se pagarán por el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

Sin perjuicio de lo anterior, el reconocimiento y pago de prestaciones sociales que se causen a favor de los afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, se limitará al período de cotizaciones que haya efectivamente recibido el Fondo y al valor del pasivo actuarial que le haya sido efectivamente cancelado.” (En negrilla por fuera de texto),

Se desprende del anterior recorrido normativo, que según la calidad del docente (Nacional, nacionalizado o territorial), el reconocimiento de las prestaciones sociales puede estar a cargo de la Nación a través del Ministerio de Educación y de la respectiva entidad territorial nominadora, No obstante, el pago de las prestaciones sociales, como premisa general está en cabeza del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, quien cuenta con la facultad de recobrar las sumas que resulten adeudar por concepto de prestaciones sociales no causadas o no exigibles, a las Cajas de Previsión Social, el Fondo Nacional del Ahorro o las entidades territoriales a que hayan estado vinculados los docentes según el caso, con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 91 de 1989.

De conformidad con lo anterior, a juicio de la Sala, en la medida que el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio tiene como objetivo el pago de las prestaciones sociales como regla general, se confirmará la providencia de

primera instancia, que decidió integrar el contradictorio con la Nación- Ministerio de Educación –Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, pues en todo caso, se debe entender que dentro del marco de sus competencias, los vinculados al proceso, ante una eventual condena, pueden entrar a reconocer y pagar las prestaciones sociales solicitadas, razón por la cual, considera la Sala, que la concurrencia del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio- siendo una cuenta sin personería jurídica, que en todo caso está representada por la Nación- Ministerio de Educación Nacional-, asegura que de manera armónica se cumplan con las facultades legales impuestas en la Ley 91 de 1989 y consecuentemente, con el cumplimiento célere de una eventual orden judicial que se dicte al respecto.

En mérito de lo anteriormente expuesto, el Tribunal Administrativo de Norte de Santander,

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR la providencia de fecha dieciséis (16) de julio de dos mil quince (2015), proferida por el Juez Sexto Administrativo Oral de Cúcuta, por las razones expuestas en la parte motiva de éste proveído.

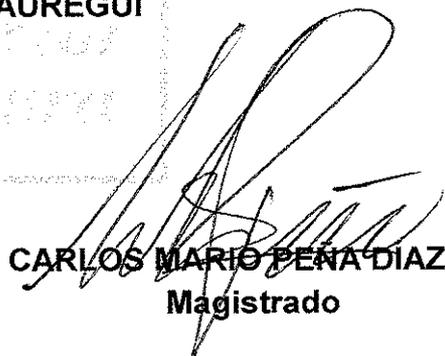
SEGUNDO: En firme esta providencia, **devuélvase** el expediente al Juzgado de origen, previa las anotaciones secretariales de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

(Discutido y aprobado en Sala de Decisión Oral N° 1 del 18 de febrero de 2016)


 EDGAR ENRIQUE BERNAL JÁUREGUI
 Magistrado.-


 MARIBEL MENDOZA JIMÉNEZ
 Magistrada


 CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ
 Magistrado



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE
 NORTE DE SANTANDER
 CONSTANCIA SECRETARIAL

Por anotación en ESTADO, notifico a las partes la providencia anterior, a las 8:00 a.m.

hoy 23 FEB 2016

Secretaría General



Handwritten notes or scribbles at the bottom of the page, including the word "LONDON" and some illegible characters.



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER
Magistrado Sustanciador **EDGAR ENRIQUE BERNAL JÁUREGUI**
San José de Cúcuta, Dieciocho (18) de febrero dos mil dieciséis (2016)

Ref. : Radicado : N° 54-001-33-33-001-2014-00446-01
Acción : Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Demandante : Gloria Yolanda Villamizar Torres
Demandado : Nación- Municipio de San José de Cúcuta

En atención al informe secretarial que antecede¹, procede la Sala a resolver el Recurso de Apelación interpuesto por la apoderada de la parte demandante en contra del auto proferido el 28 de octubre de 2015 por el Juzgado Primero Administrativo Oral en Descongestión de Cúcuta, a través del cual se rechazó la demanda de la referencia por haber operado la caducidad del presente medio de control.

1.- EL AUTO APELADO

Se trata del auto proferido por el Juzgado Primero Administrativo Oral en Descongestión del Circuito Judicial de Cúcuta, el día veintiocho (28) de octubre de 2015², por medio del cual se rechazó la demanda por haber operado la caducidad del presente medio de control.

Señaló el A quo en el auto recurrido que el artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, refiriéndose a la oportunidad para presentar la demanda, señala en el literal d) del numeral 2), cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho, la demanda deberá presentarse dentro del término de cuatro (04) 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.

Manifiesta el A-Quo que la prima de servicios y la bonificación por servicios prestados discutida con el presente medio de control constituyen asignación

¹ Fl 3 Cuaderno No. 2

² Ver folios 168 a 178 cno. 1

salarial y no prestacional, razón por la cual no puede acudirse a la jurisdicción en cualquier tiempo, sino dentro de los cuatro meses siguientes a su notificación, la cual se produjo el 17 de julio de 2013, teniéndose hasta el 18 de noviembre de 2013 para presentar la demanda, suspendiéndose dicho término el día 05 de noviembre de 2013, fecha en la cual se presentó la solicitud de conciliación, la cual fue declarada fallida el día 30 de enero de 2014, venciéndose el término para presentar la demanda el 12 de febrero de 2014, y como quiera que la misma sólo fue presentada hasta el día 27 de febrero de 2014, operó el fenómeno de la caducidad razón por la cual resolvió rechazar la demanda conforme a lo previsto en el artículo 169 de la Ley 1437 de 2011.

2.- EL RECURSO DE APELACIÓN

Sostiene la apoderada de la parte actora, que no corresponde a la realidad los argumentos expuestos por el A-quo, en cuanto rechaza de plano la acción por caducidad, ya que se trata de prestaciones periódicas que merecen un tratamiento excepcional, como lo ha determinado el Consejo de Estado, Sección Segunda – Subsección “A”, Consejero ponente Gustavo Eduardo Gómez Aranguren - diez (10) de noviembre de dos mil diez (2010).- Radicación No. 25000 2325 000 2006 02826 01(2273-07), en donde respecto a una prima como prestación laboral, contempló:

"En efecto, tratándose la prima técnica por evaluación de desempeño de una prestación periódica, la nulidad tanto de los actos que reconocen como de los que niegan tal derecho pueden ser demandada en cualquier tiempo sin perjuicio en cada caso de la prescripción de los pagos causados y no reclamados oportunamente. Dicha posición responde a la reinterpretación del artículo en mención, efectuada dentro de la sentencia del 2 de octubre de 2008 por la Sección Segunda-Subsección A de ésta Corporación y acogida en diversos pronunciamientos a partir de la fecha, en donde se concluyó que la excepción a la regla de caducidad que durante años se aplicaba únicamente a aquellos actos que reconocían en sentido estricto una prestación periódica, debía aplicarse indiscutiblemente también a los actos que las negaban, desplazando la interpretación literal que hasta ahora se había impreso a dicha regla procedimental y remplazándola por una más razonable y armónica en función de la materialización del derecho sustancial y en armonía con las normas constitucionales que amparan los derechos laborales."

En concordancia con lo expuesto, trae a colación pronunciamiento del Tribunal Administrativo del Quindío en providencia del 14 de diciembre de 2011, Magistrada Ponente María Luisa Echeverri Gómez, Rad.:388 de 2011, en la cual se indica que la bonificación por servicios prestados, prima de servicios, reajuste de vacaciones, reajuste de prima de vacaciones y reajuste de prima de navidad, son prestaciones laborales a favor del convocante y éstas tienen el carácter de prestaciones periódicas, es decir, emolumentos que habitualmente percibe el beneficiario o que las recibe con carácter periódico y por tanto, no pueden encontrarse sometidas al término señalado en la ley para acudir vía jurisdiccional para su reclamo.

Indica que de conformidad con la jurisprudencia nacional la prima de servicios es una prestación periódica y por ende la demanda se puede presentar en cualquier momento como lo preceptúa el art. 164, numeral 1, literal C del CPACA.

Precisa que para definir el carácter periódico de una prestación entendida en sentido amplio, la Alta Corte estableció una sub regla, consistente en entender como periódicas todas aquellas prestaciones (salariales y sociales) que “periódicamente se sufragan al beneficiario, siempre y cuando la periodicidad en la retribución se encuentre vigente”³, de tal forma que no ha sido una posición aislada del alto tribunal, sino que el docente lo que tiene que demostrar es que aún está laborando con la entidad demandada, como quedó probado desde el momento de la presentación de la demanda, lo que verifica la periodicidad con que se está recibiendo el emolumento.

A efectos de dar claridad sobre la prima de servicios como prestación periódica, transcribe apartes de la sentencia proferida por el Consejo de Estado, Sección Segunda Subsección A, dentro del radicado interno (1174-12) M.P Luis Rafael Vergara Quintero, el 13 de febrero de 2014, de la cual deduce que para saber si es una prestación periódica o no, hay que tener en cuenta la relación laboral que existe con la entidad demandada ya que si el docente renuncia al servicio oficial pierde su periodicidad en el tiempo y por ende el carácter de periódico y es allí en donde entraría entonces a operar el fenómeno de la caducidad.

³ Consejo de Estado, Sección Segunda Subsección A sentencia del 08 de mayo de 2008. M.P Gustavo Eduardo Gómez Aranguren Rad.:(0932-07)

Solicita al despacho se tenga en cuenta que el acto demandado no fue notificado en debida forma ya que llegó de manera informal a la oficina de abogado, sin cumplir con lo establecido en el artículo 67 y demás normas del CPACA, razón por la cual el acto administrativo demandado no ha quedado en firme.

Refiere que es cierto que el Tribunal Administrativo de Norte de Santander ha establecido en algún evento⁴ que no se deben considerar prestaciones periódicas aquellos emolumentos que nunca han sido asignados y respecto de los cuales nunca se ha recibido pago alguno por este concepto, procediendo solo en aquellos eventos en que el beneficiario o su sucesor hubiese sido favorecido con el reconocimiento de alguna prestación periódica y la misma se hubiese perdido en algún momento, circunstancia que considera debe reevaluarse por considerar que estaría cercenando la intención de la norma.

Agrega que la interpretación restrictiva del a quo, deriva necesariamente en considerar que la prima de servicios si bien es cierto no resulta indefinida en el tiempo, pues se causa hasta el momento de la renuncia del docente al servicio oficial, durante el tiempo que dura la relación laboral resulta evidente su periodicidad en el tiempo y por lo tanto la excepción a la regla de la caducidad de la acción para convertirla en la posibilidad de demandar en cualquier tiempo.

3.- CONSIDERACIONES

3.1.- Asunto a resolver

Debe la Sala establecer si en el presente caso, ha operado el fenómeno de la caducidad en el medio de control de la referencia o si por el contrario, se debe admitir el mismo.

3.2 LA CADUCIDAD EN EL MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO.

La caducidad es una figura propia del Derecho Procesal, establecida para sancionar la pasividad de aquellos asociados que creyendo haber sido vulnerados

⁴ Expediente 2015-00100-01

en sus bienes y derechos no acuden ante los Estrados Judiciales para la protección y defensa de los valores jurídicos ultrajados.

El fenómeno de la caducidad encuentra su fundamento en el Principio de la Seguridad Jurídica, toda vez que por el simple hecho de convivir en sociedad, se hace necesario que los asociados entre sí, y entre éstos y el Estado, exista certeza, seguridad de las situaciones que se derivan de ese interactuar.

El Derecho Procesal Administrativo no ha sido ajeno a la adopción del fenómeno de la caducidad, y es por ello que el legislador estableció, para cada uno de los Medios de Control existentes, un término de vigencia de la acción o término de caducidad.

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en cuanto al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho dispone:

Artículo 138. Nulidad y restablecimiento del derecho. Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La nulidad procederá por las mismas causales establecidas en el inciso segundo del artículo anterior.

Igualmente podrá pretenderse la nulidad del acto administrativo general y pedirse el restablecimiento del derecho directamente violado por este al particular demandante o la reparación del daño causado a dicho particular por el mismo, siempre y cuando la demanda se presente en tiempo, esto es, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su publicación. Si existe un acto intermedio, de ejecución o cumplimiento del acto general, el término anterior se contará a partir de la notificación de aquel.

(...)

Artículo 164. Oportunidad para presentar la demanda. La demanda deberá ser presentada:

(...)

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.

Por tanto, la ley establece un término para el ejercicio de las acciones contencioso administrativas, de manera que al no iniciarse dentro del mismo, se produce la caducidad.

La caducidad representa el límite dentro del cual el ciudadano debe reclamar del Estado determinado derecho; por ende, la actitud negligente de quien estuvo legitimado en la causa no puede ser objeto de protección, pues es un hecho cierto que quien, dentro de las oportunidades procesales fijadas por la ley ejerce sus derechos, no se verá expuesto a perderlos por la ocurrencia del fenómeno de la caducidad.

3.3 SOBRE LA PRIMA DE SERVICIOS

La Prima de Servicios es una prestación económica que fue consagrada en el Decreto 1045 de 1978 como factor salarial para la liquidación de algunas prestaciones sociales, tales como las vacaciones, cesantías, prima de vacaciones, entre otras.

Por su parte el Decreto 1042 de 1978 consagró la prima de servicios, así:

ARTICULO 58. LA PRIMA DE SERVICIO. Los funcionarios a quienes se aplica el presente Decreto tendrán derecho a una prima de servicio anual equivalente a quince días de remuneración que se pagará en los primeros quince días del mes de julio de cada año. Esta prima no regirá para los funcionarios que con anterioridad tengan asignada esta contraprestación cualquiera que sea su nombre.

El Consejo de Estado sentencia del quince (15) de septiembre de dos mil once (2011)⁵ hizo claridad respecto de la interpretación que debe darse a la luz de la norma al concepto de prestación periódica, providencia en la que preceptuó:

“Como se observa, la norma transcrita consagra una excepción a la caducidad de la acción cuando se trata de actos administrativos que reconocen prestaciones periódicas, sin embargo, la naturaleza jurídica de las homologaciones y nivelaciones salariales impide la aplicación de este beneficio por cuanto, no se consideran como prestaciones periódicas. Al respecto, esta Corporación⁶ ha señalado:

Si la interpretación sobre lo que debe entenderse por prestación periódica fuera el significado lingüístico de las palabras, sería elemental que el actor tendría razón.

No obstante, tal método, cuando la ley se encarga de poner ejemplos sobre los cuales son las prestaciones periódicas, no es eficaz y debe atenderse a la orientación que brinda aquella. En efecto, el artículo 131,6 letra b) del CCA, se refiere a las pensiones de jubilación y de invalidez como prestaciones

⁵ Consejo de Estado, sentencia del quince 815) de septiembre de dos mil once (2011), Consejero Ponente: Alfonso Vargas Rincón. Expediente Número: 230012331000201100026011

⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda – Subsección Segunda – Subsección “A”, sentencia de 5 de septiembre de 2002, No. interno: 5018-2001.

periódicas, referencia que debe observarse para los efectos del inciso 3° del artículo 136 ibídem, pues la norma en últimas lo que da a entender es que tratándose de derechos que existen durante la vida del titular y después respecto de los beneficiarios llamados a sustituirse también en forma vitalicia (cónyuge, compañera o hijo inválidos), es lógico, justificable y razonable que en cualquier tiempo puedan discutirse tales prestaciones, para diferenciarlas de los demás derechos laborales que no son vitalicios y por consiguiente la definición de las controversias sobre los mismos, debe hacerse en los términos de la caducidad establecida para ellos, vale decir, a meses.

Si tal no fuera el alcance de la norma, resultaría que como en el derecho laboral casi todos los derechos se causan por un determinado tiempo, habría que concluir en esa materia la indefinición de los conflictos sería la constante, porque no operaría la caducidad en las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho y tal interpretación sería absurda, a juicio de la Sala.

En consecuencia, observa la Sala que en el presente asunto no se debate una prestación periódica que pueda ser demandada mediante acción de nulidad y restablecimiento del derecho en cualquier tiempo, sino una homologación y las consecuencias salariales que de ella se deriven, acto que debió ser impugnado ante la Jurisdicción Contenciosa dentro de los 4 meses, contados desde el día siguiente al de su notificación.”

Igualmente se tiene que el H. Consejo de Estado, ha realizado ciertas precisiones en cuanto al carácter de periódica de algunas prestaciones sociales, señalando en el caso de las cesantías lo siguiente:

“Tanto la doctrina como la jurisprudencia han precisado que la cesantía, es una prestación social que no es periódica, sino que se causa por periodos determinados, lo que implica que el derecho a percibirla se agote al concluir el ciclo que la origina y que obliga a la administración a reconocerla y pagarla, emitiendo para ello un acto administrativo cuya legalidad puede controvertirse, previo agotamiento de la vía gubernativa, si a ello hubiere lugar, dentro de los cuatro meses siguientes a su notificación, so pena de que se produzca la caducidad de la acción al tenor de lo dispuesto en el artículo 134 del C. C. A.”⁷

De la jurisprudencia anteriormente citada se infiere que no todo derecho laboral constituye una prestación periódica, en tanto, muchos de ellos se generan por tiempo determinado; así mismo, debe tomarse en consideración la diferencia que existe entre las prestaciones periódicas y aquellas que se causan por tiempo determinado.

Como se anotó, en párrafos precedentes, la prima de servicios es una remuneración anual equivalente a quince (15) días de salario, pagadera los primeros días del mes de julio, por lo tanto, a diferencia de la pensión esta

⁷ Consejo de Estado, Sentencia del veintisiete (27) de marzo de dos mil ocho (2008), Consejero Ponente: Bertha Lucia Ramírez de Páez, Radicación Número: 15001-23-31-000-1999-00914-01 (05026-05)

prestación se causa por un año laborado y por esa misma razón se paga de manera proporcional cuando el tiempo trabajado no corresponde a dicho término, por lo que respecto de este reconocimiento no puede hablarse de habitualidad y por ello no puede asignársele el carácter de periódica.

Adicionalmente el Consejo de Estado, en sentencia del veinticuatro (24) de mayo de dos mil siete (2007), manifestó que el mero hecho de que la prestación sea periódica no implica que pueda demandarse en cualquier tiempo:

“La posibilidad de demandar en cualquier tiempo, apunta a los actos que tienen el carácter de prestación periódica, es decir, aquellos actos que reconocen emolumentos que habitualmente percibe el beneficiario. En ese sentido, los actos que reconocen prestaciones periódicas, comprende no sólo decisiones que reconocen prestaciones sociales, sino también envuelve los actos que reconocen prestaciones salariales que periódicamente se sufragan al beneficiario, siempre y cuando la periodicidad en la retribución se encuentre vigente. La prima técnica se otorga a título de reconocimiento económico a los funcionarios altamente calificados o por evaluación del desempeño, en determinado porcentaje de la asignación básica mensual. Una vez asignada, se convierte en remuneración periódica del beneficiario. A lo anterior se agrega que la periodicidad de la prima técnica, depende de que una vez sea asignada, el beneficiario se encuentre percibiéndola, en caso contrario dejará de ser periódica.”⁸

La posibilidad de demandar en cualquier tiempo, apunta a los actos que tienen el carácter de “prestación periódica”, es decir, aquellos actos que reconocen emolumentos que habitualmente percibe el beneficiario.”.

En ese sentido los actos que reconocen prestaciones periódicas, comprende no sólo decisiones que reconocen prestaciones sociales, sino que también envuelve los actos que reconocen prestaciones salariales que periódicamente se sufragan al beneficiario, siempre y cuando la periodicidad en la retribución se encuentre vigente.”⁹

De conformidad con lo citado, se tiene que para demandar en cualquier tiempo inclusive una prestación periódica se requiere que la habitualidad de la misma se encuentra vigente, ahora bien, en el caso de la accionante, con lo manifestado en el hecho segundo y tercero de la demanda –fl.4 cuaderno de primera instancia-, se evidencia que la prestación reclamada, además de que no es periódica, nunca ha sido pagada a los solicitantes, por lo tanto, no puede hablarse de periodicidad dado que la prima de servicios nunca ha sido devengada y por ende no cuenta con los elementos requeridos para que sea catalogada como una prestación periódica.

⁸ Consejo de Estado, sentencia del veinticuatro (24) de mayo de dos mil siete (2007), Consejero Ponente: Alejandro Ordoñez Maldonado.- Radicación Número: 25000-23-25-000.1999-05916-01 (4926-05).

⁹ Consejo de Estado, sentencia del ocho (8) de mayo de dos mil ocho (2008). Consejero Ponente: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren. Radicación número: 08001-23-31-000-2005-02003-01 (0932-07)

Así las cosas, teniendo en cuenta que la prima de servicios no es una prestación periódica, para que la demanda interpuesta en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho mediante la cual se pretenda controvertir el acto administrativo que denegó la misma, se entienda presentada en tiempo deberá ser instaurada en el término de cuatro (4) meses, consagrado en el artículo 164 numeral 2° literal d) del CPACA.

3.4.- Análisis del caso concreto

En lo que respecta al caso sub examine, como bien se señaló párrafos arriba, la prima de servicios no tiene la connotación de ser una prestación periódica que pueda ser demandada en cualquier tiempo, por lo cual es pertinente hacer el análisis de caducidad en el presente caso.

El término de caducidad, por ser un medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho es de cuatro (4) meses, término que empezó a contabilizarse a partir del día siguiente de la notificación del Oficio N°504 del 15 de julio de 2013, comunicado el 17 de julio de 2013 suscrito por la Secretaría de Educación Municipal, por medio del cual se negó el reconocimiento y pago de la prima de servicio, prima de antigüedad, bonificación por servicios prestados y bonificación por recreación, como se desprende a folio 32 del cuaderno principal de primera instancia, por lo cual en principio la caducidad operaría desde el día 17 de julio de 2013 y hasta el 18 de noviembre de 2013, el cual fue suspendido con la solicitud de conciliación presentada el día 05 de noviembre de 2013, la cual se declaró fallida el 30 de enero de 2014, contando el demandante con (12) días, es decir hasta el 12 de febrero de 2014, para presentar la demanda, debido a que el término de caducidad se reanudó a partir del día siguiente al que se declaró fallida la conciliación, es decir el 31 de enero de 2014; sin embargo, esta fecha no tiene mayor repercusión, debido a que la demanda fue presentada el día 27 de febrero de 2014, transcurridos (4) meses y (15) días como obra a (fol. 40 c. principal No. 1), día en el que ya había operado la caducidad.

Finalmente en cuanto al argumento inherente a que el acto administrativo demandado no fue notificado en debida forma, ya que llegó de manera informal a la

oficina de abogado sin seguir los preceptos consagrados en el art. 67 y demás normas concordantes del CPACA, aduciendo que el acto administrativo no ha quedado en firme, para la Sala este argumento no tiene vocación de prosperidad, pues si bien el artículo 67 del CPACA contempla la notificación personal para dar a conocer las decisiones que pongan término a una actuación administrativa, no es menos cierto que el mismo artículo contempla que la misma puede darse por medio electrónico siempre y cuando el interesado acepte ser notificado de esta manera; así como también en estrados. De otra parte, el artículo 72 de la misma normatividad indica que sin el lleno de los requisitos previstos por la norma 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.

En el sub lite, es evidente que la parte actora es conocedora del acto administrativo cuya nulidad pretende, tan así que agotó la conciliación extrajudicial a objeto de evitar el litigio y ante la declaración de fallida de la misma, acudió por el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho ante ésta jurisdicción.

Finalmente por cuanto conforme lo establece el artículo 164 literal 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. Y como quiera que en el presente caso, la parte accionante fue **comunicada** de la decisión por intermedio de su apoderado judicial a la dirección de notificaciones por ella indicada, tal y como se hace constar a folio 158, para la Sala no hay lugar a predicar una indebida notificación.

Por lo anteriormente expuesto, el Tribunal Administrativo de Norte de Santander,

RESUELVE:

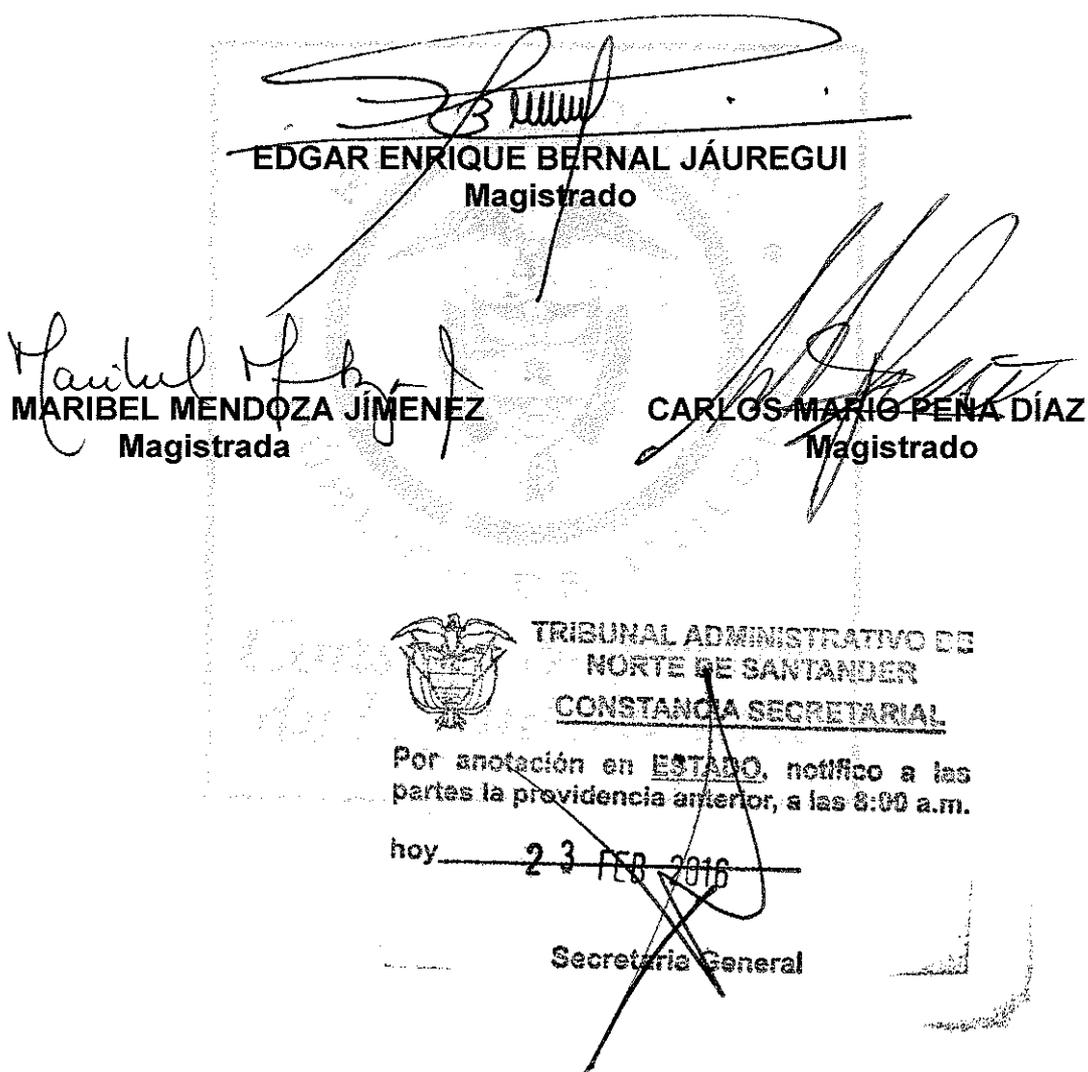
PRIMERO: CONFIRMAR el auto proferido el veintiocho (28) de octubre de 2015, por el Juzgado Primero Administrativo Oral en Descongestión del Circuito Judicial de Cúcuta, a través del cual se **Rechazó** la demanda de la referencia por haber

operado la caducidad del presente medio de control, por las razones expuestas en la parte motiva.

SEGUNDO: En firme esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Juzgado de origen, previa las anotaciones secretariales de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

(Esta providencia fue aprobada y discutida en Sala de Decisión N° 1 del 18 de Febrero de 2016)







TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER
Magistrado Sustanciador **EDGAR ENRIQUE BERNAL JÁUREGUI**
San José de Cúcuta, Dieciocho (18) de febrero dos mil dieciséis (2016)

Ref. : Radicado : N° 54-001-33-33-001-2014-00449-01
Acción : Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Demandante : Arturo Solano Santiago
Demandado : Nación- Municipio de San José de Cúcuta

En atención al informe secretarial que antecede¹, procede la Sala a resolver el Recurso de Apelación interpuesto por la apoderada de la parte demandante en contra del auto proferido el 28 de octubre de 2015 por el Juzgado Primero Administrativo Oral en Descongestión de Cúcuta, a través del cual se rechazó la demanda de la referencia por haber operado la caducidad del presente medio de control.

1.- EL AUTO APELADO

Se trata del auto proferido por el Juzgado Primero Administrativo Oral en Descongestión del Circuito Judicial de Cúcuta, el día veintiocho (28) de octubre de 2015², por medio del cual se rechazó la demanda por haber operado la caducidad del presente medio de control.

Señaló el A quo en el auto recurrido que el artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, refiriéndose a la oportunidad para presentar la demanda, señala en el literal d) del numeral 2), cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho, la demanda deberá presentarse dentro del término de cuatro (04) 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.

Manifiesta el A-Quo que la prima de servicios y la bonificación por servicios prestados discutida con el presente medio de control constituyen asignación

¹ FI 3 Cuaderno No. 2

² Ver folios 170 a 180 cno. 1

salarial y no prestacional, razón por la cual no puede acudirse a la jurisdicción en cualquier tiempo, sino dentro de los cuatro meses siguientes a su notificación, la cual se produjo el 17 de julio de 2013, teniéndose hasta el 18 de noviembre de 2013 para presentar la demanda, suspendiéndose dicho término el día 05 de noviembre de 2013, fecha en la cual se presentó la solicitud de conciliación, la cual fue declarada fallida el día 30 de enero de 2014, venciéndose el término para presentar la demanda el 12 de febrero de 2014, y como quiera que la misma sólo fue presentada hasta el día 27 de febrero de 2014, operó el fenómeno de la caducidad razón por la cual resolvió rechazar la demanda conforme a lo previsto en el artículo 169 de la Ley 1437 de 2011.

2.- EL RECURSO DE APELACIÓN

Sostiene la apoderada de la parte actora, que no corresponde a la realidad los argumentos expuestos por el A-quo, en cuanto rechaza de plano la acción por caducidad, ya que se trata de prestaciones periódicas que merecen un tratamiento excepcional, como lo ha determinado el Consejo de Estado, Sección Segunda – Subsección “A”, Consejero ponente Gustavo Eduardo Gómez Aranguren - diez (10) de noviembre de dos mil diez (2010).- Radicación No. 25000 2325 000 2006 02826 01(2273-07), en donde respecto a una prima como prestación laboral, contempló:

"En efecto, tratándose la prima técnica por evaluación de desempeño de una prestación periódica, la nulidad tanto de los actos que reconocen como de los que niegan tal derecho pueden ser demandada en cualquier tiempo sin perjuicio en cada caso de la prescripción de los pagos causados y no reclamados oportunamente. Dicha posición responde a la reinterpretación del artículo en mención, efectuada dentro de la sentencia del 2 de octubre de 2008 por la Sección Segunda-Subsección A de ésta Corporación y acogida en diversos pronunciamientos a partir de la fecha, en donde se concluyó que la excepción a la regla de caducidad que durante años se aplicaba únicamente a aquellos actos que reconocían en sentido estricto una prestación periódica, debía aplicarse indiscutiblemente también a los actos que las negaban, desplazando la interpretación literal que hasta ahora se había impreso a dicha regla procedimental y remplazándola por una más razonable y armónica en función de la materialización del derecho sustancial y en armonía con las normas constitucionales que amparan los derechos laborales."

En concordancia con lo expuesto, trae a colación pronunciamiento del Tribunal Administrativo del Quindío en providencia del 14 de diciembre de 2011, Magistrada Ponente María Luisa Echeverri Gómez, Rad.:388 de 2011, en la cual se indica que la bonificación por servicios prestados, prima de servicios, reajuste de vacaciones, reajuste de prima de vacaciones y reajuste de prima de navidad, son prestaciones laborales a favor del convocante y éstas tienen el carácter de prestaciones periódicas, es decir, emolumentos que habitualmente percibe el beneficiario o que las recibe con carácter periódico y por tanto, no pueden encontrarse sometidas al término señalado en la ley para acudir vía jurisdiccional para su reclamo.

Indica que de conformidad con la jurisprudencia nacional la prima de servicios es una prestación periódica y por ende la demanda se puede presentar en cualquier momento como lo preceptúa el art. 164, numeral 1, literal C del CPACA.

Precisa que para definir el carácter periódico de una prestación entendida en sentido amplio, la Alta Corte estableció una sub regla, consistente en entender como periódicas todas aquellas prestaciones (salariales y sociales) que “periódicamente se sufragan al beneficiario, siempre y cuando la periodicidad en la retribución se encuentre vigente”³, de tal forma que no ha sido una posición aislada del alto tribunal, sino que el docente lo que tiene que demostrar es que aún está laborando con la entidad demandada, como quedó probado desde el momento de la presentación de la demanda, lo que verifica la periodicidad con que se está recibiendo el emolumento.

A efectos de dar claridad sobre la prima de servicios como prestación periódica, transcribe apartes de la sentencia proferida por el Consejo de Estado, Sección Segunda Subsección A, dentro del radicado interno (1174-12) M.P Luis Rafael Vergara Quintero, el 13 de febrero de 2014, de la cual deduce que para saber si es una prestación periódica o no, hay que tener en cuenta la relación laboral que existe con la entidad demandada ya que si el docente renuncia al servicio oficial pierde su periodicidad en el tiempo y por ende el carácter de periódico y es allí en donde entraría entonces a operar el fenómeno de la caducidad.

³ Consejo de Estado, Sección Segunda Subsección A sentencia del 08 de mayo de 2008. M.P Gustavo Eduardo Gómez Aranguren Rad.:(0932-07)

Solicita al despacho se tenga en cuenta que el acto demandado no fue notificado en debida forma ya que llegó de manera informal a la oficina de abogado, sin cumplir con lo establecido en el artículo 67 y demás normas del CPACA, razón por la cual el acto administrativo demandado no ha quedado en firme.

Refiere que es cierto que el Tribunal Administrativo de Norte de Santander ha establecido en algún evento⁴ que no se deben considerar prestaciones periódicas aquellos emolumentos que nunca han sido asignados y respecto de los cuales nunca se ha recibido pago alguno por este concepto, procediendo solo en aquellos eventos en que el beneficiario o su sucesor hubiese sido favorecido con el reconocimiento de alguna prestación periódica y la misma se hubiese perdido en algún momento, circunstancia que considera debe reevaluarse por considerar que estaría cercenando la intención de la norma.

Agrega que la interpretación restrictiva del a quo, deriva necesariamente en considerar que la prima de servicios si bien es cierto no resulta indefinida en el tiempo, pues se causa hasta el momento de la renuncia del docente al servicio oficial, durante el tiempo que dura la relación laboral resulta evidente su periodicidad en el tiempo y por lo tanto la excepción a la regla de la caducidad de la acción para convertirla en la posibilidad de demandar en cualquier tiempo.

3.- CONSIDERACIONES

3.1.- Asunto a resolver

Debe la Sala establecer si en el presente caso, ha operado el fenómeno de la caducidad en el medio de control de la referencia o si por el contrario, se debe admitir el mismo.

3.2 LA CADUCIDAD EN EL MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO.

La caducidad es una figura propia del Derecho Procesal, establecida para sancionar la pasividad de aquellos asociados que creyendo haber sido vulnerados

⁴ Expediente 2015-00100-01

en sus bienes y derechos no acuden ante los Estrados Judiciales para la protección y defensa de los valores jurídicos ultrajados.

El fenómeno de la caducidad encuentra su fundamento en el Principio de la Seguridad Jurídica, toda vez que por el simple hecho de convivir en sociedad, se hace necesario que los asociados entre sí, y entre éstos y el Estado, exista certeza, seguridad de las situaciones que se derivan de ese interactuar.

El Derecho Procesal Administrativo no ha sido ajeno a la adopción del fenómeno de la caducidad, y es por ello que el legislador estableció, para cada uno de los Medios de Control existentes, un término de vigencia de la acción o término de caducidad.

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en cuanto al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho dispone:

Artículo 138. Nulidad y restablecimiento del derecho. Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La nulidad procederá por las mismas causales establecidas en el inciso segundo del artículo anterior.

Igualmente podrá pretenderse la nulidad del acto administrativo general y pedirse el restablecimiento del derecho directamente violado por este al particular demandante o la reparación del daño causado a dicho particular por el mismo, siempre y cuando la demanda se presente en tiempo, esto es, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su publicación. Si existe un acto intermedio, de ejecución o cumplimiento del acto general, el término anterior se contará a partir de la notificación de aquel.

(...)

Artículo 164. Oportunidad para presentar la demanda. La demanda deberá ser presentada:

(...)

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.

Por tanto, la ley establece un término para el ejercicio de las acciones contencioso administrativas, de manera que al no iniciarse dentro del mismo, se produce la caducidad.

La caducidad representa el límite dentro del cual el ciudadano debe reclamar del Estado determinado derecho; por ende, la actitud negligente de quien estuvo legitimado en la causa no puede ser objeto de protección, pues es un hecho cierto que quien, dentro de las oportunidades procesales fijadas por la ley ejerce sus derechos, no se verá expuesto a perderlos por la ocurrencia del fenómeno de la caducidad.

3.3 SOBRE LA PRIMA DE SERVICIOS

La Prima de Servicios es una prestación económica que fue consagrada en el Decreto 1045 de 1978 como factor salarial para la liquidación de algunas prestaciones sociales, tales como las vacaciones, cesantías, prima de vacaciones, entre otras.

Por su parte el Decreto 1042 de 1978 consagró la prima de servicios, así:

ARTICULO 58. LA PRIMA DE SERVICIO. Los funcionarios a quienes se aplica el presente Decreto tendrán derecho a una prima de servicio anual equivalente a quince días de remuneración que se pagará en los primeros quince días del mes de julio de cada año. Esta prima no regirá para los funcionarios que con anterioridad tengan asignada esta contraprestación cualquiera que sea su nombre.

El Consejo de Estado sentencia del quince (15) de septiembre de dos mil once (2011)⁵ hizo claridad respecto de la interpretación que debe darse a la luz de la norma al concepto de prestación periódica, providencia en la que preceptuó:

“Como se observa, la norma transcrita consagra una excepción a la caducidad de la acción cuando se trata de actos administrativos que reconocen prestaciones periódicas, sin embargo, la naturaleza jurídica de las homologaciones y nivelaciones salariales impide la aplicación de este beneficio por cuanto, no se consideran como prestaciones periódicas. Al respecto, esta Corporación⁶ ha señalado:

Si la interpretación sobre lo que debe entenderse por prestación periódica fuera el significado lingüístico de las palabras, sería elemental que el actor tendría razón.

No obstante, tal método, cuando la ley se encarga de poner ejemplos sobre los cuales son las prestaciones periódicas, no es eficaz y debe atenderse a la orientación que brinda aquella. En efecto, el artículo 131,6 letra b) del CCA, se refiere a las pensiones de jubilación y de invalidez como prestaciones

⁵ Consejo de Estado, sentencia del quince 815) de septiembre de dos mil once (2011), Consejero Ponente: Alfonso Vargas Rincón. Expediente Número: 230012331000201100026011

⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda – Subsección Segunda – Subsección “A”, sentencia de 5 de septiembre de 2002, No. interno: 5018-2001.

periódicas, referencia que debe observarse para los efectos del inciso 3º del artículo 136 *ibídem*, pues la norma en últimas lo que da a entender es que tratándose de derechos que existen durante la vida del titular y después respecto de los beneficiarios llamados a sustituirse también en forma vitalicia (cónyuge, compañera o hijo inválidos), es lógico, justificable y razonable que en cualquier tiempo puedan discutirse tales prestaciones, para diferenciarlas de los demás derechos laborales que no son vitalicios y por consiguiente la definición de las controversias sobre los mismos, debe hacerse en los términos de la caducidad establecida para ellos, vale decir, a meses.

Si tal no fuera el alcance de la norma, resultaría que como en el derecho laboral casi todos los derechos se causan por un determinado tiempo, habría que concluir en esa materia la indefinición de los conflictos sería la constante, porque no operaría la caducidad en las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho y tal interpretación sería absurda, a juicio de la Sala.

En consecuencia, observa la Sala que en el presente asunto no se debate una prestación periódica que pueda ser demandada mediante acción de nulidad y restablecimiento del derecho en cualquier tiempo, sino una homologación y las consecuencias salariales que de ella se deriven, acto que debió ser impugnado ante la Jurisdicción Contenciosa dentro de los 4 meses, contados desde el día siguiente al de su notificación.”

Igualmente se tiene que el H. Consejo de Estado, ha realizado ciertas precisiones en cuanto al carácter de periódica de algunas prestaciones sociales, señalando en el caso de las cesantías lo siguiente:

“Tanto la doctrina como la jurisprudencia han precisado que la cesantía, es una prestación social que no es periódica, sino que se causa por períodos determinados, lo que implica que el derecho a percibirla se agote al concluir el ciclo que la origina y que obliga a la administración a reconocerla y pagarla, emitiendo para ello un acto administrativo cuya legalidad puede controvertirse, previo agotamiento de la vía gubernativa, si a ello hubiere lugar, dentro de los cuatro meses siguientes a su notificación, so pena de que se produzca la caducidad de la acción al tenor de lo dispuesto en el artículo 134 del C. C. A.”⁷

De la jurisprudencia anteriormente citada se infiere que no todo derecho laboral constituye una prestación periódica, en tanto, muchos de ellos se generan por tiempo determinado; así mismo, debe tomarse en consideración la diferencia que existe entre las prestaciones periódicas y aquellas que se causan por tiempo determinado.

Como se anotó, en párrafos precedentes, la prima de servicios es una remuneración anual equivalente a quince (15) días de salario, pagadera los primeros días del mes de julio, por lo tanto, a diferencia de la pensión esta

⁷ Consejo de Estado, Sentencia del veintisiete (27) de marzo de dos mil ocho (2008), Consejero Ponente: Bertha Lucía Ramírez de Páez, Radicación Número: 15001-23-31-000-1999-00914-01 (05026-05)

prestación se causa por un año laborado y por esa misma razón se paga de manera proporcional cuando el tiempo trabajado no corresponde a dicho término, por lo que respecto de este reconocimiento no puede hablarse de habitualidad y por ello no puede asignársele el carácter de periódica.

Adicionalmente el Consejo de Estado, en sentencia del veinticuatro (24) de mayo de dos mil siete (2007), manifestó que el mero hecho de que la prestación sea periódica no implica que pueda demandarse en cualquier tiempo:

“La posibilidad de demandar en cualquier tiempo, apunta a los actos que tienen el carácter de prestación periódica, es decir, aquellos actos que reconocen emolumentos que habitualmente percibe el beneficiario. En ese sentido, los actos que reconocen prestaciones periódicas, comprende no sólo decisiones que reconocen prestaciones sociales, sino también envuelve los actos que reconocen prestaciones salariales que periódicamente se sufragan al beneficiario, siempre y cuando la periodicidad en la retribución se encuentre vigente. La prima técnica se otorga a título de reconocimiento económico a los funcionarios altamente calificados o por evaluación del desempeño, en determinado porcentaje de la asignación básica mensual. Una vez asignada, se convierte en remuneración periódica del beneficiario. A lo anterior se agrega que la periodicidad de la prima técnica, depende de que una vez sea asignada, el beneficiario se encuentre percibiéndola, en caso contrario dejará de ser periódica.”⁸

La posibilidad de demandar en cualquier tiempo, apunta a los actos que tienen el carácter de “prestación periódica”, es decir, aquellos actos que reconocen emolumentos que habitualmente percibe el beneficiario.”.

En ese sentido los actos que reconocen prestaciones periódicas, comprende no sólo decisiones que reconocen prestaciones sociales, sino que también envuelve los actos que reconocen prestaciones salariales que periódicamente se sufragan al beneficiario, siempre y cuando la periodicidad en la retribución se encuentre vigente.”⁹

De conformidad con lo citado, se tiene que para demandar en cualquier tiempo inclusive una prestación periódica se requiere que la habitualidad de la misma se encuentra vigente, ahora bien, en el caso de la accionante, con lo manifestado en el hecho segundo y tercero de la demanda –fl.4 cuaderno de primera instancia-, se evidencia que la prestación reclamada, además de que no es periódica, nunca ha sido pagada a los solicitantes, por lo tanto, no puede hablarse de periodicidad dado que la prima de servicios nunca ha sido devengada y por ende no cuenta con los elementos requeridos para que sea catalogada como una prestación periódica.

⁸ Consejo de Estado, sentencia del veinticuatro (24) de mayo de dos mil siete (2007), Consejero Ponente: Alejandro Ordoñez Maldonado.- Radicación Número: 25000-23-25-000.1999-05916-01 (4926-05).

⁹ Consejo de Estado, sentencia del ocho (8) de mayo de dos mil ocho (2008). Consejero Ponente: Gustavo Eduardo Gómez Arangurem. Radicación número: 08001-23-31-000-2005-02003-01 (0932-07)

Así las cosas, teniendo en cuenta que la prima de servicios no es una prestación periódica, para que la demanda interpuesta en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho mediante la cual se pretenda controvertir el acto administrativo que denegó la misma, se entienda presentada en tiempo deberá ser instaurada en el término de cuatro (4) meses, consagrado en el artículo 164 numeral 2° literal d) del CPACA.

3.4.- Análisis del caso concreto

En lo que respecta al caso sub examine, como bien se señaló párrafos arriba, la prima de servicios no tiene la connotación de ser una prestación periódica que pueda ser demandada en cualquier tiempo, por lo cual es pertinente hacer el análisis de caducidad en el presente caso.

El término de caducidad, por ser un medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho es de cuatro (4) meses, término que empezó a contabilizarse a partir del día siguiente de la notificación del Oficio N°504 del 15 de julio de 2013, comunicado el 17 de julio de 2013 suscrito por la Secretaría de Educación Municipal, por medio del cual se negó el reconocimiento y pago de la prima de servicio, prima de antigüedad, bonificación por servicios prestados y bonificación por recreación, como se desprende a folio 32 del cuaderno principal de primera instancia, por lo cual en principio la caducidad operaría desde el día 17 de julio de 2013 y hasta el 18 de noviembre de 2013, el cual fue suspendido con la solicitud de conciliación presentada el día 05 de noviembre de 2013, la cual se declaró fallida el 30 de enero de 2014, contando el demandante con (12) días, es decir hasta el 12 de febrero de 2014, para presentar la demanda, debido a que el término de caducidad se reanudó a partir del día siguiente al que se declaró fallida la conciliación, es decir el 31 de enero de 2014; sin embargo, esta fecha no tiene mayor repercusión, debido a que la demanda fue presentada el día 27 de febrero de 2014, transcurridos (4) meses y (15) días como obra a (fol. 40 c. principal No. 1), día en el que ya había operado la caducidad.

Finalmente en cuanto al argumento inherente a que el acto administrativo demandado no fue notificado en debida forma, ya que llegó de manera informal a la

oficina de abogado sin seguir los preceptos consagrados en el art. 67 y demás normas concordantes del CPACA, aduciendo que el acto administrativo no ha quedado en firme, para la Sala este argumento no tiene vocación de prosperidad, pues si bien el artículo 67 del CPACA contempla la notificación personal para dar a conocer las decisiones que pongan término a una actuación administrativa, no es menos cierto que el mismo artículo contempla que la misma puede darse por medio electrónico siempre y cuando el interesado acepte ser notificado de esta manera; así como también en estrados. De otra parte, el artículo 72 de la misma normatividad indica que sin el lleno de los requisitos previstos por la norma 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.

En el sub lite, es evidente que la parte actora es conocedora del acto administrativo cuya nulidad pretende, tan así que agotó la conciliación extrajudicial a objeto de evitar el litigio y ante la declaración de fallida de la misma, acudió por el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho ante ésta jurisdicción.

Finalmente por cuanto conforme lo establece el artículo 164 literal 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. Y como quiera que en el presente caso, la parte accionante fue **comunicada** de la decisión por intermedio de su apoderado judicial a la dirección de notificaciones por ella indicada, tal y como se hace constar a folio 160, para la Sala no hay lugar a predicar una indebida notificación.

Por lo anteriormente expuesto, el Tribunal Administrativo de Norte de Santander,

RESUELVE:

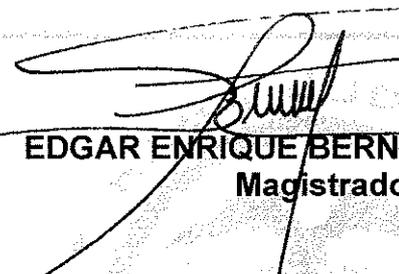
PRIMERO: CONFIRMAR el auto proferido el veintiocho (28) de octubre de 2015, por el Juzgado Primero Administrativo Oral en Descongestión del Circuito Judicial de Cúcuta, a través del cual se **Rechazó** la demanda de la referencia por haber

operado la caducidad del presente medio de control, por las razones expuestas en la parte motiva.

SEGUNDO: En firme esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Juzgado de origen, previa las anotaciones secretariales de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

(Esta providencia fue aprobada y discutida en Sala de Decisión N° 1 del 18 de Febrero de 2016)


EDGAR ENRIQUE BERNAL JAUREGUI
Magistrado

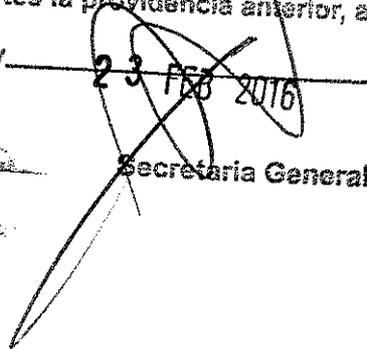

MARIBEL MENDOZA JIMENEZ
Magistrada


CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ
Magistrado

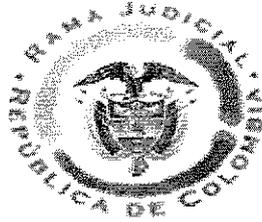
 **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER**
CONSTANCIA SECRETARIAL

Por anotación en ESTADO, notifico a las partes la providencia anterior, a las 8:00 a.m.

hoy 23 FEB 2016


Secretaria General





TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER
Magistrado Sustanciador **EDGAR ENRIQUE BERNAL JÁUREGUI**
San José de Cúcuta, Dieciocho (18) de febrero dos mil dieciséis (2016)

Ref. : Radicado : N° 54-001-33-33-001-2014-00484-01
Acción : Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Demandante : Marcos Edimer Peñaranda Peñaranda
Demandado : Nación- Municipio de San José de Cúcuta

En atención al informe secretarial que antecede¹, procede la Sala a resolver el Recurso de Apelación interpuesto por la apoderada de la parte demandante en contra del auto proferido el 28 de octubre de 2015 por el Juzgado Primero Administrativo Oral en Descongestión de Cúcuta, a través del cual se rechazó la demanda de la referencia por haber operado la caducidad del presente medio de control.

1.- EL AUTO APELADO

Se trata del auto proferido por el Juzgado Primero Administrativo Oral en Descongestión del Circuito Judicial de Cúcuta, el día veintiocho (28) de octubre de 2015², por medio del cual se rechazó la demanda por haber operado la caducidad del presente medio de control.

Señaló el A quo en el auto recurrido que el artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, refiriéndose a la oportunidad para presentar la demanda, señala en el literal d) del numeral 2), cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho, la demanda deberá presentarse dentro del término de cuatro (04) 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.

¹ FI 3 Cuaderno No. 2

² Ver folios 173 a 183 cno. 1

Manifiesta el A-Quo que la prima de servicios y la bonificación por servicios prestados discutida con el presente medio de control constituyen asignación salarial y no prestacional, razón por la cual no puede acudirse a la jurisdicción en cualquier tiempo, sino dentro de los cuatro meses siguientes a su notificación, la cual se produjo el 17 de julio de 2013, teniéndose hasta el 18 de noviembre de 2013 para presentar la demanda, suspendiéndose dicho término el día 05 de noviembre de 2013, fecha en la cual se presentó la solicitud de conciliación, la cual fue declarada fallida el día 30 de enero de 2014, venciéndose el término para presentar la demanda el 12 de febrero de 2014, y como quiera que la misma sólo fue presentada hasta el día 04 de marzo de 2014, operó el fenómeno de la caducidad razón por la cual resolvió rechazar la demanda conforme a lo previsto en el artículo 169 de la Ley 1437 de 2011.

2.- EL RECURSO DE APELACIÓN

Sostiene la apoderada de la parte actora, que no corresponde a la realidad los argumentos expuestos por el A-quo, en cuanto rechaza de plano la acción por caducidad, ya que se trata de prestaciones periódicas que merecen un tratamiento excepcional, como lo ha determinado el Consejo de Estado, Sección Segunda – Subsección “A”, Consejero ponente Gustavo Eduardo Gómez Aranguren - diez (10) de noviembre de dos mil diez (2010).- Radicación No. 25000 2325 000 2006 02826 01(2273-07), en donde respecto a una prima como prestación laboral, contempló:

"En efecto, tratándose la prima técnica por evaluación de desempeño de una prestación periódica, la nulidad tanto de los actos que reconocen como de los que niegan tal derecho pueden ser demandada en cualquier tiempo sin perjuicio en cada caso de la prescripción de los pagos causados y no reclamados oportunamente. Dicha posición responde a la reinterpretación del artículo en mención, efectuada dentro de la sentencia del 2 de octubre de 2008 por la Sección Segunda-Subsección A de ésta Corporación y acogida en diversos pronunciamientos a partir de la fecha, en donde se concluyó que la excepción a la regla de caducidad que durante años se aplicaba únicamente a aquellos actos que reconocían en sentido estricto una prestación periódica, debía aplicarse indiscutiblemente también a los actos que las negaban, desplazando la interpretación literal que hasta ahora se había impreso a dicha regla procedimental y remplazándola por una más razonable y armónica en función de la materialización del derecho sustancial y en armonía con las

normas constitucionales que amparan los derechos laborales."

En concordancia con lo expuesto, trae a colación pronunciamiento del Tribunal Administrativo del Quindío en providencia del 14 de diciembre de 2011, Magistrada Ponente María Luisa Echeverri Gómez, Rad.:388 de 2011, en la cual se indica que la bonificación por servicios prestados, prima de servicios, reajuste de vacaciones, reajuste de prima de vacaciones y reajuste de prima de navidad, son prestaciones laborales a favor del convocante y éstas tienen el carácter de prestaciones periódicas, es decir, emolumentos que habitualmente percibe el beneficiario o que las recibe con carácter periódico y por tanto, no pueden encontrarse sometidas al término señalado en la ley para acudir vía jurisdiccional para su reclamo.

Indica que de conformidad con la jurisprudencia nacional la prima de servicios es una prestación periódica y por ende la demanda se puede presentar en cualquier momento como lo preceptúa el art. 164, numeral 1, literal C del CPACA.

Precisa que para definir el carácter periódico de una prestación entendida en sentido amplio, la Alta Corte estableció una sub regla, consistente en entender como periódicas todas aquellas prestaciones (salariales y sociales) que "periódicamente se sufragan al beneficiario, siempre y cuando la periodicidad en la retribución se encuentre vigente"³, de tal forma que no ha sido una posición aislada del alto tribunal, sino que el docente lo que tiene que demostrar es que aún está laborando con la entidad demandada, como quedó probado desde el momento de la presentación de la demanda, lo que verifica la periodicidad con que se está recibiendo el emolumento.

A efectos de dar claridad sobre la prima de servicios como prestación periódica, transcribe apartes de la sentencia proferida por el Consejo de Estado, Sección Segunda Subsección A, dentro del radicado interno (1174-12) M.P Luis Rafael Vergara Quintero, el 13 de febrero de 2014, de la cual deduce que para saber si es una prestación periódica o no, hay que tener en cuenta la relación laboral que existe con la entidad demandada ya que si el docente renuncia al servicio oficial pierde su periodicidad en el tiempo y por ende el carácter de periódico y es allí en

³ Consejo de Estado, Sección Segunda Subsección A sentencia del 08 de mayo de 2008. M.P Gustavo Eduardo Gómez Aranguren Rad.:(0932-07)

donde entraría entonces a operar el fenómeno de la caducidad.

Solicita al despacho se tenga en cuenta que el acto demandado no fue notificado en debida forma ya que llegó de manera informal a la oficina de abogado, sin cumplir con lo establecido en el artículo 67 y demás normas del CPACA, razón por la cual el acto administrativo demandado no ha quedado en firme.

Refiere que es cierto que el Tribunal Administrativo de Norte de Santander ha establecido en algún evento⁴ que no se deben considerar prestaciones periódicas aquellos emolumentos que nunca han sido asignados y respecto de los cuales nunca se ha recibido pago alguno por este concepto, procediendo solo en aquellos eventos en que el beneficiario o su sucesor hubiese sido favorecido con el reconocimiento de alguna prestación periódica y la misma se hubiese perdido en algún momento, circunstancia que considera debe reevaluarse por considerar que estaría cercenando la intención de la norma.

Agrega que la interpretación restrictiva del a quo, deriva necesariamente en considerar que la prima de servicios si bien es cierto no resulta indefinida en el tiempo, pues se causa hasta el momento de la renuncia del docente al servicio oficial, durante el tiempo que dura la relación laboral resulta evidente su periodicidad en el tiempo y por lo tanto la excepción a la regla de la caducidad de la acción para convertirla en la posibilidad de demandar en cualquier tiempo.

3.- CONSIDERACIONES

3.1.- Asunto a resolver

Debe la Sala establecer si en el presente caso, ha operado el fenómeno de la caducidad en el medio de control de la referencia o si por el contrario, se debe admitir el mismo.

3.2 LA CADUCIDAD EN EL MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO.

⁴ Expediente 2015-00100-01

La caducidad es una figura propia del Derecho Procesal, establecida para sancionar la pasividad de aquellos asociados que creyendo haber sido vulnerados en sus bienes y derechos no acuden ante los Estrados Judiciales para la protección y defensa de los valores jurídicos ultrajados.

El fenómeno de la caducidad encuentra su fundamento en el Principio de la Seguridad Jurídica, toda vez que por el simple hecho de convivir en sociedad, se hace necesario que los asociados entre sí, y entre éstos y el Estado, exista certeza, seguridad de las situaciones que se derivan de ese interactuar.

El Derecho Procesal Administrativo no ha sido ajeno a la adopción del fenómeno de la caducidad, y es por ello que el legislador estableció, para cada uno de los Medios de Control existentes, un término de vigencia de la acción o término de caducidad.

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en cuanto al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho dispone:

Artículo 138. Nulidad y restablecimiento del derecho. Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La nulidad procederá por las mismas causales establecidas en el inciso segundo del artículo anterior.

Igualmente podrá pretenderse la nulidad del acto administrativo general y pedirse el restablecimiento del derecho directamente violado por este al particular demandante o la reparación del daño causado a dicho particular por el mismo, siempre y cuando la demanda se presente en tiempo, esto es, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su publicación. Si existe un acto intermedio, de ejecución o cumplimiento del acto general, el término anterior se contará a partir de la notificación de aquel.

(...)

Artículo 164. Oportunidad para presentar la demanda. La demanda deberá ser presentada:

(...)

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.

Por tanto, la ley establece un término para el ejercicio de las acciones contencioso administrativas, de manera que al no iniciarse dentro del mismo, se produce la caducidad.

La caducidad representa el límite dentro del cual el ciudadano debe reclamar del Estado determinado derecho; por ende, la actitud negligente de quien estuvo legitimado en la causa no puede ser objeto de protección, pues es un hecho cierto que quien, dentro de las oportunidades procesales fijadas por la ley ejerce sus derechos, no se verá expuesto a perderlos por la ocurrencia del fenómeno de la caducidad.

3.3 SOBRE LA PRIMA DE SERVICIOS

La Prima de Servicios es una prestación económica que fue consagrada en el Decreto 1045 de 1978 como factor salarial para la liquidación de algunas prestaciones sociales, tales como las vacaciones, cesantías, prima de vacaciones, entre otras.

Por su parte el Decreto 1042 de 1978 consagró la prima de servicios, así:

ARTICULO 58. LA PRIMA DE SERVICIO. Los funcionarios a quienes se aplica el presente Decreto tendrán derecho a una prima de servicio anual equivalente a quince días de remuneración que se pagará en los primeros quince días del mes de julio de cada año. Esta prima no regirá para los funcionarios que con anterioridad tengan asignada esta contraprestación cualquiera que sea su nombre.

El Consejo de Estado sentencia del quince (15) de septiembre de dos mil once (2011)⁵ hizo claridad respecto de la interpretación que debe darse a la luz de la norma al concepto de prestación periódica, providencia en la que preceptuó:

“Como se observa, la norma transcrita consagra una excepción a la caducidad de la acción cuando se trata de actos administrativos que reconocen prestaciones periódicas, sin embargo, la naturaleza jurídica de las homologaciones y nivelaciones salariales impide la aplicación de este beneficio por cuanto, no se consideran como prestaciones periódicas. Al respecto, esta Corporación⁶ ha señalado:

⁵ Consejo de Estado, sentencia del quince 815) de septiembre de dos mil once (2011), Consejero Ponente: Alfonso Vargas Rincón. Expediente Número: 230012331000201100026011

⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda – Subsección Segunda – Subsección “A”, sentencia de 5 de septiembre de 2002, No. interno: 5018-2001.

Si la interpretación sobre lo que debe entenderse por prestación periódica fuera el significado lingüístico de las palabras, sería elemental que el actor tendría razón.

No obstante, tal método, cuando la ley se encarga de poner ejemplos sobre los cuales son las prestaciones periódicas, no es eficaz y debe atenderse a la orientación que brinda aquella. En efecto, el artículo 131,6 letra b) del CCA, se refiere a las pensiones de jubilación y de invalidez como prestaciones periódicas, referencia que debe observarse para los efectos del inciso 3° del artículo 136 ibídem, pues la norma en últimas lo que da a entender es que tratándose de derechos que existen durante la vida del titular y después respecto de los beneficiarios llamados a sustituirse también en forma vitalicia (cónyuge, compañera o hijo inválidos), es lógico, justificable y razonable que en cualquier tiempo puedan discutirse tales prestaciones, para diferenciarlas de los demás derechos laborales que no son vitalicios y por consiguiente la definición de las controversias sobre los mismos, debe hacerse en los términos de la caducidad establecida para ellos, vale decir, a meses.

Si tal no fuera el alcance de la norma, resultaría que como en el derecho laboral casi todos los derechos se causan por un determinado tiempo, habría que concluir en esa materia la indefinición de los conflictos sería la constante, porque no operaría la caducidad en las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho y tal interpretación sería absurda, a juicio de la Sala.

En consecuencia, observa la Sala que en el presente asunto no se debate una prestación periódica que pueda ser demandada mediante acción de nulidad y restablecimiento del derecho en cualquier tiempo, sino una homologación y las consecuencias salariales que de ella se deriven, acto que debió ser impugnado ante la Jurisdicción Contenciosa dentro de los 4 meses, contados desde el día siguiente al de su notificación."

Igualmente se tiene que el H. Consejo de Estado, ha realizado ciertas precisiones en cuanto al carácter de periódica de algunas prestaciones sociales, señalando en el caso de las cesantías lo siguiente:

"Tanto la doctrina como la jurisprudencia han precisado que la cesantía, es una prestación social que no es periódica, sino que se causa por períodos determinados, lo que implica que el derecho a percibirla se agote al concluir el ciclo que la origina y que obliga a la administración a reconocerla y pagarla, emitiendo para ello un acto administrativo cuya legalidad puede controvertirse, previo agotamiento de la vía gubernativa, si a ello hubiere lugar, dentro de los cuatro meses siguientes a su notificación, so pena de que se produzca la caducidad de la acción al tenor de lo dispuesto en el artículo 134 del C. C. A." ⁷

De la jurisprudencia anteriormente citada se infiere que no todo derecho laboral constituye una prestación periódica, en tanto, muchos de ellos se generan por tiempo determinado; así mismo, debe tomarse en consideración la diferencia que

⁷ Consejo de Estado, Sentencia del veintisiete (27) de marzo de dos mil ocho (2008), Consejero Ponente: Bertha Lucía Ramírez de Páez, Radicación Número: 15001-23-31-000-1999-00914-01 (05026-05)

existe entre las prestaciones periódicas y aquellas que se causan por tiempo determinado.

Como se anotó, en párrafos precedentes, la prima de servicios es una remuneración anual equivalente a quince (15) días de salario, pagadera los primeros días del mes de julio, por lo tanto, a diferencia de la pensión esta prestación se causa por un año laborado y por esa misma razón se paga de manera proporcional cuando el tiempo trabajado no corresponde a dicho término, por lo que respecto de este reconocimiento no puede hablarse de habitualidad y por ello no puede asignársele el carácter de periódica.

Adicionalmente el Consejo de Estado, en sentencia del veinticuatro (24) de mayo de dos mil siete (2007), manifestó que el mero hecho de que la prestación sea periódica no implica que pueda demandarse en cualquier tiempo:

“La posibilidad de demandar en cualquier tiempo, apunta a los actos que tienen el carácter de prestación periódica, es decir, aquellos actos que reconocen emolumentos que habitualmente percibe el beneficiario. En ese sentido, los actos que reconocen prestaciones periódicas, comprende no sólo decisiones que reconocen prestaciones sociales, sino también envuelve los actos que reconocen prestaciones salariales que periódicamente se sufragan al beneficiario, siempre y cuando la periodicidad en la retribución se encuentre vigente. La prima técnica se otorga a título de reconocimiento económico a los funcionarios altamente calificados o por evaluación del desempeño, en determinado porcentaje de la asignación básica mensual. Una vez asignada, se convierte en remuneración periódica del beneficiario. A lo anterior se agrega que la periodicidad de la prima técnica, depende de que una vez sea asignada, el beneficiario se encuentre percibiéndola, en caso contrario dejará de ser periódica.”⁸

La posibilidad de demandar en cualquier tiempo, apunta a los actos que tienen el carácter de “prestación periódica”, es decir, aquellos actos que reconocen emolumentos que habitualmente percibe el beneficiario.”

En ese sentido los actos que reconocen prestaciones periódicas, comprende no sólo decisiones que reconocen prestaciones sociales, sino que también envuelve los actos que reconocen prestaciones salariales que periódicamente se sufragan al beneficiario, siempre y cuando la periodicidad en la retribución se encuentre vigente.”⁹

De conformidad con lo citado, se tiene que para demandar en cualquier tiempo inclusive una prestación periódica se requiere que la habitualidad de la misma se encuentra vigente, ahora bien, en el caso de la accionante, con lo manifestado en

⁸ Consejo de Estado, sentencia del veinticuatro (24) de mayo de dos mil siete (2007), Consejero Ponente: Alejandro Ordoñez Maldonado.- Radicación Número: 25000-23-25-000.1999-05916-01 (4926-05).

⁹ Consejo de Estado, sentencia del ocho (8) de mayo de dos mil ocho (2008). Consejero Ponente: Gustavo Eduardo Gómez Arangurem. Radicación número: 08001-23-31-000-2005-02003-01 (0932-07)

el hecho segundo y tercero de la demanda –fl.4 cuaderno de primera instancia–, se evidencia que la prestación reclamada, además de que no es periódica, nunca ha sido pagada a los solicitantes, por lo tanto, no puede hablarse de periodicidad dado que la prima de servicios nunca ha sido devengada y por ende no cuenta con los elementos requeridos para que sea catalogada como una prestación periódica.

Así las cosas, teniendo en cuenta que la prima de servicios no es una prestación periódica, para que la demanda interpuesta en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho mediante la cual se pretenda controvertir el acto administrativo que denegó la misma, se entienda presentada en tiempo deberá ser instaurada en el término de cuatro (4) meses, consagrado en el artículo 164 numeral 2° literal d) del CPACA.

3.4.- Análisis del caso concreto

En lo que respecta al caso sub examine, como bien se señaló párrafos arriba, la prima de servicios no tiene la connotación de ser una prestación periódica que pueda ser demandada en cualquier tiempo, por lo cual es pertinente hacer el análisis de caducidad en el presente caso.

El término de caducidad, por ser un medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho es de cuatro (4) meses, término que empezó a contabilizarse a partir del día siguiente de la notificación del Oficio N°504 del 15 de julio de 2013, comunicado el 17 de julio de 2013 suscrito por la Secretaría de Educación Municipal, por medio del cual se negó el reconocimiento y pago de la prima de servicio, prima de antigüedad, bonificación por servicios prestados y bonificación por recreación, como se desprende a folio 32 del cuaderno principal de primera instancia, por lo cual en principio la caducidad operaría desde el día 17 de julio de 2013 y hasta el 18 de noviembre de 2013, el cual fue suspendido con la solicitud de conciliación presentada el día 05 de noviembre de 2013, la cual se declaró fallida el 30 de enero de 2014, contando el demandante con (13) días, es decir hasta el 12 de febrero de 2014, para presentar la demanda, debido a que el término de caducidad se reanudó a partir del día siguiente al que se declaró fallida la conciliación, es decir el 31 de enero de 2014; sin embargo, esta fecha no tiene mayor repercusión, debido a que la demanda fue presentada el día 4 de marzo de

2014, transcurridos (4) meses y (15) días como obra a (fol. 40 c. principal No. 1), día en el que ya había operado la caducidad.

Finalmente en cuanto al argumento inherente a que el acto administrativo demandado no fue notificado en debida forma, ya que llegó de manera informal a la oficina de abogado sin seguir los preceptos consagrados en el art. 67 y demás normas concordantes del CPACA, aduciendo que el acto administrativo no ha quedado en firme, para la Sala este argumento no tiene vocación de prosperidad, pues si bien el artículo 67 del CPACA contempla la notificación personal para dar a conocer las decisiones que pongan término a una actuación administrativa, no es menos cierto que el mismo artículo contempla que la misma puede darse por medio electrónico siempre y cuando el interesado acepte ser notificado de esta manera; así como también en estrados. De otra parte, el artículo 72 de la misma normatividad indica que sin el lleno de los requisitos previstos por la norma 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.

En el sub lite, es evidente que la parte actora es conocedora del acto administrativo cuya nulidad pretende, tan así que agotó la conciliación extrajudicial a objeto de evitar el litigio y ante la declaración de fallida de la misma, acudió por el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho ante ésta jurisdicción.

Finalmente por cuanto conforme lo establece el artículo 164 literal 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. Y como quiera que en el presente caso, la parte accionante fue **comunicada** de la decisión por intermedio de su apoderado judicial a la dirección de notificaciones por ella indicada, tal y como se hace constar a folio 163, para la Sala no hay lugar a predicar una indebida notificación.

Por lo anteriormente expuesto, el Tribunal Administrativo de Norte de Santander,

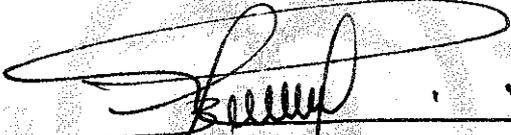
RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR el auto proferido el veintiocho (28) de octubre de 2015, por el Juzgado Primero Administrativo Oral en Descongestión del Circuito Judicial de Cúcuta, a través del cual se **Rechazó** la demanda de la referencia por haber operado la caducidad del presente medio de control, por las razones expuestas en la parte motiva.

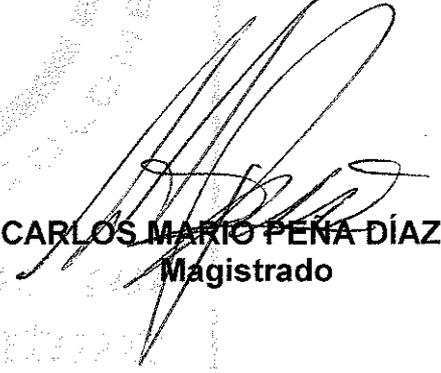
SEGUNDO: En firme esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Juzgado de origen, previa las anotaciones secretariales de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

(Esta providencia fue aprobada y discutida en Sala de Decisión N° 1 del 18 de Febrero de 2016)


EDGAR ENRIQUE BERNAL JÁUREGUI
 Magistrado


MARIBEL MENDOZA JIMENEZ
 Magistrada


CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ
 Magistrado



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE
 NORTE DE SANTANDER
 CONSTANCIA SECRETARIAL

Por anotación en ESTADO, notifico a las partes la providencia anterior, a las 8:00 a.m.

hoy 23 FEB 2016

Secretaría General





TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER
Magistrado Sustanciador **EDGAR ENRIQUE BERNAL JÁUREGUI**
San José de Cúcuta, Dieciocho (18) de febrero dos mil dieciséis (2016)

Ref. : Radicado : N° 54-001-33-33-006-2014-00508-01
Acción : Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Demandante : Claudia Roció Rolon Cruz
Demandado : Nación- Ministerio de Educación- Departamento de Norte de Santander

En atención al informe secretarial que antecede¹, procede la Sala a resolver el Recurso de Apelación interpuesto por la apoderada de la parte demandante en contra del auto proferido el 31 de agosto de 2015 por el Juzgado Sexto Administrativo Oral de Cúcuta, a través del cual se rechazó la demanda de la referencia por haber operado la caducidad del presente medio de control.

1.- EL AUTO APELADO

Se trata del auto proferido por el Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito Judicial de Cúcuta, el día treinta y uno (31) de agosto de 2015², por medio del cual se rechazó la demanda por haber operado la caducidad del presente medio de control.

Señaló el A quo en el auto recurrido que el artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, refiriéndose a la oportunidad para presentar la demanda, señala en el literal d) del numeral 2), cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho, la demanda deberá presentarse dentro del término de cuatro (04) 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.

Manifiesta el A-Quo que la prima de servicios y la bonificación por servicios prestados discutida con el presente medio de control constituyen asignación

¹ FI 3 Cuaderno No. 2

² Ver folios 91 a 92 cno. 1

salarial y no prestacional, razón por la cual no puede acudirse a la jurisdicción en cualquier tiempo, sino dentro de los cuatro meses siguientes a su notificación, la cual se produjo el 17 de julio de 2013, teniéndose hasta el 18 de noviembre de 2013 para presentar la demanda, suspendiéndose dicho término el día 13 de noviembre de 2013, fecha en la cual se presentó la solicitud de conciliación, la cual fue declarada fallida el día 13 de febrero de 2014, venciéndose el término para presentar la demanda el 18 de febrero de 2014, y como quiera que la misma sólo fue presentada hasta el día 11 de marzo de 2013, operó el fenómeno de la caducidad razón por la cual resolvió rechazar la demanda conforme a lo previsto en el artículo 169 de la Ley 1437 de 2011.

2.- EL RECURSO DE APELACIÓN

Sostiene la apoderada de la parte actora, que no corresponde a la realidad los argumentos expuestos por el A-quo, en cuanto rechaza de plano la acción por caducidad, ya que se trata de prestaciones periódicas que merecen un tratamiento excepcional, como lo ha determinado el Consejo de Estado, Sección Segunda – Subsección “A”, Consejero ponente Gustavo Eduardo Gómez Aranguren - diez (10) de noviembre de dos mil diez (2010).- Radicación No. 25000 2325 000 2006 02826 01(2273-07), en donde respecto a una prima como prestación laboral, contempló:

"En efecto, tratándose la prima técnica por evaluación de desempeño de una prestación periódica, la nulidad tanto de los actos que reconocen como de los que niegan tal derecho pueden ser demandada en cualquier tiempo sin perjuicio en cada caso de la prescripción de los pagos causados y no reclamados oportunamente. Dicha posición responde a la reinterpretación del artículo en mención, efectuada dentro de la sentencia del 2 de octubre de 2008 por la Sección Segunda-Subsección A de ésta Corporación y acogida en diversos pronunciamientos a partir de la fecha, en donde se concluyó que la excepción a la regla de caducidad que durante años se aplicaba únicamente a aquellos actos que reconocían en sentido estricto una prestación periódica, debía aplicarse indiscutiblemente también a los actos que las negaban, desplazando la interpretación literal que hasta ahora se había impreso a dicha regla procedimental y remplazándola por una más razonable y armónica en función de la materialización del derecho sustancial y en armonía con las normas constitucionales que amparan los derechos laborales."

En concordancia con lo expuesto, trae a colación pronunciamiento del Tribunal Administrativo del Quindío en providencia del 14 de diciembre de 2011, Magistrada Ponente María Luisa Echeverri Gómez, Rad.:388 de 2011, en la cual se indica que la bonificación por servicios prestados, prima de servicios, reajuste de vacaciones, reajuste de prima de vacaciones y reajuste de prima de navidad, son prestaciones laborales a favor del convocante y éstas tienen el carácter de prestaciones periódicas, es decir, emolumentos que habitualmente percibe el beneficiario o que las recibe con carácter periódico y por tanto, no pueden encontrarse sometidas al término señalado en la ley para acudir vía jurisdiccional para su reclamo.

Indica que de conformidad con la jurisprudencia nacional la prima de servicios es una prestación periódica y por ende la demanda se puede presentar en cualquier momento como lo preceptúa el art. 164, numeral 1, literal C del CPACA.

Precisa que para definir el carácter periódico de una prestación entendida en sentido amplio, la Alta Corte estableció una sub regla, consistente en entender como periódicas todas aquellas prestaciones (salariales y sociales) que “periódicamente se sufragan al beneficiario, siempre y cuando la periodicidad en la retribución se encuentre vigente”³, de tal forma que no ha sido una posición aislada del alto tribunal, sino que el docente lo que tiene que demostrar es que aún está laborando con la entidad demandada, como quedó probado desde el momento de la presentación de la demanda, lo que verifica la periodicidad con que se está recibiendo el emolumento.

A efectos de dar claridad sobre la prima de servicios como prestación periódica, transcribe apartes de la sentencia proferida por el Consejo de Estado, Sección Segunda Subsección A, dentro del radicado interno (1174-12) M.P Luis Rafael Vergara Quintero, el 13 de febrero de 2014, de la cual deduce que para saber si es una prestación periódica o no, hay que tener en cuenta la relación laboral que existe con la entidad demandada ya que si el docente renuncia al servicio oficial pierde su periodicidad en el tiempo y por ende el carácter de periódico y es allí en donde entraría entonces a operar el fenómeno de la caducidad.

³ Consejo de Estado, Sección Segunda Subsección A sentencia del 08 de mayo de 2008. M.P Gustavo Eduardo Gómez Aranguren Rad.:(0932-07)

Solicita al despacho se tenga en cuenta que el acto demandado no fue notificado en debida forma ya que llegó de manera informal a la oficina de abogado, sin cumplir con lo establecido en el artículo 67 y demás normas del CPACA, razón por la cual el acto administrativo demandado no ha quedado en firme.

Refiere que es cierto que el Tribunal Administrativo de Norte de Santander ha establecido en algún evento⁴ que no se deben considerar prestaciones periódicas aquellos emolumentos que nunca han sido asignados y respecto de los cuales nunca se ha recibido pago alguno por este concepto, procediendo solo en aquellos eventos en que el beneficiario o su sucesor hubiese sido favorecido con el reconocimiento de alguna prestación periódica y la misma se hubiese perdido en algún momento, circunstancia que considera debe reevaluarse por considerar que estaría cercenando la intención de la norma.

Agrega que la interpretación restrictiva del a quo, deriva necesariamente en considerar que la prima de servicios si bien es cierto no resulta indefinida en el tiempo, pues se causa hasta el momento de la renuncia del docente al servicio oficial, durante el tiempo que dura la relación laboral resulta evidente su periodicidad en el tiempo y por lo tanto la excepción a la regla de la caducidad de la acción para convertirla en la posibilidad de demandar en cualquier tiempo.

3.- CONSIDERACIONES

3.1.- Asunto a resolver

Debe la Sala establecer si en el presente caso, ha operado el fenómeno de la caducidad en el medio de control de la referencia o si por el contrario, se debe admitir el mismo.

3.2 LA CADUCIDAD EN EL MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO.

La caducidad es una figura propia del Derecho Procesal, establecida para sancionar la pasividad de aquellos asociados que creyendo haber sido vulnerados

⁴ Expediente 2015-00100-01

en sus bienes y derechos no acuden ante los Estrados Judiciales para la protección y defensa de los valores jurídicos ultrajados.

El fenómeno de la caducidad encuentra su fundamento en el Principio de la Seguridad Jurídica, toda vez que por el simple hecho de convivir en sociedad, se hace necesario que los asociados entre sí, y entre éstos y el Estado, exista certeza, seguridad de las situaciones que se derivan de ese interactuar.

El Derecho Procesal Administrativo no ha sido ajeno a la adopción del fenómeno de la caducidad, y es por ello que el legislador estableció, para cada uno de los Medios de Control existentes, un término de vigencia de la acción o término de caducidad.

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en cuanto al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho dispone:

Artículo 138. Nulidad y restablecimiento del derecho. Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La nulidad procederá por las mismas causales establecidas en el inciso segundo del artículo anterior.

Igualmente podrá pretenderse la nulidad del acto administrativo general y pedirse el restablecimiento del derecho directamente violado por este al particular demandante o la reparación del daño causado a dicho particular por el mismo, siempre y cuando la demanda se presente en tiempo, esto es, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su publicación. Si existe un acto intermedio, de ejecución o cumplimiento del acto general, el término anterior se contará a partir de la notificación de aquel.

(...)

Artículo 164. Oportunidad para presentar la demanda. La demanda deberá ser presentada:

(...)

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.

Por tanto, la ley establece un término para el ejercicio de las acciones contencioso administrativas, de manera que al no iniciarse dentro del mismo, se produce la caducidad.

La caducidad representa el límite dentro del cual el ciudadano debe reclamar del Estado determinado derecho; por ende, la actitud negligente de quien estuvo legitimado en la causa no puede ser objeto de protección, pues es un hecho cierto que quien, dentro de las oportunidades procesales fijadas por la ley ejerce sus derechos, no se verá expuesto a perderlos por la ocurrencia del fenómeno de la caducidad.

3.3 SOBRE LA PRIMA DE SERVICIOS

La Prima de Servicios es una prestación económica que fue consagrada en el Decreto 1045 de 1978 como factor salarial para la liquidación de algunas prestaciones sociales, tales como las vacaciones, cesantías, prima de vacaciones, entre otras.

Por su parte el Decreto 1042 de 1978 consagró la prima de servicios, así:

ARTICULO 58. LA PRIMA DE SERVICIO. Los funcionarios a quienes se aplica el presente Decreto tendrán derecho a una prima de servicio anual equivalente a quince días de remuneración que se pagará en los primeros quince días del mes de julio de cada año. Esta prima no regirá para los funcionarios que con anterioridad tengan asignada esta contraprestación cualquiera que sea su nombre.

El Consejo de Estado sentencia del quince (15) de septiembre de dos mil once (2011)⁵ hizo claridad respecto de la interpretación que debe darse a la luz de la norma al concepto de prestación periódica, providencia en la que preceptuó:

“Como se observa, la norma transcrita consagra una excepción a la caducidad de la acción cuando se trata de actos administrativos que reconocen prestaciones periódicas, sin embargo, la naturaleza jurídica de las homologaciones y nivelaciones salariales impide la aplicación de este beneficio por cuanto, no se consideran como prestaciones periódicas. Al respecto, esta Corporación⁶ ha señalado:

Si la interpretación sobre lo que debe entenderse por prestación periódica fuera el significado lingüístico de las palabras, sería elemental que el actor tendría razón.

No obstante, tal método, cuando la ley se encarga de poner ejemplos sobre los cuales son las prestaciones periódicas, no es eficaz y debe atenderse a la orientación que brinda aquella. En efecto, el artículo 131,6 letra b) del CCA, se refiere a las pensiones de jubilación y de invalidez como prestaciones periódicas, referencia que debe observarse para los efectos del inciso 3º del

⁵ Consejo de Estado, sentencia del quince (15) de septiembre de dos mil once (2011), Consejero Ponente: Alfonso Vargas Rincón. Expediente Número: 230012331000201100026011

⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda – Subsección Segunda – Subsección “A”, sentencia de 5 de septiembre de 2002, No. interno: 5018-2001.

artículo 136 ibídem, pues la norma en últimas lo que da a entender es que tratándose de derechos que existen durante la vida del titular y después respecto de los beneficiarios llamados a sustituirse también en forma vitalicia (cónyuge, compañera o hijo inválidos), es lógico, justificable y razonable que en cualquier tiempo puedan discutirse tales prestaciones, para diferenciarlas de los demás derechos laborales que no son vitalicios y por consiguiente la definición de las controversias sobre los mismos, debe hacerse en los términos de la caducidad establecida para ellos, vale decir, a meses.

Si tal no fuera el alcance de la norma, resultaría que como en el derecho laboral casi todos los derechos se causan por un determinado tiempo, habría que concluir en esa materia la indefinición de los conflictos sería la constante, porque no operaría la caducidad en las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho y tal interpretación sería absurda, a juicio de la Sala.

En consecuencia, observa la Sala que en el presente asunto no se debate una prestación periódica que pueda ser demandada mediante acción de nulidad y restablecimiento del derecho en cualquier tiempo, sino una homologación y las consecuencias salariales que de ella se deriven, acto que debió ser impugnado ante la Jurisdicción Contenciosa dentro de los 4 meses, contados desde el día siguiente al de su notificación.”

Igualmente se tiene que el H. Consejo de Estado, ha realizado ciertas precisiones en cuanto al carácter de periódica de algunas prestaciones sociales, señalando en el caso de las cesantías lo siguiente:

“Tanto la doctrina como la jurisprudencia han precisado que la cesantía, es una prestación social que no es periódica, sino que se causa por períodos determinados, lo que implica que el derecho a percibirla se agote al concluir el ciclo que la origina y que obliga a la administración a reconocerla y pagarla, emitiendo para ello un acto administrativo cuya legalidad puede controvertirse, previo agotamiento de la vía gubernativa, si a ello hubiere lugar, dentro de los cuatro meses siguientes a su notificación, so pena de que se produzca la caducidad de la acción al tenor de lo dispuesto en el artículo 134 del C. C. A.”⁷

De la jurisprudencia anteriormente citada se infiere que no todo derecho laboral constituye una prestación periódica, en tanto, muchos de ellos se generan por tiempo determinado; así mismo, debe tomarse en consideración la diferencia que existe entre las prestaciones periódicas y aquellas que se causan por tiempo determinado.

Como se anotó, en párrafos precedentes, la prima de servicios es una remuneración anual equivalente a quince (15) días de salario, pagadera los primeros días del mes de julio, por lo tanto, a diferencia de la pensión esta prestación se causa por un año laborado y por esa misma razón se paga de

⁷ Consejo de Estado, Sentencia del veintisiete (27) de marzo de dos mil ocho (2008), Consejero Ponente: Bertha Lucía Ramírez de Páez, Radicación Número: 15001-23-31-000-1999-00914-01 (05026-05)

manera proporcional cuando el tiempo trabajado no corresponde a dicho término, por lo que respecto de este reconocimiento no puede hablarse de habitualidad y por ello no puede asignársele el carácter de periódica.

Adicionalmente el Consejo de Estado, en sentencia del veinticuatro (24) de mayo de dos mil siete (2007), manifestó que el mero hecho de que la prestación sea periódica no implica que pueda demandarse en cualquier tiempo:

“La posibilidad de demandar en cualquier tiempo, apunta a los actos que tienen el carácter de prestación periódica, es decir, aquellos actos que reconocen emolumentos que habitualmente percibe el beneficiario. En ese sentido, los actos que reconocen prestaciones periódicas, comprende no sólo decisiones que reconocen prestaciones sociales, sino también envuelve los actos que reconocen prestaciones salariales que periódicamente se sufragan al beneficiario, siempre y cuando la periodicidad en la retribución se encuentre vigente. La prima técnica se otorga a título de reconocimiento económico a los funcionarios altamente calificados o por evaluación del desempeño, en determinado porcentaje de la asignación básica mensual. Una vez asignada, se convierte en remuneración periódica del beneficiario. A lo anterior se agrega que la periodicidad de la prima técnica, depende de que una vez sea asignada, el beneficiario se encuentre percibiéndola, en caso contrario dejará de ser periódica.”⁸

La posibilidad de demandar en cualquier tiempo, apunta a los actos que tienen el carácter de “prestación periódica”, es decir, aquellos actos que reconocen emolumentos que habitualmente percibe el beneficiario.”.

En ese sentido los actos que reconocen prestaciones periódicas, comprende no sólo decisiones que reconocen prestaciones sociales, sino que también envuelve los actos que reconocen prestaciones salariales que periódicamente se sufragan al beneficiario, siempre y cuando la periodicidad en la retribución se encuentre vigente.”⁹

De conformidad con lo citado, se tiene que para demandar en cualquier tiempo inclusive una prestación periódica se requiere que la habitualidad de la misma se encuentra vigente, ahora bien, en el caso de la accionante, con lo manifestado en el hecho segundo y tercero de la demanda –fl.4 cuaderno de primera instancia-, se evidencia que la prestación reclamada, además de que no es periódica, nunca ha sido pagada a los solicitantes, por lo tanto, no puede hablarse de periodicidad dado que la prima de servicios nunca ha sido devengada y por ende no cuenta con los elementos requeridos para que sea catalogada como una prestación periódica.

⁸ Consejo de Estado, sentencia del veinticuatro (24) de mayo de dos mil siete (2007), Consejero Ponente: Alejandro Ordoñez Maldonado.- Radicación Número: 25000-23-25-000.1999-05916-01 (4926-05).

⁹ Consejo de Estado, sentencia del ocho (8) de mayo de dos mil ocho (2008). Consejero Ponente: Gustavo Eduardo Gómez Arangurem. Radicación número: 08001-23-31-000-2005-02003-01 (0932-07)

Así las cosas, teniendo en cuenta que la prima de servicios no es una prestación periódica, para que la demanda interpuesta en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho mediante la cual se pretenda controvertir el acto administrativo que denegó la misma, se entienda presentada en tiempo deberá ser instaurada en el término de cuatro (4) meses, consagrado en el artículo 164 numeral 2° literal d) del CPACA.

3.4.- Análisis del caso concreto

En lo que respecta al caso sub examine, como bien se señaló párrafos arriba, la prima de servicios no tiene la connotación de ser una prestación periódica que pueda ser demandada en cualquier tiempo, por lo cual es pertinente hacer el análisis de caducidad en el presente caso.

El término de caducidad, por ser un medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho es de cuatro (4) meses, término que empezó a contabilizarse a partir del día siguiente de la notificación del Oficio con radicado de salida SAC 2014RE8381 del 24 de junio de 2013, comunicado el 17 de julio de 2013 suscrito por la Secretaría de Educación Departamental, por medio del cual se negó el reconocimiento y pago de la prima de servicio, prima de antigüedad, bonificación por servicios prestados y bonificación por recreación, como se desprende a folios 31 a 33 del cuaderno principal de primera instancia, por lo cual en principio la caducidad operaría desde el día 17 de julio de 2013 y hasta el 18 de noviembre de 2013, el cual fue suspendido con la solicitud de conciliación presentada el día 13 de noviembre de 2013, la cual se declaró fallida el 13 de febrero de 2014, contando el demandante con (5) días, es decir hasta el 18 de febrero de 2014, para presentar la demanda, debido a que el término de caducidad se reanudó a partir del día siguiente al que se declaró fallida la conciliación, es decir el 14 de febrero de 2014; sin embargo, esta fecha no tiene mayor repercusión, debido a que la demanda fue presentada el día (11) de marzo de 2014, como obra a (fol. 25 c. principal No. 1), día en el que ya había operado la caducidad.

Finalmente en cuanto al argumento inherente a que el acto administrativo demandado no fue notificado en debida forma, ya que llegó de manera informal a la oficina de abogado sin seguir los preceptos consagrados en el art. 67 y demás

normas concordantes del CPACA, aduciendo que el acto administrativo no ha quedado en firme, para la Sala este argumento no tiene vocación de prosperidad, pues si bien el artículo 67 del CPACA contempla la notificación personal para dar a conocer las decisiones que pongan término a una actuación administrativa, no es menos cierto que el mismo artículo contempla que la misma puede darse por medio electrónico siempre y cuando el interesado acepte ser notificado de esta manera; así como también en estrados. De otra parte, el artículo 72 de la misma normatividad indica que sin el lleno de los requisitos previstos por la norma 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.

En el sub lite, es evidente que la parte actora es concedora del acto administrativo cuya nulidad pretende, tan así que agotó la conciliación extrajudicial a objeto de evitar el litigio y ante la declaración de fallida de la misma, acudió por el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho ante ésta jurisdicción.

Finalmente por cuanto conforme lo establece el artículo 164 literal 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. Y como quiera que en el presente caso, la parte accionante fue **comunicada** de la decisión por intermedio de su apoderado judicial a la dirección de notificaciones por ella indicada, tal y como se hace constar a folio 89, para la Sala no hay lugar a predicar una indebida notificación.

Por lo anteriormente expuesto, el Tribunal Administrativo de Norte de Santander,

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR el auto proferido el treinta y uno (31) de agosto de 2015, por el Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito Judicial de Cúcuta, a través del cual se **Rechazó** la demanda de la referencia por haber operado la caducidad del presente medio de control, por las razones expuestas en la parte motiva.

Rad. : N° 54-001-33-33-006-2014-00508-01
Accionante: Claudia Rocío Rolon Cruz
Auto resuelve Recurso de Apelación

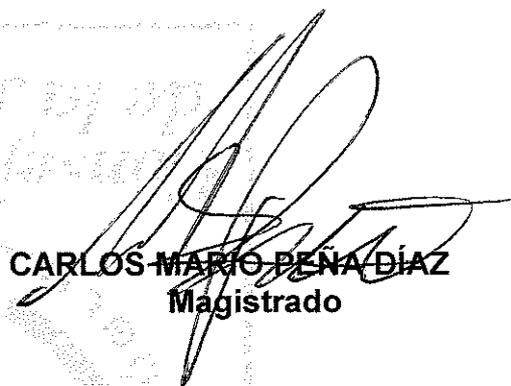
SEGUNDO: En firme esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Juzgado de origen, previa las anotaciones secretariales de rigor.

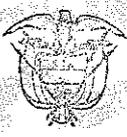
NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

(Esta providencia fue aprobada y discutida en Sala de Decisión N° 1 del 18 de Febrero de 2016)


EDGAR ENRIQUE BERNAL JÁUREGUI
Magistrado


MARIBEL MENDOZA JIMÉNEZ
Magistrada


CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ
Magistrado

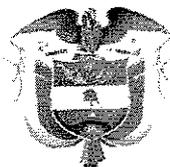


TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER
CONSTANCIA SECRETARIAL

Por anotación en ESTADO, notifico a las partes la providencia anterior, a las 8:00 a.m.
hoy 20 FEB 2016

Secretaría General





TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER

San José de Cúcuta, dieciocho (18) de febrero de dos mil dieciséis (2016)

Magistrado Sustanciador: Dr. Edgar Enrique Bernal Jáuregui

Expediente: 54-001-33-33-003-2014-00547-01
Demandante: Jhon Edison Lizcano Rozo y otros
Demandado: Nación – Ministerio de Defensa - Ejército Nacional
Medio de control: Reparación directa

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la entidad demandada en contra del auto proferido por el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Cúcuta, en audiencia inicial celebrada el día 07 de julio de 2015, por medio del cual declaró no probada la excepción de caducidad.

1. Antecedentes

A través del medio de control de reparación directa, los señores YHON EDISON LIZCANO ROZO, ZORAIDA FLÓREZ FLÓREZ en nombre propio y en representación de su hija ENDY YAREXY LIZCANO FLÓREZ, JESÚS ANDELFO LIZCANO CABEZA, HERMIN ANDELFO LIZCANO ROZO, ISABEL CRISTINA LIZCANO ROZO, JOSE RAFAEL LIZCANO ROZO y OMAR ALFREDO LIZCANO ROZO, solicitan que se declare a la NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA - EJÉRCITO NACIONAL, administrativamente responsable por los perjuicios patrimoniales y extrapatrimoniales que les fueron ocasionados, como consecuencia del reclutamiento ilegal de YHON EDISON LIZCANO ROZO por parte del Distrito Militar No. 35 de Cúcuta.

2. El Auto Apelado

Se trata del auto proferido por el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Cúcuta, en audiencia inicial celebrada el día 07 de julio de 2015¹, por medio del cual se declaró no probada la excepción de caducidad, propuesta por el apoderado de la Nación - Ministerio de Defensa - Ejército Nacional.

En la providencia apelada, el A-quo expuso que en el presente caso el término de caducidad debe contarse desde la fecha en que se produjo la desincorporación de YHON EDINSON LIZCANO, es decir a partir del 08 de junio de 2012 y no desde el 07 de septiembre de 2010, fecha en que fue reclutado para prestar el servicio militar obligatorio, puesto que existen motivos para concluir que el accionante mientras se encontraba prestando el servicio militar obligatorio, no estuvo habilitado materialmente para presentar por sí mismo una acción tendiente a su desincorporación.

Con base en lo anterior, el Juez de primera instancia concluyó que el término de caducidad inició el 09 de junio de 2012, luego el plazo para demandar vencía el 09 de junio de 2014; sin embargo, de conformidad con la constancia de la Procuraduría 24 Judicial II para Asuntos Administrativos, se presentó solicitud de conciliación extrajudicial el 07 de abril de 2014 y la misma se declaró fallida el 24

¹ Obra a folio 85 del expediente el acta de la audiencia inicial y a folio 86 el disco compacto (CD) con la grabación de la misma.

de junio de 2014, lapso durante el cual se suspendió el término de caducidad, reanudándose el 25 de junio de 2014. Por consiguiente, la parte actora contaba con 2 meses y 3 días para presentar la demanda, es decir, hasta el 28 de agosto de 2014, siendo esta interpuesta dentro del término el 18 de julio de 2014.

3. Fundamentos del Recurso Interpuesto

El apoderado de la entidad demandada interpone recurso de apelación en contra de la decisión precitada, con base en los siguientes argumentos:

Sostiene que el hecho dañino que aduce la parte actora según lo señalado en la demanda, es la incorporación de YHON EDISON LIZCANO ROZO al Ejército Nacional, por lo cual, el hecho dañino no es la prestación del servicio militar obligatorio en su conjunto, sino únicamente la incorporación, la cual tuvo lugar el 7 de septiembre de 2010.

Así mismo, arguye que no puede considerarse que el daño tuvo lugar a la finalización del servicio militar obligatorio, puesto que la parte demandante está solicitando el reconocimiento de daños morales, frente a los cuales es claro que tuvieron lugar al momento de la incorporación y no de la finalización de tal servicio.

Finalmente, señala que tampoco comparte el argumento presentado por el A-quo en torno a la imposibilidad de YHON EDISON LIZCANO ROZO de ejercer acciones debido a su relación de sujeción, puesto que afirma que su calidad de soldado regular no le impedía ejercer sus derechos, por ejemplo, el derecho de petición. De igual forma, manifiesta que los demás demandantes pudieron ejercer acciones para evitar la prolongación del servicio militar obligatorio.

Por lo expuesto, solicita que se revoque la providencia apelada y en consecuencia, se declare probada la excepción de caducidad.

4. Traslado del Recurso de Apelación

4.1. De la parte demandante:

El apoderado de la parte actora sostiene que comparte la decisión adoptada por el Juez de primera instancia, toda vez que, el hecho dañino que se demanda es el estado de conscripción al que se vio sometido YHON EDISON LIZCANO ROZO, el cual tiene permanencia en el tiempo.

Respecto de los daños que se reclaman, afirma que los mismos se estimaron en la demanda por todo el tiempo que estuvo ilegalmente reclutado YHON EDISON LIZCANO ROZO y que no pueden limitarse a su incorporación al Ejército Nacional. Por ende, asevera el término de caducidad debe contarse a partir del 8 de junio de 2012, fecha en la cual finalizó la prestación del servicio militar obligatorio.

4.2. Del Agente del Ministerio Público:

No asistió a la audiencia en la cual se adoptó la decisión apelada.

5. Consideraciones

5.1. Asunto a resolver:

Corresponde a la Sala determinar si el auto proferido en audiencia inicial celebrada el día 07 de julio de 2015, por medio del cual el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Cúcuta declaró no probada la excepción de caducidad, se encuentra ajustado al ordenamiento legal y por lo tanto debe ser confirmado, o por el contrario, debe revocarse dicha providencia de conformidad con los argumentos expuestos por el apelante.

5.2. Caducidad del medio de control de reparación directa:

La caducidad es una figura propia del Derecho Procesal, cuyo fundamento es el artículo 228 de la Constitución Nacional que señala que *“los términos procesales se observarán con diligencia y su incumplimiento será sancionado”*. Con base en dicha disposición constitucional, el legislador en uso de su potestad de configuración normativa, ha limitado en el tiempo el derecho que tiene toda persona de acudir a la jurisdicción, imponiéndole la carga procesal de elevar sus pretensiones dentro del término previsto por la ley para el ejercicio de cada acción judicial.

De este modo, el instituto procesal de la caducidad tiene como objetivo garantizar la prevalencia del interés general y el principio de seguridad jurídica, al evitar que los conflictos permanezcan en el tiempo de forma indefinida; constituyéndose en un límite razonable y proporcionado al derecho de acceso a la administración de justicia.

En materia contenciosa administrativa, el artículo 164 de la Ley 1437 de 2011 establece la oportunidad para presentar la demanda en ejercicio de los diferentes medios de control. En concreto, en relación con el término de caducidad del medio de control de reparación directa, el literal i) del artículo precitado prevé:

“ i) Cuando se pretenda la reparación directa, la demanda deberá presentarse dentro del término de dos (2) años, contados a partir del día siguiente al de la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño, o de cuando el demandante tuvo o debió tener conocimiento del mismo si fue en fecha posterior y siempre que pruebe la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su ocurrencia.”

En torno al cómputo del término de caducidad en el medio de control de reparación directa, la Sección Tercera del Consejo de Estado ha señalado de forma reiterada que:

“10.13 El tratamiento legislativo dado a la caducidad de la acción de reparación directa es clara: el legislador ha establecido una evidente e inobjetable regla general en la materia, permitiéndole a quien alegue ser víctima de daños antijurídicos imputables al Estado, hacer uso de la acción dentro de los 2 años siguientes [Día siguiente] de la ocurrencia del hecho, omisión, operación administrativa u ocupación temporal por obra pública o por cualquier otra causa de la propiedad ajena, o también, según el caso y las circunstancias, es procedente su invocación a partir del día siguiente a aquel en que la persona interesada tenga conocimiento del hecho, operación, omisión u ocupación, etc.

10.14 Así las cosas, se ha distinguido que el cómputo de dicho término inicia i) al día siguiente a cuando ha sucedido la conducta generadora del daño

antijurídico, o ii) a partir de cuándo ésta es conocida por quien la ha padecido, distinguiendo dicho fenómeno de la prescripción, y manteniéndose su concepción tradicional respecto del daño continuado.

10.15 Por otra parte, el segundo evento de cómputo de la caducidad ha sido estructurado a partir de un criterio de cognoscibilidad, y tiene lugar cuando el hecho dañoso pudo haberse presentado en un momento determinado, pero sus repercusiones se manifestaron de manera externa y perceptible para el afectado solamente hasta una ulterior oportunidad, de modo que el término de caducidad se computa desde cuando el daño se hizo cognoscible para quien lo padeció².

Ahora bien, en relación con el daño continuado, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha considerado que el término de caducidad debe contarse desde el momento en que cesó la vulneración, puesto que no es posible establecer criterios absolutos frente a la caducidad, debido a que el cómputo de dicho término depende de las circunstancias de cada caso concreto. Por tal razón, ha manifestado lo siguiente:

“Para la solución de los casos difíciles como los de los daños que se agravan con el tiempo, o de aquéllos que se producen sucesivamente, o de los que son el resultado de hechos sucesivos, el juez debe tener la máxima prudencia para definir el término de caducidad de la acción, de tal manera que si bien dé aplicación a la norma legal, la cual está prevista como garantía de seguridad jurídica, no se niegue la reparación cuando el conocimiento o manifestación de tales daños no concurra con su origen³.”

Con base en las reglas expuestas respecto del fenómeno de la caducidad, se procederá al análisis de la providencia apelada.

5.3. Análisis del caso concreto

En el sub examine, Yhon Edison Lizcano Rozo, Zoraida Flórez Flórez en nombre propio y en representación de su hija Endy Yarexy Lizcano Flórez, Jesús Andelfo Lizcano Cabeza, Hermin Andelfo Lizcano Rozo, Isabel Cristina Lizcano Rozo, José Rafael Lizcano Rozo y Omar Alfredo Lizcano Rozo presentan demanda en ejercicio del medio de control de reparación directa, con el objetivo de que se declare a la Nación - Ministerio de Defensa - Ejército Nacional, administrativamente responsable por los perjuicios patrimoniales y extrapatrimoniales que les fueron ocasionados, como consecuencia del reclutamiento ilegal de YHON EDINSON LIZCANO ROZO por parte del Distrito Militar No. 35 de Cúcuta.

En la contestación de la demanda, el apoderado de la entidad demandada propuso la excepción de caducidad del medio de control, la cual fue declarada no probada en la audiencia inicial celebrada el 07 de julio de 2015, decisión que fue objeto de recurso de apelación por dicho extremo procesal.

De conformidad con la sustentación del recurso de alzada, se evidencia que la inconformidad del apelante se centra en la fecha a partir de la cual debe contarse la caducidad de la acción, puesto que a su juicio, la oportunidad para demandar debe computarse desde el día en que YHON EDISON LIZCANO ROZO fue

² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, 13 de febrero de 2015, exp. 31187, Consejero Ponente Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Subsección B, 19 de junio de 2013, exp. 46515, Consejera Ponente Stella Conto Díaz del Castillo.

reclutado por el Ejército Nacional para prestar el servicio militar obligatorio y no desde la finalización del mismo.

Al respecto, la Sala considera que -tal y como lo indicó el A-quo- en el presente caso el término de caducidad debe contarse a partir de la desincorporación de YHON EDISON LIZCANO ROZO del Ejército Nacional y no desde el momento de su reclutamiento, puesto que en la demanda⁴ se evidencia que el daño que se alega es el estado de conscripción al que fue sometido dicha persona desde el 07 de septiembre de 2010, el cual se prolongó hasta el 08 de junio de 2012⁵, de ahí que los perjuicios patrimoniales y extrapatrimoniales cuya reparación se reclama, fueron estimados tomando como base dicho lapso y no solo la fecha de su ingreso al servicio militar obligatorio.

Si bien, existen enunciaciones en el libelo demandatorio en las que se señalan que el daño se genera en la indebida incorporación o reclutamiento, actuación administrativa acaecida el día 07 de septiembre de 2010, no puede desconocerse que dicha situación o condición (es decir el estado irregular de conscripción que se pregona) se mantuvo hasta el mes de junio del año 2012, y debe ser esta última fecha el punto de partida para el computo del término de caducidad.

En ese orden de ideas, considerando que para contabilizar el término de caducidad se toma como punto de partida el 08 de junio de 2012, fecha en la cual se dio de baja a YHON EDISON LIZCANO ROZO del Ejército Nacional, el término de caducidad inició el 09 de junio de 2012 y en principio, finalizaba el 09 de junio de 2014. No obstante, dicho término fue suspendido con la solicitud de conciliación extrajudicial radicada el 07 de abril de 2014, la cual se declaró fallida el 24 de junio de 2014, día en que fue expedida la constancia de que trata la Ley 640 de 2001 y el Decreto 1716 de 2009⁶.

En consecuencia, debido a que el término de caducidad se suspendió el 07 de abril de 2014, faltando dos meses y dos días para su vencimiento y se reanudó el 25 de junio de 2014, la oportunidad para presentar la demanda caducaba el 27 de agosto de 2014. Por ende, en el presente caso no se configura la caducidad, dado que la demanda fue presentada dentro del término el 18 de julio de 2014⁷.

Por todo lo anterior, se procederá a confirmar el auto apelado, proferido por el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Cúcuta, en audiencia inicial celebrada el día siete (7) de julio de 2015, por la cual se declaró no probada la excepción de caducidad.

En mérito de lo anteriormente expuesto, la Sala de Decisión Oral No. 001 del Tribunal Administrativo de Norte de Santander,

RESUELVE

PRIMERO: CONFÍRMESE el auto proferido el día siete (7) de julio de dos mil quince (2015), en la audiencia inicial celebrada dentro del proceso de la referencia, por el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Cúcuta, por

⁴ Folios 8 al 23 del cuaderno de primera instancia.

⁵ Según certificado de información laboral visto a folio 35 del cuaderno de primera instancia.

⁶ Folios 38-39 del cuaderno de primera instancia.

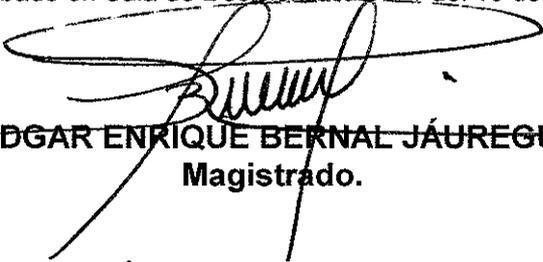
⁷ De conformidad con el acta de reparto vista a folio 42 del cuaderno de primera instancia.

medio del cual se declaró no probada la excepción de caducidad, por las razones expuestas en la parte motiva de este proveído.

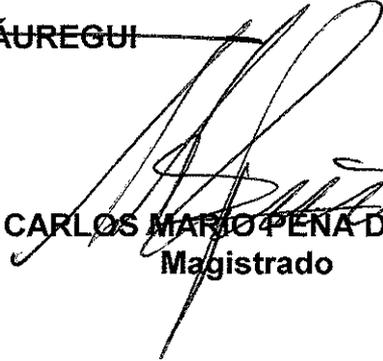
SEGUNDO: En firme esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Juzgado de origen, previa las anotaciones secretariales de rigor.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

(Discutido y aprobado en Sala de Decisión Oral N° 1 del 18 de febrero de 2016)


~~EDGAR ENRIQUE BERNAL JÁUREGUI~~
Magistrado.


MARIBEL MENDOZA JIMÉNEZ
Magistrada


CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ
Magistrado



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE
NORTE DE SANTANDER
CONSTANCIA SECRETARIAL

Por anotación en ESTADO, notifico a las partes la providencia anterior, a las 8:00 a.m.

hoy ~~23 FEB 2016~~
Secretaría General



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER
Magistrado Sustanciador **EDGAR ENRIQUE BERNAL JÁUREGUI**
San José de Cúcuta, Dieciocho (18) de febrero dos mil dieciséis (2016)

Ref. : Radicado : N° 54-001-33-33-001-2014-00554-01
Acción : Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Demandante : Olga teresa Viancha Rangel
Demandado : Nación- Ministerio de Educación- Departamento de Norte de Santander

En atención al informe secretarial que antecede¹, procede la Sala a resolver el Recurso de Apelación interpuesto por la apoderada de la parte demandante en contra del auto proferido el 25 de septiembre de 2015 por el Juzgado Primero Administrativo Oral en Descongestión de Cúcuta, a través del cual se rechazó la demanda de la referencia por haber operado la caducidad del presente medio de control.

1.- EL AUTO APELADO

Se trata del auto proferido por el Juzgado Primero Administrativo Oral en Descongestión del Circuito Judicial de Cúcuta, el día veinticinco (25) de septiembre de 2015², por medio del cual se rechazó la demanda por haber operado la caducidad del presente medio de control.

Señaló el A quo en el auto recurrido que el artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, refiriéndose a la oportunidad para presentar la demanda, señala en el literal d) del numeral 2), cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho, la demanda deberá presentarse dentro del término de cuatro (04) 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.

¹ FI 3 Cuaderno No. 2

² Ver folios 189 a 192 cno. 1

Manifiesta el A-Quo que la prima de servicios y la bonificación por servicios prestados discutida con el presente medio de control constituyen asignación salarial y no prestacional, razón por la cual no puede acudirse a la jurisdicción en cualquier tiempo, sino dentro de los cuatro meses siguientes a su notificación, la cual se produjo el 03 de julio de 2013, teniéndose hasta el 04 de noviembre de 2013 para presentar la demanda, en este caso en concreto, al momento de presentar la solicitud de conciliación, ya había operado el fenómeno de la caducidad, puesto que la misma se presentó el 13 de noviembre de 2013, (4) meses y (9) días después, razón por la cual resolvió rechazar la demanda conforme a lo previsto en el artículo 169 de la Ley 1437 de 2011.

2.- EL RECURSO DE APELACIÓN

Sostiene la apoderada de la parte actora, que no corresponde a la realidad los argumentos expuestos por el A-quo, en cuanto rechaza de plano la acción por caducidad, ya que se trata de prestaciones periódicas que merecen un tratamiento excepcional, como lo ha determinado el Consejo de Estado, Sección Segunda – Subsección “A”, Consejero ponente Gustavo Eduardo Gómez Aranguren - diez (10) de noviembre de dos mil diez (2010).- Radicación No. 25000 2325 000 2006 02826 01(2273-07), en donde respecto a una prima como prestación laboral, contempló:

"En efecto, tratándose la prima técnica por evaluación de desempeño de una prestación periódica, la nulidad tanto de los actos que reconocen como de los que niegan tal derecho pueden ser demandada en cualquier tiempo sin perjuicio en cada caso de la prescripción de los pagos causados y no reclamados oportunamente. Dicha posición responde a la reinterpretación del artículo en mención, efectuada dentro de la sentencia del 2 de octubre de 2008 por la Sección Segunda-Subsección A de ésta Corporación y acogida en diversos pronunciamientos a partir de la fecha, en donde se concluyó que la excepción a la regla de caducidad que durante años se aplicaba únicamente a aquellos actos que reconocían en sentido estricto una prestación periódica, debía aplicarse indiscutiblemente también a los actos que las negaban, desplazando la interpretación literal que hasta ahora se había impreso a dicha regla procedimental y remplazándola por una más razonable y armónica en función de la materialización del derecho sustancial y en armonía con las normas constitucionales que amparan los derechos laborales."

En concordancia con lo expuesto, trae a colación pronunciamiento del Tribunal Administrativo del Quindío en providencia del 14 de diciembre de 2011, Magistrada Ponente María Luisa Echeverri Gómez, Rad.:388 de 2011, en la cual se indica que la bonificación por servicios prestados, prima de servicios, reajuste de vacaciones, reajuste de prima de vacaciones y reajuste de prima de navidad, son prestaciones laborales a favor del convocante y éstas tienen el carácter de prestaciones periódicas, es decir, emolumentos que habitualmente percibe el beneficiario o que las recibe con carácter periódico y por tanto, no pueden encontrarse sometidas al término señalado en la ley para acudir vía jurisdiccional para su reclamo.

Indica que de conformidad con la jurisprudencia nacional la prima de servicios es una prestación periódica y por ende la demanda se puede presentar en cualquier momento como lo preceptúa el art. 164, numeral 1, literal C del CPACA.

Precisa que para definir el carácter periódico de una prestación entendida en sentido amplio, la Alta Corte estableció una sub regla, consistente en entender como periódicas todas aquellas prestaciones (salariales y sociales) que "periódicamente se sufragan al beneficiario, siempre y cuando la periodicidad en la retribución se encuentre vigente"³, de tal forma que no ha sido una posición aislada del alto tribunal, sino que el docente lo que tiene que demostrar es que aún está laborando con la entidad demandada, como quedó probado desde el momento de la presentación de la demanda, lo que verifica la periodicidad con que se está recibiendo el emolumento.

A efectos de dar claridad sobre la prima de servicios como prestación periódica, transcribe apartes de la sentencia proferida por el Consejo de Estado, Sección Segunda Subsección A, dentro del radicado interno (1174-12) M.P Luis Rafael Vergara Quintero, el 13 de febrero de 2014, de la cual deduce que para saber si es una prestación periódica o no, hay que tener en cuenta la relación laboral que existe con la entidad demandada ya que si el docente renuncia al servicio oficial pierde su periodicidad en el tiempo y por ende el carácter de periódico y es allí en donde entraría entonces a operar el fenómeno de la caducidad.

³ Consejo de Estado, Sección Segunda Subsección A sentencia del 08 de mayo de 2008. M.P Gustavo Eduardo Gómez Aranguren Rad.:(0932-07)

Solicita al despacho se tenga en cuenta que el acto demandado no fue notificado en debida forma ya que llegó de manera informal a la oficina de abogado, sin cumplir con lo establecido en el artículo 67 y demás normas del CPACA, razón por la cual el acto administrativo demandado no ha quedado en firme.

Refiere que es cierto que el Tribunal Administrativo de Norte de Santander ha establecido en algún evento⁴ que no se deben considerar prestaciones periódicas aquellos emolumentos que nunca han sido asignados y respecto de los cuales nunca se ha recibido pago alguno por este concepto, procediendo solo en aquellos eventos en que el beneficiario o su sucesor hubiese sido favorecido con el reconocimiento de alguna prestación periódica y la misma se hubiese perdido en algún momento, circunstancia que considera debe reevaluarse por considerar que estaría cercenando la intención de la norma.

Agrega que la interpretación restrictiva del A Quo, deriva necesariamente en considerar que la prima de servicios si bien es cierto no resulta indefinida en el tiempo, pues se causa hasta el momento de la renuncia del docente al servicio oficial, durante el tiempo que dura la relación laboral resulta evidente su periodicidad en el tiempo y por lo tanto la excepción a la regla de la caducidad de la acción para convertirla en la posibilidad de demandar en cualquier tiempo.

3.- CONSIDERACIONES

3.1.- Asunto a resolver

Debe la Sala establecer si en el presente caso, ha operado el fenómeno de la caducidad en el medio de control de la referencia o si por el contrario, se debe admitir el mismo.

3.2 LA CADUCIDAD EN EL MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO.

La caducidad es una figura propia del Derecho Procesal, establecida para sancionar la pasividad de aquellos asociados que creyendo haber sido vulnerados

⁴ Expediente 2015-00100-01

en sus bienes y derechos no acuden ante los Estrados Judiciales para la protección y defensa de los valores jurídicos ultrajados.

El fenómeno de la caducidad encuentra su fundamento en el Principio de la Seguridad Jurídica, toda vez que por el simple hecho de convivir en sociedad, se hace necesario que los asociados entre sí, y entre éstos y el Estado, exista certeza, seguridad de las situaciones que se derivan de ese interactuar.

El Derecho Procesal Administrativo no ha sido ajeno a la adopción del fenómeno de la caducidad, y es por ello que el legislador estableció, para cada uno de los Medios de Control existentes, un término de vigencia de la acción o término de caducidad.

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en cuanto al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho dispone:

Artículo 138. Nulidad y restablecimiento del derecho. Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La nulidad procederá por las mismas causales establecidas en el inciso segundo del artículo anterior.

Igualmente podrá pretenderse la nulidad del acto administrativo general y pedirse el restablecimiento del derecho directamente violado por este al particular demandante o la reparación del daño causado a dicho particular por el mismo, siempre y cuando la demanda se presente en tiempo, esto es, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su publicación. Si existe un acto intermedio, de ejecución o cumplimiento del acto general, el término anterior se contará a partir de la notificación de aquel.

(...)

Artículo 164. Oportunidad para presentar la demanda. La demanda deberá ser presentada:

(...)

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.

Por tanto, la ley establece un término para el ejercicio de las acciones contencioso administrativas, de manera que al no iniciarse dentro del mismo, se produce la caducidad.

La caducidad representa el límite dentro del cual el ciudadano debe reclamar del Estado determinado derecho; por ende, la actitud negligente de quien estuvo legitimado en la causa no puede ser objeto de protección, pues es un hecho cierto que quien, dentro de las oportunidades procesales fijadas por la ley ejerce sus derechos, no se verá expuesto a perderlos por la ocurrencia del fenómeno de la caducidad.

3.3 SOBRE LA PRIMA DE SERVICIOS

La Prima de Servicios es una prestación económica que fue consagrada en el Decreto 1045 de 1978 como factor salarial para la liquidación de algunas prestaciones sociales, tales como las vacaciones, cesantías, prima de vacaciones, entre otras.

Por su parte el Decreto 1042 de 1978 consagró la prima de servicios, así:

ARTICULO 58. LA PRIMA DE SERVICIO. Los funcionarios a quienes se aplica el presente Decreto tendrán derecho a una prima de servicio anual equivalente a quince días de remuneración que se pagará en los primeros quince días del mes de julio de cada año. Esta prima no regirá para los funcionarios que con anterioridad tengan asignada esta contraprestación cualquiera que sea su nombre.

El Consejo de Estado sentencia del quince (15) de septiembre de dos mil once (2011)⁵ hizo claridad respecto de la interpretación que debe darse a la luz de la norma al concepto de prestación periódica, providencia en la que preceptuó:

“Como se observa, la norma transcrita consagra una excepción a la caducidad de la acción cuando se trata de actos administrativos que reconocen prestaciones periódicas, sin embargo, la naturaleza jurídica de las homologaciones y nivelaciones salariales impide la aplicación de este beneficio por cuanto, no se consideran como prestaciones periódicas. Al respecto, esta Corporación⁶ ha señalado:

Si la interpretación sobre lo que debe entenderse por prestación periódica fuera el significado lingüístico de las palabras, sería elemental que el actor tendría razón.

No obstante, tal método, cuando la ley se encarga de poner ejemplos sobre los cuales son las prestaciones periódicas, no es eficaz y debe atenderse a la orientación que brinda aquella. En efecto, el artículo 131,6 letra b) del CCA, se

⁵ Consejo de Estado, sentencia del quince 815) de septiembre de dos mil once (2011), Consejero Ponente: Alfonso Vargas Rincón. Expediente Número: 230012331000201100026011

⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda – Subsección Segunda – Subsección “A”, sentencia de 5 de septiembre de 2002, No. interno: 5018-2001.

refiere a las pensiones de jubilación y de invalidez como prestaciones periódicas, referencia que debe observarse para los efectos del inciso 3º del artículo 136 ibídem, pues la norma en últimas lo que da a entender es que tratándose de derechos que existen durante la vida del titular y después respecto de los beneficiarios llamados a sustituirse también en forma vitalicia (cónyuge, compañera o hijo inválidos), es lógico, justificable y razonable que en cualquier tiempo puedan discutirse tales prestaciones, para diferenciarlas de los demás derechos laborales que no son vitalicios y por consiguiente la definición de las controversias sobre los mismos, debe hacerse en los términos de la caducidad establecida para ellos, vale decir, a meses.

Si tal no fuera el alcance de la norma, resultaría que como en el derecho laboral casi todos los derechos se causan por un determinado tiempo, habría que concluir en esa materia la indefinición de los conflictos sería la constante, porque no operaría la caducidad en las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho y tal interpretación sería absurda, a juicio de la Sala.

En consecuencia, observa la Sala que en el presente asunto no se debate una prestación periódica que pueda ser demandada mediante acción de nulidad y restablecimiento del derecho en cualquier tiempo, sino una homologación y las consecuencias salariales que de ella se deriven, acto que debió ser impugnado ante la Jurisdicción Contenciosa dentro de los 4 meses, contados desde el día siguiente al de su notificación."

Igualmente se tiene que el H. Consejo de Estado, ha realizado ciertas precisiones en cuanto al carácter de periódica de algunas prestaciones sociales, señalando en el caso de las cesantías lo siguiente:

"Tanto la doctrina como la jurisprudencia han precisado que la cesantía, es una prestación social que no es periódica, sino que se causa por períodos determinados, lo que implica que el derecho a percibirla se agote al concluir el ciclo que la origina y que obliga a la administración a reconocerla y pagarla, emitiendo para ello un acto administrativo cuya legalidad puede controvertirse, previo agotamiento de la vía gubernativa, si a ello hubiere lugar, dentro de los cuatro meses siguientes a su notificación, so pena de que se produzca la caducidad de la acción al tenor de lo dispuesto en el artículo 134 del C. C. A." ⁷

De la jurisprudencia anteriormente citada se infiere que no todo derecho laboral constituye una prestación periódica, en tanto, muchos de ellos se generan por tiempo determinado; así mismo, debe tomarse en consideración la diferencia que existe entre las prestaciones periódicas y aquellas que se causan por tiempo determinado.

Como se anotó, en párrafos precedentes, la prima de servicios es una remuneración anual equivalente a quince (15) días de salario, pagadera los

⁷ Consejo de Estado, Sentencia del veintisiete (27) de marzo de dos mil ocho (2008), Consejero Ponente: Bertha Lucía Ramírez de Páez, Radicación Número: 15001-23-31-000-1999-00914-01 (05026-05)

primeros días del mes de julio, por lo tanto, a diferencia de la pensión esta prestación se causa por un año laborado y por esa misma razón se paga de manera proporcional cuando el tiempo trabajado no corresponde a dicho término, por lo que respecto de este reconocimiento no puede hablarse de habitualidad y por ello no puede asignársele el carácter de periódica.

Adicionalmente el Consejo de Estado, en sentencia del veinticuatro (24) de mayo de dos mil siete (2007), manifestó que el mero hecho de que la prestación sea periódica no implica que pueda demandarse en cualquier tiempo:

“La posibilidad de demandar en cualquier tiempo, apunta a los actos que tienen el carácter de prestación periódica, es decir, aquellos actos que reconocen emolumentos que habitualmente percibe el beneficiario. En ese sentido, los actos que reconocen prestaciones periódicas, comprende no sólo decisiones que reconocen prestaciones sociales, sino también envuelve los actos que reconocen prestaciones salariales que periódicamente se sufragan al beneficiario, siempre y cuando la periodicidad en la retribución se encuentre vigente. La prima técnica se otorga a título de reconocimiento económico a los funcionarios altamente calificados o por evaluación del desempeño, en determinado porcentaje de la asignación básica mensual. Una vez asignada, se convierte en remuneración periódica del beneficiario. A lo anterior se agrega que la periodicidad de la prima técnica, depende de que una vez sea asignada, el beneficiario se encuentre percibiéndola, en caso contrario dejará de ser periódica.”⁸

La posibilidad de demandar en cualquier tiempo, apunta a los actos que tienen el carácter de “prestación periódica”, es decir, aquellos actos que reconocen emolumentos que habitualmente percibe el beneficiario.”.

En ese sentido los actos que reconocen prestaciones periódicas, comprende no sólo decisiones que reconocen prestaciones sociales, sino que también envuelve los actos que reconocen prestaciones salariales que periódicamente se sufragan al beneficiario, siempre y cuando la periodicidad en la retribución se encuentre vigente.”⁹

De conformidad con lo citado, se tiene que para demandar en cualquier tiempo inclusive una prestación periódica se requiere que la habitualidad de la misma se encuentra vigente, ahora bien, en el caso de la accionante, con lo manifestado en el hechos segundo y tercero de la demanda –fl.4 cuaderno de primera instancia-, se evidencia que la prestación reclamada, además de que no es periódica, nunca ha sido pagada a los solicitantes, por lo tanto, no puede hablarse de periodicidad

⁸ Consejo de Estado, sentencia del veinticuatro (24) de mayo de dos mil siete (2007), Consejero Ponente: Alejandro Ordoñez Maldonado.- Radicación Número: 25000-23-25-000.1999-05916-01 (4926-05).

⁹ Consejo de Estado, sentencia del ocho (8) de mayo de dos mil ocho (2008). Consejero Ponente: Gustavo Eduardo Gómez Arangurem. Radicación número: 08001-23-31-000-2005-02003-01 (0932-07)

dado que la prima de servicios nunca ha sido devengada y por ende no cuenta con los elementos requeridos para que sea catalogada como una prestación periódica.

Así las cosas, teniendo en cuenta que la prima de servicios no es una prestación periódica, para que la demanda interpuesta en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho mediante la cual se pretenda controvertir el acto administrativo que denegó la misma, se entienda presentada en tiempo deberá ser instaurada en el término de cuatro (4) meses, consagrado en el artículo 164 numeral 2° literal d) del CPACA.

3.4.- Análisis del caso concreto

En lo que respecta al caso sub examine, como bien se señaló párrafos arriba, la prima de servicios no tiene la connotación de ser una prestación periódica que pueda ser demandada en cualquier tiempo, por lo cual es pertinente hacer el análisis de caducidad en el presente caso.

El término de caducidad, por ser un medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho es de cuatro (4) meses, término que empezó a contabilizarse a partir del día siguiente de la notificación del Oficio con radicado de salida SAC 2013RE7625 del 14 de junio de 2013, comunicado el 03 de julio de 2013 suscrito por la Secretaría de Educación Departamental, por medio del cual se negó el reconocimiento y pago de la prima de servicio, prima de antigüedad, bonificación por servicios prestados y bonificación por recreación, como se desprende a folios 33 a 35 del cuaderno principal de primera instancia, por lo cual en principio la caducidad operaría desde el día 03 de julio de 2013 y hasta el 04 de noviembre de 2013, pero en el caso que nos compete, para el momento en que se presenta la solicitud de conciliación ya había operado la caducidad del medio de control, puesto que la solicitud se presenta el 13 de Noviembre de 2014, transcurrido 4 meses y 9 días, de la notificación del acto demandado, es decir que la fecha en que se radica la demanda el 19 de marzo de 2014 como obra a (fol. 25 c. principal No. 1), no tiene mayor repercusión puesto que ya existía la caducidad.

Finalmente en cuanto al argumento inherente a que el acto administrativo demandado no fue notificado en debida forma, ya que llegó de manera informal a la

oficina de abogado sin seguir los preceptos consagrados en el art. 67 y demás normas concordantes del CPACA, aduciendo que el acto administrativo no ha quedado en firme, para la Sala este argumento no tiene vocación de prosperidad, pues si bien el artículo 67 del CPACA contempla la notificación personal para dar a conocer las decisiones que pongan término a una actuación administrativa, no es menos cierto que el mismo artículo contempla que la misma puede darse por medio electrónico siempre y cuando el interesado acepte ser notificado de esta manera; así como también en estrados. De otra parte, el artículo 72 de la misma normatividad indica que sin el lleno de los requisitos previstos por la norma 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.

En el sub lite, es evidente que la parte actora es conocedora del acto administrativo cuya nulidad pretende, tan así que agotó la conciliación extrajudicial a objeto de evitar el litigio y ante la declaración de fallida de la misma, acudió por el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho ante ésta jurisdicción.

Finalmente por cuanto conforme lo establece el artículo 164 literal 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. Y como quiera que en el presente caso, la parte accionante fue **comunicada** de la decisión por intermedio de su apoderado judicial a la dirección de notificaciones por ella indicada, tal y como se hace constar a folio 171, para la Sala no hay lugar a predicar una indebida notificación.

Por lo anteriormente expuesto, el Tribunal Administrativo de Norte de Santander,

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR el auto proferido el veinticinco (25) de septiembre de 2015, por el Juzgado Primero Administrativo Oral de Descongestión del Circuito Judicial de Cúcuta, a través del cual se **Rechazó** la demanda de la referencia por

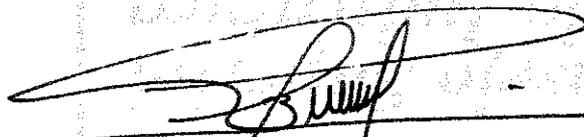
Rad. : N° 54-001-33-33-001-2014-00554-01
 Accionante: Olga Teresa Viancha Rangel
 Auto resuelve Recurso de Apelación

haber operado la caducidad del presente medio de control, por las razones expuestas en la parte motiva.

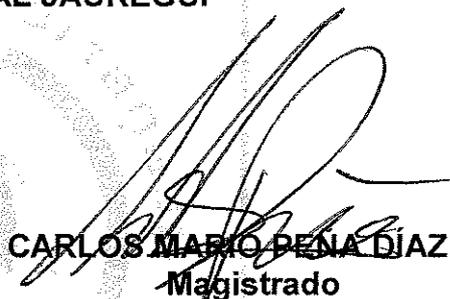
SEGUNDO: En firme esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Juzgado de origen, previa las anotaciones secretariales de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

(Esta providencia fue aprobada y discutida en Sala de Decisión N° 1 del 18 de Febrero de 2016)


EDGAR ENRIQUE BERNAL JÁUREGUI
 Magistrado


MARIBEL MENDOZA JIMENEZ
 Magistrada


CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ
 Magistrado



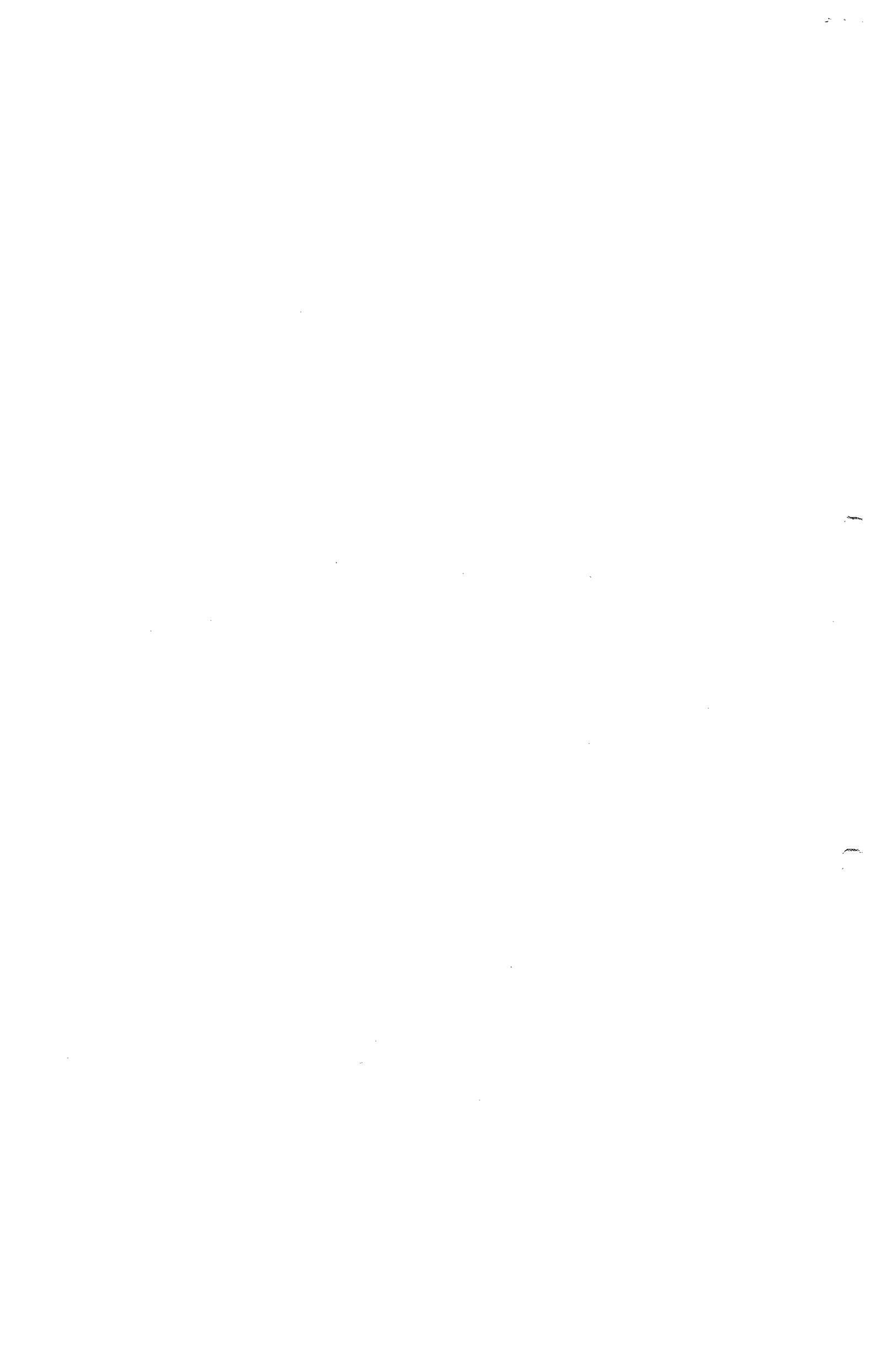
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE
 NORTE DE SANTANDER

CONSTANCIA SECRETARIAL

Por anotación en ESTADO, notifico a las partes la providencia anterior, a las 8:00 a.m.

hoy 23 FEB 2016

Secretaría General





TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER
Magistrado Sustanciador **EDGAR ENRIQUE BERNAL JÁUREGUI**
San José de Cúcuta, Dieciocho (18) de febrero dos mil dieciséis (2016)

Ref. : Radicado : N° 54-001-33-33-006-2014-00557-01
Acción : Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Demandante : María del Carmen Peñaranda Hernández
Demandado : Nación- Ministerio de Educación- Departamento de Norte de Santander

En atención al informe secretarial que antecede¹, procede la Sala a resolver el Recurso de Apelación interpuesto por la apoderada de la parte demandante en contra del auto proferido el 30 de septiembre de 2015 por el Juzgado Primero Administrativo Oral en Descongestión de Cúcuta, a través del cual se rechazó la demanda de la referencia por haber operado la caducidad del presente medio de control.

1.- EL AUTO APELADO

Se trata del auto proferido por el Juzgado Primero Administrativo Oral en Descongestión del Circuito Judicial de Cúcuta, el día treinta (30) de septiembre de 2015², por medio del cual se rechazó la demanda por haber operado la caducidad del presente medio de control.

Señaló el A quo en el auto recurrido que el artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, refiriéndose a la oportunidad para presentar la demanda, señala en el literal d) del numeral 2), cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho, la demanda deberá presentarse dentro del término de cuatro (04) 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.

¹ FI 3 Cuaderno No. 2

² Ver folios 161 a 164 cno. 1

Manifiesta el A-Quo que la prima de servicios y la bonificación por servicios prestados discutida con el presente medio de control constituyen asignación salarial y no prestacional, razón por la cual no puede acudirse a la jurisdicción en cualquier tiempo, sino dentro de los cuatro meses siguientes a su notificación, la cual se produjo el 24 de junio de 2013, teniéndose hasta el 25 de octubre de 2013 para presentar la demanda, en este caso en concreto, al momento de presentar la solicitud de conciliación, ya había operado el fenómeno de la caducidad, puesto que la misma se presentó el 13 de noviembre de 2013, (4) meses y (19) días después, razón por la cual resolvió rechazar la demanda conforme a lo previsto en el artículo 169 de la Ley 1437 de 2011.

2.- EL RECURSO DE APELACIÓN

Sostiene la apoderada de la parte actora, que no corresponde a la realidad los argumentos expuestos por el A-quo, en cuanto rechaza de plano la acción por caducidad, ya que se trata de prestaciones periódicas que merecen un tratamiento excepcional, como lo ha determinado el Consejo de Estado, Sección Segunda – Subsección “A”, Consejero ponente Gustavo Eduardo Gómez Aranguren - diez (10) de noviembre de dos mil diez (2010).- Radicación No. 25000 2325 000 2006 02826 01(2273-07), en donde respecto a una prima como prestación laboral, contempló:

"En efecto, tratándose la prima técnica por evaluación de desempeño de una prestación periódica, la nulidad tanto de los actos que reconocen como de los que niegan tal derecho pueden ser demandada en cualquier tiempo sin perjuicio en cada caso de la prescripción de los pagos causados y no reclamados oportunamente. Dicha posición responde a la reinterpretación del artículo en mención, efectuada dentro de la sentencia del 2 de octubre de 2008 por la Sección Segunda-Subsección A de ésta Corporación y acogida en diversos pronunciamientos a partir de la fecha, en donde se concluyó que la excepción a la regla de caducidad que durante años se aplicaba únicamente a aquellos actos que reconocían en sentido estricto una prestación periódica, debía aplicarse indiscutiblemente también a los actos que las negaban, desplazando la interpretación literal que hasta ahora se había impuesto a dicha regla procedimental y remplazándola por una más razonable y armónica en función de la materialización del derecho sustancial y en armonía con las normas constitucionales que amparan los derechos laborales."

En concordancia con lo expuesto, trae a colación pronunciamiento del Tribunal Administrativo del Quindío en providencia del 14 de diciembre de 2011, Magistrada Ponente María Luisa Echeverri Gómez, Rad.:388 de 2011, en la cual se indica que la bonificación por servicios prestados, prima de servicios, reajuste de vacaciones, reajuste de prima de vacaciones y reajuste de prima de navidad, son prestaciones laborales a favor del convocante y éstas tienen el carácter de prestaciones periódicas, es decir, emolumentos que habitualmente percibe el beneficiario o que las recibe con carácter periódico y por tanto, no pueden encontrarse sometidas al término señalado en la ley para acudir vía jurisdiccional para su reclamo.

Indica que de conformidad con la jurisprudencia nacional la prima de servicios es una prestación periódica y por ende la demanda se puede presentar en cualquier momento como lo preceptúa el art. 164, numeral 1, literal C del CPACA.

Precisa que para definir el carácter periódico de una prestación entendida en sentido amplio, la Alta Corte estableció una sub regla, consistente en entender como periódicas todas aquellas prestaciones (salariales y sociales) que “periódicamente se sufragan al beneficiario, siempre y cuando la periodicidad en la retribución se encuentre vigente”³, de tal forma que no ha sido una posición aislada del alto tribunal, sino que el docente lo que tiene que demostrar es que aún está laborando con la entidad demandada, como quedó probado desde el momento de la presentación de la demanda, lo que verifica la periodicidad con que se está recibiendo el emolumento.

A efectos de dar claridad sobre la prima de servicios como prestación periódica, transcribe apartes de la sentencia proferida por el Consejo de Estado, Sección Segunda Subsección A, dentro del radicado interno (1174-12) M.P Luis Rafael Vergara Quintero, el 13 de febrero de 2014, de la cual deduce que para saber si es una prestación periódica o no, hay que tener en cuenta la relación laboral que existe con la entidad demandada ya que si el docente renuncia al servicio oficial pierde su periodicidad en el tiempo y por ende el carácter de periódico y es allí en donde entraría entonces a operar el fenómeno de la caducidad.

³ Consejo de Estado, Sección Segunda Subsección A sentencia del 08 de mayo de 2008. M.P Gustavo Eduardo Gómez Aranguren Rad.:(0932-07)

Solicita al despacho se tenga en cuenta que el acto demandado no fue notificado en debida forma ya que llegó de manera informal a la oficina de abogado, sin cumplir con lo establecido en el artículo 67 y demás normas del CPACA, razón por la cual el acto administrativo demandado no ha quedado en firme.

Refiere que es cierto que el Tribunal Administrativo de Norte de Santander ha establecido en algún evento⁴ que no se deben considerar prestaciones periódicas aquellos emolumentos que nunca han sido asignados y respecto de los cuales nunca se ha recibido pago alguno por este concepto, procediendo solo en aquellos eventos en que el beneficiario o su sucesor hubiese sido favorecido con el reconocimiento de alguna prestación periódica y la misma se hubiese perdido en algún momento, circunstancia que considera debe reevaluarse por considerar que estaría cercenando la intención de la norma.

Agrega que la interpretación restrictiva del A Quo, deriva necesariamente en considerar que la prima de servicios si bien es cierto no resulta indefinida en el tiempo, pues se causa hasta el momento de la renuncia del docente al servicio oficial, durante el tiempo que dura la relación laboral resulta evidente su periodicidad en el tiempo y por lo tanto la excepción a la regla de la caducidad de la acción para convertirla en la posibilidad de demandar en cualquier tiempo.

3.- CONSIDERACIONES

3.1.- Asunto a resolver

Debe la Sala establecer si en el presente caso, ha operado el fenómeno de la caducidad en el medio de control de la referencia o si por el contrario, se debe admitir el mismo.

3.2 LA CADUCIDAD EN EL MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO.

La caducidad es una figura propia del Derecho Procesal, establecida para sancionar la pasividad de aquellos asociados que creyendo haber sido vulnerados

⁴ Expediente 2015-00100-01

Rad. : N° 54-001-33-33-006-2014-00557-01
 Accionante: María del Carmen Peñaranda Hernández
 Auto resuelve Recurso de Apelación

en sus bienes y derechos no acuden ante los Estrados Judiciales para la protección y defensa de los valores jurídicos ultrajados.

El fenómeno de la caducidad encuentra su fundamento en el Principio de la Seguridad Jurídica, toda vez que por el simple hecho de convivir en sociedad, se hace necesario que los asociados entre sí, y entre éstos y el Estado, exista certeza, seguridad de las situaciones que se derivan de ese interactuar.

El Derecho Procesal Administrativo no ha sido ajeno a la adopción del fenómeno de la caducidad, y es por ello que el legislador estableció, para cada uno de los Medios de Control existentes, un término de vigencia de la acción o término de caducidad.

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en cuanto al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho dispone:

Artículo 138. Nulidad y restablecimiento del derecho. Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La nulidad procederá por las mismas causales establecidas en el inciso segundo del artículo anterior.

Igualmente podrá pretenderse la nulidad del acto administrativo general y pedirse el restablecimiento del derecho directamente violado por este al particular demandante o la reparación del daño causado a dicho particular por el mismo, siempre y cuando la demanda se presente en tiempo, esto es, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su publicación. Si existe un acto intermedio, de ejecución o cumplimiento del acto general, el término anterior se contará a partir de la notificación de aquel.

(...)

Artículo 164. Oportunidad para presentar la demanda. La demanda deberá ser presentada:

(...)

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.

Por tanto, la ley establece un término para el ejercicio de las acciones contencioso administrativas, de manera que al no iniciarse dentro del mismo, se produce la caducidad.

La caducidad representa el límite dentro del cual el ciudadano debe reclamar del Estado determinado derecho; por ende, la actitud negligente de quien estuvo legitimado en la causa no puede ser objeto de protección, pues es un hecho cierto que quien, dentro de las oportunidades procesales fijadas por la ley ejerce sus derechos, no se verá expuesto a perderlos por la ocurrencia del fenómeno de la caducidad.

3.3 SOBRE LA PRIMA DE SERVICIOS

La Prima de Servicios es una prestación económica que fue consagrada en el Decreto 1045 de 1978 como factor salarial para la liquidación de algunas prestaciones sociales, tales como las vacaciones, cesantías, prima de vacaciones, entre otras.

Por su parte el Decreto 1042 de 1978 consagró la prima de servicios, así:

ARTICULO 58. LA PRIMA DE SERVICIO. Los funcionarios a quienes se aplica el presente Decreto tendrán derecho a una prima de servicio anual equivalente a quince días de remuneración que se pagará en los primeros quince días del mes de julio de cada año. Esta prima no regirá para los funcionarios que con anterioridad tengan asignada esta contraprestación cualquiera que sea su nombre.

El Consejo de Estado sentencia del quince (15) de septiembre de dos mil once (2011)⁵ hizo claridad respecto de la interpretación que debe darse a la luz de la norma al concepto de prestación periódica, providencia en la que preceptuó:

“Como se observa, la norma transcrita consagra una excepción a la caducidad de la acción cuando se trata de actos administrativos que reconocen prestaciones periódicas, sin embargo, la naturaleza jurídica de las homologaciones y nivelaciones salariales impide la aplicación de este beneficio por cuanto, no se consideran como prestaciones periódicas. Al respecto, esta Corporación⁶ ha señalado:

Si la interpretación sobre lo que debe entenderse por prestación periódica fuera el significado lingüístico de las palabras, sería elemental que el actor tendría razón.

No obstante, tal método, cuando la ley se encarga de poner ejemplos sobre los cuales son las prestaciones periódicas, no es eficaz y debe atenderse a la orientación que brinda aquella. En efecto, el artículo 131,6 letra b) del CCA, se

⁵ Consejo de Estado, sentencia del quince 815) de septiembre de dos mil once (2011), Consejero Ponente: Alfonso Vargas Rincón. Expediente Número: 230012331000201100026011

⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda – Subsección Segunda – Subsección “A”, sentencia de 5 de septiembre de 2002, No. interno: 5018-2001.

refiere a las pensiones de jubilación y de invalidez como prestaciones periódicas, referencia que debe observarse para los efectos del inciso 3° del artículo 136 ibídem, pues la norma en últimas lo que da a entender es que tratándose de derechos que existen durante la vida del titular y después respecto de los beneficiarios llamados a sustituirse también en forma vitalicia (cónyuge, compañera o hijo inválidos), es lógico, justificable y razonable que en cualquier tiempo puedan discutirse tales prestaciones, para diferenciarlas de los demás derechos laborales que no son vitalicios y por consiguiente la definición de las controversias sobre los mismos, debe hacerse en los términos de la caducidad establecida para ellos, vale decir, a meses.

Si tal no fuera el alcance de la norma, resultaría que como en el derecho laboral casi todos los derechos se causan por un determinado tiempo, habría que concluir en esa materia la indefinición de los conflictos sería la constante, porque no operaría la caducidad en las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho y tal interpretación sería absurda, a juicio de la Sala.

En consecuencia, observa la Sala que en el presente asunto no se debate una prestación periódica que pueda ser demandada mediante acción de nulidad y restablecimiento del derecho en cualquier tiempo, sino una homologación y las consecuencias salariales que de ella se deriven, acto que debió ser impugnado ante la Jurisdicción Contenciosa dentro de los 4 meses, contados desde el día siguiente al de su notificación.”

Igualmente se tiene que el H. Consejo de Estado, ha realizado ciertas precisiones en cuanto al carácter de periódica de algunas prestaciones sociales, señalando en el caso de las cesantías lo siguiente:

“Tanto la doctrina como la jurisprudencia han precisado que la cesantía, es una prestación social que no es periódica, sino que se causa por períodos determinados, lo que implica que el derecho a percibirla se agote al concluir el ciclo que la origina y que obliga a la administración a reconocerla y pagarla, emitiendo para ello un acto administrativo cuya legalidad puede controvertirse, previo agotamiento de la vía gubernativa, si a ello hubiere lugar, dentro de los cuatro meses siguientes a su notificación, so pena de que se produzca la caducidad de la acción al tenor de lo dispuesto en el artículo 134 del C. C. A.”⁷

De la jurisprudencia anteriormente citada se infiere que no todo derecho laboral constituye una prestación periódica, en tanto, muchos de ellos se generan por tiempo determinado; así mismo, debe tomarse en consideración la diferencia que existe entre las prestaciones periódicas y aquellas que se causan por tiempo determinado.

Como se anotó, en párrafos precedentes, la prima de servicios es una remuneración anual equivalente a quince (15) días de salario, pagadera los

⁷ Consejo de Estado, Sentencia del veintisiete (27) de marzo de dos mil ocho (2008), Consejero Ponente: Bertha Lucía Ramírez de Páez, Radicación Número: 15001-23-31-000-1999-00914-01 (05026-05)

primeros días del mes de julio, por lo tanto, a diferencia de la pensión esta prestación se causa por un año laborado y por esa misma razón se paga de manera proporcional cuando el tiempo trabajado no corresponde a dicho término, por lo que respecto de este reconocimiento no puede hablarse de habitualidad y por ello no puede asignársele el carácter de periódica.

Adicionalmente el Consejo de Estado, en sentencia del veinticuatro (24) de mayo de dos mil siete (2007), manifestó que el mero hecho de que la prestación sea periódica no implica que pueda demandarse en cualquier tiempo:

“La posibilidad de demandar en cualquier tiempo, apunta a los actos que tienen el carácter de prestación periódica, es decir, aquellos actos que reconocen emolumentos que habitualmente percibe el beneficiario. En ese sentido, los actos que reconocen prestaciones periódicas, comprende no sólo decisiones que reconocen prestaciones sociales, sino también envuelve los actos que reconocen prestaciones salariales que periódicamente se sufragan al beneficiario, siempre y cuando la periodicidad en la retribución se encuentre vigente. La prima técnica se otorga a título de reconocimiento económico a los funcionarios altamente calificados o por evaluación del desempeño, en determinado porcentaje de la asignación básica mensual. Una vez asignada, se convierte en remuneración periódica del beneficiario. A lo anterior se agrega que la periodicidad de la prima técnica, depende de que una vez sea asignada, el beneficiario se encuentre percibiéndola, en caso contrario dejará de ser periódica.”⁸

La posibilidad de demandar en cualquier tiempo, apunta a los actos que tienen el carácter de “prestación periódica”, es decir, aquellos actos que reconocen emolumentos que habitualmente percibe el beneficiario.”.

En ese sentido los actos que reconocen prestaciones periódicas, comprende no sólo decisiones que reconocen prestaciones sociales, sino que también envuelve los actos que reconocen prestaciones salariales que periódicamente se sufragan al beneficiario, siempre y cuando la periodicidad en la retribución se encuentre vigente.”⁹

De conformidad con lo citado, se tiene que para demandar en cualquier tiempo inclusive una prestación periódica se requiere que la habitualidad de la misma se encuentra vigente, ahora bien, en el caso de la accionante, con lo manifestado en el hechos segundo y tercero de la demanda –fl.4 cuaderno de primera instancia-, se evidencia que la prestación reclamada, además de que no es periódica, nunca ha sido pagada a los solicitantes, por lo tanto, no puede hablarse de periodicidad

⁸ Consejo de Estado, sentencia del veinticuatro (24) de mayo de dos mil siete (2007), Consejero Ponente: Alejandro Ordoñez Maldonado.- Radicación Número: 25000-23-25-000.1999-05916-01 (4926-05).

⁹ Consejo de Estado, sentencia del ocho (8) de mayo de dos mil ocho (2008). Consejero Ponente: Gustavo Eduardo Gómez Arangurem. Radicación número: 08001-23-31-000-2005-02003-01 (0932-07)

dado que la prima de servicios nunca ha sido devengada y por ende no cuenta con los elementos requeridos para que sea catalogada como una prestación periódica.

Así las cosas, teniendo en cuenta que la prima de servicios no es una prestación periódica, para que la demanda interpuesta en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho mediante la cual se pretenda controvertir el acto administrativo que denegó la misma, se entienda presentada en tiempo deberá ser instaurada en el término de cuatro (4) meses, consagrado en el artículo 164 numeral 2° literal d) del CPACA.

3.4.- Análisis del caso concreto

En lo que respecta al caso sub examine, como bien se señaló párrafos arriba, la prima de servicios no tiene la connotación de ser una prestación periódica que pueda ser demandada en cualquier tiempo, por lo cual es pertinente hacer el análisis de caducidad en el presente caso.

El término de caducidad, por ser un medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho es de cuatro (4) meses, término que empezó a contabilizarse a partir del día siguiente de la notificación del Oficio con radicado de salida SAC 2013RE7022 del 06 de junio de 2013, comunicado el 24 de junio de 2013 suscrito por la Secretaría de Educación Departamental, por medio del cual se negó el reconocimiento y pago de la prima de servicio, prima de antigüedad, bonificación por servicios prestados y bonificación por recreación, como se desprende a folios 28 a 30 del cuaderno principal de primera instancia, por lo cual en principio la caducidad operaría desde el día 24 de junio de 2013 y hasta el 25 de octubre de 2013, pero en el caso que nos compete, para el momento en que se presenta la solicitud de conciliación ya había operado la caducidad del medio de control, puesto que la solicitud se presenta el 13 de noviembre de 2013, transcurrido (4) meses y (19) días, de la notificación del acto demandado, es decir que la fecha en que se radica la demanda el 25 de marzo de 2014 como obra a (fol. 25 c. principal No. 1), no tiene mayor repercusión puesto que ya existía la caducidad.

Finalmente en cuanto al argumento inherente a que el acto administrativo demandado no fue notificado en debida forma, ya que llegó de manera informal a la

oficina de abogado sin seguir los preceptos consagrados en el art. 67 y demás normas concordantes del CPACA, aduciendo que el acto administrativo no ha quedado en firme, para la Sala este argumento no tiene vocación de prosperidad, pues si bien el artículo 67 del CPACA contempla la notificación personal para dar a conocer las decisiones que pongan término a una actuación administrativa, no es menos cierto que el mismo artículo contempla que la misma puede darse por medio electrónico siempre y cuando el interesado acepte ser notificado de esta manera; así como también en estrados. De otra parte, el artículo 72 de la misma normatividad indica que sin el lleno de los requisitos previstos por la norma 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.

En el sub lite, es evidente que la parte actora es concedora del acto administrativo cuya nulidad pretende, tan así que agotó la conciliación extrajudicial a objeto de evitar el litigio y ante la declaración de fallida de la misma, acudió por el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho ante ésta jurisdicción.

Finalmente por cuanto conforme lo establece el artículo 164 literal 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. Y como quiera que en el presente caso, la parte accionante fue **comunicada** de la decisión por intermedio de su apoderado judicial a la dirección de notificaciones por ella indicada, tal y como se hace constar a folio 148, para la Sala no hay lugar a predicar una indebida notificación.

Por lo anteriormente expuesto, el Tribunal Administrativo de Norte de Santander,

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR el auto proferido el treinta (30) de septiembre de 2015, por el Juzgado Primero Administrativo Oral de Descongestión del Circuito Judicial de Cúcuta, a través del cual se **Rechazó** la demanda de la referencia por haber

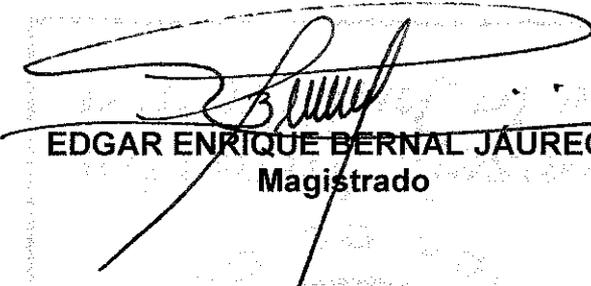
Rad. : N° 54-001-33-33-006-2014-00557-01
 Accionante: María del Carmen Peñaranda Hernández
 Auto resuelve Recurso de Apelación

operado la caducidad del presente medio de control, por las razones expuestas en la parte motiva.

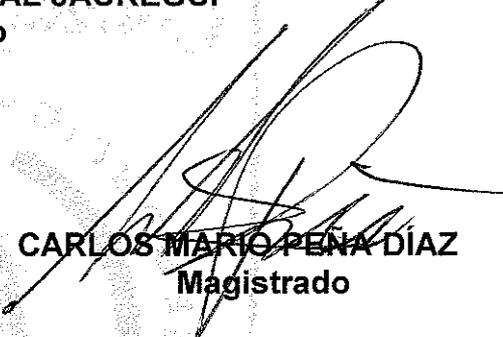
SEGUNDO: En firme esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Juzgado de origen, previa las anotaciones secretariales de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

(Esta providencia fue aprobada y discutida en Sala de Decisión N° 1 del 18 de Febrero de 2016)


EDGAR ENRIQUE BERNAL JAUREGUI
 Magistrado


MARIBEL MENDOZA JÍMENEZ
 Magistrada


CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ
 Magistrado

 **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER**
CONSTANCIA SECRETARIAL
 Por anotación en ESTADO, notifico a las partes la providencia anterior, a las 8:00 a.m.
 hoy 23 FEB 2016
 Secretaria General





TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER
Magistrado Sustanciador **EDGAR ENRIQUE BERNAL JÁUREGUI**
San José de Cúcuta, Dieciocho (18) de febrero dos mil dieciséis (2016)

Ref. : Radicado : N° 54-001-33-33-006-2014-00566-01
Acción : Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Demandante : Nora Roció Martínez Blanco
Demandado : Nación- Ministerio de Educación- Departamento de Norte de Santander

En atención al informe secretarial que antecede¹, procede la Sala a resolver el Recurso de Apelación interpuesto por la apoderada de la parte demandante en contra del auto proferido el 10 de septiembre de 2015 por el Juzgado Primero Administrativo Oral en Descongestión de Cúcuta, a través del cual se rechazó la demanda de la referencia por haber operado la caducidad del presente medio de control.

1.- EL AUTO APELADO

Se trata del auto proferido por el Juzgado Primero Administrativo Oral en Descongestión del Circuito Judicial de Cúcuta, el día diez (10) de septiembre de 2015², por medio del cual se rechazó la demanda por haber operado la caducidad del presente medio de control.

Señaló el A quo en el auto recurrido que el artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, refiriéndose a la oportunidad para presentar la demanda, señala en el literal d) del numeral 2), cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho, la demanda deberá presentarse dentro del término de cuatro (04) 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.

¹ Fl 3 Cuaderno No. 2

² Ver folios 166 a 169 cno. 1

Manifiesta el A-Quo que la prima de servicios y la bonificación por servicios prestados discutida con el presente medio de control constituyen asignación salarial y no prestacional, razón por la cual no puede acudirse a la jurisdicción en cualquier tiempo, sino dentro de los cuatro meses siguientes a su notificación, la cual se produjo el 03 de julio de 2013, teniéndose hasta el 04 de noviembre de 2013 para presentar la demanda, en este caso en concreto, al momento de presentar la solicitud de conciliación, ya había operado el fenómeno de la caducidad, puesto que la misma se presentó el 13 de noviembre de 2013, (4) meses y (09) días después, razón por la cual resolvió rechazar la demanda conforme a lo previsto en el artículo 169 de la Ley 1437 de 2011.

2.- EL RECURSO DE APELACIÓN

Sostiene la apoderada de la parte actora, que no corresponde a la realidad los argumentos expuestos por el A-quo, en cuanto rechaza de plano la acción por caducidad, ya que se trata de prestaciones periódicas que merecen un tratamiento excepcional, como lo ha determinado el Consejo de Estado, Sección Segunda – Subsección “A”, Consejero ponente Gustavo Eduardo Gómez Aranguren - diez (10) de noviembre de dos mil diez (2010).- Radicación No. 25000 2325 000 2006 02826 01(2273-07), en donde respecto a una prima como prestación laboral, contempló:

"En efecto, tratándose la prima técnica por evaluación de desempeño de una prestación periódica, la nulidad tanto de los actos que reconocen como de los que niegan tal derecho pueden ser demandada en cualquier tiempo sin perjuicio en cada caso de la prescripción de los pagos causados y no reclamados oportunamente. Dicha posición responde a la reinterpretación del artículo en mención, efectuada dentro de la sentencia del 2 de octubre de 2008 por la Sección Segunda-Subsección A de ésta Corporación y acogida en diversos pronunciamientos a partir de la fecha, en donde se concluyó que la excepción a la regla de caducidad que durante años se aplicaba únicamente a aquellos actos que reconocían en sentido estricto una prestación periódica, debía aplicarse indiscutiblemente también a los actos que las negaban, desplazando la interpretación literal que hasta ahora se había impuesto a dicha regla procedimental y remplazándola por una más razonable y armónica en función de la materialización del derecho sustancial y en armonía con las normas constitucionales que amparan los derechos laborales."

En concordancia con lo expuesto, trae a colación pronunciamiento del Tribunal Administrativo del Quindío en providencia del 14 de diciembre de 2011, Magistrada Ponente María Luisa Echeverri Gómez, Rad.:388 de 2011, en la cual se indica que la bonificación por servicios prestados, prima de servicios, reajuste de vacaciones, reajuste de prima de vacaciones y reajuste de prima de navidad, son prestaciones laborales a favor del convocante y éstas tienen el carácter de prestaciones periódicas, es decir, emolumentos que habitualmente percibe el beneficiario o que las recibe con carácter periódico y por tanto, no pueden encontrarse sometidas al término señalado en la ley para acudir vía jurisdiccional para su reclamo.

Indica que de conformidad con la jurisprudencia nacional la prima de servicios es una prestación periódica y por ende la demanda se puede presentar en cualquier momento como lo preceptúa el art. 164, numeral 1, literal C del CPACA.

Precisa que para definir el carácter periódico de una prestación entendida en sentido amplio, la Alta Corte estableció una sub regla, consistente en entender como periódicas todas aquellas prestaciones (salariales y sociales) que “periódicamente se sufragan al beneficiario, siempre y cuando la periodicidad en la retribución se encuentre vigente”³, de tal forma que no ha sido una posición aislada del alto tribunal, sino que el docente lo que tiene que demostrar es que aún está laborando con la entidad demandada, como quedó probado desde el momento de la presentación de la demanda, lo que verifica la periodicidad con que se está recibiendo el emolumento.

A efectos de dar claridad sobre la prima de servicios como prestación periódica, transcribe apartes de la sentencia proferida por el Consejo de Estado, Sección Segunda Subsección A, dentro del radicado interno (1174-12) M.P Luis Rafael Vergara Quintero, el 13 de febrero de 2014, de la cual deduce que para saber si es una prestación periódica o no, hay que tener en cuenta la relación laboral que existe con la entidad demandada ya que si el docente renuncia al servicio oficial pierde su periodicidad en el tiempo y por ende el carácter de periódico y es allí en donde entraría entonces a operar el fenómeno de la caducidad.

³ Consejo de Estado, Sección Segunda Subsección A sentencia del 08 de mayo de 2008. M.P Gustavo Eduardo Gómez Aranguren Rad.:(0932-07)

Solicita al despacho se tenga en cuenta que el acto demandado no fue notificado en debida forma ya que llegó de manera informal a la oficina de abogado, sin cumplir con lo establecido en el artículo 67 y demás normas del CPACA, razón por la cual el acto administrativo demandado no ha quedado en firme.

Refiere que es cierto que el Tribunal Administrativo de Norte de Santander ha establecido en algún evento⁴ que no se deben considerar prestaciones periódicas aquellos emolumentos que nunca han sido asignados y respecto de los cuales nunca se ha recibido pago alguno por este concepto, procediendo solo en aquellos eventos en que el beneficiario o su sucesor hubiese sido favorecido con el reconocimiento de alguna prestación periódica y la misma se hubiese perdido en algún momento, circunstancia que considera debe reevaluarse por considerar que estaría cercenando la intención de la norma.

Agrega que la interpretación restrictiva del a quo, deriva necesariamente en considerar que la prima de servicios si bien es cierto no resulta indefinida en el tiempo, pues se causa hasta el momento de la renuncia del docente al servicio oficial, durante el tiempo que dura la relación laboral resulta evidente su periodicidad en el tiempo y por lo tanto la excepción a la regla de la caducidad de la acción para convertirla en la posibilidad de demandar en cualquier tiempo.

3.- CONSIDERACIONES

3.1.- Asunto a resolver

Debe la Sala establecer si en el presente caso, ha operado el fenómeno de la caducidad en el medio de control de la referencia o si por el contrario, se debe admitir el mismo.

3.2 LA CADUCIDAD EN EL MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO.

La caducidad es una figura propia del Derecho Procesal, establecida para sancionar la pasividad de aquellos asociados que creyendo haber sido vulnerados

⁴ Expediente 2015-00100-01

en sus bienes y derechos no acuden ante los Estrados Judiciales para la protección y defensa de los valores jurídicos ultrajados.

El fenómeno de la caducidad encuentra su fundamento en el Principio de la Seguridad Jurídica, toda vez que por el simple hecho de convivir en sociedad, se hace necesario que los asociados entre sí, y entre éstos y el Estado, exista certeza, seguridad de las situaciones que se derivan de ese interactuar.

El Derecho Procesal Administrativo no ha sido ajeno a la adopción del fenómeno de la caducidad, y es por ello que el legislador estableció, para cada uno de los Medios de Control existentes, un término de vigencia de la acción o término de caducidad.

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en cuanto al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho dispone:

Artículo 138. Nulidad y restablecimiento del derecho. Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La nulidad procederá por las mismas causales establecidas en el inciso segundo del artículo anterior.

Igualmente podrá pretenderse la nulidad del acto administrativo general y pedirse el restablecimiento del derecho directamente violado por este al particular demandante o la reparación del daño causado a dicho particular por el mismo, siempre y cuando la demanda se presente en tiempo, esto es, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su publicación. Si existe un acto intermedio, de ejecución o cumplimiento del acto general, el término anterior se contará a partir de la notificación de aquel.

(...)

Artículo 164. Oportunidad para presentar la demanda. La demanda deberá ser presentada:

(...)

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.

Por tanto, la ley establece un término para el ejercicio de las acciones contencioso administrativas, de manera que al no iniciarse dentro del mismo, se produce la caducidad.

La caducidad representa el límite dentro del cual el ciudadano debe reclamar del Estado determinado derecho; por ende, la actitud negligente de quien estuvo legitimado en la causa no puede ser objeto de protección, pues es un hecho cierto que quien, dentro de las oportunidades procesales fijadas por la ley ejerce sus derechos, no se verá expuesto a perderlos por la ocurrencia del fenómeno de la caducidad.

3.3 SOBRE LA PRIMA DE SERVICIOS

La Prima de Servicios es una prestación económica que fue consagrada en el Decreto 1045 de 1978 como factor salarial para la liquidación de algunas prestaciones sociales, tales como las vacaciones, cesantías, prima de vacaciones, entre otras.

Por su parte el Decreto 1042 de 1978 consagró la prima de servicios, así:

ARTICULO 58. LA PRIMA DE SERVICIO. Los funcionarios a quienes se aplica el presente Decreto tendrán derecho a una prima de servicio anual equivalente a quince días de remuneración que se pagará en los primeros quince días del mes de julio de cada año. Esta prima no regirá para los funcionarios que con anterioridad tengan asignada esta contraprestación cualquiera que sea su nombre.

El Consejo de Estado sentencia del quince (15) de septiembre de dos mil once (2011)⁵ hizo claridad respecto de la interpretación que debe darse a la luz de la norma al concepto de prestación periódica, providencia en la que preceptuó:

“Como se observa, la norma transcrita consagra una excepción a la caducidad de la acción cuando se trata de actos administrativos que reconocen prestaciones periódicas, sin embargo, la naturaleza jurídica de las homologaciones y nivelaciones salariales impide la aplicación de este beneficio por cuanto, no se consideran como prestaciones periódicas. Al respecto, esta Corporación⁶ ha señalado:

Si la interpretación sobre lo que debe entenderse por prestación periódica fuera el significado lingüístico de las palabras, sería elemental que el actor tendría razón.

No obstante, tal método, cuando la ley se encarga de poner ejemplos sobre los cuales son las prestaciones periódicas, no es eficaz y debe atenderse a la orientación que brinda aquella. En efecto, el artículo 131,6 letra b) del CCA, se refiere a las pensiones de jubilación y de invalidez como prestaciones

⁵ Consejo de Estado, sentencia del quince 815) de septiembre de dos mil once (2011), Consejero Ponente: Alfonso Vargas Rincón. Expediente Número: 230012331000201100026011

⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda – Subsección Segunda – Subsección “A”, sentencia de 5 de septiembre de 2002, No. interno: 5018-2001.

periódicas, referencia que debe observarse para los efectos del inciso 3° del artículo 136 ibídem, pues la norma en últimas lo que da a entender es que tratándose de derechos que existen durante la vida del titular y después respecto de los beneficiarios llamados a sustituirse también en forma vitalicia (cónyuge, compañera o hijo inválidos), es lógico, justificable y razonable que en cualquier tiempo puedan discutirse tales prestaciones, para diferenciarlas de los demás derechos laborales que no son vitalicios y por consiguiente la definición de las controversias sobre los mismos, debe hacerse en los términos de la caducidad establecida para ellos, vale decir, a meses.

Si tal no fuera el alcance de la norma, resultaría que como en el derecho laboral casi todos los derechos se causan por un determinado tiempo, habría que concluir en esa materia la indefinición de los conflictos sería la constante, porque no operaría la caducidad en las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho y tal interpretación sería absurda, a juicio de la Sala.

En consecuencia, observa la Sala que en el presente asunto no se debate una prestación periódica que pueda ser demandada mediante acción de nulidad y restablecimiento del derecho en cualquier tiempo, sino una homologación y las consecuencias salariales que de ella se deriven, acto que debió ser impugnado ante la Jurisdicción Contenciosa dentro de los 4 meses, contados desde el día siguiente al de su notificación."

Igualmente se tiene que el H. Consejo de Estado, ha realizado ciertas precisiones en cuanto al carácter de periódica de algunas prestaciones sociales, señalando en el caso de las cesantías lo siguiente:

"Tanto la doctrina como la jurisprudencia han precisado que la cesantía, es una prestación social que no es periódica, sino que se causa por períodos determinados, lo que implica que el derecho a percibirla se agote al concluir el ciclo que la origina y que obliga a la administración a reconocerla y pagarla, emitiendo para ello un acto administrativo cuya legalidad puede controvertirse, previo agotamiento de la vía gubernativa, si a ello hubiere lugar, dentro de los cuatro meses siguientes a su notificación, so pena de que se produzca la caducidad de la acción al tenor de lo dispuesto en el artículo 134 del C. C. A." ⁷

De la jurisprudencia anteriormente citada se infiere que no todo derecho laboral constituye una prestación periódica, en tanto, muchos de ellos se generan por tiempo determinado; así mismo, debe tomarse en consideración la diferencia que existe entre las prestaciones periódicas y aquellas que se causan por tiempo determinado.

Como se anotó, en párrafos precedentes, la prima de servicios es una remuneración anual equivalente a quince (15) días de salario, pagadera los primeros días del mes de julio, por lo tanto, a diferencia de la pensión esta

⁷ Consejo de Estado, Sentencia del veintisiete (27) de marzo de dos mil ocho (2008), Consejero Ponente: Bertha Lucía Ramírez de Páez, Radicación Número: 15001-23-31-000-1999-00914-01 (05026-05)

prestación se causa por un año laborado y por esa misma razón se paga de manera proporcional cuando el tiempo trabajado no corresponde a dicho término, por lo que respecto de este reconocimiento no puede hablarse de habitualidad y por ello no puede asignársele el carácter de periódica.

Adicionalmente el Consejo de Estado, en sentencia del veinticuatro (24) de mayo de dos mil siete (2007), manifestó que el mero hecho de que la prestación sea periódica no implica que pueda demandarse en cualquier tiempo:

“La posibilidad de demandar en cualquier tiempo, apunta a los actos que tienen el carácter de prestación periódica, es decir, aquellos actos que reconocen emolumentos que habitualmente percibe el beneficiario. En ese sentido, los actos que reconocen prestaciones periódicas, comprende no sólo decisiones que reconocen prestaciones sociales, sino también envuelve los actos que reconocen prestaciones salariales que periódicamente se sufragan al beneficiario, siempre y cuando la periodicidad en la retribución se encuentre vigente. La prima técnica se otorga a título de reconocimiento económico a los funcionarios altamente calificados o por evaluación del desempeño, en determinado porcentaje de la asignación básica mensual. Una vez asignada, se convierte en remuneración periódica del beneficiario. A lo anterior se agrega que la periodicidad de la prima técnica, depende de que una vez sea asignada, el beneficiario se encuentre percibiéndola, en caso contrario dejará de ser periódica.”⁸

La posibilidad de demandar en cualquier tiempo, apunta a los actos que tienen el carácter de “prestación periódica”, es decir, aquellos actos que reconocen emolumentos que habitualmente percibe el beneficiario.”

En ese sentido los actos que reconocen prestaciones periódicas, comprende no sólo decisiones que reconocen prestaciones sociales, sino que también envuelve los actos que reconocen prestaciones salariales que periódicamente se sufragan al beneficiario, siempre y cuando la periodicidad en la retribución se encuentre vigente.”⁹

De conformidad con lo citado, se tiene que para demandar en cualquier tiempo inclusive una prestación periódica se requiere que la habitualidad de la misma se encuentra vigente, ahora bien, en el caso de la accionante, con lo manifestado en el hecho segundo y tercero de la demanda –fl.4 cuaderno de primera instancia-, se evidencia que la prestación reclamada, además de que no es periódica, nunca ha sido pagada a los solicitantes, por lo tanto, no puede hablarse de periodicidad dado que la prima de servicios nunca ha sido devengada y por ende no cuenta con los elementos requeridos para que sea catalogada como una prestación periódica.

⁸ Consejo de Estado, sentencia del veinticuatro (24) de mayo de dos mil siete (2007), Consejero Ponente: Alejandro Ordoñez Maldonado.- Radicación Número: 25000-23-25-000.1999-05916-01 (4926-05).

⁹ Consejo de Estado, sentencia del ocho (8) de mayo de dos mil ocho (2008). Consejero Ponente: Gustavo Eduardo Gómez Arangurem. Radicación número: 08001-23-31-000-2005-02003-01 (0932-07)

Así las cosas, teniendo en cuenta que la prima de servicios no es una prestación periódica, para que la demanda interpuesta en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho mediante la cual se pretenda controvertir el acto administrativo que denegó la misma, se entienda presentada en tiempo deberá ser instaurada en el término de cuatro (4) meses, consagrado en el artículo 164 numeral 2° literal d) del CPACA.

3.4.- Análisis del caso concreto

En lo que respecta al caso sub examine, como bien se señaló párrafos arriba, la prima de servicios no tiene la connotación de ser una prestación periódica que pueda ser demandada en cualquier tiempo, por lo cual es pertinente hacer el análisis de caducidad en el presente caso.

El término de caducidad, por ser un medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho es de cuatro (4) meses, término que empezó a contabilizarse a partir del día siguiente de la notificación del Oficio con radicado de salida SAC 2013RE8261 del 18 de junio de 2013, comunicado el 03 de julio de 2013 suscrito por la Secretaría de Educación Departamental, por medio del cual se negó el reconocimiento y pago de la prima de servicio, prima de antigüedad, bonificación por servicios prestados y bonificación por recreación, como se desprende a folios 31 a 32 del cuaderno principal de primera instancia, por lo cual en principio la caducidad operaría desde el día 03 de julio de 2013 y hasta el 04 de noviembre de 2013, pero en el caso que nos compete, para el momento en que se presenta la solicitud de conciliación ya había operado la caducidad del medio de control, puesto que la solicitud se presenta el 13 de Noviembre de 2014, transcurrido 4 meses y 9 días, de la notificación del acto demandado, es decir que la fecha en que se radica la demanda el 25 de marzo de 2014 como obra a (fol. 25 c. principal No. 1), no tiene mayor repercusión puesto que ya existía la caducidad.

Finalmente en cuanto al argumento inherente a que el acto administrativo demandado no fue notificado en debida forma, ya que llegó de manera informal a la oficina de abogado sin seguir los preceptos consagrados en el art. 67 y demás normas concordantes del CPACA, aduciendo que el acto administrativo no ha

quedado en firme, para la Sala este argumento no tiene vocación de prosperidad, pues si bien el artículo 67 del CPACA contempla la notificación personal para dar a conocer las decisiones que pongan término a una actuación administrativa, no es menos cierto que el mismo artículo contempla que la misma puede darse por medio electrónico siempre y cuando el interesado acepte ser notificado de esta manera; así como también en estrados. De otra parte, el artículo 72 de la misma normatividad indica que sin el lleno de los requisitos previstos por la norma 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.

En el sub lite, es evidente que la parte actora es conocedora del acto administrativo cuya nulidad pretende, tan así que agotó la conciliación extrajudicial a objeto de evitar el litigio y ante la declaración de fallida de la misma, acudió por el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho ante ésta jurisdicción.

Finalmente por cuanto conforme lo establece el artículo 164 literal 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. Y como quiera que en el presente caso, la parte accionante fue **comunicada** de la decisión por intermedio de su apoderado judicial a la dirección de notificaciones por ella indicada, tal y como se hace constar a folio 152, para la Sala no hay lugar a predicar una indebida notificación.

Por lo anteriormente expuesto, el Tribunal Administrativo de Norte de Santander,

RESUELVE:

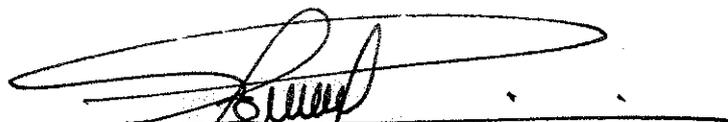
PRIMERO: CONFIRMAR el auto proferido el diez (10) de septiembre de 2015, por el Juzgado Primero Administrativo Oral en Descongestión del Circuito Judicial de Cúcuta, a través del cual se **Rechazó** la demanda de la referencia por haber operado la caducidad del presente medio de control, por las razones expuestas en la parte motiva.

SEGUNDO: RECONOZCASE personería para actuar a la profesional SONIA GUZMAN MUÑOZ, como apoderada del MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL, conforme a los memoriales visto a (fol. 4 al 8 del Cuaderno No. 2).

TERCERO: En firme esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Juzgado de origen, previa las anotaciones secretariales de rigor.

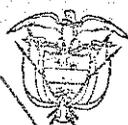
NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

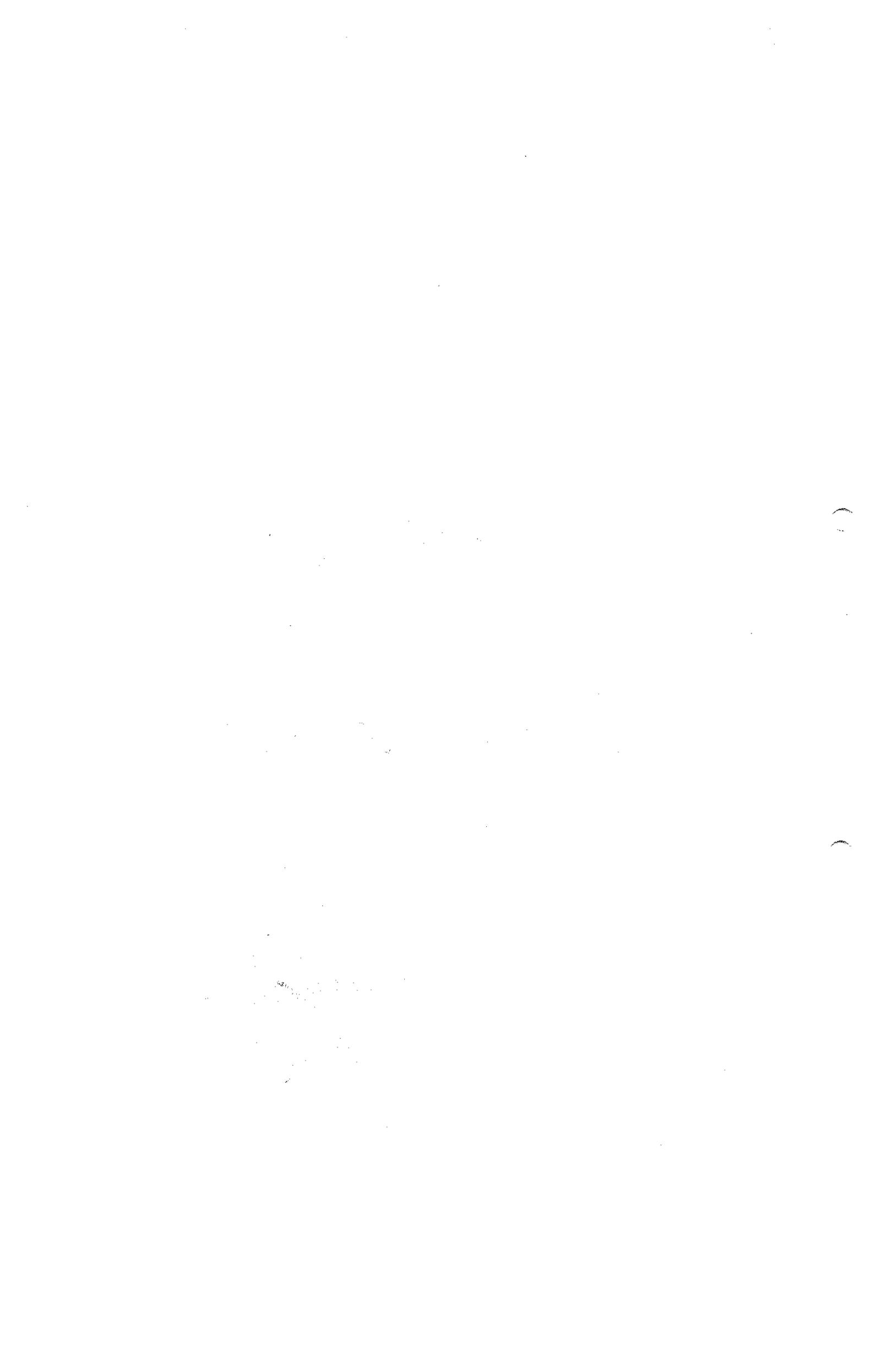
(Esta providencia fue aprobada y discutida en Sala de Decisión N° 1 del 18 de Febrero de 2016)


EDGAR ENRIQUE BERNAL JÁUREGUI
Magistrado


MARIBEL MENDOZA JIMENEZ
Magistrada


CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ
Magistrado


TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER
CONSTANCIA SECRETARIAL
Por anotación en ESTADO, notifico a las partes la providencia anterior, a las 8:00 a.m.
hoy 23 FEB 2016
Secretaría General





TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER
Magistrado Sustanciador **EDGAR ENRIQUE BERNAL JÁUREGUI**
San José de Cúcuta, Dieciocho (18) de febrero dos mil dieciséis (2016)

Ref. : Radicado : N° 54-001-33-33-002-2014-00661-01
Acción : Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Demandante : Gloria Beatriz Otero Silva
Demandado : Nación- Ministerio de Educación- Departamento de Norte de Santander

En atención al informe secretarial que antecede¹, procede la Sala a resolver el Recurso de Apelación interpuesto por la apoderada de la parte demandante en contra del auto proferido el 24 de septiembre de 2015 por el Juzgado Segundo Administrativo Oral de Cúcuta, a través del cual se rechazó la demanda de la referencia por haber operado la caducidad del presente medio de control.

1.- EL AUTO APELADO

Se trata del auto proferido por el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Cúcuta, el día veinticuatro (24) de septiembre de 2015², por medio del cual se rechazó la demanda por haber operado la caducidad del presente medio de control.

Señaló el A quo en el auto recurrido que el artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, refiriéndose a la oportunidad para presentar la demanda, señala en el literal d) del numeral 2), cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho, la demanda deberá presentarse dentro del término de cuatro (04) 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.

Manifiesta el A-Quo que la prima de servicios y la bonificación por servicios prestados discutida con el presente medio de control constituyen asignación

¹ FI 3 Cuaderno No. 2

² Ver folios 161 a 162 cno. 1

salarial y no prestacional, razón por la cual no puede acudirse a la jurisdicción en cualquier tiempo, sino dentro de los cuatro meses siguientes a su notificación, la cual se produjo el 17 de julio de 2013, teniéndose hasta el 18 de noviembre de 2013 para presentar la demanda, suspendiéndose dicho término el día 13 de noviembre de 2013, fecha en la cual se presentó la solicitud de conciliación, la cual fue declarada fallida el día 13 de febrero de 2014, venciéndose el término para presentar la demanda el 21 de febrero de 2014, y como quiera que la misma sólo fue presentada hasta el día 19 de marzo de 2014, operó el fenómeno de la caducidad razón por la cual resolvió rechazar la demanda conforme a lo previsto en el artículo 169 de la Ley 1437 de 2011.

2.- EL RECURSO DE APELACIÓN

Sostiene la apoderada de la parte actora, que no corresponde a la realidad los argumentos expuestos por el A-quo, en cuanto rechaza de plano la acción por caducidad, ya que se trata de prestaciones periódicas que merecen un tratamiento excepcional, como lo ha determinado el Consejo de Estado, Sección Segunda – Subsección “A”, Consejero ponente Gustavo Eduardo Gómez Aranguren - diez (10) de noviembre de dos mil diez (2010).- Radicación No. 25000 2325 000 2006 02826 01(2273-07), en donde respecto a una prima como prestación laboral, contempló:

"En efecto, tratándose la prima técnica por evaluación de desempeño de una prestación periódica, la nulidad tanto de los actos que reconocen como de los que niegan tal derecho pueden ser demandada en cualquier tiempo sin perjuicio en cada caso de la prescripción de los pagos causados y no reclamados oportunamente. Dicha posición responde a la reinterpretación del artículo en mención, efectuada dentro de la sentencia del 2 de octubre de 2008 por la Sección Segunda-Subsección A de ésta Corporación y acogida en diversos pronunciamientos a partir de la fecha, en donde se concluyó que la excepción a la regla de caducidad que durante años se aplicaba únicamente a aquellos actos que reconocían en sentido estricto una prestación periódica, debía aplicarse indiscutiblemente también a los actos que las negaban, desplazando la interpretación literal que hasta ahora se había impuesto a dicha regla procedimental y remplazándola por una más razonable y armónica en función de la materialización del derecho sustancial y en armonía con las normas constitucionales que amparan los derechos laborales."

En concordancia con lo expuesto, trae a colación pronunciamiento del Tribunal Administrativo del Quindío en providencia del 14 de diciembre de 2011, Magistrada Ponente María Luisa Echeverri Gómez, Rad.:388 de 2011, en la cual se indica que la bonificación por servicios prestados, prima de servicios, reajuste de vacaciones, reajuste de prima de vacaciones y reajuste de prima de navidad, son prestaciones laborales a favor del convocante y éstas tienen el carácter de prestaciones periódicas, es decir, emolumentos que habitualmente percibe el beneficiario o que las recibe con carácter periódico y por tanto, no pueden encontrarse sometidas al término señalado en la ley para acudir vía jurisdiccional para su reclamo.

Indica que de conformidad con la jurisprudencia nacional la prima de servicios es una prestación periódica y por ende la demanda se puede presentar en cualquier momento como lo preceptúa el art. 164, numeral 1, literal C del CPACA.

Precisa que para definir el carácter periódico de una prestación entendida en sentido amplio, la Alta Corte estableció una sub regla, consistente en entender como periódicas todas aquellas prestaciones (salariales y sociales) que "periódicamente se sufragan al beneficiario, siempre y cuando la periodicidad en la retribución se encuentre vigente"³, de tal forma que no ha sido una posición aislada del alto tribunal, sino que el docente lo que tiene que demostrar es que aún está laborando con la entidad demandada, como quedó probado desde el momento de la presentación de la demanda, lo que verifica la periodicidad con que se está recibiendo el emolumento.

A efectos de dar claridad sobre la prima de servicios como prestación periódica, transcribe apartes de la sentencia proferida por el Consejo de Estado, Sección Segunda Subsección A, dentro del radicado interno (1174-12) M.P Luis Rafael Vergara Quintero, el 13 de febrero de 2014, de la cual deduce que para saber si es una prestación periódica o no, hay que tener en cuenta la relación laboral que existe con la entidad demandada ya que si el docente renuncia al servicio oficial pierde su periodicidad en el tiempo y por ende el carácter de periódico y es allí en donde entraría entonces a operar el fenómeno de la caducidad.

³ Consejo de Estado, Sección Segunda Subsección A sentencia del 08 de mayo de 2008. M.P Gustavo Eduardo Gómez Aranguren Rad.:(0932-07)

Solicita al despacho se tenga en cuenta que el acto demandado no fue notificado en debida forma ya que llegó de manera informal a la oficina de abogado, sin cumplir con lo establecido en el artículo 67 y demás normas del CPACA, razón por la cual el acto administrativo demandado no ha quedado en firme.

Refiere que es cierto que el Tribunal Administrativo de Norte de Santander ha establecido en algún evento⁴ que no se deben considerar prestaciones periódicas aquellos emolumentos que nunca han sido asignados y respecto de los cuales nunca se ha recibido pago alguno por este concepto, procediendo solo en aquellos eventos en que el beneficiario o su sucesor hubiese sido favorecido con el reconocimiento de alguna prestación periódica y la misma se hubiese perdido en algún momento, circunstancia que considera debe reevaluarse por considerar que estaría cercenando la intención de la norma.

Agrega que la interpretación restrictiva del a quo, deriva necesariamente en considerar que la prima de servicios si bien es cierto no resulta indefinida en el tiempo, pues se causa hasta el momento de la renuncia del docente al servicio oficial, durante el tiempo que dura la relación laboral resulta evidente su periodicidad en el tiempo y por lo tanto la excepción a la regla de la caducidad de la acción para convertirla en la posibilidad de demandar en cualquier tiempo.

3.- CONSIDERACIONES

3.1.- Asunto a resolver

Debe la Sala establecer si en el presente caso, ha operado el fenómeno de la caducidad en el medio de control de la referencia o si por el contrario, se debe admitir el mismo.

3.2 LA CADUCIDAD EN EL MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO.

La caducidad es una figura propia del Derecho Procesal, establecida para sancionar la pasividad de aquellos asociados que creyendo haber sido vulnerados

⁴ Expediente 2015-00100-01

en sus bienes y derechos no acuden ante los Estrados Judiciales para la protección y defensa de los valores jurídicos ultrajados.

El fenómeno de la caducidad encuentra su fundamento en el Principio de la Seguridad Jurídica, toda vez que por el simple hecho de convivir en sociedad, se hace necesario que los asociados entre sí, y entre éstos y el Estado, exista certeza, seguridad de las situaciones que se derivan de ese interactuar.

El Derecho Procesal Administrativo no ha sido ajeno a la adopción del fenómeno de la caducidad, y es por ello que el legislador estableció, para cada uno de los Medios de Control existentes, un término de vigencia de la acción o término de caducidad.

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en cuanto al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho dispone:

Artículo 138. Nulidad y restablecimiento del derecho. Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La nulidad procederá por las mismas causales establecidas en el inciso segundo del artículo anterior.

Igualmente podrá pretenderse la nulidad del acto administrativo general y pedirse el restablecimiento del derecho directamente violado por este al particular demandante o la reparación del daño causado a dicho particular por el mismo, siempre y cuando la demanda se presente en tiempo, esto es, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su publicación. Si existe un acto intermedio, de ejecución o cumplimiento del acto general, el término anterior se contará a partir de la notificación de aquel.

(...)

Artículo 164. Oportunidad para presentar la demanda. La demanda deberá ser presentada:

(...)

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.

Por tanto, la ley establece un término para el ejercicio de las acciones contencioso administrativas, de manera que al no iniciarse dentro del mismo, se produce la caducidad.

La caducidad representa el límite dentro del cual el ciudadano debe reclamar del Estado determinado derecho; por ende, la actitud negligente de quien estuvo legitimado en la causa no puede ser objeto de protección, pues es un hecho cierto que quien, dentro de las oportunidades procesales fijadas por la ley ejerce sus derechos, no se verá expuesto a perderlos por la ocurrencia del fenómeno de la caducidad.

3.3 SOBRE LA PRIMA DE SERVICIOS

La Prima de Servicios es una prestación económica que fue consagrada en el Decreto 1045 de 1978 como factor salarial para la liquidación de algunas prestaciones sociales, tales como las vacaciones, cesantías, prima de vacaciones, entre otras.

Por su parte el Decreto 1042 de 1978 consagró la prima de servicios, así:

ARTICULO 58. LA PRIMA DE SERVICIO. Los funcionarios a quienes se aplica el presente Decreto tendrán derecho a una prima de servicio anual equivalente a quince días de remuneración que se pagará en los primeros quince días del mes de julio de cada año. Esta prima no regirá para los funcionarios que con anterioridad tengan asignada esta contraprestación cualquiera que sea su nombre.

El Consejo de Estado sentencia del quince (15) de septiembre de dos mil once (2011)⁵ hizo claridad respecto de la interpretación que debe darse a la luz de la norma al concepto de prestación periódica, providencia en la que preceptuó:

"Como se observa, la norma transcrita consagra una excepción a la caducidad de la acción cuando se trata de actos administrativos que reconocen prestaciones periódicas, sin embargo, la naturaleza jurídica de las homologaciones y nivelaciones salariales impide la aplicación de este beneficio por cuanto, no se consideran como prestaciones periódicas. Al respecto, esta Corporación⁶ ha señalado:

Si la interpretación sobre lo que debe entenderse por prestación periódica fuera el significado lingüístico de las palabras, sería elemental que el actor tendría razón.

No obstante, tal método, cuando la ley se encarga de poner ejemplos sobre los cuales son las prestaciones periódicas, no es eficaz y debe atenderse a la orientación que brinda aquella. En efecto, el artículo 131,6 letra b) del CCA, se refiere a las pensiones de jubilación y de invalidez como prestaciones

⁵ Consejo de Estado, sentencia del quince 815) de septiembre de dos mil once (2011), Consejero Ponente: Alfonso Vargas Rincón. Expediente Número: 230012331000201100026011

⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda – Subsección Segunda – Subsección "A", sentencia de 5 de septiembre de 2002, No. interno: 5018-2001.

periódicas, referencia que debe observarse para los efectos del inciso 3° del artículo 136 ibídem, pues la norma en últimas lo que da a entender es que tratándose de derechos que existen durante la vida del titular y después respecto de los beneficiarios llamados a sustituirse también en forma vitalicia (cónyuge, compañera o hijo inválidos), es lógico, justificable y razonable que en cualquier tiempo puedan discutirse tales prestaciones, para diferenciarlas de los demás derechos laborales que no son vitalicios y por consiguiente la definición de las controversias sobre los mismos, debe hacerse en los términos de la caducidad establecida para ellos, vale decir, a meses.

Si tal no fuera el alcance de la norma, resultaría que como en el derecho laboral casi todos los derechos se causan por un determinado tiempo, habría que concluir en esa materia la indefinición de los conflictos sería la constante, porque no operaría la caducidad en las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho y tal interpretación sería absurda, a juicio de la Sala.

En consecuencia, observa la Sala que en el presente asunto no se debate una prestación periódica que pueda ser demandada mediante acción de nulidad y restablecimiento del derecho en cualquier tiempo, sino una homologación y las consecuencias salariales que de ella se deriven, acto que debió ser impugnado ante la Jurisdicción Contenciosa dentro de los 4 meses, contados desde el día siguiente al de su notificación.”

Igualmente se tiene que el H. Consejo de Estado, ha realizado ciertas precisiones en cuanto al carácter de periódica de algunas prestaciones sociales, señalando en el caso de las cesantías lo siguiente:

“Tanto la doctrina como la jurisprudencia han precisado que la cesantía, es una prestación social que no es periódica, sino que se causa por períodos determinados, lo que implica que el derecho a percibirla se agote al concluir el ciclo que la origina y que obliga a la administración a reconocerla y pagarla, emitiendo para ello un acto administrativo cuya legalidad puede controvertirse, previo agotamiento de la vía gubernativa, si a ello hubiere lugar, dentro de los cuatro meses siguientes a su notificación, so pena de que se produzca la caducidad de la acción al tenor de lo dispuesto en el artículo 134 del C. C. A.”⁷

De la jurisprudencia anteriormente citada se infiere que no todo derecho laboral constituye una prestación periódica, en tanto, muchos de ellos se generan por tiempo determinado; así mismo, debe tomarse en consideración la diferencia que existe entre las prestaciones periódicas y aquellas que se causan por tiempo determinado.

Como se anotó, en párrafos precedentes, la prima de servicios es una remuneración anual equivalente a quince (15) días de salario, pagadera los primeros días del mes de julio, por lo tanto, a diferencia de la pensión esta

⁷ Consejo de Estado, Sentencia del veintisiete (27) de marzo de dos mil ocho (2008), Consejero Ponente: Bertha Lucia Ramírez de Páez, Radicación Número: 15001-23-31-000-1999-00914-01 (05026-05)

prestación se causa por un año laborado y por esa misma razón se paga de manera proporcional cuando el tiempo trabajado no corresponde a dicho término, por lo que respecto de este reconocimiento no puede hablarse de habitualidad y por ello no puede asignársele el carácter de periódica.

Adicionalmente el Consejo de Estado, en sentencia del veinticuatro (24) de mayo de dos mil siete (2007), manifestó que el mero hecho de que la prestación sea periódica no implica que pueda demandarse en cualquier tiempo:

“La posibilidad de demandar en cualquier tiempo, apunta a los actos que tienen el carácter de prestación periódica, es decir, aquellos actos que reconocen emolumentos que habitualmente percibe el beneficiario. En ese sentido, los actos que reconocen prestaciones periódicas, comprende no sólo decisiones que reconocen prestaciones sociales, sino también envuelve los actos que reconocen prestaciones salariales que periódicamente se sufragan al beneficiario, siempre y cuando la periodicidad en la retribución se encuentre vigente. La prima técnica se otorga a título de reconocimiento económico a los funcionarios altamente calificados o por evaluación del desempeño, en determinado porcentaje de la asignación básica mensual. Una vez asignada, se convierte en remuneración periódica del beneficiario. A lo anterior se agrega que la periodicidad de la prima técnica, depende de que una vez sea asignada, el beneficiario se encuentre percibiéndola, en caso contrario dejará de ser periódica.”⁸

La posibilidad de demandar en cualquier tiempo, apunta a los actos que tienen el carácter de “prestación periódica”, es decir, aquellos actos que reconocen emolumentos que habitualmente percibe el beneficiario.”.

En ese sentido los actos que reconocen prestaciones periódicas, comprende no sólo decisiones que reconocen prestaciones sociales, sino que también envuelve los actos que reconocen prestaciones salariales que periódicamente se sufragan al beneficiario, siempre y cuando la periodicidad en la retribución se encuentre vigente.”⁹

De conformidad con lo citado, se tiene que para demandar en cualquier tiempo inclusive una prestación periódica se requiere que la habitualidad de la misma se encuentra vigente, ahora bien, en el caso de la accionante, con lo manifestado en el hecho segundo y tercero de la demanda –fl.4 cuaderno de primera instancia-, se evidencia que la prestación reclamada, además de que no es periódica, nunca ha sido pagada a los solicitantes, por lo tanto, no puede hablarse de periodicidad dado que la prima de servicios nunca ha sido devengada y por ende no cuenta con los elementos requeridos para que sea catalogada como una prestación periódica.

⁸ Consejo de Estado, sentencia del veinticuatro (24) de mayo de dos mil siete (2007), Consejero Ponente: Alejandro Ordoñez Maldonado.- Radicación Número: 25000-23-25-000.1999-05916-01 (4926-05).

⁹ Consejo de Estado, sentencia del ocho (8) de mayo de dos mil ocho (2008). Consejero Ponente: Gustavo Eduardo Gómez Arangurem. Radicación número: 08001-23-31-000-2005-02003-01 (0932-07)

Así las cosas, teniendo en cuenta que la prima de servicios no es una prestación periódica, para que la demanda interpuesta en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho mediante la cual se pretenda controvertir el acto administrativo que denegó la misma, se entienda presentada en tiempo deberá ser instaurada en el término de cuatro (4) meses, consagrado en el artículo 164 numeral 2° literal d) del CPACA.

3.4.- Análisis del caso concreto

En lo que respecta al caso sub examine, como bien se señaló párrafos arriba, la prima de servicios no tiene la connotación de ser una prestación periódica que pueda ser demandada en cualquier tiempo, por lo cual es pertinente hacer el análisis de caducidad en el presente caso.

El término de caducidad, por ser un medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho es de cuatro (4) meses, término que empezó a contabilizarse a partir del día siguiente de la notificación del Oficio con radicado de salida SAC 2013RE8395 del 24 de junio de 2013, comunicado el 17 de julio de 2013 suscrito por la Secretaría de Educación Departamental, por medio del cual se negó el reconocimiento y pago de la prima de servicio, prima de antigüedad, bonificación por servicios prestados y bonificación por recreación, como se desprende a folios 31 a 32 del cuaderno principal de primera instancia, por lo cual en principio la caducidad operaría desde el día 17 de julio de 2013 y hasta el 18 de noviembre de 2013, el cual fue suspendido con la solicitud de conciliación presentada el día 13 de noviembre de 2013, la cual se declaró fallida el 13 de febrero de 2014, contando el demandante con (5) días, es decir hasta el 18 de febrero de 2014, para presentar la demanda y no hasta el 21 de febrero de 2014 como el Aquo lo manifiesta en audiencia pública, ahora bien ya que el término de caducidad se reanudó a partir del día siguiente al que se declaró fallida la conciliación, es decir el 14 de febrero de 2014; esta fecha no tiene mayor repercusión, debido a que la demanda fue presentada el día 19 de marzo de 2014, transcurridos (5) meses como obra a (fol. 25 c. principal No. 1), día en el que ya había operado la caducidad.

Finalmente en cuanto al argumento inherente a que el acto administrativo demandado no fue notificado en debida forma, ya que llegó de manera informal a la oficina de abogado sin seguir los preceptos consagrados en el art. 67 y demás normas concordantes del CPACA, aduciendo que el acto administrativo no ha quedado en firme, para la Sala este argumento no tiene vocación de prosperidad, pues si bien el artículo 67 del CPACA contempla la notificación personal para dar a conocer las decisiones que pongan término a una actuación administrativa, no es menos cierto que el mismo artículo contempla que la misma puede darse por medio electrónico siempre y cuando el interesado acepte ser notificado de esta manera; así como también en estrados. De otra parte, el artículo 72 de la misma normatividad indica que sin el lleno de los requisitos previstos por la norma 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.

En el sub lite, es evidente que la parte actora es conocedora del acto administrativo cuya nulidad pretende, tan así que agotó la conciliación extrajudicial a objeto de evitar el litigio y ante la declaración de fallida de la misma, acudió por el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho ante ésta jurisdicción.

Finalmente por cuanto conforme lo establece el artículo 164 literal 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. Y como quiera que en el presente caso, la parte accionante fue **comunicada** de la decisión por intermedio de su apoderado judicial a la dirección de notificaciones por ella indicada, tal y como se hace constar a folio 159, para la Sala no hay lugar a predicar una indebida notificación.

Por lo anteriormente expuesto, el Tribunal Administrativo de Norte de Santander,

RESUELVE:

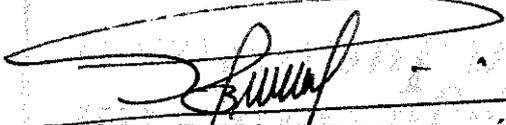
PRIMERO: CONFIRMAR el auto proferido el veinticuatro (24) de septiembre de 2015, por el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Cúcuta,

a través del cual se **Rechazó** la demanda de la referencia por haber operado la caducidad del presente medio de control, por las razones expuestas en la parte motiva.

SEGUNDO: En firme esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Juzgado de origen, previa las anotaciones secretariales de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

(Esta providencia fue aprobada y discutida en Sala de Decisión N° 1 del 18 de Febrero de 2016)


EDGAR ENRIQUE BERNAL JÁUREGUI
Magistrado


MARIBEL MENDOZA JIMENEZ
Magistrada


CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ
Magistrado

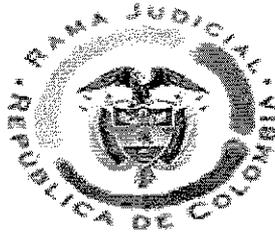
 **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER**
CONSTANCIA SECRETARIAL

Por anotación en ESTADO, notifico a las partes la providencia anterior, a las 8:00 a.m.

hoy 23 FEB 2016


Secretaria General





TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER
Magistrado Sustanciador **EDGAR ENRIQUE BERNAL JÁUREGUI**
San José de Cúcuta, Dieciocho (18) de febrero dos mil dieciséis (2016)

Ref. : Radicado : N° 54-001-33-33-001-2014-00755-01
Acción : Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Demandante : Edelmira López Salcedo
Demandado : Nación- Ministerio de Educación- Departamento de Norte de Santander

En atención al informe secretarial que antecede¹, procede la Sala a resolver el Recurso de Apelación interpuesto por la apoderada de la parte demandante en contra del auto proferido el 14 de octubre de 2015 por el Juzgado Primero Administrativo Oral en Descongestión de Cúcuta, a través del cual se rechazó la demanda de la referencia por haber operado la caducidad del presente medio de control.

1.- EL AUTO APELADO

Se trata del auto proferido por el Juzgado Primero Administrativo Oral en Descongestión del Circuito Judicial de Cúcuta, el día catorce (14) de octubre de 2015², por medio del cual se rechazó la demanda por haber operado la caducidad del presente medio de control.

Señaló el A quo en el auto recurrido que el artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, refiriéndose a la oportunidad para presentar la demanda, señala en el literal d) del numeral 2), cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho, la demanda deberá presentarse dentro del término de cuatro (04) 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.

¹ FI 3 Cuaderno No. 2

² Ver folios 152 a 159 cno. 1

Manifiesta el A-Quo que la prima de servicios y la bonificación por servicios prestados discutida con el presente medio de control constituyen asignación salarial y no prestacional, razón por la cual no puede acudirse a la jurisdicción en cualquier tiempo, sino dentro de los cuatro meses siguientes a su notificación, la cual se produjo el 17 de julio de 2013, teniéndose hasta el 18 de noviembre de 2013 para presentar la demanda, en este caso en concreto, al momento de presentar la solicitud de conciliación, ya había operado el fenómeno de la caducidad, puesto que la misma se presentó el 27 de febrero de 2014, (7) meses y (9) días después, razón por la cual resolvió rechazar la demanda conforme a lo previsto en el artículo 169 de la Ley 1437 de 2011.

2.- EL RECURSO DE APELACIÓN

Sostiene la apoderada de la parte actora, que no corresponde a la realidad los argumentos expuestos por el A-quo, en cuanto rechaza de plano la acción por caducidad, ya que se trata de prestaciones periódicas que merecen un tratamiento excepcional, como lo ha determinado el Consejo de Estado, Sección Segunda – Subsección “A”, Consejero ponente Gustavo Eduardo Gómez Aranguren - diez (10) de noviembre de dos mil diez (2010).- Radicación No. 25000 2325 000 2006 02826 01(2273-07), en donde respecto a una prima como prestación laboral, contempló:

"En efecto, tratándose la prima técnica por evaluación de desempeño de una prestación periódica, la nulidad tanto de los actos que reconocen como de los que niegan tal derecho pueden ser demandada en cualquier tiempo sin perjuicio en cada caso de la prescripción de los pagos causados y no reclamados oportunamente. Dicha posición responde a la reinterpretación del artículo en mención, efectuada dentro de la sentencia del 2 de octubre de 2008 por la Sección Segunda-Subsección A de ésta Corporación y acogida en diversos pronunciamientos a partir de la fecha, en donde se concluyó que la excepción a la regla de caducidad que durante años se aplicaba únicamente a aquellos actos que reconocían en sentido estricto una prestación periódica, debía aplicarse indiscutiblemente también a los actos que las negaban, desplazando la interpretación literal que hasta ahora se había impuesto a dicha regla procedimental y remplazándola por una más razonable y armónica en función de la materialización del derecho sustancial y en armonía con las

normas constitucionales que amparan los derechos laborales."

En concordancia con lo expuesto, trae a colación pronunciamiento del Tribunal Administrativo del Quindío en providencia del 14 de diciembre de 2011, Magistrada Ponente María Luisa Echeverri Gómez, Rad.:388 de 2011, en la cual se indica que la bonificación por servicios prestados, prima de servicios, reajuste de vacaciones, reajuste de prima de vacaciones y reajuste de prima de navidad, son prestaciones laborales a favor del convocante y éstas tienen el carácter de prestaciones periódicas, es decir, emolumentos que habitualmente percibe el beneficiario o que las recibe con carácter periódico y por tanto, no pueden encontrarse sometidas al término señalado en la ley para acudir vía jurisdiccional para su reclamo.

Indica que de conformidad con la jurisprudencia nacional la prima de servicios es una prestación periódica y por ende la demanda se puede presentar en cualquier momento como lo preceptúa el art. 164, numeral 1, literal C del CPACA.

Precisa que para definir el carácter periódico de una prestación entendida en sentido amplio, la Alta Corte estableció una sub regla, consistente en entender como periódicas todas aquellas prestaciones (salariales y sociales) que "periódicamente se sufragan al beneficiario, siempre y cuando la periodicidad en la retribución se encuentre vigente"³, de tal forma que no ha sido una posición aislada del alto tribunal, sino que el docente lo que tiene que demostrar es que aún está laborando con la entidad demandada, como quedó probado desde el momento de la presentación de la demanda, lo que verifica la periodicidad con que se está recibiendo el emolumento.

A efectos de dar claridad sobre la prima de servicios como prestación periódica, transcribe apartes de la sentencia proferida por el Consejo de Estado, Sección Segunda Subsección A, dentro del radicado interno (1174-12) M.P Luis Rafael Vergara Quintero, el 13 de febrero de 2014, de la cual deduce que para saber si es una prestación periódica o no, hay que tener en cuenta la relación laboral que existe con la entidad demandada ya que si el docente renuncia al servicio oficial

³ Consejo de Estado, Sección Segunda Subsección A sentencia del 08 de mayo de 2008. M.P Gustavo Eduardo Gómez Aranguren Rad.:(0932-07)

pierde su periodicidad en el tiempo y por ende el carácter de periódico y es allí en donde entraría entonces a operar el fenómeno de la caducidad.

Solicita al despacho se tenga en cuenta que el acto demandado no fue notificado en debida forma ya que llegó de manera informal a la oficina de abogado, sin cumplir con lo establecido en el artículo 67 y demás normas del CPACA, razón por la cual el acto administrativo demandado no ha quedado en firme.

Refiere que es cierto que el Tribunal Administrativo de Norte de Santander ha establecido en algún evento⁴ que no se deben considerar prestaciones periódicas aquellos emolumentos que nunca han sido asignados y respecto de los cuales nunca se ha recibido pago alguno por este concepto, procediendo solo en aquellos eventos en que el beneficiario o su sucesor hubiese sido favorecido con el reconocimiento de alguna prestación periódica y la misma se hubiese perdido en algún momento, circunstancia que considera debe reevaluarse por considerar que estaría cercenando la intención de la norma.

Agrega que la interpretación restrictiva del A Quo, deriva necesariamente en considerar que la prima de servicios si bien es cierto no resulta indefinida en el tiempo, pues se causa hasta el momento de la renuncia del docente al servicio oficial, durante el tiempo que dura la relación laboral resulta evidente su periodicidad en el tiempo y por lo tanto la excepción a la regla de la caducidad de la acción para convertirla en la posibilidad de demandar en cualquier tiempo.

3.- CONSIDERACIONES

3.1.- Asunto a resolver

Debe la Sala establecer si en el presente caso, ha operado el fenómeno de la caducidad en el medio de control de la referencia o si por el contrario, se debe admitir el mismo.

3.2 LA CADUCIDAD EN EL MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO.

⁴ Expediente 2015-00100-01

La caducidad es una figura propia del Derecho Procesal, establecida para sancionar la pasividad de aquellos asociados que creyendo haber sido vulnerados en sus bienes y derechos no acuden ante los Estrados Judiciales para la protección y defensa de los valores jurídicos ultrajados.

El fenómeno de la caducidad encuentra su fundamento en el Principio de la Seguridad Jurídica, toda vez que por el simple hecho de convivir en sociedad, se hace necesario que los asociados entre sí, y entre éstos y el Estado, exista certeza, seguridad de las situaciones que se derivan de ese interactuar.

El Derecho Procesal Administrativo no ha sido ajeno a la adopción del fenómeno de la caducidad, y es por ello que el legislador estableció, para cada uno de los Medios de Control existentes, un término de vigencia de la acción o término de caducidad.

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en cuanto al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho dispone:

Artículo 138. Nulidad y restablecimiento del derecho. Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La nulidad procederá por las mismas causales establecidas en el inciso segundo del artículo anterior.

Igualmente podrá pretenderse la nulidad del acto administrativo general y pedirse el restablecimiento del derecho directamente violado por este al particular demandante o la reparación del daño causado a dicho particular por el mismo, siempre y cuando la demanda se presente en tiempo, esto es, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su publicación. Si existe un acto intermedio, de ejecución o cumplimiento del acto general, el término anterior se contará a partir de la notificación de aquel.

(...)

Artículo 164. Oportunidad para presentar la demanda. La demanda deberá ser presentada:

(...)

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.

Por tanto, la ley establece un término para el ejercicio de las acciones contencioso administrativas, de manera que al no iniciarse dentro del mismo, se produce la caducidad.

La caducidad representa el límite dentro del cual el ciudadano debe reclamar del Estado determinado derecho; por ende, la actitud negligente de quien estuvo legitimado en la causa no puede ser objeto de protección, pues es un hecho cierto que quien, dentro de las oportunidades procesales fijadas por la ley ejerce sus derechos, no se verá expuesto a perderlos por la ocurrencia del fenómeno de la caducidad.

3.3 SOBRE LA PRIMA DE SERVICIOS

La Prima de Servicios es una prestación económica que fue consagrada en el Decreto 1045 de 1978 como factor salarial para la liquidación de algunas prestaciones sociales, tales como las vacaciones, cesantías, prima de vacaciones, entre otras.

Por su parte el Decreto 1042 de 1978 consagró la prima de servicios, así:

ARTICULO 58. LA PRIMA DE SERVICIO. Los funcionarios a quienes se aplica el presente Decreto tendrán derecho a una prima de servicio anual equivalente a quince días de remuneración que se pagará en los primeros quince días del mes de julio de cada año. Esta prima no regirá para los funcionarios que con anterioridad tengan asignada esta contraprestación cualquiera que sea su nombre.

El Consejo de Estado sentencia del quince (15) de septiembre de dos mil once (2011)⁵ hizo claridad respecto de la interpretación que debe darse a la luz de la norma al concepto de prestación periódica, providencia en la que preceptuó:

“Como se observa, la norma transcrita consagra una excepción a la caducidad de la acción cuando se trata de actos administrativos que reconocen prestaciones periódicas, sin embargo, la naturaleza jurídica de las homologaciones y nivelaciones salariales impide la aplicación de este beneficio por cuanto, no se consideran como prestaciones periódicas. Al respecto, esta Corporación⁶ ha señalado:

⁵ Consejo de Estado, sentencia del quince 815) de septiembre de dos mil once (2011), Consejero Ponente: Alfonso Vargas Rincón. Expediente Número: 230012331000201100026011

⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda – Subsección Segunda – Subsección “A”, sentencia de 5 de septiembre de 2002, No. interno: 5018-2001.

Si la interpretación sobre lo que debe entenderse por prestación periódica fuera el significado lingüístico de las palabras, sería elemental que el actor tendría razón.

No obstante, tal método, cuando la ley se encarga de poner ejemplos sobre los cuales son las prestaciones periódicas, no es eficaz y debe atenderse a la orientación que brinda aquella. En efecto, el artículo 131,6 letra b) del CCA, se refiere a las pensiones de jubilación y de invalidez como prestaciones periódicas, referencia que debe observarse para los efectos del inciso 3° del artículo 136 ibídem, pues la norma en últimas lo que da a entender es que tratándose de derechos que existen durante la vida del titular y después respecto de los beneficiarios llamados a sustituirse también en forma vitalicia (cónyuge, compañera o hijo inválidos), es lógico, justificable y razonable que en cualquier tiempo puedan discutirse tales prestaciones, para diferenciarlas de los demás derechos laborales que no son vitalicios y por consiguiente la definición de las controversias sobre los mismos, debe hacerse en los términos de la caducidad establecida para ellos, vale decir, a meses.

Si tal no fuera el alcance de la norma, resultaría que como en el derecho laboral casi todos los derechos se causan por un determinado tiempo, habría que concluir en esa materia la indefinición de los conflictos sería la constante, porque no operaría la caducidad en las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho y tal interpretación sería absurda, a juicio de la Sala.

En consecuencia, observa la Sala que en el presente asunto no se debate una prestación periódica que pueda ser demandada mediante acción de nulidad y restablecimiento del derecho en cualquier tiempo, sino una homologación y las consecuencias salariales que de ella se deriven, acto que debió ser impugnado ante la Jurisdicción Contenciosa dentro de los 4 meses, contados desde el día siguiente al de su notificación.”

Igualmente se tiene que el H. Consejo de Estado, ha realizado ciertas precisiones en cuanto al carácter de periódica de algunas prestaciones sociales, señalando en el caso de las cesantías lo siguiente:

“Tanto la doctrina como la jurisprudencia han precisado que la cesantía, es una prestación social que no es periódica, sino que se causa por períodos determinados, lo que implica que el derecho a percibirla se agote al concluir el ciclo que la origina y que obliga a la administración a reconocerla y pagarla, emitiendo para ello un acto administrativo cuya legalidad puede controvertirse, previo agotamiento de la vía gubernativa, si a ello hubiere lugar, dentro de los cuatro meses siguientes a su notificación, so pena de que se produzca la caducidad de la acción al tenor de lo dispuesto en el artículo 134 del C. C. A.”⁷

De la jurisprudencia anteriormente citada se infiere que no todo derecho laboral constituye una prestación periódica, en tanto, muchos de ellos se generan por tiempo determinado; así mismo, debe tomarse en consideración la diferencia que

⁷ Consejo de Estado, Sentencia del veintisiete (27) de marzo de dos mil ocho (2008), Consejero Ponente: Bertha Lucia Ramírez de Páez, Radicación Número: 15001-23-31-000-1999-00914-01 (05026-05)

existe entre las prestaciones periódicas y aquellas que se causan por tiempo determinado.

Como se anotó, en párrafos precedentes, la prima de servicios es una remuneración anual equivalente a quince (15) días de salario, pagadera los primeros días del mes de julio, por lo tanto, a diferencia de la pensión esta prestación se causa por un año laborado y por esa misma razón se paga de manera proporcional cuando el tiempo trabajado no corresponde a dicho término, por lo que respecto de este reconocimiento no puede hablarse de habitualidad y por ello no puede asignársele el carácter de periódica.

Adicionalmente el Consejo de Estado, en sentencia del veinticuatro (24) de mayo de dos mil siete (2007), manifestó que el mero hecho de que la prestación sea periódica no implica que pueda demandarse en cualquier tiempo:

“La posibilidad de demandar en cualquier tiempo, apunta a los actos que tienen el carácter de prestación periódica, es decir, aquellos actos que reconocen emolumentos que habitualmente percibe el beneficiario. En ese sentido, los actos que reconocen prestaciones periódicas, comprende no sólo decisiones que reconocen prestaciones sociales, sino también envuelve los actos que reconocen prestaciones salariales que periódicamente se sufragan al beneficiario, siempre y cuando la periodicidad en la retribución se encuentre vigente. La prima técnica se otorga a título de reconocimiento económico a los funcionarios altamente calificados o por evaluación del desempeño, en determinado porcentaje de la asignación básica mensual. Una vez asignada, se convierte en remuneración periódica del beneficiario. A lo anterior se agrega que la periodicidad de la prima técnica, depende de que una vez sea asignada, el beneficiario se encuentre percibiéndola, en caso contrario dejará de ser periódica.”⁸

La posibilidad de demandar en cualquier tiempo, apunta a los actos que tienen el carácter de “prestación periódica”, es decir, aquellos actos que reconocen emolumentos que habitualmente percibe el beneficiario.”.

En ese sentido los actos que reconocen prestaciones periódicas, comprende no sólo decisiones que reconocen prestaciones sociales, sino que también envuelve los actos que reconocen prestaciones salariales que periódicamente se sufragan al beneficiario, siempre y cuando la periodicidad en la retribución se encuentre vigente.”⁹

De conformidad con lo citado, se tiene que para demandar en cualquier tiempo inclusive una prestación periódica se requiere que la habitualidad de la misma se

⁸ Consejo de Estado, sentencia del veinticuatro (24) de mayo de dos mil siete (2007), Consejero Ponente: Alejandro Ordoñez Maldonado.- Radicación Número: 25000-23-25-000.1999-05916-01 (4926-05).

⁹ Consejo de Estado, sentencia del ocho (8) de mayo de dos mil ocho (2008). Consejero Ponente: Gustavo Eduardo Gómez Arangurem. Radicación número: 08001-23-31-000-2005-02003-01 (0932-07)

encuentra vigente, ahora bien, en el caso de la accionante, con lo manifestado en el hechos segundo y tercero de la demanda –fl.4 cuaderno de primera instancia-, se evidencia que la prestación reclamada, además de que no es periódica, nunca ha sido pagada a los solicitantes, por lo tanto, no puede hablarse de periodicidad dado que la prima de servicios nunca ha sido devengada y por ende no cuenta con los elementos requeridos para que sea catalogada como una prestación periódica.

Así las cosas, teniendo en cuenta que la prima de servicios no es una prestación periódica, para que la demanda interpuesta en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho mediante la cual se pretenda controvertir el acto administrativo que denegó la misma, se entienda presentada en tiempo deberá ser instaurada en el término de cuatro (4) meses, consagrado en el artículo 164 numeral 2° literal d) del CPACA.

3.4.- Análisis del caso concreto

En lo que respecta al caso sub examine, como bien se señaló párrafos arriba, la prima de servicios no tiene la connotación de ser una prestación periódica que pueda ser demandada en cualquier tiempo, por lo cual es pertinente hacer el análisis de caducidad en el presente caso.

El término de caducidad, por ser un medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho es de cuatro (4) meses, término que empezó a contabilizarse a partir del día siguiente de la notificación del Oficio con radicado de salida SAC 2013RE9675 del 02 de julio de 2013, comunicado el 17 de julio de 2013 suscrito por la Secretaría de Educación Departamental, por medio del cual se negó el reconocimiento y pago de la prima de servicio, prima de antigüedad, bonificación por servicios prestados y bonificación por recreación, como se desprende a folios 33 a 35 del cuaderno principal de primera instancia, por lo cual en principio la caducidad operaría desde el día 17 de julio de 2013 y hasta el 18 de noviembre de 2013, pero en el caso que nos compete, para el momento en que se presenta la solicitud de conciliación ya había operado la caducidad del medio de control, puesto que la solicitud se presenta el 27 de febrero de 2014, transcurridos (7) meses y (9) días, desde la notificación del acto demandado, es decir que la fecha

en que se radica la demanda el 21 de mayo de 2014 como obra a (fol. 54 c. principal No. 1), no tiene mayor repercusión puesto que ya existía la caducidad.

Finalmente en cuanto al argumento inherente a que el acto administrativo demandado no fue notificado en debida forma, ya que llegó de manera informal a la oficina de abogado sin seguir los preceptos consagrados en el art. 67 y demás normas concordantes del CPACA, aduciendo que el acto administrativo no ha quedado en firme, para la Sala este argumento no tiene vocación de prosperidad, pues si bien el artículo 67 del CPACA contempla la notificación personal para dar a conocer las decisiones que pongan término a una actuación administrativa, no es menos cierto que el mismo artículo contempla que la misma puede darse por medio electrónico siempre y cuando el interesado acepte ser notificado de esta manera; así como también en estrados. De otra parte, el artículo 72 de la misma normatividad indica que sin el lleno de los requisitos previstos por la norma 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.

En el sub lite, es evidente que la parte actora es conocedora del acto administrativo cuya nulidad pretende, tan así que agotó la conciliación extrajudicial a objeto de evitar el litigio y ante la declaración de fallida de la misma, acudió por el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho ante ésta jurisdicción.

Finalmente por cuanto conforme lo establece el artículo 164 literal 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. Y como quiera que en el presente caso, la parte accionante fue **comunicada** de la decisión por intermedio de su apoderado judicial a la dirección de notificaciones por ella indicada, tal y como se hace constar a folio 149, para la Sala no hay lugar a predicar una indebida notificación.

Por lo anteriormente expuesto, el Tribunal Administrativo de Norte de Santander,

RESUELVE:

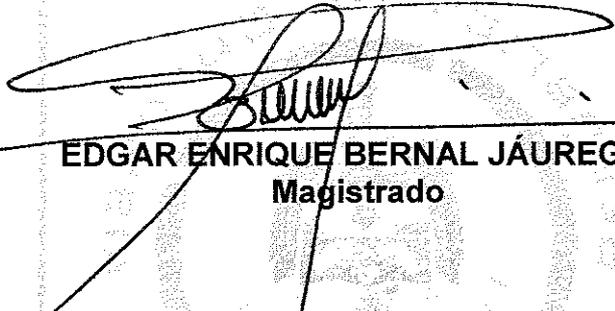
Rad. : N° 54-001-33-33-001-2014-00755-01
Accionante: Edelmira López Salcedo
Auto resuelve Recurso de Apelación

PRIMERO: CONFIRMAR el auto proferido el catorce (14) de octubre de 2015, por el Juzgado Primero Administrativo Oral de Descongestión del Circuito Judicial de Cúcuta, a través del cual se **Rechazó** la demanda de la referencia por haber operado la caducidad del presente medio de control, por las razones expuestas en la parte motiva.

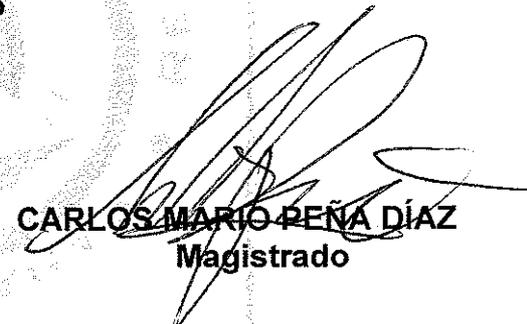
SEGUNDO: En firme esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Juzgado de origen, previa las anotaciones secretariales de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

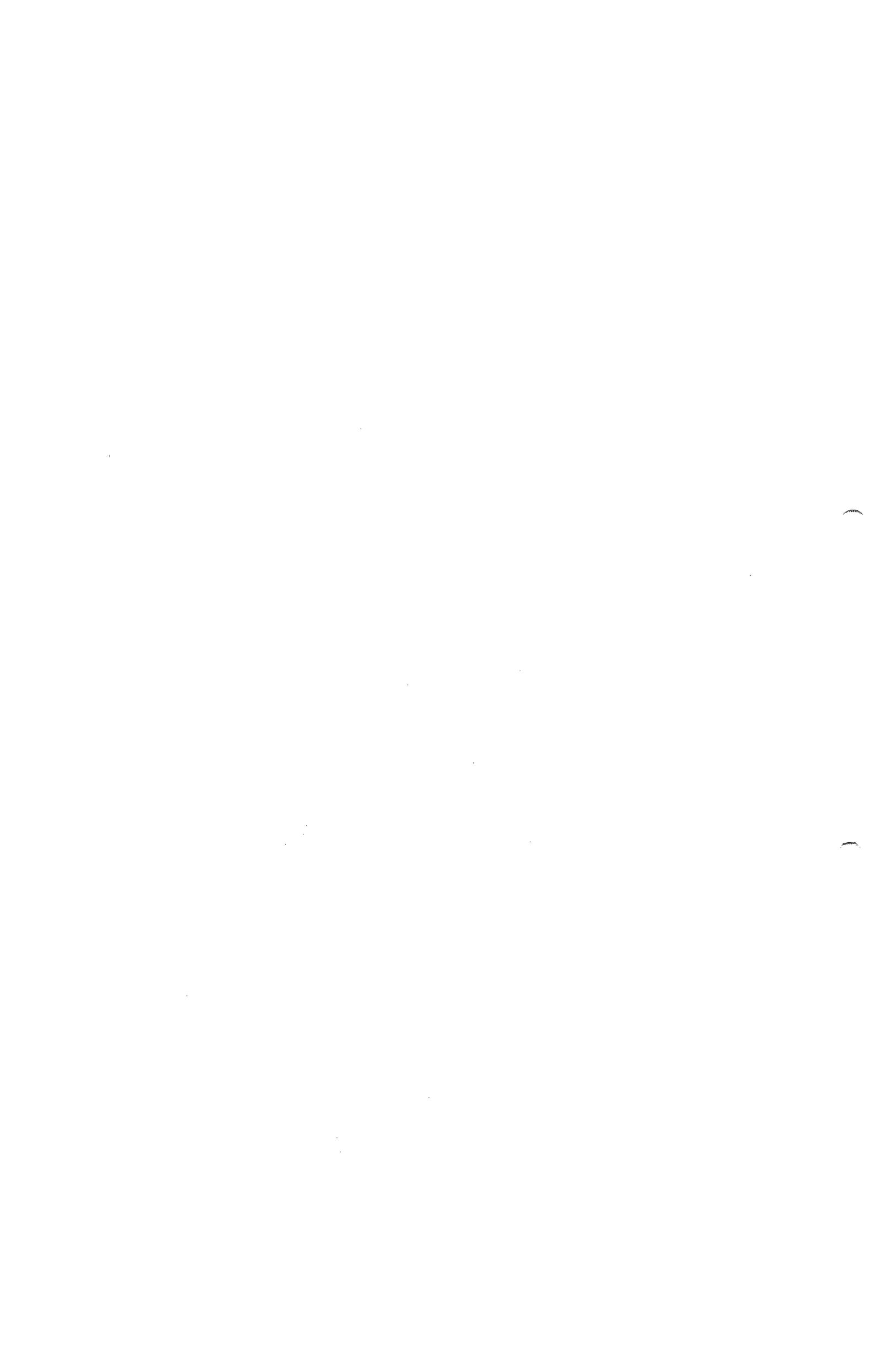
(Esta providencia fue aprobada y discutida en Sala de Decisión N° 1 del 18 de Febrero de 2016)


EDGAR ENRIQUE BERNAL JÁUREGUI
Magistrado


MARIBEL MENDOZA JIMENEZ
Magistrada


CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ
Magistrado


TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE
NORTE DE SANTANDER
CONSTANCIA SECRETARIAL
Por anotación en ESTADO, notifico a las partes la providencia anterior, a las 8:00 a.m.
hoy 23 FEB 2016
Secretaria General





TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER
Magistrado Sustanciador **EDGAR ENRIQUE BERNAL JÁUREGUI**
San José de Cúcuta, Dieciocho (18) de febrero dos mil dieciséis (2016)

Ref. : Radicado : N° 54-001-33-33-004-2014-00770-01
Acción : Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Demandante : Yuliet Patricia Sánchez vega
Demandado : Nación- Ministerio de Educación- Departamento de Norte de Santander

En atención al informe secretarial que antecede¹, procede la Sala a resolver el Recurso de Apelación interpuesto por la apoderada de la parte demandante en contra del auto proferido el 25 de septiembre de 2015 por el Juzgado Primero Administrativo Oral en Descongestión de Cúcuta, a través del cual se rechazó la demanda de la referencia por haber operado la caducidad del presente medio de control.

1.- EL AUTO APELADO

Se trata del auto proferido por el Juzgado Primero Administrativo Oral en Descongestión del Circuito Judicial de Cúcuta, el día veinticinco (25) de septiembre de 2015², por medio del cual se rechazó la demanda por haber operado la caducidad del presente medio de control.

Señaló el A quo en el auto recurrido que el artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, refiriéndose a la oportunidad para presentar la demanda, señala en el literal d) del numeral 2), cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho, la demanda deberá presentarse dentro del término de cuatro (04) 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.

¹ FI 3 Cuaderno No. 2

² Ver folios 154 a 157 cno. 1

Manifiesta el A-Quo que la prima de servicios y la bonificación por servicios prestados discutida con el presente medio de control constituyen asignación salarial y no prestacional, razón por la cual no puede acudir a la jurisdicción en cualquier tiempo, sino dentro de los cuatro meses siguientes a su notificación, la cual se produjo el 17 de julio de 2013, teniéndose hasta el 18 de noviembre de 2013 para presentar la demanda, en este caso en concreto, al momento de presentar la solicitud de conciliación, ya había operado el fenómeno de la caducidad, puesto que la misma se presentó el 27 de febrero de 2014, (7) meses y (9) días después, razón por la cual resolvió rechazar la demanda conforme a lo previsto en el artículo 169 de la Ley 1437 de 2011.

2.- EL RECURSO DE APELACIÓN

Sostiene la apoderada de la parte actora, que no corresponde a la realidad los argumentos expuestos por el A-quo, en cuanto rechaza de plano la acción por caducidad, ya que se trata de prestaciones periódicas que merecen un tratamiento excepcional, como lo ha determinado el Consejo de Estado, Sección Segunda – Subsección “A”, Consejero ponente Gustavo Eduardo Gómez Aranguren - diez (10) de noviembre de dos mil diez (2010).- Radicación No. 25000 2325 000 2006 02826 01(2273-07), en donde respecto a una prima como prestación laboral, contempló:

*"En efecto, **tratándose la prima técnica por evaluación de desempeño de una prestación periódica**, la nulidad tanto de los actos que reconocen como de los que niegan tal derecho pueden ser demandada en cualquier tiempo sin perjuicio en cada caso de la prescripción de los pagos causados y no reclamados oportunamente. Dicha posición responde a la reinterpretación del artículo en mención, efectuada dentro de la sentencia del 2 de octubre de 2008 por la Sección Segunda-Subsección A de ésta Corporación y acogida en diversos pronunciamientos a partir de la fecha, en donde se concluyó que la excepción a la regla de caducidad que durante años se aplicaba únicamente a aquellos actos que reconocían en sentido estricto una prestación periódica, debía aplicarse indiscutiblemente también a los actos que las negaban, desplazando la interpretación literal que hasta ahora se había impuesto a dicha regla procedimental y remplazándola por una más razonable y armónica en función de la materialización del derecho sustancial y en armonía con las normas constitucionales que amparan los derechos laborales."*

En concordancia con lo expuesto, trae a colación pronunciamiento del Tribunal Administrativo del Quindío en providencia del 14 de diciembre de 2011, Magistrada Ponente María Luisa Echeverri Gómez, Rad.:388 de 2011, en la cual se indica que la bonificación por servicios prestados, prima de servicios, reajuste de vacaciones, reajuste de prima de vacaciones y reajuste de prima de navidad, son prestaciones laborales a favor del convocante y éstas tienen el carácter de prestaciones periódicas, es decir, emolumentos que habitualmente percibe el beneficiario o que las recibe con carácter periódico y por tanto, no pueden encontrarse sometidas al término señalado en la ley para acudir vía jurisdiccional para su reclamo.

Indica que de conformidad con la jurisprudencia nacional la prima de servicios es una prestación periódica y por ende la demanda se puede presentar en cualquier momento como lo preceptúa el art. 164, numeral 1, literal C del CPACA.

Precisa que para definir el carácter periódico de una prestación entendida en sentido amplio, la Alta Corte estableció una sub regla, consistente en entender como periódicas todas aquellas prestaciones (salariales y sociales) que "periódicamente se sufragan al beneficiario, siempre y cuando la periodicidad en la retribución se encuentre vigente"³, de tal forma que no ha sido una posición aislada del alto tribunal, sino que el docente lo que tiene que demostrar es que aún está laborando con la entidad demandada, como quedó probado desde el momento de la presentación de la demanda, lo que verifica la periodicidad con que se está recibiendo el emolumento.

A efectos de dar claridad sobre la prima de servicios como prestación periódica, transcribe apartes de la sentencia proferida por el Consejo de Estado, Sección Segunda Subsección A, dentro del radicado interno (1174-12) M.P Luis Rafael Vergara Quintero, el 13 de febrero de 2014, de la cual deduce que para saber si es una prestación periódica o no, hay que tener en cuenta la relación laboral que existe con la entidad demandada ya que si el docente renuncia al servicio oficial pierde su periodicidad en el tiempo y por ende el carácter de periódico y es allí en donde entraría entonces a operar el fenómeno de la caducidad.

³ Consejo de Estado, Sección Segunda Subsección A sentencia del 08 de mayo de 2008. M.P Gustavo Eduardo Gómez Aranguren Rad.:(0932-07)

Solicita al despacho se tenga en cuenta que el acto demandado no fue notificado en debida forma ya que llegó de manera informal a la oficina de abogado, sin cumplir con lo establecido en el artículo 67 y demás normas del CPACA, razón por la cual el acto administrativo demandado no ha quedado en firme.

Refiere que es cierto que el Tribunal Administrativo de Norte de Santander ha establecido en algún evento⁴ que no se deben considerar prestaciones periódicas aquellos emolumentos que nunca han sido asignados y respecto de los cuales nunca se ha recibido pago alguno por este concepto, procediendo solo en aquellos eventos en que el beneficiario o su sucesor hubiese sido favorecido con el reconocimiento de alguna prestación periódica y la misma se hubiese perdido en algún momento, circunstancia que considera debe reevaluarse por considerar que estaría cercenando la intención de la norma.

Agrega que la interpretación restrictiva del A Quo, deriva necesariamente en considerar que la prima de servicios si bien es cierto no resulta indefinida en el tiempo, pues se causa hasta el momento de la renuncia del docente al servicio oficial, durante el tiempo que dura la relación laboral resulta evidente su periodicidad en el tiempo y por lo tanto la excepción a la regla de la caducidad de la acción para convertirla en la posibilidad de demandar en cualquier tiempo.

3.- CONSIDERACIONES

3.1.- Asunto a resolver

Debe la Sala establecer si en el presente caso, ha operado el fenómeno de la caducidad en el medio de control de la referencia o si por el contrario, se debe admitir el mismo.

3.2 LA CADUCIDAD EN EL MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO.

La caducidad es una figura propia del Derecho Procesal, establecida para sancionar la pasividad de aquellos asociados que creyendo haber sido vulnerados

⁴ Expediente 2015-00100-01

en sus bienes y derechos no acuden ante los Estrados Judiciales para la protección y defensa de los valores jurídicos ultrajados.

El fenómeno de la caducidad encuentra su fundamento en el Principio de la Seguridad Jurídica, toda vez que por el simple hecho de convivir en sociedad, se hace necesario que los asociados entre sí, y entre éstos y el Estado, exista certeza, seguridad de las situaciones que se derivan de ese interactuar.

El Derecho Procesal Administrativo no ha sido ajeno a la adopción del fenómeno de la caducidad, y es por ello que el legislador estableció, para cada uno de los Medios de Control existentes, un término de vigencia de la acción o término de caducidad.

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en cuanto al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho dispone:

Artículo 138. Nulidad y restablecimiento del derecho. Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La nulidad procederá por las mismas causales establecidas en el inciso segundo del artículo anterior.

Igualmente podrá pretenderse la nulidad del acto administrativo general y pedirse el restablecimiento del derecho directamente violado por este al particular demandante o la reparación del daño causado a dicho particular por el mismo, siempre y cuando la demanda se presente en tiempo, esto es, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su publicación. Si existe un acto intermedio, de ejecución o cumplimiento del acto general, el término anterior se contará a partir de la notificación de aquel.

(...)

Artículo 164. Oportunidad para presentar la demanda. La demanda deberá ser presentada:

(...)

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.

Por tanto, la ley establece un término para el ejercicio de las acciones contencioso administrativas, de manera que al no iniciarse dentro del mismo, se produce la caducidad.

La caducidad representa el límite dentro del cual el ciudadano debe reclamar del Estado determinado derecho; por ende, la actitud negligente de quien estuvo legitimado en la causa no puede ser objeto de protección, pues es un hecho cierto que quien, dentro de las oportunidades procesales fijadas por la ley ejerce sus derechos, no se verá expuesto a perderlos por la ocurrencia del fenómeno de la caducidad.

3.3 SOBRE LA PRIMA DE SERVICIOS

La Prima de Servicios es una prestación económica que fue consagrada en el Decreto 1045 de 1978 como factor salarial para la liquidación de algunas prestaciones sociales, tales como las vacaciones, cesantías, prima de vacaciones, entre otras.

Por su parte el Decreto 1042 de 1978 consagró la prima de servicios, así:

ARTICULO 58. LA PRIMA DE SERVICIO. Los funcionarios a quienes se aplica el presente Decreto tendrán derecho a una prima de servicio anual equivalente a quince días de remuneración que se pagará en los primeros quince días del mes de julio de cada año. Esta prima no regirá para los funcionarios que con anterioridad tengan asignada esta contraprestación cualquiera que sea su nombre.

El Consejo de Estado sentencia del quince (15) de septiembre de dos mil once (2011)⁵ hizo claridad respecto de la interpretación que debe darse a la luz de la norma al concepto de prestación periódica, providencia en la que preceptuó:

“Como se observa, la norma transcrita consagra una excepción a la caducidad de la acción cuando se trata de actos administrativos que reconocen prestaciones periódicas, sin embargo, la naturaleza jurídica de las homologaciones y nivelaciones salariales impide la aplicación de este beneficio por cuanto, no se consideran como prestaciones periódicas. Al respecto, esta Corporación⁶ ha señalado:

Si la interpretación sobre lo que debe entenderse por prestación periódica fuera el significado lingüístico de las palabras, sería elemental que el actor tendría razón.

No obstante, tal método, cuando la ley se encarga de poner ejemplos sobre los cuales son las prestaciones periódicas, no es eficaz y debe atenderse a la orientación que brinda aquella. En efecto, el artículo 131,6 letra b) del CCA, se

⁵ Consejo de Estado, sentencia del quince (15) de septiembre de dos mil once (2011), Consejero Ponente: Alfonso Vargas Rincón. Expediente Número: 230012331000201100026011

⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda – Subsección Segunda – Subsección “A”, sentencia de 5 de septiembre de 2002, No. interno: 5018-2001.

refiere a las pensiones de jubilación y de invalidez como prestaciones periódicas, referencia que debe observarse para los efectos del inciso 3° del artículo 136 ibídem, pues la norma en últimas lo que da a entender es que tratándose de derechos que existen durante la vida del titular y después respecto de los beneficiarios llamados a sustituirse también en forma vitalicia (cónyuge, compañera o hijo inválidos), es lógico, justificable y razonable que en cualquier tiempo puedan discutirse tales prestaciones, para diferenciarlas de los demás derechos laborales que no son vitalicios y por consiguiente la definición de las controversias sobre los mismos, debe hacerse en los términos de la caducidad establecida para ellos, vale decir, a meses.

Si tal no fuera el alcance de la norma, resultaría que como en el derecho laboral casi todos los derechos se causan por un determinado tiempo, habría que concluir en esa materia la indefinición de los conflictos sería la constante, porque no operaría la caducidad en las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho y tal interpretación sería absurda, a juicio de la Sala.

En consecuencia, observa la Sala que en el presente asunto no se debate una prestación periódica que pueda ser demandada mediante acción de nulidad y restablecimiento del derecho en cualquier tiempo, sino una homologación y las consecuencias salariales que de ella se deriven, acto que debió ser impugnado ante la Jurisdicción Contenciosa dentro de los 4 meses, contados desde el día siguiente al de su notificación."

Igualmente se tiene que el H. Consejo de Estado, ha realizado ciertas precisiones en cuanto al carácter de periódica de algunas prestaciones sociales, señalando en el caso de las cesantías lo siguiente:

"Tanto la doctrina como la jurisprudencia han precisado que la cesantía, es una prestación social que no es periódica, sino que se causa por períodos determinados, lo que implica que el derecho a percibirla se agote al concluir el ciclo que la origina y que obliga a la administración a reconocerla y pagarla, emitiendo para ello un acto administrativo cuya legalidad puede controvertirse, previo agotamiento de la vía gubernativa, si a ello hubiere lugar, dentro de los cuatro meses siguientes a su notificación, so pena de que se produzca la caducidad de la acción al tenor de lo dispuesto en el artículo 134 del C. C. A." ⁷

De la jurisprudencia anteriormente citada se infiere que no todo derecho laboral constituye una prestación periódica, en tanto, muchos de ellos se generan por tiempo determinado; así mismo, debe tomarse en consideración la diferencia que existe entre las prestaciones periódicas y aquellas que se causan por tiempo determinado.

Como se anotó, en párrafos precedentes, la prima de servicios es una remuneración anual equivalente a quince (15) días de salario, pagadera los

⁷ Consejo de Estado, Sentencia del veintisiete (27) de marzo de dos mil ocho (2008), Consejero Ponente: Bertha Lucia Ramírez de Páez, Radicación Número: 15001-23-31-000-1999-00914-01 (05026-05)

primeros días del mes de julio, por lo tanto, a diferencia de la pensión esta prestación se causa por un año laborado y por esa misma razón se paga de manera proporcional cuando el tiempo trabajado no corresponde a dicho término, por lo que respecto de este reconocimiento no puede hablarse de habitualidad y por ello no puede asignársele el carácter de periódica.

Adicionalmente el Consejo de Estado, en sentencia del veinticuatro (24) de mayo de dos mil siete (2007), manifestó que el mero hecho de que la prestación sea periódica no implica que pueda demandarse en cualquier tiempo:

“La posibilidad de demandar en cualquier tiempo, apunta a los actos que tienen el carácter de prestación periódica, es decir, aquellos actos que reconocen emolumentos que habitualmente percibe el beneficiario. En ese sentido, los actos que reconocen prestaciones periódicas, comprende no sólo decisiones que reconocen prestaciones sociales, sino también envuelve los actos que reconocen prestaciones salariales que periódicamente se sufragan al beneficiario, siempre y cuando la periodicidad en la retribución se encuentre vigente. La prima técnica se otorga a título de reconocimiento económico a los funcionarios altamente calificados o por evaluación del desempeño, en determinado porcentaje de la asignación básica mensual. Una vez asignada, se convierte en remuneración periódica del beneficiario. A lo anterior se agrega que la periodicidad de la prima técnica, depende de que una vez sea asignada, el beneficiario se encuentre percibiéndola, en caso contrario dejará de ser periódica.”⁸

La posibilidad de demandar en cualquier tiempo, apunta a los actos que tienen el carácter de “prestación periódica”, es decir, aquellos actos que reconocen emolumentos que habitualmente percibe el beneficiario.”.

En ese sentido los actos que reconocen prestaciones periódicas, comprende no sólo decisiones que reconocen prestaciones sociales, sino que también envuelve los actos que reconocen prestaciones salariales que periódicamente se sufragan al beneficiario, siempre y cuando la periodicidad en la retribución se encuentre vigente.”⁹

De conformidad con lo citado, se tiene que para demandar en cualquier tiempo inclusive una prestación periódica se requiere que la habitualidad de la misma se encuentra vigente, ahora bien, en el caso de la accionante, con lo manifestado en el hechos segundo y tercero de la demanda –fl.4 cuaderno de primera instancia-, se evidencia que la prestación reclamada, además de que no es periódica, nunca ha sido pagada a los solicitantes, por lo tanto, no puede hablarse de periodicidad

⁸ Consejo de Estado, sentencia del veinticuatro (24) de mayo de dos mil siete (2007), Consejero Ponente: Alejandro Ordoñez Maldonado.- Radicación Número: 25000-23-25-000.1999-05916-01 (4926-05).

⁹ Consejo de Estado, sentencia del ocho (8) de mayo de dos mil ocho (2008). Consejero Ponente: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren. Radicación número: 08001-23-31-000-2005-02003-01 (0932-07)

dado que la prima de servicios nunca ha sido devengada y por ende no cuenta con los elementos requeridos para que sea catalogada como una prestación periódica.

Así las cosas, teniendo en cuenta que la prima de servicios no es una prestación periódica, para que la demanda interpuesta en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho mediante la cual se pretenda controvertir el acto administrativo que denegó la misma, se entienda presentada en tiempo deberá ser instaurada en el término de cuatro (4) meses, consagrado en el artículo 164 numeral 2° literal d) del CPACA.

3.4.- Análisis del caso concreto

En lo que respecta al caso sub examine, como bien se señaló párrafos arriba, la prima de servicios no tiene la connotación de ser una prestación periódica que pueda ser demandada en cualquier tiempo, por lo cual es pertinente hacer el análisis de caducidad en el presente caso.

El término de caducidad, por ser un medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho es de cuatro (4) meses, término que empezó a contabilizarse a partir del día siguiente de la notificación del Oficio con radicado de salida SAC 2013RE8420 del 24 de junio de 2013, comunicado el 17 de julio de 2013 suscrito por la Secretaría de Educación Departamental, por medio del cual se negó el reconocimiento y pago de la prima de servicio, prima de antigüedad, bonificación por servicios prestados y bonificación por recreación, como se desprende a folios 32 a 34 del cuaderno principal de primera instancia, por lo cual en principio la caducidad operaría desde el día 17 de julio de 2013 y hasta el 18 de noviembre de 2013, pero en el caso que nos compete, para el momento en que se presenta la solicitud de conciliación ya había operado la caducidad del medio de control, puesto que la solicitud se presenta el 27 de febrero de 2014, transcurrido 7 meses y 9 días, de la notificación del acto demandado, es decir que la fecha en que se radica la demanda el 21 de mayo de 2014 como obra a (fol. 25 c. principal No. 1), no tiene mayor repercusión puesto que ya existía la caducidad.

Finalmente en cuanto al argumento inherente a que el acto administrativo demandado no fue notificado en debida forma, ya que llegó de manera informal a la

oficina de abogado sin seguir los preceptos consagrados en el art. 67 y demás normas concordantes del CPACA, aduciendo que el acto administrativo no ha quedado en firme, para la Sala este argumento no tiene vocación de prosperidad, pues si bien el artículo 67 del CPACA contempla la notificación personal para dar a conocer las decisiones que pongan término a una actuación administrativa, no es menos cierto que el mismo artículo contempla que la misma puede darse por medio electrónico siempre y cuando el interesado acepte ser notificado de esta manera; así como también en estrados. De otra parte, el artículo 72 de la misma normatividad indica que sin el llenado de los requisitos previstos por la norma 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.

En el sub lite, es evidente que la parte actora es conocedora del acto administrativo cuya nulidad pretende, tan así que agotó la conciliación extrajudicial a objeto de evitar el litigio y ante la declaración de fallida de la misma, acudió por el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho ante ésta jurisdicción.

Finalmente por cuanto conforme lo establece el artículo 164 literal 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. Y como quiera que en el presente caso, la parte accionante fue **comunicada** de la decisión por intermedio de su apoderado judicial a la dirección de notificaciones por ella indicada, tal y como se hace constar a folio 137, para la Sala no hay lugar a predicar una indebida notificación.

Por lo anteriormente expuesto, el Tribunal Administrativo de Norte de Santander,

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR el auto proferido el veinticinco (25) de septiembre de 2015, por el Juzgado Primero Administrativo Oral de Descongestión del Circuito Judicial de Cúcuta, a través del cual se **Rechazó** la demanda de la referencia por

Rad. : N° 54-001-33-33-004-2014-00770-01
 Accionante: Yuliet Patricia Sánchez Vega
 Auto resuelve Recurso de Apelación

haber operado la caducidad del presente medio de control, por las razones expuestas en la parte motiva.

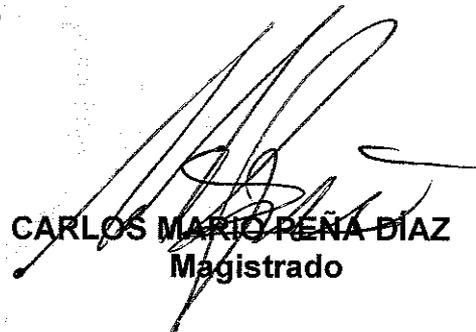
SEGUNDO: En firme esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Juzgado de origen, previa las anotaciones secretariales de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

(Esta providencia fue aprobada y discutida en Sala de Decisión N° 1 del 18 de Febrero de 2016)


EDGAR ENRIQUE BERNAL JÁUREGUI
 Magistrado

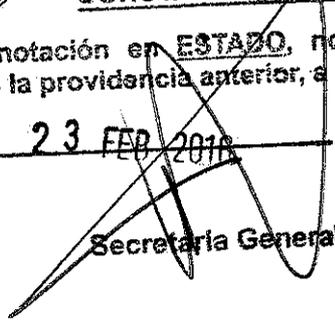

MARIBEL MENDOZA JIMENEZ
 Magistrada

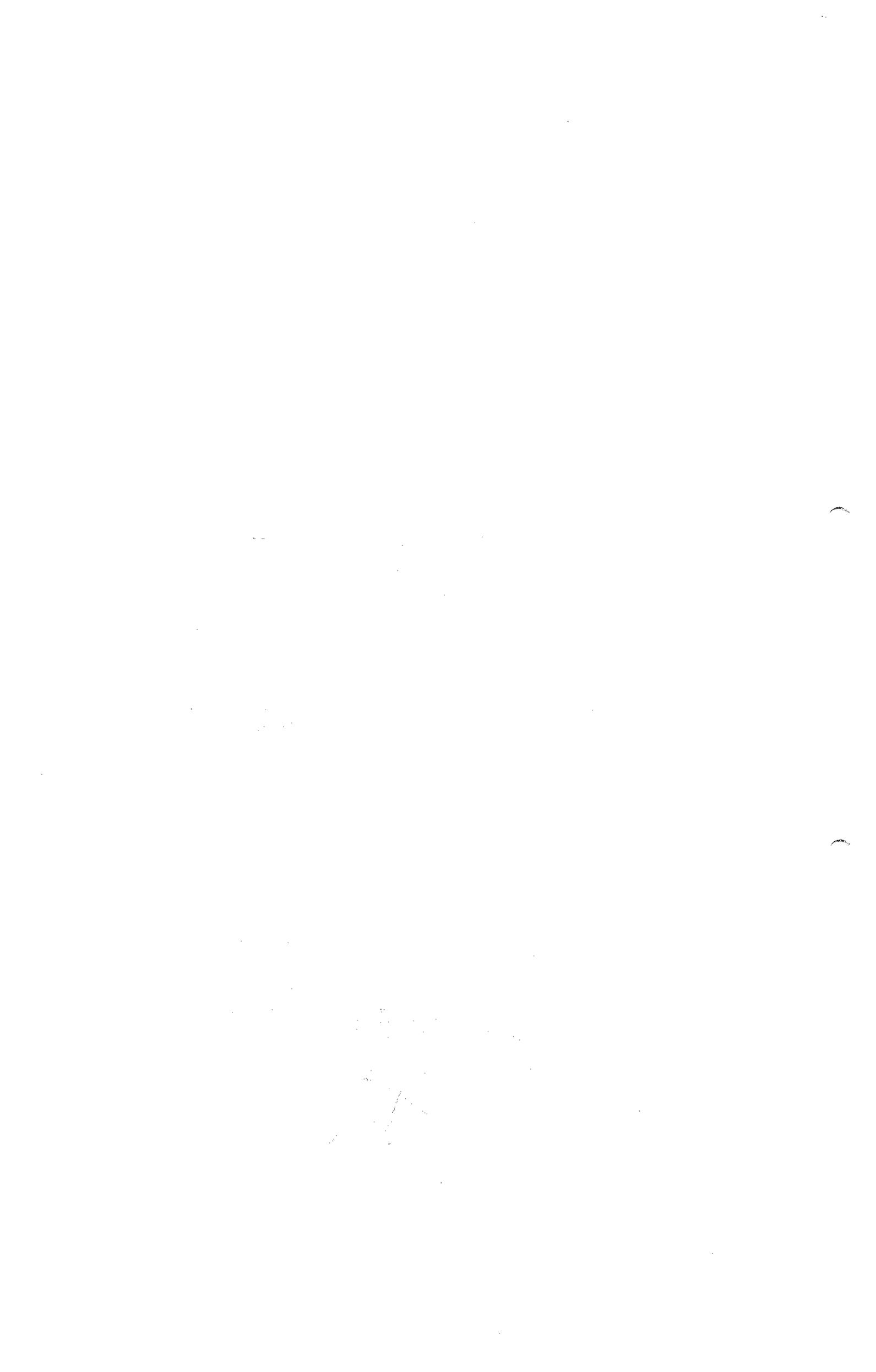

CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ
 Magistrado

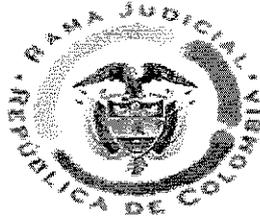
 **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE
 NORTE DE SANTANDER
 CONSTANCIA SECRETARIAL**

Por anotación en ESTADO, notifico a las partes la providencia anterior, a las 8:00 a.m.

hoy 23 FEB 2016


 Secretaría General





TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER
Magistrado Sustanciador **EDGAR ENRIQUE BERNAL JÁUREGUI**
San José de Cúcuta, Dieciocho (18) de febrero de dos mil dieciséis (2016)

Ref. : Radicado : N° 54-001-33-33-004-2014-01275-01
Acción : Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Demandante : John William Orozco Hernández
Demandado : Nación- Departamento de Norte de Santander

En atención al informe secretarial que antecede¹, procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la apoderada de la parte demandante en contra del auto proferido el 22 de julio de 2015 por el Juzgado Cuarto Administrativo Oral de Cúcuta, a través del cual se rechazó la demanda de la referencia por haber operado la caducidad del presente medio de control.

1.- EL AUTO APELADO

Se trata del auto proferido por el Juzgado Cuarto Administrativo Oral de Cúcuta, el día veintidós (22) de julio de 2015², por medio del cual se rechazó la demanda por haber operado la caducidad del presente medio de control.

Señaló el A quo en el auto recurrido que el artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, refiriéndose a la oportunidad para presentar la demanda, señala en el literal d) del numeral 2), cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho, la demanda deberá presentarse dentro del término de cuatro (04) 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.

Manifiesta el A-Quo que la prima de servicios y la bonificación por servicios prestados discutida con el presente medio de control constituyen asignación salarial y no prestacional, razón por la cual no puede acudir a la jurisdicción en

¹ FI 3 Cuaderno No. 2

² Ver folios 46 a 47 cno. 1

cualquier tiempo, sino dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su notificación, la cual se produjo el 11 de diciembre de 2013, suspendiendo dicho término el día 5 de febrero de 2014, fecha en la que se presentó la solicitud de conciliación, la cual fue declarada fallida el día 21 de abril de 2014, y como quiera que la demanda sólo fue presentada hasta el día 30 de septiembre de 2014, fenecido el término para presentarla, operó el fenómeno de la caducidad razón por la cual el Juzgado resolvió rechazar la demanda conforme a lo previsto en el artículo 169 de la Ley 1437 de 2011.

2.- EL RECURSO DE APELACIÓN

Sostiene la apoderada de la parte actora, que no corresponde a la realidad los argumentos expuestos por el A-quo, en cuanto rechaza de plano la acción por caducidad, ya que se trata de prestaciones periódicas que merecen un tratamiento excepcional, como lo ha determinado el Consejo de Estado, Sección Segunda – Subsección “A”, Consejero ponente Gustavo Eduardo Gómez Aranguren - diez (10) de noviembre de dos mil diez (2010).- Radicación No. 25000 2325 000 2006 02826 01(2273-07), en donde respecto a una prima como prestación laboral, contempló:

"En efecto, tratándose la prima técnica por evaluación de desempeño de una prestación periódica, la nulidad tanto de los actos que reconocen como de los que niegan tal derecho pueden ser demandada en cualquier tiempo sin perjuicio en cada caso de la prescripción de los pagos causados y no reclamados oportunamente. Dicha posición responde a la reinterpretación del artículo en mención, efectuada dentro de la sentencia del 2 de octubre de 2008 por la Sección Segunda-Subsección A de ésta Corporación y acogida en diversos pronunciamientos a partir de la fecha, en donde se concluyó que la excepción a la regla de caducidad que durante años se aplicaba únicamente a aquellos actos que reconocían en sentido estricto una prestación periódica, debía aplicarse indiscutiblemente también a los actos que las negaban, desplazando la interpretación literal que hasta ahora se había impreso a dicha regla procedimental y remplazándola por una más razonable y armónica en función de la materialización del derecho sustancial y en armonía con las normas constitucionales que amparan los derechos laborales."

En concordancia con lo expuesto, trae a colación pronunciamiento del Tribunal Administrativo del Quindío en providencia del 14 de diciembre de 2011,

Magistrada Ponente María Luisa Echeverri Gómez, Rad.:388 de 2011, en la cual se indica que la bonificación por servicios prestados, prima de servicios, reajuste de vacaciones, reajuste de prima de vacaciones y reajuste de prima de navidad, son prestaciones laborales a favor del convocante y éstas tienen el carácter de prestaciones periódicas, es decir, emolumentos que habitualmente percibe el beneficiario o que las recibe con carácter periódico y por tanto, no pueden encontrarse sometidas al término señalado en la ley para acudir vía jurisdiccional para su reclamo.

Indica que de conformidad con la jurisprudencia nacional la prima de servicios es una prestación periódica y por ende la demanda se puede presentar en cualquier momento como lo preceptúa el art. 164, numeral 1, literal C del CPACA.

Precisa que para definir el carácter periódico de una prestación entendida en sentido amplio, la Alta Corte estableció una sub regla, consistente en entender como periódicas todas aquellas prestaciones (salariales y sociales) que "periódicamente se sufragan al beneficiario, siempre y cuando la periodicidad en la retribución se encuentre vigente"³, de tal forma que no ha sido una posición aislada del alto tribunal, sino que el docente lo que tiene que demostrar es que aún está laborando con la entidad demandada, como quedó probado desde el momento de la presentación de la demanda, lo que verifica la periodicidad con que se está recibiendo el emolumento.

A efectos de dar claridad sobre la prima de servicios como prestación periódica, transcribe apartes de la sentencia proferida por el Consejo de Estado, Sección Segunda Subsección A, dentro del radicado interno (1174-12) M.P Luis Rafael Vergara Quintero, el 13 de febrero de 2014, de la cual deduce que para saber si es una prestación periódica o no, hay que tener en cuenta la relación laboral que existe con la entidad demandada ya que si el docente renuncia al servicio oficial pierde su periodicidad en el tiempo y por ende el carácter de periódico y es allí en donde entraría entonces a operar el fenómeno de la caducidad.

Solicita al despacho se tenga en cuenta que el acto demandado no fue notificado

³ Consejo de Estado, Sección Segunda Subsección A sentencia del 08 de mayo de 2008. M.P Gustavo Eduardo Gómez Aranguren Rad.:(0932-07)

en debida forma ya que llegó de manera informal a la oficina de abogado, sin cumplir con lo establecido en el artículo 67 y demás normas del CPACA, razón por la cual el acto administrativo demandado no ha quedado en firme.

Refiere que es cierto que el Tribunal Administrativo de Norte de Santander ha establecido en algún evento⁴ que no se deben considerar prestaciones periódicas aquellos emolumentos que nunca han sido asignados y respecto de los cuales nunca se ha recibido pago alguno por este concepto, procediendo solo en aquellos eventos en que el beneficiario o su sucesor hubiese sido favorecido con el reconocimiento de alguna prestación periódica y la misma se hubiese perdido en algún momento, circunstancia que considera debe reevaluarse por considerar que estaría cercenando la intención de la norma.

Agrega que la interpretación restrictiva del a quo, deriva necesariamente en considerar que la prima de servicios si bien es cierto no resulta indefinida en el tiempo, pues se causa hasta el momento de la renuncia del docente al servicio oficial, durante el tiempo que dura la relación laboral resulta evidente su periodicidad en el tiempo y por lo tanto la excepción a la regla de la caducidad de la acción para convertirla en la posibilidad de demandar en cualquier tiempo.

3.- CONSIDERACIONES

3.1.- Asunto a resolver

Debe la Sala establecer si en el presente caso, ha operado el fenómeno de la caducidad en el medio de control de la referencia o si por el contrario, se debe admitir el mismo.

3.2 LA CADUCIDAD EN EL MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO.

La caducidad es una figura propia del Derecho Procesal, establecida para sancionar la pasividad de aquellos asociados que creyendo haber sido vulnerados en sus bienes y derechos no acuden ante los Estrados Judiciales para la protección y defensa de los valores jurídicos ultrajados.

⁴ Expediente 2015-00100-01

El fenómeno de la caducidad encuentra su fundamento en el Principio de la Seguridad Jurídica, toda vez que por el simple hecho de convivir en sociedad, se hace necesario que los asociados entre sí, y entre éstos y el Estado, exista certeza, seguridad de las situaciones que se derivan de ese interactuar.

El Derecho Procesal Administrativo no ha sido ajeno a la adopción del fenómeno de la caducidad, y es por ello que el legislador estableció, para cada uno de los Medios de Control existentes, un término de vigencia de la acción o término de caducidad.

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en cuanto al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho dispone:

Artículo 138. Nulidad y restablecimiento del derecho. Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La nulidad procederá por las mismas causales establecidas en el inciso segundo del artículo anterior.

Igualmente podrá pretenderse la nulidad del acto administrativo general y pedirse el restablecimiento del derecho directamente violado por este al particular demandante o la reparación del daño causado a dicho particular por el mismo, siempre y cuando la demanda se presente en tiempo, esto es, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su publicación. Si existe un acto intermedio, de ejecución o cumplimiento del acto general, el término anterior se contará a partir de la notificación de aquel.

(...)

Artículo 164. Oportunidad para presentar la demanda. La demanda deberá ser presentada:

(...)

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.

Por tanto, la ley establece un término para el ejercicio de las acciones contencioso administrativas, de manera que al no iniciarse dentro del mismo, se produce la caducidad.

La caducidad representa el límite dentro del cual el ciudadano debe reclamar del Estado determinado derecho; por ende, la actitud negligente de quien estuvo

legitimado en la causa no puede ser objeto de protección, pues es un hecho cierto que quien, dentro de las oportunidades procesales fijadas por la ley ejerce sus derechos, no se verá expuesto a perderlos por la ocurrencia del fenómeno de la caducidad.

3.3 SOBRE LA PRIMA DE SERVICIOS

La Prima de Servicios es una prestación económica que fue consagrada en el Decreto 1045 de 1978 como factor salarial para la liquidación de algunas prestaciones sociales, tales como las vacaciones, cesantías, prima de vacaciones, entre otras.

Por su parte el Decreto 1042 de 1978 consagró la prima de servicios, así:

ARTICULO 58. LA PRIMA DE SERVICIO. Los funcionarios a quienes se aplica el presente Decreto tendrán derecho a una prima de servicio anual equivalente a quince días de remuneración que se pagará en los primeros quince días del mes de julio de cada año. Esta prima no regirá para los funcionarios que con anterioridad tengan asignada esta contraprestación cualquiera que sea su nombre.

El Consejo de Estado sentencia del quince (15) de septiembre de dos mil once (2011)⁵ hizo claridad respecto de la interpretación que debe darse a la luz de la norma al concepto de prestación periódica, providencia en la que preceptuó:

“Como se observa, la norma transcrita consagra una excepción a la caducidad de la acción cuando se trata de actos administrativos que reconocen prestaciones periódicas, sin embargo, la naturaleza jurídica de las homologaciones y nivelaciones salariales impide la aplicación de este beneficio por cuanto, no se consideran como prestaciones periódicas. Al respecto, esta Corporación⁶ ha señalado:

Si la interpretación sobre lo que debe entenderse por prestación periódica fuera el significado lingüístico de las palabras, sería elemental que el actor tendría razón.

No obstante, tal método, cuando la ley se encarga de poner ejemplos sobre los cuales son las prestaciones periódicas, no es eficaz y debe atenderse a la orientación que brinda aquella. En efecto, el artículo 131,6 letra b) del CCA, se refiere a las pensiones de jubilación y de invalidez como prestaciones periódicas, referencia que debe observarse para los efectos del inciso 3º del artículo 136 ibídem, pues la norma en últimas lo que da a entender es que tratándose de derechos que existen durante la vida del titular y después

⁵ Consejo de Estado, sentencia del quince (15) de septiembre de dos mil once (2011), Consejero Ponente: Alfonso Vargas Rincón. Expediente Número: 230012331000201100026011

⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda – Subsección Segunda – Subsección “A”, sentencia de 5 de septiembre de 2002, No. interno: 5018-2001.

respecto de los beneficiarios llamados a sustituirse también en forma vitalicia (cónyuge, compañera o hijo inválidos), es lógico, justificable y razonable que en cualquier tiempo puedan discutirse tales prestaciones, para diferenciarlas de los demás derechos laborales que no son vitalicios y por consiguiente la definición de las controversias sobre los mismos, debe hacerse en los términos de la caducidad establecida para ellos, vale decir, a meses.

Si tal no fuera el alcance de la norma, resultaría que como en el derecho laboral casi todos los derechos se causan por un determinado tiempo, habría que concluir en esa materia la indefinición de los conflictos sería la constante, porque no operaría la caducidad en las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho y tal interpretación sería absurda, a juicio de la Sala.

En consecuencia, observa la Sala que en el presente asunto no se debate una prestación periódica que pueda ser demandada mediante acción de nulidad y restablecimiento del derecho en cualquier tiempo, sino una homologación y las consecuencias salariales que de ella se deriven, acto que debió ser impugnado ante la Jurisdicción Contenciosa dentro de los 4 meses, contados desde el día siguiente al de su notificación.”

Igualmente se tiene que el H. Consejo de Estado, ha realizado ciertas precisiones en cuanto al carácter de periódica de algunas prestaciones sociales, señalando en el caso de las cesantías lo siguiente:

“Tanto la doctrina como la jurisprudencia han precisado que la cesantía, es una prestación social que no es periódica, sino que se causa por períodos determinados, lo que implica que el derecho a percibirla se agote al concluir el ciclo que la origina y que obliga a la administración a reconocerla y pagarla, emitiendo para ello un acto administrativo cuya legalidad puede controvertirse, previo agotamiento de la vía gubernativa, si a ello hubiere lugar, dentro de los cuatro meses siguientes a su notificación, so pena de que se produzca la caducidad de la acción al tenor de lo dispuesto en el artículo 134 del C. C. A.”⁷

De la jurisprudencia anteriormente citada se infiere que no todo derecho laboral constituye una prestación periódica, en tanto, muchos de ellos se generan por tiempo determinado; así mismo, debe tomarse en consideración la diferencia que existe entre las prestaciones periódicas y aquellas que se causan por tiempo determinado.

Como se anotó, en párrafos precedentes, la prima de servicios es una remuneración anual equivalente a quince (15) días de salario, pagadera los primeros días del mes de julio, por lo tanto, a diferencia de la pensión esta prestación se causa por un año laborado y por esa misma razón se paga de manera proporcional cuando el tiempo trabajado no corresponde a dicho término,

⁷ Consejo de Estado, Sentencia del veintisiete (27) de marzo de dos mil ocho (2008), Consejero Ponente: Bertha Lucia Ramírez de Páez, Radicación Número: 15001-23-31-000-1999-00914-01 (05026-05)

por lo que respecto de este reconocimiento no puede hablarse de habitualidad y por ello no puede asignársele el carácter de periódica.

Adicionalmente el Consejo de Estado, en sentencia del veinticuatro (24) de mayo de dos mil siete (2007), manifestó que el mero hecho de que la prestación sea periódica no implica que pueda demandarse en cualquier tiempo:

“La posibilidad de demandar en cualquier tiempo, apunta a los actos que tienen el carácter de prestación periódica, es decir, aquellos actos que reconocen emolumentos que habitualmente percibe el beneficiario. En ese sentido, los actos que reconocen prestaciones periódicas, comprende no sólo decisiones que reconocen prestaciones sociales, sino también envuelve los actos que reconocen prestaciones salariales que periódicamente se sufragan al beneficiario, siempre y cuando la periodicidad en la retribución se encuentre vigente. La prima técnica se otorga a título de reconocimiento económico a los funcionarios altamente calificados o por evaluación del desempeño, en determinado porcentaje de la asignación básica mensual. Una vez asignada, se convierte en remuneración periódica del beneficiario. A lo anterior se agrega que la periodicidad de la prima técnica, depende de que una vez sea asignada, el beneficiario se encuentre percibiéndola, en caso contrario dejará de ser periódica.”⁸

La posibilidad de demandar en cualquier tiempo, apunta a los actos que tienen el carácter de “prestación periódica”, es decir, aquellos actos que reconocen emolumentos que habitualmente percibe el beneficiario.”.

En ese sentido los actos que reconocen prestaciones periódicas, comprende no sólo decisiones que reconocen prestaciones sociales, sino que también envuelve los actos que reconocen prestaciones salariales que periódicamente se sufragan al beneficiario, siempre y cuando la periodicidad en la retribución se encuentre vigente.”⁹

De conformidad con lo citado, se tiene que para demandar en cualquier tiempo inclusive una prestación periódica se requiere que la habitualidad de la misma se encuentra vigente, ahora bien, en el caso de los accionantes, con lo manifestado en el hechos segundo y tercero de la demanda –fl.4 cuaderno de primera instancia- se evidencia que la prestación reclamada, además de que no es periódica, nunca ha sido pagada a los solicitantes, por lo tanto, no puede hablarse de periodicidad dado que la prima de servicios nunca ha sido devengada y por ende no cuenta con los elementos requeridos para que sea catalogada como una prestación periódica.

⁸ Consejo de Estado, sentencia del veinticuatro (24) de mayo de dos mil siete (2007), Consejero Ponente: Alejandro Ordoñez Maldonado.- Radicación Número: 25000-23-25-000.1999-05916-01 (4926-05).

⁹ Consejo de Estado, sentencia del ocho (8) de mayo de dos mil ocho (2008). Consejero Ponente: Gustavo Eduardo Gómez Arangurem. Radicación número: 08001-23-31-000-2005-02003-01 (0932-07)

Así las cosas, teniendo en cuenta que la prima de servicios no es una prestación periódica, para que la demanda interpuesta en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho mediante la cual se pretenda controvertir el acto administrativo que denegó la misma, se entienda presentada en tiempo deberá ser instaurada en el término de cuatro (4) meses, consagrado en el artículo 164 numeral 2° literal d) del CPACA.

3.4.- Análisis del caso concreto

En lo que respecta al caso sub examine, como bien se señaló párrafos arriba, la prima de servicios no tiene la connotación de ser una prestación periódica que pueda ser demandada en cualquier tiempo, por lo cual es pertinente hacer el análisis de caducidad en el presente caso.

El término de caducidad, por ser un medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho es de cuatro (4) meses, término que empezó a contabilizarse a partir del día siguiente de la notificación del Oficio con radicado de salida SAC 2013RE8522 del 02 de diciembre de 2013, notificado el 11 de diciembre de 2013 suscrito por la Secretaría de Educación Departamental, por medio del cual se negó el reconocimiento y pago de la prima de servicio, prima de antigüedad, bonificación por servicios prestados y bonificación por recreación, como se desprende a folios 31 a 32 del cuaderno principal de primera instancia, por lo cual en principio la caducidad operaría desde el día 11 de diciembre de 2013 y hasta el 14 de abril de 2014, el cual fue suspendido con la solicitud de conciliación presentada el día 05 de febrero de 2014, la cual se declaró fallida el 21 de abril de 2014, contando el demandante con (2) meses y (6) días, es decir hasta el 30 de junio de 2014 para presentar la demanda, debido a que el término de caducidad se reanudó a partir del día siguiente al que se declaró fallida la conciliación, es decir el 22 de abril de 2014; sin embargo, esta fecha no tiene mayor repercusión, debido a que la demanda fue presentada el día 30 de septiembre de 2014, transcurridos (5) meses y (8) días como obra a (fol. 25 c. principal No. 1), día en el que ya había operado la caducidad.

Finalmente en cuanto al argumento inherente a que el acto administrativo demandado no fue notificado en debida forma, ya que llegó de manera informal a la

oficina de abogado sin seguir los preceptos consagrados en el art. 67 y demás normas concordantes del CPACA, aduciendo que el acto administrativo no ha quedado en firme, para la Sala este argumento no tiene vocación de prosperidad, pues si bien el artículo 67 del CPACA contempla la notificación personal para dar a conocer las decisiones que pongan término a una actuación administrativa, no es menos cierto que el mismo artículo contempla que la misma puede darse por medio electrónico siempre y cuando el interesado acepte ser notificado de esta manera; así como también en estrados. De otra parte, el artículo 72 de la misma normatividad indica que sin el lleno de los requisitos previstos por la norma 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.

En el sub lite, es evidente que la parte actora es concedora del acto administrativo cuya nulidad pretende, tan así que agotó la conciliación extrajudicial a objeto de evitar el litigio y ante la declaración de fallida de la misma, acudió por el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho ante ésta jurisdicción.

Finalmente por cuanto conforme lo establece el artículo 164 literal 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. Y como quiera que en el presente caso, la parte accionante fue **comunicada** de la decisión por intermedio de su apoderado judicial a la dirección de notificaciones por ella indicada, tal y como se hace constar a folio 31, para la Sala no hay lugar a predicar una indebida notificación.

Por lo anteriormente expuesto, el Tribunal Administrativo de Norte de Santander,

RESUELVE:

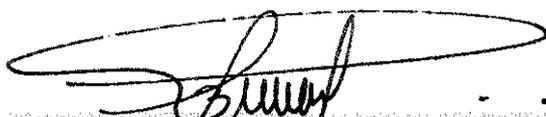
PRIMERO: CONFIRMAR el auto proferido el veintidós (22) Julio de 2015, por el Juzgado Cuarto Administrativo Oral de Cúcuta, a través del cual se **rechazó** la demanda de la referencia por haber operado la caducidad del presente medio de control, por las razones expuestas en la parte motiva.

Rad. : N° 54-001-33-33-004-2014-01275-01
Accionante: John William Orozco Hernández
Auto Resuelve Recurso de Apelación

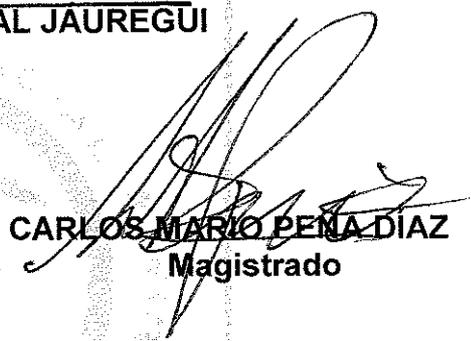
SEGUNDO: En firme esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Juzgado de origen, previa las anotaciones secretariales de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

(Esta providencia fue aprobada y discutida en Sala de Decisión N° 1 del 18 de noviembre de 2016)


EDGAR ENRIQUE BERNAL JAUREGUI
Magistrado


MARIBEL MENDOZA JIMENEZ
Magistrada


CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ
Magistrado



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE
NORTE DE SANTANDER
CONSTANCIA SECRETARIAL

Por anotación en ESTADO, notifico a las partes la providencia anterior, a las 8:00 a.m.

rey 23 FEB 2016

Secretaria General



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER
Magistrado Sustanciador **EDGAR ENRIQUE BERNAL JÁUREGUI**
San José de Cúcuta, Dieciocho (18) de febrero de dos mil dieciséis (2016)

Ref. : Radicado : N° 54-001-33-33-002-2014-01778-01
Acción : Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Demandante : Luz Elena Ramírez Ordoñez
Demandado : Nación- Municipio de San José de Cúcuta

En atención al informe secretarial que antecede¹, procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la apoderada de la parte demandante en contra del auto proferido el 22 de julio de 2015 por el Juzgado Segundo Administrativo Oral de Cúcuta, a través del cual se rechazó la demanda de la referencia por haber operado la caducidad del presente medio de control.

1.- EL AUTO APELADO

Se trata del auto proferido por el Juzgado Segundo Administrativo Oral de Cúcuta, el día veintidós 22 de julio de 2015², por medio del cual se rechazó la demanda por haber operado la caducidad del presente medio de control.

Señaló el A quo en el auto recurrido que el artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, refiriéndose a la oportunidad para presentar la demanda, señala en el literal d) del numeral 2), cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho, la demanda deberá presentarse dentro del término de cuatro (04) 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.

Manifiesta el A-Quo que la prima de servicios y la bonificación por servicios prestados discutida con el presente medio de control constituyen asignación salarial y no prestacional, razón por la cual no puede acudir a la jurisdicción en

¹ Fl 3 Cuaderno No. 2

² Ver folios 39 a 42 cno. 1

cualquier tiempo, sino dentro de los cuatro meses siguientes a su notificación, la cual se produjo el 12 de noviembre de 2013, teniéndose hasta el 13 de marzo de 2014 para presentar oportunamente la demanda, suspendiéndose dicho término el día 5 de febrero de 2014, fecha en la cual se presentó la solicitud de conciliación, la cual fue declarada fallida el día 5 de mayo de 2014, venciéndose el término para presentar la demanda el 13 de junio de 2014, y como quiera que la misma sólo fue presentada hasta el día 11 de septiembre de 2014, operó el fenómeno de la caducidad razón por la cual resolvió rechazar la demanda conforme a lo previsto en el artículo 169 de la Ley 1437 de 2011.

2.- EL RECURSO DE APELACIÓN

Sostiene la apoderada de la parte actora, que no corresponde a la realidad los argumentos expuestos por el A-quo, en cuanto rechaza de plano la acción por caducidad, ya que se trata de prestaciones periódicas que merecen un tratamiento excepcional, como lo ha determinado el Consejo de Estado, Sección Segunda – Subsección “A”, Consejero ponente Gustavo Eduardo Gómez Aranguren - diez (10) de noviembre de dos mil diez (2010).- Radicación No. 25000 2325 000 2006 02826 01(2273-07), en donde respecto a una prima como prestación laboral, contempló:

"En efecto, tratándose la prima técnica por evaluación de desempeño de una prestación periódica, la nulidad tanto de los actos que reconocen como de los que niegan tal derecho pueden ser demandada en cualquier tiempo sin perjuicio en cada caso de la prescripción de los pagos causados y no reclamados oportunamente. Dicha posición responde a la reinterpretación del artículo en mención, efectuada dentro de la sentencia del 2 de octubre de 2008 por la Sección Segunda-Subsección A de ésta Corporación y acogida en diversos pronunciamientos a partir de la fecha, en donde se concluyó que la excepción a la regla de caducidad que durante años se aplicaba únicamente a aquellos actos que reconocían en sentido estricto una prestación periódica, debía aplicarse indiscutiblemente también a los actos que las negaban, desplazando la interpretación literal que hasta ahora se había impuesto a dicha regla procedimental y remplazándola por una más razonable y armónica en función de la materialización del derecho sustancial y en armonía con las normas constitucionales que amparan los derechos laborales."

En concordancia con lo expuesto, trae a colación pronunciamiento del Tribunal Administrativo del Quindío en providencia del 14 de diciembre de 2011, Magistrada Ponente María Luisa Echeverri Gómez, Rad.:388 de 2011, en la cual

se indica que la bonificación por servicios prestados, prima de servicios, reajuste de vacaciones, reajuste de prima de vacaciones y reajuste de prima de navidad, son prestaciones laborales a favor del convocante y éstas tienen el carácter de prestaciones periódicas, es decir, emolumentos que habitualmente percibe el beneficiario o que las recibe con carácter periódico y por tanto, no pueden encontrarse sometidas al término señalado en la ley para acudir vía jurisdiccional para su reclamo.

Indica que de conformidad con la jurisprudencia nacional la prima de servicios es una prestación periódica y por ende la demanda se puede presentar en cualquier momento como lo preceptúa el art. 164, numeral 1, literal C del CPACA.

Precisa que para definir el carácter periódico de una prestación entendida en sentido amplio, la Alta Corte estableció una sub regla, consistente en entender como periódicas todas aquellas prestaciones (salariales y sociales) que "periódicamente se sufragan al beneficiario, siempre y cuando la periodicidad en la retribución se encuentre vigente"³, de tal forma que no ha sido una posición aislada del alto tribunal, sino que el docente lo que tiene que demostrar es que aún está laborando con la entidad demandada, como quedó probado desde el momento de la presentación de la demanda, lo que verifica la periodicidad con que se está recibiendo el emolumento.

A efectos de dar claridad sobre la prima de servicios como prestación periódica, transcribe apartes de la sentencia proferida por el Consejo de Estado, Sección Segunda Subsección A, dentro del radicado interno (1174-12) M.P Luis Rafael Vergara Quintero, el 13 de febrero de 2014, de la cual deduce que para saber si es una prestación periódica o no, hay que tener en cuenta la relación laboral que existe con la entidad demandada ya que si el docente renuncia al servicio oficial pierde su periodicidad en el tiempo y por ende el carácter de periódico y es allí en donde entraría entonces a operar el fenómeno de la caducidad.

Solicita al despacho se tenga en cuenta que el acto demandado no fue notificado en debida forma ya que llegó de manera informal a la oficina de abogado, sin cumplir con lo establecido en el artículo 67 y demás normas del CPACA, razón por la cual el acto administrativo demandado no ha quedado en firme.

³ Consejo de Estado, Sección Segunda Subsección A sentencia del 08 de mayo de 2008. M.P Gustavo Eduardo Gómez Aranguren Rad.:(0932-07)

Refiere que es cierto que el Tribunal Administrativo de Norte de Santander ha establecido en algún evento⁴ que no se deben considerar prestaciones periódicas aquellos emolumentos que nunca han sido asignados y respecto de los cuales nunca se ha recibido pago alguno por este concepto, procediendo solo en aquellos eventos en que el beneficiario o su sucesor hubiese sido favorecido con el reconocimiento de alguna prestación periódica y la misma se hubiese perdido en algún momento, circunstancia que considera debe reevaluarse por considerar que estaría cercenando la intención de la norma.

Agrega que la interpretación restrictiva del a quo, deriva necesariamente en considerar que la prima de servicios si bien es cierto no resulta indefinida en el tiempo, pues se causa hasta el momento de la renuncia del docente al servicio oficial, durante el tiempo que dura la relación laboral resulta evidente su periodicidad en el tiempo y por lo tanto la excepción a la regla de la caducidad de la acción para convertirla en la posibilidad de demandar en cualquier tiempo.

3.- CONSIDERACIONES

3.1.- Asunto a resolver

Debe la Sala establecer si en el presente caso, ha operado el fenómeno de la caducidad en el medio de control de la referencia o si por el contrario, se debe admitir el mismo.

3.2 LA CADUCIDAD EN EL MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO.

La caducidad es una figura propia del Derecho Procesal, establecida para sancionar la pasividad de aquellos asociados que creyendo haber sido vulnerados en sus bienes y derechos no acuden ante los Estrados Judiciales para la protección y defensa de los valores jurídicos ultrajados.

El fenómeno de la caducidad encuentra su fundamento en el Principio de la Seguridad Jurídica, toda vez que por el simple hecho de convivir en sociedad, se hace necesario que los asociados entre sí, y entre éstos y el Estado, exista certeza, seguridad de las situaciones que se derivan de ese interactuar.

⁴ Expediente 2015-00100-01

El Derecho Procesal Administrativo no ha sido ajeno a la adopción del fenómeno de la caducidad, y es por ello que el legislador estableció, para cada uno de los Medios de Control existentes, un término de vigencia de la acción o término de caducidad.

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en cuanto al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho dispone:

Artículo 138. Nulidad y restablecimiento del derecho. Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La nulidad procederá por las mismas causales establecidas en el inciso segundo del artículo anterior.

Igualmente podrá pretenderse la nulidad del acto administrativo general y pedirse el restablecimiento del derecho directamente violado por este al particular demandante o la reparación del daño causado a dicho particular por el mismo, siempre y cuando la demanda se presente en tiempo, esto es, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su publicación. Si existe un acto intermedio, de ejecución o cumplimiento del acto general, el término anterior se contará a partir de la notificación de aquel.

(...)

Artículo 164. Oportunidad para presentar la demanda. La demanda deberá ser presentada:

(...)

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.

Por tanto, la ley establece un término para el ejercicio de las acciones contencioso administrativas, de manera que al no iniciarse dentro del mismo, se produce la caducidad.

La caducidad representa el límite dentro del cual el ciudadano debe reclamar del Estado determinado derecho; por ende, la actitud negligente de quien estuvo legitimado en la causa no puede ser objeto de protección, pues es un hecho cierto que quien, dentro de las oportunidades procesales fijadas por la ley ejerce sus derechos, no se verá expuesto a perderlos por la ocurrencia del fenómeno de la caducidad.

3.3 SOBRE LA PRIMA DE SERVICIOS

La Prima de Servicios es una prestación económica que fue consagrada en el Decreto 1045 de 1978 como factor salarial para la liquidación de algunas prestaciones sociales, tales como las vacaciones, cesantías, prima de vacaciones, entre otras.

Por su parte el Decreto 1042 de 1978 consagró la prima de servicios, así:

ARTICULO 58. LA PRIMA DE SERVICIO. Los funcionarios a quienes se aplica el presente Decreto tendrán derecho a una prima de servicio anual equivalente a quince días de remuneración que se pagará en los primeros quince días del mes de julio de cada año. Esta prima no regirá para los funcionarios que con anterioridad tengan asignada esta contraprestación cualquiera que sea su nombre.

El Consejo de Estado sentencia del quince (15) de septiembre de dos mil once (2011)⁵ hizo claridad respecto de la interpretación que debe darse a la luz de la norma al concepto de prestación periódica, providencia en la que preceptuó:

“Como se observa, la norma transcrita consagra una excepción a la caducidad de la acción cuando se trata de actos administrativos que reconocen prestaciones periódicas, sin embargo, la naturaleza jurídica de las homologaciones y nivelaciones salariales impide la aplicación de este beneficio por cuanto, no se consideran como prestaciones periódicas. Al respecto, esta Corporación⁶ ha señalado:

Si la interpretación sobre lo que debe entenderse por prestación periódica fuera el significado lingüístico de las palabras, sería elemental que el actor tendría razón.

No obstante, tal método, cuando la ley se encarga de poner ejemplos sobre los cuales son las prestaciones periódicas, no es eficaz y debe atenderse a la orientación que brinda aquella. En efecto, el artículo 131,6 letra b) del CCA, se refiere a las pensiones de jubilación y de invalidez como prestaciones periódicas, referencia que debe observarse para los efectos del inciso 3° del artículo 136 ibídem, pues la norma en últimas lo que da a entender es que tratándose de derechos que existen durante la vida del titular y después respecto de los beneficiarios llamados a sustituirse también en forma vitalicia (cónyuge, compañera o hijo inválidos), es lógico, justificable y razonable que en cualquier tiempo puedan discutirse tales prestaciones, para diferenciarlas de los demás derechos laborales que no son vitalicios y por consiguiente la definición de las controversias sobre los mismos, debe hacerse en los términos de la caducidad establecida para ellos, vale decir, a meses.

Si tal no fuera el alcance de la norma, resultaría que como en el derecho laboral casi todos los derechos se causan por un determinado tiempo, habría que concluir en esa materia la indefinición de los conflictos sería la constante, porque no operaría la caducidad en las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho y tal interpretación sería absurda, a juicio de la Sala.

En consecuencia, observa la Sala que en el presente asunto no se debate una prestación periódica que pueda ser demandada mediante acción de nulidad y

⁵ Consejo de Estado, sentencia del quince 815) de septiembre de dos mil once (2011), Consejero Ponente: Alfonso Vargas Rincón. Expediente Número: 230012331000201100026011

⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda – Subsección Segunda – Subsección “A”, sentencia de 5 de septiembre de 2002, No. interno: 5018-2001.

restablecimiento del derecho en cualquier tiempo, sino una homologación y las consecuencias salariales que de ella se deriven, acto que debió ser impugnado ante la Jurisdicción Contenciosa dentro de los 4 meses, contados desde el día siguiente al de su notificación.”

Igualmente se tiene que el H. Consejo de Estado, ha realizado ciertas precisiones en cuanto al carácter de periódica de algunas prestaciones sociales, señalando en el caso de las cesantías lo siguiente:

“Tanto la doctrina como la jurisprudencia han precisado que la cesantía, es una prestación social que no es periódica, sino que se causa por períodos determinados, lo que implica que el derecho a percibirla se agote al concluir el ciclo que la origina y que obliga a la administración a reconocerla y pagarla, emitiendo para ello un acto administrativo cuya legalidad puede controvertirse, previo agotamiento de la vía gubernativa, si a ello hubiere lugar, dentro de los cuatro meses siguientes a su notificación, so pena de que se produzca la caducidad de la acción al tenor de lo dispuesto en el artículo 134 del C. C. A.”⁷

De la jurisprudencia anteriormente citada se infiere que no todo derecho laboral constituye una prestación periódica, en tanto, muchos de ellos se generan por tiempo determinado; así mismo, debe tomarse en consideración la diferencia que existe entre las prestaciones periódicas y aquellas que se causan por tiempo determinado.

Como se anotó, en párrafos precedentes, la prima de servicios es una remuneración anual equivalente a quince (15) días de salario, pagadera los primeros días del mes de julio; por lo tanto, a diferencia de la pensión esta prestación se causa por un año laborado y por esa misma razón se paga de manera proporcional cuando el tiempo trabajado no corresponde a dicho término, por lo que respecto de este reconocimiento no puede hablarse de habitualidad y por ello no puede asignársele el carácter de periódica.

Adicionalmente el Consejo de Estado, en sentencia del veinticuatro (24) de mayo de dos mil siete (2007), manifestó que el mero hecho de que la prestación sea periódica no implica que pueda demandarse en cualquier tiempo:

“La posibilidad de demandar en cualquier tiempo, apunta a los actos que tienen el carácter de prestación periódica, es decir, aquellos actos que reconocen emolumentos que habitualmente percibe el beneficiario. En ese sentido, los actos que reconocen prestaciones periódicas, comprende no sólo decisiones que reconocen prestaciones sociales, sino también envuelve los actos que reconocen prestaciones salariales que periódicamente se sufragan al beneficiario, siempre y cuando la periodicidad en la retribución se encuentre vigente. La prima técnica se otorga a título de reconocimiento económico a los

⁷ Consejo de Estado, Sentencia del veintisiete (27) de marzo de dos mil ocho (2008), Consejero Ponente: Bertha Lucía Ramírez de Páez, Radicación Número: 15001-23-31-000-1999-00914-01 (05026-05)

funcionarios altamente calificados o por evaluación del desempeño, en determinado porcentaje de la asignación básica mensual. Una vez asignada, se convierte en remuneración periódica del beneficiario. A lo anterior se agrega que la periodicidad de la prima técnica, depende de que una vez sea asignada, el beneficiario se encuentre percibiéndola, en caso contrario dejará de ser periódica.”⁸

La posibilidad de demandar en cualquier tiempo, apunta a los actos que tienen el carácter de “prestación periódica”, es decir, aquellos actos que reconocen emolumentos que habitualmente percibe el beneficiario.”.

En ese sentido los actos que reconocen prestaciones periódicas, comprende no sólo decisiones que reconocen prestaciones sociales, sino que también envuelve los actos que reconocen prestaciones salariales que periódicamente se sufragan al beneficiario, siempre y cuando la periodicidad en la retribución se encuentre vigente.”⁹

De conformidad con lo citado, se tiene que para demandar en cualquier tiempo inclusive una prestación periódica se requiere que la habitualidad de la misma se encuentra vigente, ahora bien, en el caso de los accionantes, con lo manifestado en el hechos segundo y tercero de la demanda –fl.4 cuaderno de primera instancia- se evidencia que la prestación reclamada, además de que no es periódica, nunca ha sido pagada a los solicitantes, por lo tanto, no puede hablarse de periodicidad dado que la prima de servicios nunca ha sido devengada y por ende no cuenta con los elementos requeridos para que sea catalogada como una prestación periódica.

Así las cosas, teniendo en cuenta que la prima de servicios no es una prestación periódica, para que la demanda interpuesta en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho mediante la cual se pretenda controvertir el acto administrativo que denegó la misma, se entienda presentada en tiempo deberá ser instaurada en el término de cuatro (4) meses, consagrado en el artículo 164 numeral 2° literal d) del CPACA.

3.4.- Análisis del caso concreto

En lo que respecta al caso sub examine, como bien se señaló párrafos arriba, la prima de servicios no tiene la connotación de ser una prestación periódica que pueda ser demandada en cualquier tiempo, por lo cual es pertinente hacer el análisis de caducidad en el presente caso.

El término de caducidad, por ser un medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho es de cuatro (4) meses, término que empezó a contabilizarse a partir

⁸ Consejo de Estado, sentencia del veinticuatro (24) de mayo de dos mil siete (2007), Consejero Ponente: Alejandro Ordoñez Maldonado.- Radicación Número: 25000-23-25-000.1999-05916-01 (4926-05).

⁹ Consejo de Estado, sentencia del ocho (8) de mayo de dos mil ocho (2008). Consejero Ponente: Gustavo Eduardo Gómez Arangüem. Radicación número: 08001-23-31-000-2005-02003-01 (0932-07)

del día siguiente de la notificación del Oficio N° 504 del 23 de octubre de 2013, notificado el 12 de noviembre de 2013 suscrito por la Secretaría de Educación Municipal, por medio del cual se negó el reconocimiento y pago de la prima de servicio, prima de antigüedad, bonificación por servicios prestados y bonificación por recreación, como se desprende a folio 32 del cuaderno principal de primera instancia, por lo cual en principio la caducidad operaría desde el día 12 de noviembre de 2013 y hasta el 13 de marzo de 2014, el cual fue suspendido con la solicitud de conciliación presentada el día 05 de febrero de 2014, la cual se declaró fallida el 05 de mayo de 2014, contando el demandante con (1) meses y (7) días, es decir hasta el 13 de junio de 2014, para presentar la demanda, debido a que el término de caducidad se reanudó a partir del día siguiente al que se declaró fallida la conciliación, es decir el 06 de mayo de 2014; sin embargo, esta fecha no tiene mayor repercusión, debido a que la demanda fue presentada el día 11 de septiembre de 2014, transcurridos (4) meses y (5) días como obra a (fol. 26 c. principal No. 1), día en el que ya había operado la caducidad.

Finalmente en cuanto al argumento inherente a que el acto administrativo demandado no fue notificado en debida forma, ya que llegó de manera informal a la oficina de abogado sin seguir los preceptos consagrados en el art. 67 y demás normas concordantes del CPACA, aduciendo que el acto administrativo no ha quedado en firme, para la Sala este argumento no tiene vocación de prosperidad, pues si bien el artículo 67 del CPACA contempla la notificación personal para dar a conocer las decisiones que pongan término a una actuación administrativa, no es menos cierto que el mismo artículo contempla que la misma puede darse por medio electrónico siempre y cuando el interesado acepte ser notificado de esta manera; así como también en estrados. De otra parte, el artículo 72 de la misma normatividad indica que sin el lleno de los requisitos previstos por la norma 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.

En el sub lite, es evidente que la parte actora es concedora del acto administrativo cuya nulidad pretende, tan así que agotó la conciliación extrajudicial a objeto de evitar el litigio y ante la declaración de fallida de la misma, acudió por el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho ante ésta jurisdicción.

Finalmente por cuanto conforme lo establece el artículo 164 literal 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. Y como quiera que en el presente caso, la parte accionante fue **comunicada** de la decisión por intermedio de su apoderado judicial a la dirección de notificaciones por ella indicada, tal y como se hace constar a folio 32, para la Sala no hay lugar a predicar una indebida notificación.

Por lo anteriormente expuesto, el Tribunal Administrativo de Norte de Santander,

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR el auto proferido el veintidós (22) julio de 2015, por el Juzgado Segundo Administrativo Oral de Cúcuta, a través del cual se **rechazó** la demanda de la referencia por haber operado la caducidad del presente medio de control, por las razones expuestas en la parte motiva.

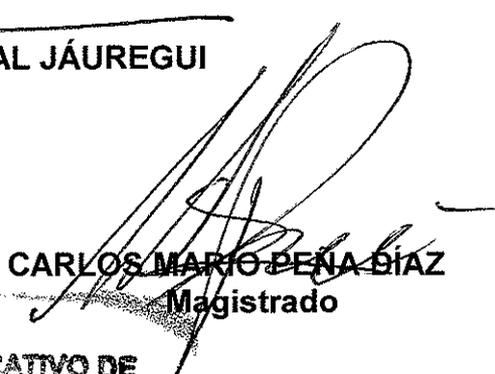
SEGUNDO: En firme esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Juzgado de origen, previa las anotaciones secretariales de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

(Esta providencia fue aprobada y discutida en Sala de Decisión N° 1 del 18 de noviembre de 2016)


EDGAR ENRIQUE BERNAL JÁUREGUI
Magistrado

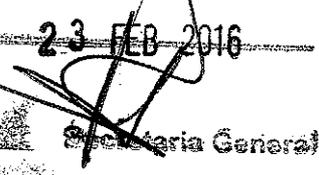

MARIBEL MENDOZA JIMÉNEZ
Magistrada


CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ
Magistrado

 TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE
NORTE DE SANTANDER
CONSTANCIA SECRETARIAL

Por anotación en ACTIVO, notifíco a las
partes la providencia anterior, a las 8:00 a.m.

23 FEB 2016


Secretaría General



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER
Magistrado Sustanciador **EDGAR ENRIQUE BERNAL JÁUREGUI**
San José de Cúcuta, Dieciocho (18) de febrero de dos mil dieciséis (2016)

Ref. : Radicado : N° 54-001-33-33-002-2014-01864-01
Acción : Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Demandante : Doris Estela Bautista Pazachoa
Demandado : Nación- Departamento de Norte de Santander

En atención al informe secretarial que antecede¹, procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la apoderada de la parte demandante en contra del auto proferido el 12 de agosto de 2015 por el Juzgado Segundo Administrativo Oral de Cúcuta, a través del cual se rechazó la demanda de la referencia por haber operado la caducidad del presente medio de control.

1.- EL AUTO APELADO

Se trata del auto proferido por el Juzgado Segundo Administrativo Oral de Cúcuta, el día doce (12) de agosto de 2015², por medio del cual se rechazó la demanda por haber operado la caducidad del presente medio de control.

Señaló el A quo en el auto recurrido que el artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, refiriéndose a la oportunidad para presentar la demanda, señala en el literal d) del numeral 2), cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho, la demanda deberá presentarse dentro del término de cuatro (04) 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.

Manifiesta el A-Quo que la prima de servicios y la bonificación por servicios prestados discutida con el presente medio de control constituyen asignación salarial y no prestacional, razón por la cual no puede acudir a la jurisdicción en

¹ FI 3 Cuaderno No. 2

² Ver folios 42 a 45 cno. 1

cualquier tiempo, sino dentro de los cuatro meses siguientes a su notificación, la cual se produjo el 11 de diciembre de 2013, teniéndose hasta el 12 de abril de 2014 para presentar oportunamente la demanda, suspendiéndose dicho término el día 5 de febrero de 2014, fecha en la cual se presentó la solicitud de conciliación, la cual fue declarada fallida el día 21 de abril de 2014, venciéndose el término para presentar la demanda el 28 de junio de 2014, y como quiera que la misma sólo fue presentada hasta el día 30 de septiembre de 2014, operó el fenómeno de la caducidad razón por la cual resolvió rechazar la demanda conforme a lo previsto en el artículo 169 de la Ley 1437 de 2011.

2.- EL RECURSO DE APELACIÓN

Sostiene la apoderada de la parte actora, que no corresponde a la realidad los argumentos expuestos por el A-quo, en cuanto rechaza de plano la acción por caducidad, ya que se trata de prestaciones periódicas que merecen un tratamiento excepcional, como lo ha determinado el Consejo de Estado, Sección Segunda – Subsección “A”, Consejero ponente Gustavo Eduardo Gómez Aranguren - diez (10) de noviembre de dos mil diez (2010).- Radicación No. 25000 2325 000 2006 02826 01(2273-07), en donde respecto a una prima como prestación laboral, contempló:

"En efecto, tratándose la prima técnica por evaluación de desempeño de una prestación periódica, la nulidad tanto de los actos que reconocen como de los que niegan tal derecho pueden ser demandada en cualquier tiempo sin perjuicio en cada caso de la prescripción de los pagos causados y no reclamados oportunamente. Dicha posición responde a la reinterpretación del artículo en mención, efectuada dentro de la sentencia del 2 de octubre de 2008 por la Sección Segunda-Subsección A de ésta Corporación y acogida en diversos pronunciamientos a partir de la fecha, en donde se concluyó que la excepción a la regla de caducidad que durante años se aplicaba únicamente a aquellos actos que reconocían en sentido estricto una prestación periódica, debía aplicarse indiscutiblemente también a los actos que las negaban, desplazando la interpretación literal que hasta ahora se había impuesto a dicha regla procedimental y remplazándola por una más razonable y armónica en función de la materialización del derecho sustancial y en armonía con las normas constitucionales que amparan los derechos laborales."

En concordancia con lo expuesto, trae a colación pronunciamiento del Tribunal Administrativo del Quindío en providencia del 14 de diciembre de 2011, Magistrada Ponente María Luisa Echeverri Gómez, Rad.:388 de 2011, en la cual se indica que la bonificación por servicios prestados, prima de servicios, reajuste de vacaciones, reajuste de prima de vacaciones y reajuste de prima de navidad, son prestaciones laborales a favor del convocante y éstas tienen el carácter de prestaciones periódicas, es decir, emolumentos que habitualmente percibe el beneficiario o que las recibe con carácter periódico y por tanto, no pueden encontrarse sometidas al término señalado en la ley para acudir vía jurisdiccional para su reclamo.

Indica que de conformidad con la jurisprudencia nacional la prima de servicios es una prestación periódica y por ende la demanda se puede presentar en cualquier momento como lo preceptúa el art. 164, numeral 1, literal C del CPACA.

Precisa que para definir el carácter periódico de una prestación entendida en sentido amplio, la Alta Corte estableció una sub regla, consistente en entender como periódicas todas aquellas prestaciones (salariales y sociales) que “periódicamente se sufragan al beneficiario, siempre y cuando la periodicidad en la retribución se encuentre vigente”³, de tal forma que no ha sido una posición aislada del alto tribunal, sino que el docente lo que tiene que demostrar es que aún está laborando con la entidad demandada, como quedó probado desde el momento de la presentación de la demanda, lo que verifica la periodicidad con que se está recibiendo el emolumento.

A efectos de dar claridad sobre la prima de servicios como prestación periódica, transcribe apartes de la sentencia proferida por el Consejo de Estado, Sección Segunda Subsección A, dentro del radicado interno (1174-12) M.P Luis Rafael Vergara Quintero, el 13 de febrero de 2014, de la cual deduce que para saber si es una prestación periódica o no, hay que tener en cuenta la relación laboral que existe con la entidad demandada ya que si el docente renuncia al servicio oficial pierde su periodicidad en el tiempo y por ende el carácter de periódico y es allí en

³ Consejo de Estado, Sección Segunda Subsección A sentencia del 08 de mayo de 2008. M.P Gustavo Eduardo Gómez Aranguren Rad.:(0932-07)

donde entraría entonces a operar el fenómeno de la caducidad.

Solicita al despacho se tenga en cuenta que el acto demandado no fue notificado en debida forma ya que llegó de manera informal a la oficina de abogado, sin cumplir con lo establecido en el artículo 67 y demás normas del CPACA, razón por la cual el acto administrativo demandado no ha quedado en firme.

Refiere que es cierto que el Tribunal Administrativo de Norte de Santander ha establecido en algún evento⁴ que no se deben considerar prestaciones periódicas aquellos emolumentos que nunca han sido asignados y respecto de los cuales nunca se ha recibido pago alguno por este concepto, procediendo solo en aquellos eventos en que el beneficiario o su sucesor hubiese sido favorecido con el reconocimiento de alguna prestación periódica y la misma se hubiese perdido en algún momento, circunstancia que considera debe reevaluarse por considerar que estaría cercenando la intención de la norma.

Agrega que la interpretación restrictiva del a quo, deriva necesariamente en considerar que la prima de servicios si bien es cierto no resulta indefinida en el tiempo, pues se causa hasta el momento de la renuncia del docente al servicio oficial, durante el tiempo que dura la relación laboral resulta evidente su periodicidad en el tiempo y por lo tanto la excepción a la regla de la caducidad de la acción para convertirla en la posibilidad de demandar en cualquier tiempo.

3.- CONSIDERACIONES

3.1.- Asunto a resolver

Debe la Sala establecer si en el presente caso, ha operado el fenómeno de la caducidad en el medio de control de la referencia o si por el contrario, se debe admitir el mismo.

3.2 LA CADUCIDAD EN EL MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO.

⁴ Expediente 2015-00100-01

La caducidad es una figura propia del Derecho Procesal, establecida para sancionar la pasividad de aquellos asociados que creyendo haber sido vulnerados en sus bienes y derechos no acuden ante los Estrados Judiciales para la protección y defensa de los valores jurídicos ultrajados.

El fenómeno de la caducidad encuentra su fundamento en el Principio de la Seguridad Jurídica, toda vez que por el simple hecho de convivir en sociedad, se hace necesario que los asociados entre sí, y entre éstos y el Estado, exista certeza, seguridad de las situaciones que se derivan de ese interactuar.

El Derecho Procesal Administrativo no ha sido ajeno a la adopción del fenómeno de la caducidad, y es por ello que el legislador estableció, para cada uno de los Medios de Control existentes, un término de vigencia de la acción o término de caducidad.

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en cuanto al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho dispone:

Artículo 138. Nulidad y restablecimiento del derecho. Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La nulidad procederá por las mismas causales establecidas en el inciso segundo del artículo anterior.

Igualmente podrá pretenderse la nulidad del acto administrativo general y pedirse el restablecimiento del derecho directamente violado por este al particular demandante o la reparación del daño causado a dicho particular por el mismo, siempre y cuando la demanda se presente en tiempo, esto es, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su publicación. Si existe un acto intermedio, de ejecución o cumplimiento del acto general, el término anterior se contará a partir de la notificación de aquel.

(...)

Artículo 164. Oportunidad para presentar la demanda. La demanda deberá ser presentada:

(...)

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.

Por tanto, la ley establece un término para el ejercicio de las acciones contencioso administrativas, de manera que al no iniciarse dentro del mismo, se produce la caducidad.

La caducidad representa el límite dentro del cual el ciudadano debe reclamar del Estado determinado derecho; por ende, la actitud negligente de quien estuvo legitimado en la causa no puede ser objeto de protección, pues es un hecho cierto que quien, dentro de las oportunidades procesales fijadas por la ley ejerce sus derechos, no se verá expuesto a perderlos por la ocurrencia del fenómeno de la caducidad.

3.3 SOBRE LA PRIMA DE SERVICIOS

La Prima de Servicios es una prestación económica que fue consagrada en el Decreto 1045 de 1978 como factor salarial para la liquidación de algunas prestaciones sociales, tales como las vacaciones, cesantías, prima de vacaciones, entre otras.

Por su parte el Decreto 1042 de 1978 consagró la prima de servicios, así:

ARTICULO 58. LA PRIMA DE SERVICIO. Los funcionarios a quienes se aplica el presente Decreto tendrán derecho a una prima de servicio anual equivalente a quince días de remuneración que se pagará en los primeros quince días del mes de julio de cada año. Esta prima no regirá para los funcionarios que con anterioridad tengan asignada esta contraprestación cualquiera que sea su nombre.

El Consejo de Estado sentencia del quince (15) de septiembre de dos mil once (2011)⁵ hizo claridad respecto de la interpretación que debe darse a la luz de la norma al concepto de prestación periódica, providencia en la que preceptuó:

“Como se observa, la norma transcrita consagra una excepción a la caducidad de la acción cuando se trata de actos administrativos que reconocen prestaciones periódicas, sin embargo, la naturaleza jurídica de las homologaciones y nivelaciones salariales impide la aplicación de este beneficio por cuanto, no se consideran como prestaciones periódicas. Al respecto, esta Corporación⁶ ha señalado:

⁵ Consejo de Estado, sentencia del quince 815) de septiembre de dos mil once (2011), Consejero Ponente: Alfonso Vargas Rincón. Expediente Número: 230012331000201100026011

⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda – Subsección Segunda – Subsección “A”, sentencia de 5 de septiembre de 2002, No. interno: 5018-2001.

Si la interpretación sobre lo que debe entenderse por prestación periódica fuera el significado lingüístico de las palabras, sería elemental que el actor tendría razón.

No obstante, tal método, cuando la ley se encarga de poner ejemplos sobre los cuales son las prestaciones periódicas, no es eficaz y debe atenderse a la orientación que brinda aquella. En efecto, el artículo 131,6 letra b) del CCA, se refiere a las pensiones de jubilación y de invalidez como prestaciones periódicas, referencia que debe observarse para los efectos del inciso 3° del artículo 136 ibídem, pues la norma en últimas lo que da a entender es que tratándose de derechos que existen durante la vida del titular y después respecto de los beneficiarios llamados a sustituirse también en forma vitalicia (cónyuge, compañera o hijo inválidos), es lógico, justificable y razonable que en cualquier tiempo puedan discutirse tales prestaciones, para diferenciarlas de los demás derechos laborales que no son vitalicios y por consiguiente la definición de las controversias sobre los mismos, debe hacerse en los términos de la caducidad establecida para ellos, vale decir, a meses.

Si tal no fuera el alcance de la norma, resultaría que como en el derecho laboral casi todos los derechos se causan por un determinado tiempo, habría que concluir en esa materia la indefinición de los conflictos sería la constante, porque no operaría la caducidad en las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho y tal interpretación sería absurda, a juicio de la Sala.

En consecuencia, observa la Sala que en el presente asunto no se debate una prestación periódica que pueda ser demandada mediante acción de nulidad y restablecimiento del derecho en cualquier tiempo, sino una homologación y las consecuencias salariales que de ella se deriven, acto que debió ser impugnado ante la Jurisdicción Contenciosa dentro de los 4 meses, contados desde el día siguiente al de su notificación."

Igualmente se tiene que el H. Consejo de Estado, ha realizado ciertas precisiones en cuanto al carácter de periódica de algunas prestaciones sociales, señalando en el caso de las cesantías lo siguiente:

"Tanto la doctrina como la jurisprudencia han precisado que la cesantía, es una prestación social que no es periódica, sino que se causa por períodos determinados, lo que implica que el derecho a percibirla se agote al concluir el ciclo que la origina y que obliga a la administración a reconocerla y pagarla, emitiendo para ello un acto administrativo cuya legalidad puede controvertirse, previo agotamiento de la vía gubernativa, si a ello hubiere lugar, dentro de los cuatro meses siguientes a su notificación, so pena de que se produzca la caducidad de la acción al tenor de lo dispuesto en el artículo 134 del C. C. A." ⁷

De la jurisprudencia anteriormente citada se infiere que no todo derecho laboral constituye una prestación periódica, en tanto, muchos de ellos se generan por tiempo determinado; así mismo, debe tomarse en consideración la diferencia que

⁷ Consejo de Estado, Sentencia del veintisiete (27) de marzo de dos mil ocho (2008), Consejero Ponente: Bertha Lucia Ramírez de Páez, Radicación Número: 15001-23-31-000-1999-00914-01 (05026-05)

existe entre las prestaciones periódicas y aquellas que se causan por tiempo determinado.

Como se anotó, en párrafos precedentes, la prima de servicios es una remuneración anual equivalente a quince (15) días de salario, pagadera los primeros días del mes de julio, por lo tanto, a diferencia de la pensión esta prestación se causa por un año laborado y por esa misma razón se paga de manera proporcional cuando el tiempo trabajado no corresponde a dicho término, por lo que respecto de este reconocimiento no puede hablarse de habitualidad y por ello no puede asignársele el carácter de periódica.

Adicionalmente el Consejo de Estado, en sentencia del veinticuatro (24) de mayo de dos mil siete (2007), manifestó que el mero hecho de que la prestación sea periódica no implica que pueda demandarse en cualquier tiempo:

“La posibilidad de demandar en cualquier tiempo, apunta a los actos que tienen el carácter de prestación periódica, es decir, aquellos actos que reconocen emolumentos que habitualmente percibe el beneficiario. En ese sentido, los actos que reconocen prestaciones periódicas, comprende no sólo decisiones que reconocen prestaciones sociales, sino también envuelve los actos que reconocen prestaciones salariales que periódicamente se sufragan al beneficiario, siempre y cuando la periodicidad en la retribución se encuentre vigente. La prima técnica se otorga a título de reconocimiento económico a los funcionarios altamente calificados o por evaluación del desempeño, en determinado porcentaje de la asignación básica mensual. Una vez asignada, se convierte en remuneración periódica del beneficiario. A lo anterior se agrega que la periodicidad de la prima técnica, depende de que una vez sea asignada, el beneficiario se encuentre percibiéndola, en caso contrario dejará de ser periódica.”⁸

La posibilidad de demandar en cualquier tiempo, apunta a los actos que tienen el carácter de “prestación periódica”, es decir, aquellos actos que reconocen emolumentos que habitualmente percibe el beneficiario.”

En ese sentido los actos que reconocen prestaciones periódicas, comprende no sólo decisiones que reconocen prestaciones sociales, sino que también envuelve los actos que reconocen prestaciones salariales que periódicamente se sufragan al beneficiario, siempre y cuando la periodicidad en la retribución se encuentre vigente.”⁹

De conformidad con lo citado, se tiene que para demandar en cualquier tiempo inclusive una prestación periódica se requiere que la habitualidad de la misma se

⁸ Consejo de Estado, sentencia del veinticuatro (24) de mayo de dos mil siete (2007), Consejero Ponente: Alejandro Ordoñez Maldonado.- Radicación Número: 25000-23-25-000.1999-05916-01 (4926-05).

⁹ Consejo de Estado, sentencia del ocho (8) de mayo de dos mil ocho (2008). Consejero Ponente: Gustavo Eduardo Gómez Arangurem. Radicación número: 08001-23-31-000-2005-02003-01 (0932-07)

encuentra vigente, ahora bien, en el caso de los accionantes, con lo manifestado en el hechos segundo y tercero de la demanda –fl.4 cuaderno de primera instancia– se evidencia que la prestación reclamada, además de que no es periódica, nunca ha sido pagada a los solicitantes, por lo tanto, no puede hablarse de periodicidad dado que la prima de servicios nunca ha sido devengada y por ende no cuenta con los elementos requeridos para que sea catalogada como una prestación periódica.

Así las cosas, teniendo en cuenta que la prima de servicios no es una prestación periódica, para que la demanda interpuesta en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho mediante la cual se pretenda controvertir el acto administrativo que denegó la misma, se entienda presentada en tiempo deberá ser instaurada en el término de cuatro (4) meses, consagrado en el artículo 164 numeral 2° literal d) del CPACA.

3.4.- Análisis del caso concreto

En lo que respecta al caso sub examine, como bien se señaló párrafos arriba, la prima de servicios no tiene la connotación de ser una prestación periódica que pueda ser demandada en cualquier tiempo, por lo cual es pertinente hacer el análisis de caducidad en el presente caso.

El término de caducidad, por ser un medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho es de cuatro (4) meses, término que empezó a contabilizarse a partir del día siguiente de la notificación del Oficio con radicado de salida SAC 2013RE18729 del 02 de diciembre de 2013, notificado el 11 de diciembre de 2013 suscrito por la Secretaría de Educación Departamental, por medio del cual se negó el reconocimiento y pago de la prima de servicio, prima de antigüedad, bonificación por servicios prestados y bonificación por recreación, como se desprende a folios 31 a 32 del cuaderno principal de primera instancia, por lo cual en principio la caducidad operaría desde el día 11 de diciembre de 2013 y hasta el 12 de abril de 2014, el cual fue suspendido con la solicitud de conciliación presentada el día 05 de febrero de 2014, la cual se declaró fallida el 21 de abril de 2014, contando el demandante con (2) meses y (6) días, es decir hasta el 30 de junio de 2014 para presentar la demanda, debido a que el término de caducidad se reanudó a partir del día siguiente al que se declaró fallida la conciliación, es decir el 22 de abril de

2014; sin embargo, esta fecha no tiene mayor repercusión, debido a que la demanda fue presentada el día 30 de septiembre de 2014, transcurridos (5) meses y (8) días como obra a (fol. 25 c. principal No. 1), día en el que ya había operado la caducidad.

Finalmente en cuanto al argumento inherente a que el acto administrativo demandado no fue notificado en debida forma, ya que llegó de manera informal a la oficina de abogado sin seguir los preceptos consagrados en el art. 67 y demás normas concordantes del CPACA, aduciendo que el acto administrativo no ha quedado en firme, para la Sala este argumento no tiene vocación de prosperidad, pues si bien el artículo 67 del CPACA contempla la notificación personal para dar a conocer las decisiones que pongan término a una actuación administrativa, no es menos cierto que el mismo artículo contempla que la misma puede darse por medio electrónico siempre y cuando el interesado acepte ser notificado de esta manera; así como también en estrados. De otra parte, el artículo 72 de la misma normatividad indica que sin el lleno de los requisitos previstos por la norma 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.

En el sub lite, es evidente que la parte actora es conocedora del acto administrativo cuya nulidad pretende, tan así que agotó la conciliación extrajudicial a objeto de evitar el litigio y ante la declaración de fallida de la misma, acudió por el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho ante ésta jurisdicción.

Finalmente por cuanto conforme lo establece el artículo 164 literal 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. Y como quiera que en el presente caso, la parte accionante fue **comunicada** de la decisión por intermedio de su apoderado judicial a la dirección de notificaciones por ella indicada, tal y como se hace constar a folio 31, para la Sala no hay lugar a predicar una indebida notificación.

Por lo anteriormente expuesto, el Tribunal Administrativo de Norte de Santander,

Rad. : N° 54-001-33-33-002-2014-01864-01
Accionante: Doris Estela Bautista Pazachoa
Auto Resuelve Recurso de Apelación

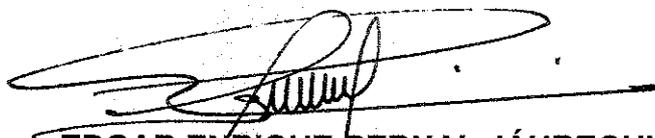
RESUELVE:

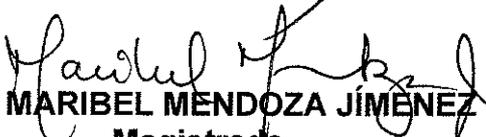
PRIMERO: CONFIRMAR el auto proferido el Doce (12) Agosto de 2015, por el Juzgado Segundo Administrativo Oral de Cúcuta, a través del cual se **rechazó** la demanda de la referencia por haber operado la caducidad del presente medio de control, por las razones expuestas en la parte motiva.

SEGUNDO: En firme esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Juzgado de origen, previa las anotaciones secretariales de rigor.

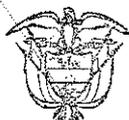
NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

(Esta providencia fue aprobada y discutida en Sala de Decisión N° 1 del 18 de noviembre de 2016)


EDGAR ENRIQUE BERNAL JÁUREGUI
Magistrado


MARIBEL MENDOZA JIMÉNEZ
Magistrada


CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ
Magistrado



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE
NORTE DE SANTANDER
CONSTANCIA SECRETARIAL

Por anotación en ESTADO, notifico a las partes la providencia anterior, a las 8:00 a.m.

hoy 23 FEB 2016

Secretaría General





TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER
Magistrado Sustanciador **EDGAR ENRIQUE BERNAL JÁUREGUI**
San José de Cúcuta, Dieciocho (18) de febrero de dos mil dieciséis (2016)

Ref. : Radicado : N° 54-001-33-33-002-2014-01870-01
Acción : Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Demandante : Jorge Alirio Tarazona Ortega
Demandado : Nación- Departamento de Norte de Santander

En atención al informe secretarial que antecede¹, procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la apoderada de la parte demandante en contra del auto proferido el 12 de agosto de 2015 por el Juzgado Segundo Administrativo Oral de Cúcuta, a través del cual se rechazó la demanda de la referencia por haber operado la caducidad del presente medio de control.

1.- EL AUTO APELADO

Se trata del auto proferido por el Juzgado Segundo Administrativo Oral de Cúcuta, el día doce (12) de agosto de 2015², por medio del cual se rechazó la demanda por haber operado la caducidad del presente medio de control.

Señaló el A quo en el auto recurrido que el artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, refiriéndose a la oportunidad para presentar la demanda, señala en el literal d) del numeral 2), cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho, la demanda deberá presentarse dentro del término de cuatro (04) 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.

Manifiesta el A-Quo que la prima de servicios y la bonificación por servicios prestados discutida con el presente medio de control constituyen asignación salarial y no prestacional, razón por la cual no puede acudir a la jurisdicción en

¹ Fl 3 Cuaderno No. 2

² Ver folios 42 a 45 cno. 1

cualquier tiempo, sino dentro de los cuatro meses siguientes a su notificación, la cual se produjo el 11 de diciembre de 2013, teniéndose hasta el 12 de abril de 2014 para presentar oportunamente la demanda, suspendiéndose dicho término el día 5 de febrero de 2014, fecha en la cual se presentó la solicitud de conciliación, la cual fue declarada fallida el día 21 de abril de 2014, venciendo el término para presentar la demanda el 28 de junio de 2014, y como quiera que la misma sólo fue presentada hasta el día 30 de septiembre de 2014, operó el fenómeno de la caducidad razón por la cual resolvió rechazar la demanda conforme a lo previsto en el artículo 169 de la Ley 1437 de 2011.

2.- EL RECURSO DE APELACIÓN

Sostiene la apoderada de la parte actora, que no corresponde a la realidad los argumentos expuestos por el A-quo, en cuanto rechaza de plano la acción por caducidad, ya que se trata de prestaciones periódicas que merecen un tratamiento excepcional, como lo ha determinado el Consejo de Estado, Sección Segunda – Subsección “A”, Consejero ponente Gustavo Eduardo Gómez Aranguren - diez (10) de noviembre de dos mil diez (2010).- Radicación No. 25000 2325 000 2006 02826 01(2273-07), en donde respecto a una prima como prestación laboral, contempló:

"En efecto, tratándose la prima técnica por evaluación de desempeño de una prestación periódica, la nulidad tanto de los actos que reconocen como de los que niegan tal derecho pueden ser demandada en cualquier tiempo sin perjuicio en cada caso de la prescripción de los pagos causados y no reclamados oportunamente. Dicha posición responde a la reinterpretación del artículo en mención, efectuada dentro de la sentencia del 2 de octubre de 2008 por la Sección Segunda-Subsección A de ésta Corporación y acogida en diversos pronunciamientos a partir de la fecha, en donde se concluyó que la excepción a la regla de caducidad que durante años se aplicaba únicamente a aquellos actos que reconocían en sentido estricto una prestación periódica, debía aplicarse indiscutiblemente también a los actos que las negaban, desplazando la interpretación literal que hasta ahora se había impreso a dicha regla procedimental y remplazándola por una más razonable y armónica en función de la materialización del derecho sustancial y en armonía con las normas constitucionales que amparan los derechos laborales."

En concordancia con lo expuesto, trae a colación pronunciamiento del Tribunal Administrativo del Quindío en providencia del 14 de diciembre de 2011, Magistrada Ponente María Luisa Echeverri Gómez, Rad.:388 de 2011, en la cual se indica que la bonificación por servicios prestados, prima de servicios, reajuste de vacaciones, reajuste de prima de vacaciones y reajuste de prima de navidad, son prestaciones laborales a favor del convocante y éstas tienen el carácter de prestaciones periódicas, es decir, emolumentos que habitualmente percibe el beneficiario o que las recibe con carácter periódico y por tanto, no pueden encontrarse sometidas al término señalado en la ley para acudir vía jurisdiccional para su reclamo.

Indica que de conformidad con la jurisprudencia nacional la prima de servicios es una prestación periódica y por ende la demanda se puede presentar en cualquier momento como lo preceptúa el art. 164, numeral 1, literal C del CPACA.

Precisa que para definir el carácter periódico de una prestación entendida en sentido amplio, la Alta Corte estableció una sub regla, consistente en entender como periódicas todas aquellas prestaciones (salariales y sociales) que “periódicamente se sufragan al beneficiario, siempre y cuando la periodicidad en la retribución se encuentre vigente”³, de tal forma que no ha sido una posición aislada del alto tribunal, sino que el docente lo que tiene que demostrar es que aún está laborando con la entidad demandada, como quedó probado desde el momento de la presentación de la demanda, lo que verifica la periodicidad con que se está recibiendo el emolumento.

A efectos de dar claridad sobre la prima de servicios como prestación periódica, transcribe apartes de la sentencia proferida por el Consejo de Estado, Sección Segunda Subsección A, dentro del radicado interno (1174-12) M.P Luis Rafael Vergara Quintero, el 13 de febrero de 2014, de la cual deduce que para saber si es una prestación periódica o no, hay que tener en cuenta la relación laboral que existe con la entidad demandada ya que si el docente renuncia al servicio oficial pierde su periodicidad en el tiempo y por ende el carácter de periódico y es allí en

³ Consejo de Estado, Sección Segunda Subsección A sentencia del 08 de mayo de 2008. M.P Gustavo Eduardo Gómez Aranguren Rad.:(0932-07)

donde entraría entonces a operar el fenómeno de la caducidad.

Solicita al despacho se tenga en cuenta que el acto demandado no fue notificado en debida forma ya que llegó de manera informal a la oficina de abogado, sin cumplir con lo establecido en el artículo 67 y demás normas del CPACA, razón por la cual el acto administrativo demandado no ha quedado en firme.

Refiere que es cierto que el Tribunal Administrativo de Norte de Santander ha establecido en algún evento⁴ que no se deben considerar prestaciones periódicas aquellos emolumentos que nunca han sido asignados y respecto de los cuales nunca se ha recibido pago alguno por este concepto, procediendo solo en aquellos eventos en que el beneficiario o su sucesor hubiese sido favorecido con el reconocimiento de alguna prestación periódica y la misma se hubiese perdido en algún momento, circunstancia que considera debe reevaluarse por considerar que estaría cercenando la intención de la norma.

Agrega que la interpretación restrictiva del a quo, deriva necesariamente en considerar que la prima de servicios si bien es cierto no resulta indefinida en el tiempo, pues se causa hasta el momento de la renuncia del docente al servicio oficial, durante el tiempo que dura la relación laboral resulta evidente su periodicidad en el tiempo y por lo tanto la excepción a la regla de la caducidad de la acción para convertirla en la posibilidad de demandar en cualquier tiempo.

3.- CONSIDERACIONES

3.1.- Asunto a resolver

Debe la Sala establecer si en el presente caso, ha operado el fenómeno de la caducidad en el medio de control de la referencia o si por el contrario, se debe admitir el mismo.

3.2 LA CADUCIDAD EN EL MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO.

⁴ Expediente 2015-00100-01

La caducidad es una figura propia del Derecho Procesal, establecida para sancionar la pasividad de aquellos asociados que creyendo haber sido vulnerados en sus bienes y derechos no acuden ante los Estrados Judiciales para la protección y defensa de los valores jurídicos ultrajados.

El fenómeno de la caducidad encuentra su fundamento en el Principio de la Seguridad Jurídica, toda vez que por el simple hecho de convivir en sociedad, se hace necesario que los asociados entre sí, y entre éstos y el Estado, exista certeza, seguridad de las situaciones que se derivan de ese interactuar.

El Derecho Procesal Administrativo no ha sido ajeno a la adopción del fenómeno de la caducidad, y es por ello que el legislador estableció, para cada uno de los Medios de Control existentes, un término de vigencia de la acción o término de caducidad.

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en cuanto al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho dispone:

Artículo 138. Nulidad y restablecimiento del derecho. Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La nulidad procederá por las mismas causales establecidas en el inciso segundo del artículo anterior.

Igualmente podrá pretenderse la nulidad del acto administrativo general y pedirse el restablecimiento del derecho directamente violado por este al particular demandante o la reparación del daño causado a dicho particular por el mismo, siempre y cuando la demanda se presente en tiempo, esto es, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su publicación. Si existe un acto intermedio, de ejecución o cumplimiento del acto general, el término anterior se contará a partir de la notificación de aquel.

(...)

Artículo 164. Oportunidad para presentar la demanda. La demanda deberá ser presentada:

(...)

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.

Por tanto, la ley establece un término para el ejercicio de las acciones contencioso administrativas, de manera que al no iniciarse dentro del mismo, se produce la caducidad.

La caducidad representa el límite dentro del cual el ciudadano debe reclamar del Estado determinado derecho; por ende, la actitud negligente de quien estuvo legitimado en la causa no puede ser objeto de protección, pues es un hecho cierto que quien, dentro de las oportunidades procesales fijadas por la ley ejerce sus derechos, no se verá expuesto a perderlos por la ocurrencia del fenómeno de la caducidad.

3.3 SOBRE LA PRIMA DE SERVICIOS

La Prima de Servicios es una prestación económica que fue consagrada en el Decreto 1045 de 1978 como factor salarial para la liquidación de algunas prestaciones sociales, tales como las vacaciones, cesantías, prima de vacaciones, entre otras.

Por su parte el Decreto 1042 de 1978 consagró la prima de servicios, así:

ARTICULO 58. LA PRIMA DE SERVICIO. Los funcionarios a quienes se aplica el presente Decreto tendrán derecho a una prima de servicio anual equivalente a quince días de remuneración que se pagará en los primeros quince días del mes de julio de cada año. Esta prima no regirá para los funcionarios que con anterioridad tengan asignada esta contraprestación cualquiera que sea su nombre.

El Consejo de Estado sentencia del quince (15) de septiembre de dos mil once (2011)⁵ hizo claridad respecto de la interpretación que debe darse a la luz de la norma al concepto de prestación periódica, providencia en la que preceptuó:

“Como se observa, la norma transcrita consagra una excepción a la caducidad de la acción cuando se trata de actos administrativos que reconocen prestaciones periódicas, sin embargo, la naturaleza jurídica de las homologaciones y nivelaciones salariales impide la aplicación de este beneficio por cuanto, no se consideran como prestaciones periódicas. Al respecto, esta Corporación⁶ ha señalado:

⁵ Consejo de Estado, sentencia del quince (15) de septiembre de dos mil once (2011), Consejero Ponente: Alfonso Vargas Rincón. Expediente Número: 230012331000201100026011

⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda – Subsección Segunda – Subsección “A”, sentencia de 5 de septiembre de 2002, No. interno: 5018-2001.

Rad. : Nº 54-001-33-33-002-2014-01870-01
Accionante: Jorge Alirio Tarazona Ortega
Auto Resuelve Recurso de Apelación

Si la interpretación sobre lo que debe entenderse por prestación periódica fuera el significado lingüístico de las palabras, sería elemental que el actor tendría razón.

No obstante, tal método, cuando la ley se encarga de poner ejemplos sobre los cuales son las prestaciones periódicas, no es eficaz y debe atenderse a la orientación que brinda aquella. En efecto, el artículo 131,6 letra b) del CCA, se refiere a las pensiones de jubilación y de invalidez como prestaciones periódicas, referencia que debe observarse para los efectos del inciso 3º del artículo 136 ibídem, pues la norma en últimas lo que da a entender es que tratándose de derechos que existen durante la vida del titular y después respecto de los beneficiarios llamados a sustituirse también en forma vitalicia (cónyuge, compañera o hijo inválidos), es lógico, justificable y razonable que en cualquier tiempo puedan discutirse tales prestaciones, para diferenciarlas de los demás derechos laborales que no son vitalicios y por consiguiente la definición de las controversias sobre los mismos, debe hacerse en los términos de la caducidad establecida para ellos, vale decir, a meses.

Si tal no fuera el alcance de la norma, resultaría que como en el derecho laboral casi todos los derechos se causan por un determinado tiempo, habría que concluir en esa materia la indefinición de los conflictos sería la constante, porque no operaría la caducidad en las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho y tal interpretación sería absurda, a juicio de la Sala.

En consecuencia, observa la Sala que en el presente asunto no se debate una prestación periódica que pueda ser demandada mediante acción de nulidad y restablecimiento del derecho en cualquier tiempo, sino una homologación y las consecuencias salariales que de ella se deriven, acto que debió ser impugnado ante la Jurisdicción Contenciosa dentro de los 4 meses, contados desde el día siguiente al de su notificación.”

Igualmente se tiene que el H. Consejo de Estado, ha realizado ciertas precisiones en cuanto al carácter de periódica de algunas prestaciones sociales, señalando en el caso de las cesantías lo siguiente:

“Tanto la doctrina como la jurisprudencia han precisado que la cesantía, es una prestación social que no es periódica, sino que se causa por períodos determinados, lo que implica que el derecho a percibirla se agote al concluir el ciclo que la origina y que obliga a la administración a reconocerla y pagarla, emitiendo para ello un acto administrativo cuya legalidad puede controvertirse, previo agotamiento de la vía gubernativa, si a ello hubiere lugar, dentro de los cuatro meses siguientes a su notificación, so pena de que se produzca la caducidad de la acción al tenor de lo dispuesto en el artículo 134 del C. C. A.”⁷

De la jurisprudencia anteriormente citada se infiere que no todo derecho laboral constituye una prestación periódica, en tanto, muchos de ellos se generan por tiempo determinado; así mismo, debe tomarse en consideración la diferencia que

⁷ Consejo de Estado, Sentencia del veintisiete (27) de marzo de dos mil ocho (2008), Consejero Ponente: Bertha Lucia Ramírez de Páez, Radicación Número: 15001-23-31-000-1999-00914-01 (05026-05)

existe entre las prestaciones periódicas y aquellas que se causan por tiempo determinado.

Como se anotó, en párrafos precedentes, la prima de servicios es una remuneración anual equivalente a quince (15) días de salario, pagadera los primeros días del mes de julio, por lo tanto, a diferencia de la pensión esta prestación se causa por un año laborado y por esa misma razón se paga de manera proporcional cuando el tiempo trabajado no corresponde a dicho término, por lo que respecto de este reconocimiento no puede hablarse de habitualidad y por ello no puede asignársele el carácter de periódica.

Adicionalmente el Consejo de Estado, en sentencia del veinticuatro (24) de mayo de dos mil siete (2007), manifestó que el mero hecho de que la prestación sea periódica no implica que pueda demandarse en cualquier tiempo:

“La posibilidad de demandar en cualquier tiempo, apunta a los actos que tienen el carácter de prestación periódica, es decir, aquellos actos que reconocen emolumentos que habitualmente percibe el beneficiario. En ese sentido, los actos que reconocen prestaciones periódicas, comprende no sólo decisiones que reconocen prestaciones sociales, sino también envuelve los actos que reconocen prestaciones salariales que periódicamente se sufragan al beneficiario, siempre y cuando la periodicidad en la retribución se encuentre vigente. La prima técnica se otorga a título de reconocimiento económico a los funcionarios altamente calificados o por evaluación del desempeño, en determinado porcentaje de la asignación básica mensual. Una vez asignada, se convierte en remuneración periódica del beneficiario. A lo anterior se agrega que la periodicidad de la prima técnica, depende de que una vez sea asignada, el beneficiario se encuentre percibiéndola, en caso contrario dejará de ser periódica.”⁸

La posibilidad de demandar en cualquier tiempo, apunta a los actos que tienen el carácter de “prestación periódica”, es decir, aquellos actos que reconocen emolumentos que habitualmente percibe el beneficiario.”.

En ese sentido los actos que reconocen prestaciones periódicas, comprende no sólo decisiones que reconocen prestaciones sociales, sino que también envuelve los actos que reconocen prestaciones salariales que periódicamente se sufragan al beneficiario, siempre y cuando la periodicidad en la retribución se encuentre vigente.”⁹

De conformidad con lo citado, se tiene que para demandar en cualquier tiempo inclusive una prestación periódica se requiere que la habitualidad de la misma se

⁸ Consejo de Estado, sentencia del veinticuatro (24) de mayo de dos mil siete (2007), Consejero Ponente: Alejandro Ordoñez Maldonado.- Radicación Número: 25000-23-25-000.1999-05916-01 (4926-05).

⁹ Consejo de Estado, sentencia del ocho (8) de mayo de dos mil ocho (2008). Consejero Ponente: Gustavo Eduardo Gómez Arangurem. Radicación número: 08001-23-31-000-2005-02003-01 (0932-07)

encuentra vigente, ahora bien, en el caso de los accionantes, con lo manifestado en el hechos segundo y tercero de la demanda –fl.4 cuaderno de primera instancia– se evidencia que la prestación reclamada, además de que no es periódica, nunca ha sido pagada a los solicitantes, por lo tanto, no puede hablarse de periodicidad dado que la prima de servicios nunca ha sido devengada y por ende no cuenta con los elementos requeridos para que sea catalogada como una prestación periódica.

Así las cosas, teniendo en cuenta que la prima de servicios no es una prestación periódica, para que la demanda interpuesta en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho mediante la cual se pretenda controvertir el acto administrativo que denegó la misma, se entienda presentada en tiempo deberá ser instaurada en el término de cuatro (4) meses, consagrado en el artículo 164 numeral 2° literal d) del CPACA.

3.4.- Análisis del caso concreto

En lo que respecta al caso sub examine, como bien se señaló párrafos arriba, la prima de servicios no tiene la connotación de ser una prestación periódica que pueda ser demandada en cualquier tiempo, por lo cual es pertinente hacer el análisis de caducidad en el presente caso.

El término de caducidad, por ser un medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho es de cuatro (4) meses; término que empezó a contabilizarse a partir del día siguiente de la notificación del Oficio con radicado de salida SAC 2013RE18689 del 02 de diciembre de 2013, notificado el 11 de diciembre de 2013 suscrito por la Secretaría de Educación Departamental, por medio del cual se negó el reconocimiento y pago de la prima de servicio, prima de antigüedad, bonificación por servicios prestados y bonificación por recreación, como se desprende a folios 31 a 32 del cuaderno principal de primera instancia, por lo cual en principio la caducidad operaría desde el día 11 de diciembre de 2013 y hasta el 14 de abril de 2014, el cual fue suspendido con la solicitud de conciliación presentada el día 05 de febrero de 2014, la cual se declaró fallida el 21 de abril de 2014, contando el demandante con (2) meses y (6) días, es decir hasta el 30 de junio de 2014 para presentar la demanda, debido a que el término de caducidad se reanudó a partir del día siguiente al que se declaró fallida la conciliación, es decir el 22 de abril de

2014; sin embargo, esta fecha no tiene mayor repercusión, debido a que la demanda fue presentada el día 30 de septiembre de 2014, transcurridos (5) meses y (8) días como obra a (fol. 25 c. principal No. 1), día en el que ya había operado la caducidad.

Finalmente en cuanto al argumento inherente a que el acto administrativo demandado no fue notificado en debida forma, ya que llegó de manera informal a la oficina de abogado sin seguir los preceptos consagrados en el art. 67 y demás normas concordantes del CPACA, aduciendo que el acto administrativo no ha quedado en firme, para la Sala este argumento no tiene vocación de prosperidad, pues si bien el artículo 67 del CPACA contempla la notificación personal para dar a conocer las decisiones que pongan término a una actuación administrativa, no es menos cierto que el mismo artículo contempla que la misma puede darse por medio electrónico siempre y cuando el interesado acepte ser notificado de esta manera; así como también en estrados. De otra parte, el artículo 72 de la misma normatividad indica que sin el lleno de los requisitos previstos por la norma 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.

En el sub lite, es evidente que la parte actora es conocedora del acto administrativo cuya nulidad pretende, tan así que agotó la conciliación extrajudicial a objeto de evitar el litigio y ante la declaración de fallida de la misma, acudió por el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho ante ésta jurisdicción.

Finalmente por cuanto conforme lo establece el artículo 164 literal 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. Y como quiera que en el presente caso, la parte accionante fue **comunicada** de la decisión por intermedio de su apoderado judicial a la dirección de notificaciones por ella indicada, tal y como se hace constar a folio 31, para la Sala no hay lugar a predicar una indebida notificación.

Por lo anteriormente expuesto, el Tribunal Administrativo de Norte de Santander,

Rad. : N° 54-001-33-33-002-2014-01870-01
 Accionante: Jorge Alirio Tarazona Ortega
 Auto Resuelve Recurso de Apelación

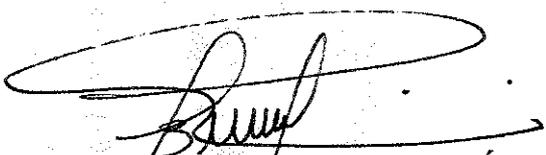
RESUELVE:

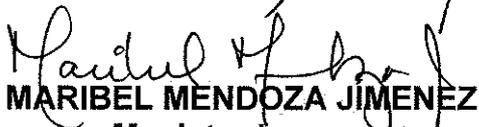
PRIMERO: CONFIRMAR el auto proferido el Doce (12) Agosto de 2015, por el Juzgado Segundo Administrativo Oral de Cúcuta, a través del cual se **rechazó** la demanda de la referencia por haber operado la caducidad del presente medio de control, por las razones expuestas en la parte motiva.

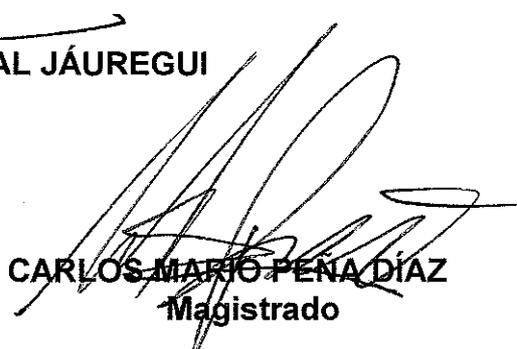
SEGUNDO: En firme esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Juzgado de origen, previa las anotaciones secretariales de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

(Esta providencia fue aprobada y discutida en Sala de Decisión N° 1 del 18 de noviembre de 2016)


 EDGAR ENRIQUE BERNAL JÁUREGUI
 Magistrado

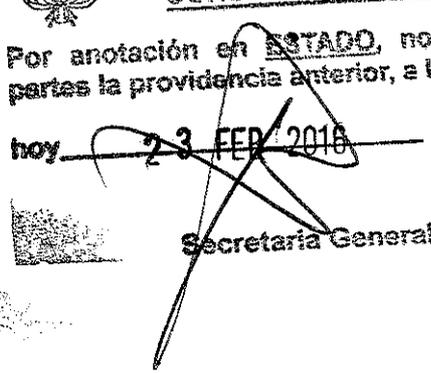

 MARIBEL MENDOZA JIMENEZ
 Magistrada

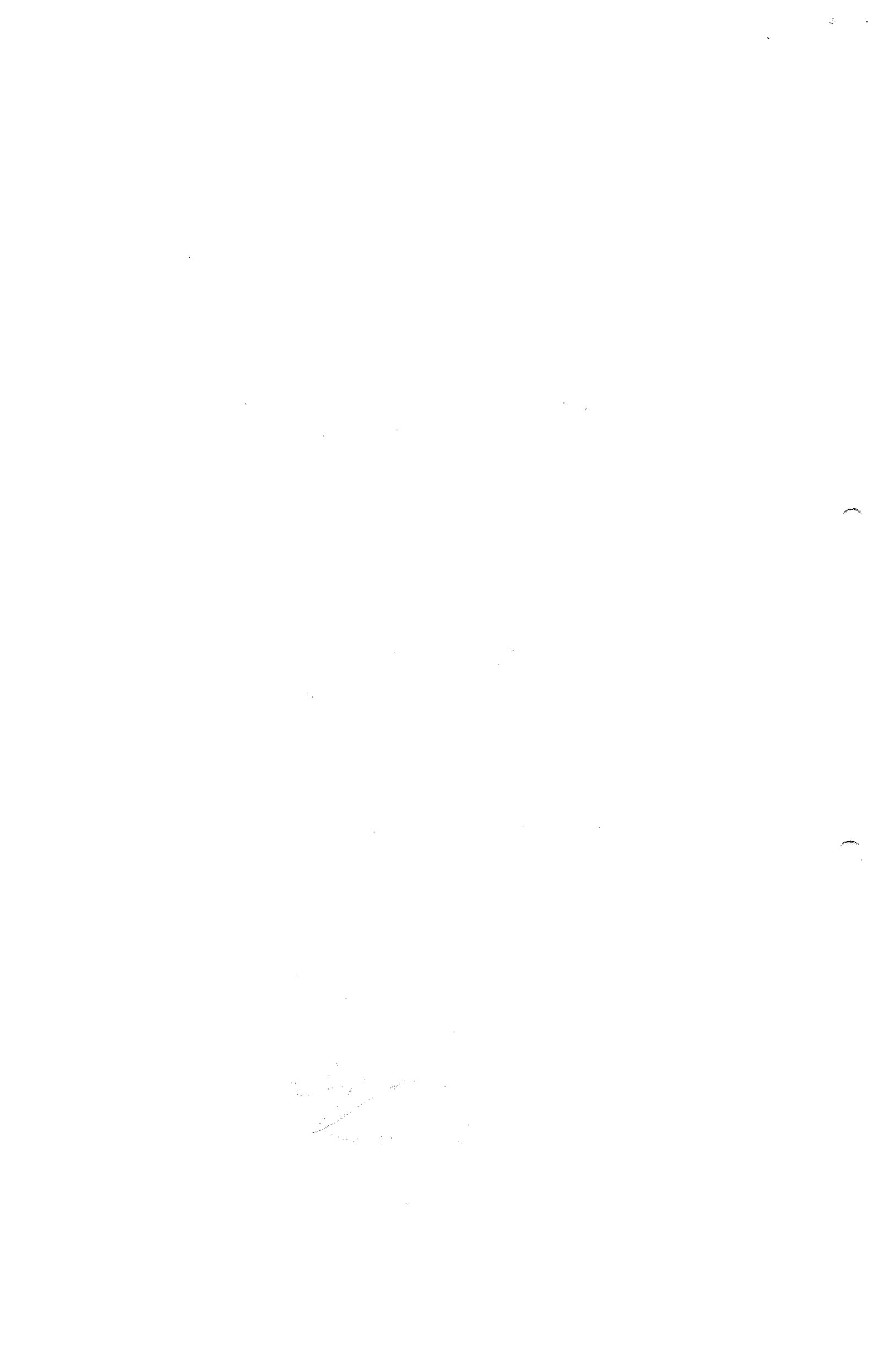

 CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ
 Magistrado

 TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE
 NORTE DE SANTANDER
 CONSTANCIA SECRETARIAL

Por anotación en ESTADO, notifico a las partes la providencia anterior, a las 8:00 a.m.

hoy ~~23 FEB 2016~~


 Secretaria General





TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER

San José de Cúcuta, Dieciocho (18) de febrero de dos mil dieciséis (2016)

Magistrado Sustanciador: Dr. Edgar Enrique Bernal Jáuregui

Expediente:	54-518-33-33-001-2015-00082-01
Demandante:	Ana Nury Gutiérrez Gómez
Demandado:	Nación – Ministerio de Cultura
Medio de control:	Reparación Directa

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante en contra de la decisión proferida por el Juzgado Primero Administrativo Oral de Pamplona, en auto de fecha diecinueve (19) de octubre de dos mil quince (2015), por el cual rechazó la demanda de la referencia.

1. ANTECEDENTES

La demanda de la referencia fue presentada el día 05 de marzo de 2015, y tiene como objeto el reconocimiento de la responsabilidad del Estado por los perjuicios que invoca sufrió la accionante con ocasión de un accidente de tránsito acaecido el día 25 de julio de 2014.

Dicha demanda fue inadmitida a través de providencia de fecha 11 de junio de 2015, en la cual se advirtieron una serie de defectos formales relacionados con la individualización del extremo pasivo de la demanda y la prueba de la existencia y capacidad jurídica de alguno de sus integrantes. Contra la anterior decisión se interpuso recurso de reposición, el cual fue desatado mediante auto del 08 de septiembre de 2015, decidiendo no reponer la decisión recurrida.

Una vez resuelta la reposición y cumplido el término otorgado en el auto inicial de inadmisión, el A quo procede a rechazar la demanda a través del proveído que es objeto de apelación, interponiéndose de forma improcedente por la parte actora un recurso de reposición, el cual acorde a lo dispuesto en el artículo 42 del Código General del Proceso, es concedido en alzada.

2. EL AUTO APELADO

En la providencia recurrida la Juez de instancia refiere que a pesar de haberse presentado dentro del término otorgado un escrito con el cual se pretendía subsanar la demanda, se debía proceder a rechazar la demanda, en el entendido que las pretensiones de la misma se dirigían en contra de la Nación – Ministerio de Cultura, sin contar los apoderados con mandato suficiente para el efecto, puesto que en el poder aportado se indica que el sujeto pasivo sería el Municipio de Pamplona.

3. EL RECURSO INTERPUESTO

La apoderada de la parte demandante a través de escrito presentado dentro de la ejecutoria del auto de rechazo, señala que si bien resulta cierto que en el poder allegado al plenario no se les faculta para demandar a la Nación – Ministerio de Cultura, ello obedeció a un error involuntario, pero indica que efectivamente

contaban con el mandato pertinente, el cual aportan al proceso como anexo del referido recurso.

De dicho recurso se corrió el traslado secretarial respectivo, sin que existiese pronunciamiento alguno al respecto.

4. CONSIDERACIONES

4.1. Asunto a resolver:

Debe la Sala determinar si el auto de fecha diecinueve (19) de octubre de dos mil quince (2015), por medio del cual el Juzgado Primero Administrativo Oral de Pamplona rechazó la demanda de la referencia por insuficiencia de poder, se encuentra ajustado al ordenamiento legal y en tanto debe ser confirmado, o por el contrario debe ser revocado al subsanarse dentro de la ejecutoria de la providencia objeto de recurso, la falencia que dio lugar al rechazo de la demanda.

4.2. Análisis del caso concreto:

El artículo 169 de la Ley 1437 de 2011, contempla las causales de rechazo de la demanda, en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 169. RECHAZO DE LA DEMANDA. Se rechazará la demanda y se ordenará la devolución de los anexos en los siguientes casos:

- 1. Cuando hubiere operado la caducidad.*
- 2. **Cuando habiendo sido inadmitida no se hubiere corregido la demanda dentro de la oportunidad legalmente establecida.***
- 3. Cuando el asunto no sea susceptible de control judicial.”*

Así mismo, el artículo 170 de la referida norma procesal, contempla la figura jurídica de la inadmisión de la demanda así:

*“ARTÍCULO 170. INADMISIÓN DE LA DEMANDA. Se inadmitirá la demanda que carezca de los requisitos señalados en la ley por auto susceptible de reposición, en el que se expondrán sus defectos, para que el demandante los corrija en el plazo de diez (10) días. **Si no lo hiciere se rechazará la demanda.**”*

Acorde con los textos normativos transcritos, se puede concluir que cuando una demanda contencioso administrativa no cumple con los requisitos señalados en la Ley, la misma debe ser inadmitida por el Juez Contencioso Administrativo, quien le otorgará al libelista el término perentorio de 10 días para que corrija los defectos advertidos, y en caso de que no sean atendidas dichas órdenes, la consecuencia legal establecida es el **rechazo de la demanda**.

Sin embargo, en aplicación del principio constitucional de prevalencia de lo sustancial sobre lo formal, y del derecho también constitucional de acceso a la administración de justicia, es deber del Juez de conocimiento para cada caso en concreto analizar si el incumplimiento de la orden de corrección, y por tanto el hecho de que la demanda no cumpla con la totalidad de los requisitos formales, impediría a la administración de justicia dar trámite a la misma y llegar a dictar una sentencia de fondo.

Como ya se indicó en acápite anterior, en el caso que nos ocupa la demanda fue rechazada por cuanto quien pretende ejercer la representación judicial de la parte

actora, no allegó al plenario el memorial poder correspondiente en el que se identificase como demandado al sujeto de derecho público contra quien dirige el medio de control, puesto que en el mandato que reposa en el plenario se indica como tal es al Municipio de Pamplona y no a la Nación – Ministerio de Cultura que es a quien finalmente se termina demandando.

Al respecto cabe referir que el tema del otorgamiento de poderes, se encuentra regulado en el Código General del Proceso –al cual acudimos por no existir norma expresa en la Ley 1437 de 2011-, que en su artículo 74 contempla:

“Artículo 74. Poderes. Los poderes generales para toda clase de procesos solo podrán conferirse por escritura pública. El poder especial para uno o varios procesos podrá conferirse por documento privado. **En los poderes especiales los asuntos deberán estar determinados y claramente identificados.**

El poder especial puede conferirse verbalmente en audiencia o diligencia o por memorial dirigido al juez del conocimiento. El poder especial para efectos judiciales deberá ser presentado personalmente por el poderdante ante juez, oficina judicial de apoyo o notario. Las sustituciones de poder se presumen auténticas.

(...)” (Negrilla y subrayado fuera de texto original).

Acorde a lo anterior, podemos señalar que si bien en el memorial poder obrante a folio 1 del expediente, se determina e identifica el objeto para el cual se otorga el mismo, coincidiendo este con el objeto de la demanda, no puede pasarse por alto que de forma expresa en dicho escrito se deja constancia que la demanda se dirigiría en contra del Municipio de Pamplona, sin enunciar de modo alguno la posibilidad de dirigir las pretensiones en contra de otra persona jurídica o natural. Ello daría lugar a la configuración de una insuficiencia de poder, lo cual soportaría la decisión adoptada por el A quo como impedimento para admitir y tramitar tal demanda.

Sin embargo, debemos tener en cuenta que en diversas oportunidades, como por ejemplo en las sentencias dictadas dentro de los procesos radicados 20001-23-31-000-2002-00012-01(6050-05) y 52001-23-31-000-1997-08660-01(17493), las Secciones Segunda y Tercera del Consejo de Estado respectivamente, llegaron a la conclusión que la especificidad a que hacía referencia el artículo 65 del Código de Procedimiento Civil para el otorgamiento de poderes especiales, norma consagrada hoy en el vigente artículo 74 del Código General del Proceso, no impone la necesidad de expresar con exactitud la acción judicial que se debe impetrar en el ejercicio del mandato, por lo cual podría pensarse que tampoco resultaría exigible que allí se enuncie con exactitud el sujeto pasivo de la misma.

Además debemos tener en cuenta que el otorgamiento del poder es un acto que se estima es efectuado por una persona que no tiene conocimientos jurídicos, y lo que debe contener es la manifestación de la voluntad de ser representado judicialmente dentro de un asunto específico, mandato que es perfeccionado por el Profesional del Derecho que en su ejercicio impetra la demanda elevando las pretensiones respectivas, dirigiéndolas contra quien considera el sujetos pasivo de las mismas.

Aunado a lo anterior, tampoco pasa desapercibido para la Sala que en el término de ejecutoria del auto objeto de recurso, la defensa judicial de la señora Ana Nury Gutiérrez Gómez allega al plenario un nuevo memorial poder otorgado el día 07 de julio de 2015 –es decir, con anterioridad a la fecha en que se dispuso el

rechazo de la demanda- en el que se les faculta para demandar entre otros a la Nación – Ministerio de Cultura, denotándose que si existe la voluntad de la demandante de que se inicie y de trámite a un medio de control judicial en contra de dicha entidad pública.

Así las cosas, en aras de garantizar el derecho de acceso a la administración de justicia, la Sala considera que no existe carencia de poder en el sub examine, y por tanto sería posible admitir y dar trámite a la presente demanda, actuación esta que correspondería surtir al A quo según sus competencias legales.

Por todo lo anterior, se procederá a revocar el auto apelado, y en su lugar se ordenará que realice nuevamente el estudio de admisión de la presente demanda, bajo las consideraciones anteriormente consignadas.

En mérito de lo anteriormente expuesto, la Sala de Decisión Oral No. 001 del Tribunal Administrativo de Norte de Santander,

RESUELVE

PRIMERO: Revocar el auto proferido el auto de fecha diecinueve (19) de octubre de dos mil quince (2015), proferido por el Juzgado Primero Administrativo Oral de Pamplona, en auto de fecha, a través del cual rechazó la demanda de la referencia.

SEGUNDO: En su lugar, se ordena al A quo realizar nuevamente el estudio de admisión de la presente demanda, teniendo en cuenta para el efecto las consideraciones aquí expuestas.

TEECERO: En firme esta providencia, **devuélvase** el expediente al Juzgado de origen, previa las anotaciones secretariales de rigor.

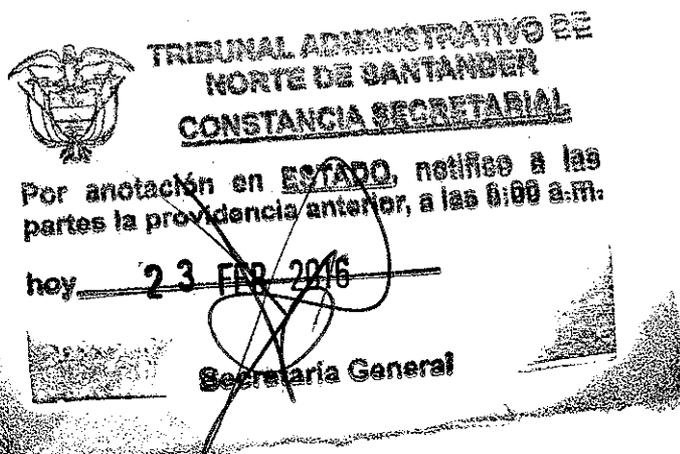
CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

(Discutido y aprobado en Sala de Decisión Oral N° 1 del 18 de febrero de 2016)


 EDGAR ENRIQUE BERNAL JÁUREGUI
 Magistrado.-


 MARIBEL MENDOZA JIMÉNEZ
 Magistrada


 CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ
 Magistrado





TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER
Magistrado Sustanciador **EDGAR ENRIQUE BERNAL JÁUREGUI**
San José de Cúcuta, Dieciocho (18) de febrero dos mil dieciséis (2016)

Ref. : Radicado : N° 54-001-33-33-002-2015-00107-01
Acción : Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Demandante : Arcelio Zambrano Reyes
Demandado : Nación- Municipio de San José de Cúcuta

En atención al informe secretarial que antecede¹, procede la Sala a resolver el Recurso de Apelación interpuesto por la apoderada de la parte demandante en contra del auto proferido el 24 de julio de 2015 por el Juzgado Tercero Administrativo Oral de Cúcuta, a través del cual se rechazó la demanda de la referencia por haber operado la caducidad del presente medio de control.

1.- EL AUTO APELADO

Se trata del auto proferido por el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito Judicial de Cúcuta, el día veinticuatro (24) de julio de 2015², por medio del cual se rechazó la demanda por haber operado la caducidad del presente medio de control.

Señaló el A quo en el auto recurrido que el artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, refiriéndose a la oportunidad para presentar la demanda, señala en el literal d) del numeral 2), cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho, la demanda deberá presentarse dentro del término de cuatro (04) 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.

Manifiesta el A-Quo que la prima de servicios y la bonificación por servicios prestados discutida con el presente medio de control constituyen asignación

¹ FI 3 Cuaderno No. 2

² Ver folios 41 a 43 cno. 1

salarial y no prestacional, razón por la cual no puede acudirse a la jurisdicción en cualquier tiempo, sino dentro de los cuatro meses siguientes a su notificación, la cual se produjo el 15 de julio de 2014, teniéndose hasta el 18 de noviembre de 2014 para presentar la demanda, suspendiéndose dicho término el día 22 de agosto de 2014, fecha en la cual se presentó la solicitud de conciliación, la cual fue declarada fallida el día 22 de octubre de 2014, venciéndose el término para presentar la demanda el 16 de enero de 2015, y como quiera que la misma sólo fue presentada hasta el día 24 de febrero de 2015, operó el fenómeno de la caducidad razón por la cual resolvió rechazar la demanda conforme a lo previsto en el artículo 169 de la Ley 1437 de 2011.

2.- EL RECURSO DE APELACIÓN

Sostiene la apoderada de la parte actora, que no corresponde a la realidad los argumentos expuestos por el A-quo, en cuanto rechaza de plano la acción por caducidad, ya que se trata de prestaciones periódicas que merecen un tratamiento excepcional, como lo ha determinado el Consejo de Estado, Sección Segunda – Subsección “A”, Consejero ponente Gustavo Eduardo Gómez Aranguren - diez (10) de noviembre de dos mil diez (2010).- Radicación No. 25000 2325 000 2006 02826 01(2273-07), en donde respecto a una prima como prestación laboral, contempló:

"En efecto, tratándose la prima técnica por evaluación de desempeño de una prestación periódica, la nulidad tanto de los actos que reconocen como de los que niegan tal derecho pueden ser demandada en cualquier tiempo sin perjuicio en cada caso de la prescripción de los pagos causados y no reclamados oportunamente. Dicha posición responde a la reinterpretación del artículo en mención, efectuada dentro de la sentencia del 2 de octubre de 2008 por la Sección Segunda-Subsección A de ésta Corporación y acogida en diversos pronunciamientos a partir de la fecha, en donde se concluyó que la excepción a la regla de caducidad que durante años se aplicaba únicamente a aquellos actos que reconocían en sentido estricto una prestación periódica, debía aplicarse indiscutiblemente también a los actos que las negaban, desplazando la interpretación literal que hasta ahora se había impreso a dicha regla procedimental y remplazándola por una más razonable y armónica en función de la materialización del derecho sustancial y en armonía con las normas constitucionales que amparan los derechos laborales."

En concordancia con lo expuesto, trae a colación pronunciamiento del Tribunal Administrativo del Quindío en providencia del 14 de diciembre de 2011, Magistrada Ponente María Luisa Echeverri Gómez, Rad.:388 de 2011, en la cual se indica que la bonificación por servicios prestados, prima de servicios, reajuste de vacaciones, reajuste de prima de vacaciones y reajuste de prima de navidad, son prestaciones laborales a favor del convocante y éstas tienen el carácter de prestaciones periódicas, es decir, emolumentos que habitualmente percibe el beneficiario o que las recibe con carácter periódico y por tanto, no pueden encontrarse sometidas al término señalado en la ley para acudir vía jurisdiccional para su reclamo.

Indica que de conformidad con la jurisprudencia nacional la prima de servicios es una prestación periódica y por ende la demanda se puede presentar en cualquier momento como lo preceptúa el art. 164, numeral 1, literal C del CPACA.

Precisa que para definir el carácter periódico de una prestación entendida en sentido amplio, la Alta Corte estableció una sub regla, consistente en entender como periódicas todas aquellas prestaciones (salariales y sociales) que "periódicamente se sufragan al beneficiario, siempre y cuando la periodicidad en la retribución se encuentre vigente"³, de tal forma que no ha sido una posición aislada del alto tribunal, sino que el docente lo que tiene que demostrar es que aún está laborando con la entidad demandada, como quedó probado desde el momento de la presentación de la demanda, lo que verifica la periodicidad con que se está recibiendo el emolumento.

A efectos de dar claridad sobre la prima de servicios como prestación periódica, transcribe apartes de la sentencia proferida por el Consejo de Estado, Sección Segunda Subsección A, dentro del radicado interno (1174-12) M.P Luis Rafael Vergara Quintero, el 13 de febrero de 2014, de la cual deduce que para saber si es una prestación periódica o no, hay que tener en cuenta la relación laboral que existe con la entidad demandada ya que si el docente renuncia al servicio oficial pierde su periodicidad en el tiempo y por ende el carácter de periódico y es allí en donde entraría entonces a operar el fenómeno de la caducidad.

³ Consejo de Estado, Sección Segunda Subsección A sentencia del 08 de mayo de 2008. M.P Gustavo Eduardo Gómez Aranguren Rad.:(0932-07)

Solicita al despacho se tenga en cuenta que el acto demandado no fue notificado en debida forma ya que llegó de manera informal a la oficina de abogado, sin cumplir con lo establecido en el artículo 67 y demás normas del CPACA, razón por la cual el acto administrativo demandado no ha quedado en firme.

Refiere que es cierto que el Tribunal Administrativo de Norte de Santander ha establecido en algún evento⁴ que no se deben considerar prestaciones periódicas aquellos emolumentos que nunca han sido asignados y respecto de los cuales nunca se ha recibido pago alguno por este concepto, procediendo solo en aquellos eventos en que el beneficiario o su sucesor hubiese sido favorecido con el reconocimiento de alguna prestación periódica y la misma se hubiese perdido en algún momento, circunstancia que considera debe reevaluarse por considerar que estaría cercenando la intención de la norma.

Agrega que la interpretación restrictiva del a quo, deriva necesariamente en considerar que la prima de servicios si bien es cierto no resulta indefinida en el tiempo, pues se causa hasta el momento de la renuncia del docente al servicio oficial, durante el tiempo que dura la relación laboral resulta evidente su periodicidad en el tiempo y por lo tanto la excepción a la regla de la caducidad de la acción para convertirla en la posibilidad de demandar en cualquier tiempo.

3.- CONSIDERACIONES

3.1.- Asunto a resolver

Debe la Sala establecer si en el presente caso, ha operado el fenómeno de la caducidad en el medio de control de la referencia o si por el contrario, se debe admitir el mismo.

3.2 LA CADUCIDAD EN EL MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO.

La caducidad es una figura propia del Derecho Procesal, establecida para sancionar la pasividad de aquellos asociados que creyendo haber sido vulnerados

⁴ Expediente 2015-00100-01

en sus bienes y derechos no acuden ante los Estrados Judiciales para la protección y defensa de los valores jurídicos ultrajados.

El fenómeno de la caducidad encuentra su fundamento en el Principio de la Seguridad Jurídica, toda vez que por el simple hecho de convivir en sociedad, se hace necesario que los asociados entre sí, y entre éstos y el Estado, exista certeza, seguridad de las situaciones que se derivan de ese interactuar.

El Derecho Procesal Administrativo no ha sido ajeno a la adopción del fenómeno de la caducidad, y es por ello que el legislador estableció, para cada uno de los Medios de Control existentes, un término de vigencia de la acción o término de caducidad.

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en cuanto al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho dispone:

Artículo 138. Nulidad y restablecimiento del derecho. Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La nulidad procederá por las mismas causales establecidas en el inciso segundo del artículo anterior.

Igualmente podrá pretenderse la nulidad del acto administrativo general y pedirse el restablecimiento del derecho directamente violado por este al particular demandante o la reparación del daño causado a dicho particular por el mismo, siempre y cuando la demanda se presente en tiempo, esto es, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su publicación. Si existe un acto intermedio, de ejecución o cumplimiento del acto general, el término anterior se contará a partir de la notificación de aquel.

(...)

Artículo 164. Oportunidad para presentar la demanda. La demanda deberá ser presentada:

(...)

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.

Por tanto, la ley establece un término para el ejercicio de las acciones contencioso administrativas, de manera que al no iniciarse dentro del mismo, se produce la caducidad.

La caducidad representa el límite dentro del cual el ciudadano debe reclamar del Estado determinado derecho; por ende, la actitud negligente de quien estuvo legitimado en la causa no puede ser objeto de protección, pues es un hecho cierto que quien, dentro de las oportunidades procesales fijadas por la ley ejerce sus derechos, no se verá expuesto a perderlos por la ocurrencia del fenómeno de la caducidad.

3.3 SOBRE LA PRIMA DE SERVICIOS

La Prima de Servicios es una prestación económica que fue consagrada en el Decreto 1045 de 1978 como factor salarial para la liquidación de algunas prestaciones sociales, tales como las vacaciones, cesantías, prima de vacaciones, entre otras.

Por su parte el Decreto 1042 de 1978 consagró la prima de servicios, así:

ARTICULO 58. LA PRIMA DE SERVICIO. Los funcionarios a quienes se aplica el presente Decreto tendrán derecho a una prima de servicio anual equivalente a quince días de remuneración que se pagará en los primeros quince días del mes de julio de cada año. Esta prima no regirá para los funcionarios que con anterioridad tengan asignada esta contraprestación cualquiera que sea su nombre.

El Consejo de Estado sentencia del quince (15) de septiembre de dos mil once (2011)⁵ hizo claridad respecto de la interpretación que debe darse a la luz de la norma al concepto de prestación periódica, providencia en la que preceptuó:

“Como se observa, la norma transcrita consagra una excepción a la caducidad de la acción cuando se trata de actos administrativos que reconocen prestaciones periódicas, sin embargo, la naturaleza jurídica de las homologaciones y nivelaciones salariales impide la aplicación de este beneficio por cuanto, no se consideran como prestaciones periódicas. Al respecto, esta Corporación⁶ ha señalado:

Si la interpretación sobre lo que debe entenderse por prestación periódica fuera el significado lingüístico de las palabras, sería elemental que el actor tendría razón.

No obstante, tal método, cuando la ley se encarga de poner ejemplos sobre los cuales son las prestaciones periódicas, no es eficaz y debe atenderse a la

⁵ Consejo de Estado, sentencia del quince (15) de septiembre de dos mil once (2011), Consejero Ponente: Alfonso Vargas Rincón. Expediente Número: 230012331000201100026011

⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda – Subsección Segunda – Subsección “A”, sentencia de 5 de septiembre de 2002, No. interno: 5018-2001.

orientación que brinda aquella. En efecto, el artículo 131,6 letra b) del CCA, se refiere a las pensiones de jubilación y de invalidez como prestaciones periódicas, referencia que debe observarse para los efectos del inciso 3° del artículo 136 ibídem, pues la norma en últimas lo que da a entender es que tratándose de derechos que existen durante la vida del titular y después respecto de los beneficiarios llamados a sustituirse también en forma vitalicia (cónyuge, compañera o hijo inválidos), es lógico, justificable y razonable que en cualquier tiempo puedan discutirse tales prestaciones, para diferenciarlas de los demás derechos laborales que no son vitalicios y por consiguiente la definición de las controversias sobre los mismos, debe hacerse en los términos de la caducidad establecida para ellos, vale decir, a meses.

Si tal no fuera el alcance de la norma, resultaría que como en el derecho laboral casi todos los derechos se causan por un determinado tiempo, habría que concluir en esa materia la indefinición de los conflictos sería la constante, porque no operaría la caducidad en las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho y tal interpretación sería absurda, a juicio de la Sala.

En consecuencia, observa la Sala que en el presente asunto no se debate una prestación periódica que pueda ser demandada mediante acción de nulidad y restablecimiento del derecho en cualquier tiempo, sino una homologación y las consecuencias salariales que de ella se deriven, acto que debió ser impugnado ante la Jurisdicción Contenciosa dentro de los 4 meses, contados desde el día siguiente al de su notificación.”

Igualmente se tiene que el H. Consejo de Estado, ha realizado ciertas precisiones en cuanto al carácter de periódica de algunas prestaciones sociales, señalando en el caso de las cesantías lo siguiente:

“Tanto la doctrina como la jurisprudencia han precisado que la cesantía, es una prestación social que no es periódica, sino que se causa por períodos determinados, lo que implica que el derecho a percibirla se agote al concluir el ciclo que la origina y que obliga a la administración a reconocerla y pagarla, emitiendo para ello un acto administrativo cuya legalidad puede controvertirse, previo agotamiento de la vía gubernativa, si a ello hubiere lugar, dentro de los cuatro meses siguientes a su notificación, so pena de que se produzca la caducidad de la acción al tenor de lo dispuesto en el artículo 134 del C. C. A.”⁷

De la jurisprudencia anteriormente citada se infiere que no todo derecho laboral constituye una prestación periódica, en tanto, muchos de ellos se generan por tiempo determinado; así mismo, debe tomarse en consideración la diferencia que existe entre las prestaciones periódicas y aquellas que se causan por tiempo determinado.

Como se anotó, en párrafos precedentes, la prima de servicios es una remuneración anual equivalente a quince (15) días de salario, pagadera los

⁷ Consejo de Estado, Sentencia del veintisiete (27) de marzo de dos mil ocho (2008), Consejero Ponente: Bertha Lucia Ramírez de Páez, Radicación Número: 15001-23-31-000-1999-00914-01 (05026-05)

primeros días del mes de julio, por lo tanto, a diferencia de la pensión esta prestación se causa por un año laborado y por esa misma razón se paga de manera proporcional cuando el tiempo trabajado no corresponde a dicho término, por lo que respecto de este reconocimiento no puede hablarse de habitualidad y por ello no puede asignársele el carácter de periódica.

Adicionalmente el Consejo de Estado, en sentencia del veinticuatro (24) de mayo de dos mil siete (2007), manifestó que el mero hecho de que la prestación sea periódica no implica que pueda demandarse en cualquier tiempo:

“La posibilidad de demandar en cualquier tiempo, apunta a los actos que tienen el carácter de prestación periódica, es decir, aquellos actos que reconocen emolumentos que habitualmente percibe el beneficiario. En ese sentido, los actos que reconocen prestaciones periódicas, comprende no sólo decisiones que reconocen prestaciones sociales, sino también envuelve los actos que reconocen prestaciones salariales que periódicamente se sufragan al beneficiario, siempre y cuando la periodicidad en la retribución se encuentre vigente. La prima técnica se otorga a título de reconocimiento económico a los funcionarios altamente calificados o por evaluación del desempeño, en determinado porcentaje de la asignación básica mensual. Una vez asignada, se convierte en remuneración periódica del beneficiario. A lo anterior se agrega que la periodicidad de la prima técnica, depende de que una vez sea asignada, el beneficiario se encuentre percibiéndola, en caso contrario dejará de ser periódica.”⁸

La posibilidad de demandar en cualquier tiempo, apunta a los actos que tienen el carácter de “prestación periódica”, es decir, aquellos actos que reconocen emolumentos que habitualmente percibe el beneficiario.”

En ese sentido los actos que reconocen prestaciones periódicas, comprende no sólo decisiones que reconocen prestaciones sociales, sino que también envuelve los actos que reconocen prestaciones salariales que periódicamente se sufragan al beneficiario, siempre y cuando la periodicidad en la retribución se encuentre vigente.”⁹

De conformidad con lo citado, se tiene que para demandar en cualquier tiempo inclusive una prestación periódica se requiere que la habitualidad de la misma se encuentra vigente, ahora bien, en el caso de la accionante, con lo manifestado en el hecho segundo y tercero de la demanda –fl.4 cuaderno de primera instancia-, se evidencia que la prestación reclamada, además de que no es periódica, nunca ha sido pagada a los solicitantes, por lo tanto, no puede hablarse de periodicidad dado

⁸ Consejo de Estado, sentencia del veinticuatro (24) de mayo de dos mil siete (2007), Consejero Ponente: Alejandro Ordoñez Maldonado.- Radicación Número: 25000-23-25-000.1999-05916-01 (4926-05).

⁹ Consejo de Estado, sentencia del ocho (8) de mayo de dos mil ocho (2008). Consejero Ponente: Gustavo Eduardo Gómez Arangurem. Radicación número: 08001-23-31-000-2005-02003-01 (0932-07)

que la prima de servicios nunca ha sido devengada y por ende no cuenta con los elementos requeridos para que sea catalogada como una prestación periódica.

Así las cosas, teniendo en cuenta que la prima de servicios no es una prestación periódica, para que la demanda interpuesta en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho mediante la cual se pretenda controvertir el acto administrativo que denegó la misma, se entienda presentada en tiempo deberá ser instaurada en el término de cuatro (4) meses, consagrado en el artículo 164 numeral 2° literal d) del CPACA.

3.4.- Análisis del caso concreto

En lo que respecta al caso sub examine, como bien se señaló párrafos arriba, la prima de servicios no tiene la connotación de ser una prestación periódica que pueda ser demandada en cualquier tiempo, por lo cual es pertinente hacer el análisis de caducidad en el presente caso.

El término de caducidad, por ser un medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho es de cuatro (4) meses, término que empezó a contabilizarse a partir del día siguiente de la notificación del Oficio N°504 del 14 de julio de 2014, comunicado el 15 de julio de 2014 suscrito por la Secretaría de Educación Municipal, por medio del cual se negó el reconocimiento y pago de la prima de servicio, prima de antigüedad, bonificación por servicios prestados y bonificación por recreación, como se desprende a folio 32 del cuaderno principal de primera instancia, por lo cual en principio la caducidad operaría desde el día 15 de julio de 2014 y hasta el 18 de noviembre de 2014, el cual fue suspendido con la solicitud de conciliación presentada el día 22 de agosto de 2014, la cual se declaró fallida el 22 de octubre de 2014, contando el demandante con (2) meses y (24) días, es decir hasta el 16 de enero de 2015, para presentar la demanda, debido a que el término de caducidad se reanudó a partir del día siguiente al que se declaró fallida la conciliación, es decir el 23 de octubre de 2014; sin embargo, esta fecha no tiene mayor repercusión, debido a que la demanda fue presentada el día 24 de febrero de 2015, transcurridos (4) meses y (1) días como obra a (fol. 25 c. principal No. 1), día en el que ya había operado la caducidad.

Finalmente en cuanto al argumento inherente a que el acto administrativo demandado no fue notificado en debida forma, ya que llegó de manera informal a la oficina de abogado sin seguir los preceptos consagrados en el art. 67 y demás normas concordantes del CPACA, aduciendo que el acto administrativo no ha quedado en firme, para la Sala este argumento no tiene vocación de prosperidad, pues si bien el artículo 67 del CPACA contempla la notificación personal para dar a conocer las decisiones que pongan término a una actuación administrativa, no es menos cierto que el mismo artículo contempla que la misma puede darse por medio electrónico siempre y cuando el interesado acepte ser notificado de esta manera; así como también en estrados. De otra parte, el artículo 72 de la misma normatividad indica que sin el lleno de los requisitos previstos por la norma 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.

En el sub lite, es evidente que la parte actora es conocedora del acto administrativo cuya nulidad pretende, tan así que agotó la conciliación extrajudicial a objeto de evitar el litigio y ante la declaración de fallida de la misma, acudió por el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho ante ésta jurisdicción.

Finalmente por cuanto conforme lo establece el artículo 164 literal 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. Y como quiera que en el presente caso, la parte accionante fue **comunicada** de la decisión por intermedio de su apoderado judicial a la dirección de notificaciones por ella indicada, tal y como se hace constar a folio 31, para la Sala no hay lugar a predicar una indebida notificación.

Por lo anteriormente expuesto, el Tribunal Administrativo de Norte de Santander,

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR el auto proferido el veinticuatro (24) de julio de 2015, por el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito Judicial de Cúcuta, a través del

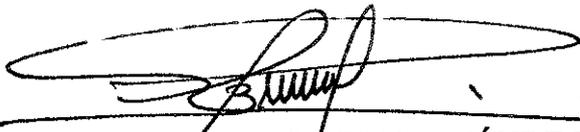
Rad. : N° 54-001-33-33-002-2015-00107-01
Accionante: Arcelio Zambrano Reyes
Auto resuelve Recurso de Apelación

cual se **Rechazó** la demanda de la referencia por haber operado la caducidad del presente medio de control, por las razones expuestas en la parte motiva.

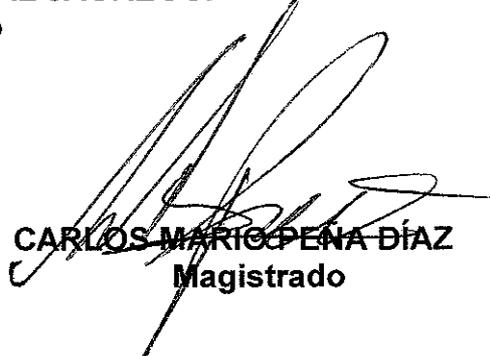
SEGUNDO: En firme esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Juzgado de origen, previa las anotaciones secretariales de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

(Esta providencia fue aprobada y discutida en Sala de Decisión N° 1 del 18 de Febrero de 2016)


EDGAR ENRIQUE BERNAL JÁUREGUI
Magistrado


MARIBEL MENDOZA JIMÉNEZ
Magistrada


CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ
Magistrado


TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE
NOVENO DISTRITO JUDICIAL
CONSTITUCIÓN REGIONAL
Por mandato del Sr. J.P. J.P.O., notifico a las
partes de la presente providencia, a las 10:00 AM.
Hoy **23 FEB 2016**
Secretaría General





TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER
Magistrado Sustanciador **EDGAR ENRIQUE BERNAL JÁUREGUI**
San José de Cúcuta, Dieciocho (18) de febrero dos mil dieciséis (2016)

Ref. : Radicado : N° 54-001-33-33-006-2015-00197-01
Acción : Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Demandante : Jesús Humberto Yaruro Ortega
Demandado : Nación- Ministerio de Educación- Departamento de Norte de Santander

En atención al informe secretarial que antecede¹, procede la Sala a resolver el Recurso de Apelación interpuesto por la apoderada de la parte demandante en contra del auto proferido el 31 de agosto de 2015 por el Juzgado Sexto Administrativo Oral de Cúcuta, a través del cual se rechazó la demanda de la referencia por haber operado la caducidad del presente medio de control.

1.- EL AUTO APELADO

Se trata del auto proferido por el Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito Judicial de Cúcuta, el día treinta y uno (31) de agosto de 2015², por medio del cual se rechazó la demanda por haber operado la caducidad del presente medio de control.

Señaló el A quo en el auto recurrido que el artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, refiriéndose a la oportunidad para presentar la demanda, señala en el literal d) del numeral 2), cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho, la demanda deberá presentarse dentro del término de cuatro (04) 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.

Manifiesta el A-Quo que la prima de servicios y la bonificación por servicios prestados discutida con el presente medio de control constituyen asignación

¹ Fl 3 Cuaderno No. 2

² Ver folios 40 a 41 cno. 1

salarial y no prestacional, razón por la cual no puede acudirse a la jurisdicción en cualquier tiempo, sino dentro de los cuatro meses siguientes a su notificación, la cual se produjo el 08 de enero de 2014, teniéndose hasta el 09 de mayo de 2014 para presentar la demanda, suspendiéndose dicho término el día 05 de febrero de 2014, fecha en la cual se presentó la solicitud de conciliación, la cual fue declarada fallida el día 21 de abril de 2014, venciéndose el término para presentar la demanda el 24 de julio de 2014, y como quiera que la misma sólo fue presentada hasta el día 17 de abril de 2015, operó el fenómeno de la caducidad razón por la cual resolvió rechazar la demanda conforme a lo previsto en el artículo 169 de la Ley 1437 de 2011.

2.- EL RECURSO DE APELACIÓN

Sostiene la apoderada de la parte actora, que no corresponde a la realidad los argumentos expuestos por el A-quo, en cuanto rechaza de plano la acción por caducidad, ya que se trata de prestaciones periódicas que merecen un tratamiento excepcional, como lo ha determinado el Consejo de Estado, Sección Segunda – Subsección “A”, Consejero ponente Gustavo Eduardo Gómez Aranguren - diez (10) de noviembre de dos mil diez (2010).- Radicación No. 25000 2325 000 2006 02826 01(2273-07), en donde respecto a una prima como prestación laboral, contempló:

"En efecto, tratándose la prima técnica por evaluación de desempeño de una prestación periódica, la nulidad tanto de los actos que reconocen como de los que niegan tal derecho pueden ser demandada en cualquier tiempo sin perjuicio en cada caso de la prescripción de los pagos causados y no reclamados oportunamente. Dicha posición responde a la reinterpretación del artículo en mención, efectuada dentro de la sentencia del 2 de octubre de 2008 por la Sección Segunda-Subsección A de ésta Corporación y acogida en diversos pronunciamientos a partir de la fecha, en donde se concluyó que la excepción a la regla de caducidad que durante años se aplicaba únicamente a aquellos actos que reconocían en sentido estricto una prestación periódica, debía aplicarse indiscutiblemente también a los actos que las negaban, desplazando la interpretación literal que hasta ahora se había impreso a dicha regla procedimental y remplazándola por una más razonable y armónica en función de la materialización del derecho sustancial y en armonía con las normas constitucionales que amparan los derechos laborales."

En concordancia con lo expuesto, trae a colación pronunciamiento del Tribunal Administrativo del Quindío en providencia del 14 de diciembre de 2011, Magistrada Ponente María Luisa Echeverri Gómez, Rad.:388 de 2011, en la cual se indica que la bonificación por servicios prestados, prima de servicios, reajuste de vacaciones, reajuste de prima de vacaciones y reajuste de prima de navidad, son prestaciones laborales a favor del convocante y éstas tienen el carácter de prestaciones periódicas, es decir, emolumentos que habitualmente percibe el beneficiario o que las recibe con carácter periódico y por tanto, no pueden encontrarse sometidas al término señalado en la ley para acudir vía jurisdiccional para su reclamo.

Indica que de conformidad con la jurisprudencia nacional la prima de servicios es una prestación periódica y por ende la demanda se puede presentar en cualquier momento como lo preceptúa el art. 164, numeral 1, literal C del CPACA.

Precisa que para definir el carácter periódico de una prestación entendida en sentido amplio, la Alta Corte estableció una sub regla, consistente en entender como periódicas todas aquellas prestaciones (salariales y sociales) que "periódicamente se sufragan al beneficiario, siempre y cuando la periodicidad en la retribución se encuentre vigente"³, de tal forma que no ha sido una posición aislada del alto tribunal, sino que el docente lo que tiene que demostrar es que aún está laborando con la entidad demandada, como quedó probado desde el momento de la presentación de la demanda, lo que verifica la periodicidad con que se está recibiendo el emolumento.

A efectos de dar claridad sobre la prima de servicios como prestación periódica, transcribe apartes de la sentencia proferida por el Consejo de Estado, Sección Segunda Subsección A, dentro del radicado interno (1174-12) M.P Luis Rafael Vergara Quintero, el 13 de febrero de 2014, de la cual deduce que para saber si es una prestación periódica o no, hay que tener en cuenta la relación laboral que existe con la entidad demandada ya que si el docente renuncia al servicio oficial pierde su periodicidad en el tiempo y por ende el carácter de periódico y es allí en donde entraría entonces a operar el fenómeno de la caducidad.

³ Consejo de Estado, Sección Segunda Subsección A sentencia del 08 de mayo de 2008. M.P Gustavo Eduardo Gómez Aranguren Rad.:(0932-07)

Solicita al despacho se tenga en cuenta que el acto demandado no fue notificado en debida forma ya que llegó de manera informal a la oficina de abogado, sin cumplir con lo establecido en el artículo 67 y demás normas del CPACA, razón por la cual el acto administrativo demandado no ha quedado en firme.

Refiere que es cierto que el Tribunal Administrativo de Norte de Santander ha establecido en algún evento⁴ que no se deben considerar prestaciones periódicas aquellos emolumentos que nunca han sido asignados y respecto de los cuales nunca se ha recibido pago alguno por este concepto, procediendo solo en aquellos eventos en que el beneficiario o su sucesor hubiese sido favorecido con el reconocimiento de alguna prestación periódica y la misma se hubiese perdido en algún momento, circunstancia que considera debe reevaluarse por considerar que estaría cercenando la intención de la norma.

Agrega que la interpretación restrictiva del a quo, deriva necesariamente en considerar que la prima de servicios si bien es cierto no resulta indefinida en el tiempo, pues se causa hasta el momento de la renuncia del docente al servicio oficial, durante el tiempo que dura la relación laboral resulta evidente su periodicidad en el tiempo y por lo tanto la excepción a la regla de la caducidad de la acción para convertirla en la posibilidad de demandar en cualquier tiempo.

3.- CONSIDERACIONES

3.1.- Asunto a resolver

Debe la Sala establecer si en el presente caso, ha operado el fenómeno de la caducidad en el medio de control de la referencia o si por el contrario, se debe admitir el mismo.

3.2 LA CADUCIDAD EN EL MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO.

La caducidad es una figura propia del Derecho Procesal, establecida para sancionar la pasividad de aquellos asociados que creyendo haber sido vulnerados

⁴ Expediente 2015-00100-01

en sus bienes y derechos no acuden ante los Estrados Judiciales para la protección y defensa de los valores jurídicos ultrajados.

El fenómeno de la caducidad encuentra su fundamento en el Principio de la Seguridad Jurídica, toda vez que por el simple hecho de convivir en sociedad, se hace necesario que los asociados entre sí, y entre éstos y el Estado, exista certeza, seguridad de las situaciones que se derivan de ese interactuar.

El Derecho Procesal Administrativo no ha sido ajeno a la adopción del fenómeno de la caducidad, y es por ello que el legislador estableció, para cada uno de los Medios de Control existentes, un término de vigencia de la acción o término de caducidad.

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en cuanto al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho dispone:

Artículo 138. Nulidad y restablecimiento del derecho. Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La nulidad procederá por las mismas causales establecidas en el inciso segundo del artículo anterior.

Igualmente podrá pretenderse la nulidad del acto administrativo general y pedirse el restablecimiento del derecho directamente violado por este al particular demandante o la reparación del daño causado a dicho particular por el mismo, siempre y cuando la demanda se presente en tiempo, esto es, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su publicación. Si existe un acto intermedio, de ejecución o cumplimiento del acto general, el término anterior se contará a partir de la notificación de aquel.

(...)

Artículo 164. Oportunidad para presentar la demanda. La demanda deberá ser presentada:

(...)

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.

Por tanto, la ley establece un término para el ejercicio de las acciones contencioso administrativas, de manera que al no iniciarse dentro del mismo, se produce la caducidad.

La caducidad representa el límite dentro del cual el ciudadano debe reclamar del Estado determinado derecho; por ende, la actitud negligente de quien estuvo legitimado en la causa no puede ser objeto de protección, pues es un hecho cierto que quien, dentro de las oportunidades procesales fijadas por la ley ejerce sus derechos, no se verá expuesto a perderlos por la ocurrencia del fenómeno de la caducidad.

3.3 SOBRE LA PRIMA DE SERVICIOS

La Prima de Servicios es una prestación económica que fue consagrada en el Decreto 1045 de 1978 como factor salarial para la liquidación de algunas prestaciones sociales, tales como las vacaciones, cesantías, prima de vacaciones, entre otras.

Por su parte el Decreto 1042 de 1978 consagró la prima de servicios, así:

ARTICULO 58. LA PRIMA DE SERVICIO. Los funcionarios a quienes se aplica el presente Decreto tendrán derecho a una prima de servicio anual equivalente a quince días de remuneración que se pagará en los primeros quince días del mes de julio de cada año. Esta prima no regirá para los funcionarios que con anterioridad tengan asignada esta contraprestación cualquiera que sea su nombre.

El Consejo de Estado sentencia del quince (15) de septiembre de dos mil once (2011)⁵ hizo claridad respecto de la interpretación que debe darse a la luz de la norma al concepto de prestación periódica, providencia en la que preceptuó:

“Como se observa, la norma transcrita consagra una excepción a la caducidad de la acción cuando se trata de actos administrativos que reconocen prestaciones periódicas, sin embargo, la naturaleza jurídica de las homologaciones y nivelaciones salariales impide la aplicación de este beneficio por cuanto, no se consideran como prestaciones periódicas. Al respecto, esta Corporación⁶ ha señalado:

Si la interpretación sobre lo que debe entenderse por prestación periódica fuera el significado lingüístico de las palabras, sería elemental que el actor tendría razón.

No obstante, tal método, cuando la ley se encarga de poner ejemplos sobre los cuales son las prestaciones periódicas, no es eficaz y debe atenderse a la orientación que brinda aquella. En efecto, el artículo 131,6 letra b) del CCA, se refiere a las pensiones de jubilación y de invalidez como prestaciones

⁵ Consejo de Estado, sentencia del quince (15) de septiembre de dos mil once (2011), Consejero Ponente: Alfonso Vargas Rincón. Expediente Número: 230012331000201100026011

⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda – Subsección Segunda – Subsección “A”, sentencia de 5 de septiembre de 2002, No. interno: 5018-2001.

periódicas, referencia que debe observarse para los efectos del inciso 3° del artículo 136 ibídem, pues la norma en últimas lo que da a entender es que tratándose de derechos que existen durante la vida del titular y después respecto de los beneficiarios llamados a sustituirse también en forma vitalicia (cónyuge, compañera o hijo inválidos), es lógico, justificable y razonable que en cualquier tiempo puedan discutirse tales prestaciones, para diferenciarlas de los demás derechos laborales que no son vitalicios y por consiguiente la definición de las controversias sobre los mismos, debe hacerse en los términos de la caducidad establecida para ellos, vale decir, a meses.

Si tal no fuera el alcance de la norma, resultaría que como en el derecho laboral casi todos los derechos se causan por un determinado tiempo, habría que concluir en esa materia la indefinición de los conflictos sería la constante, porque no operaría la caducidad en las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho y tal interpretación sería absurda, a juicio de la Sala.

En consecuencia, observa la Sala que en el presente asunto no se debate una prestación periódica que pueda ser demandada mediante acción de nulidad y restablecimiento del derecho en cualquier tiempo, sino una homologación y las consecuencias salariales que de ella se deriven, acto que debió ser impugnado ante la Jurisdicción Contenciosa dentro de los 4 meses, contados desde el día siguiente al de su notificación."

Igualmente se tiene que el H. Consejo de Estado, ha realizado ciertas precisiones en cuanto al carácter de periódica de algunas prestaciones sociales, señalando en el caso de las cesantías lo siguiente:

"Tanto la doctrina como la jurisprudencia han precisado que la cesantía, es una prestación social que no es periódica, sino que se causa por períodos determinados, lo que implica que el derecho a percibirla se agote al concluir el ciclo que la origina y que obliga a la administración a reconocerla y pagarla, emitiendo para ello un acto administrativo cuya legalidad puede controvertirse, previo agotamiento de la vía gubernativa, si a ello hubiere lugar, dentro de los cuatro meses siguientes a su notificación, so pena de que se produzca la caducidad de la acción al tenor de lo dispuesto en el artículo 134 del C. C. A." ⁷

De la jurisprudencia anteriormente citada se infiere que no todo derecho laboral constituye una prestación periódica, en tanto, muchos de ellos se generan por tiempo determinado; así mismo, debe tomarse en consideración la diferencia que existe entre las prestaciones periódicas y aquellas que se causan por tiempo determinado.

Como se anotó, en párrafos precedentes, la prima de servicios es una remuneración anual equivalente a quince (15) días de salario, pagadera los primeros días del mes de julio, por lo tanto, a diferencia de la pensión esta

⁷ Consejo de Estado, Sentencia del veintisiete (27) de marzo de dos mil ocho (2008), Consejero Ponente: Bertha Lucía Ramírez de Páez, Radicación Número: 15001-23-31-000-1999-00914-01 (05026-05)

prestación se causa por un año laborado y por esa misma razón se paga de manera proporcional cuando el tiempo trabajado no corresponde a dicho término, por lo que respecto de este reconocimiento no puede hablarse de habitualidad y por ello no puede asignársele el carácter de periódica.

Adicionalmente el Consejo de Estado, en sentencia del veinticuatro (24) de mayo de dos mil siete (2007), manifestó que el mero hecho de que la prestación sea periódica no implica que pueda demandarse en cualquier tiempo:

“La posibilidad de demandar en cualquier tiempo, apunta a los actos que tienen el carácter de prestación periódica, es decir, aquellos actos que reconocen emolumentos que habitualmente percibe el beneficiario. En ese sentido, los actos que reconocen prestaciones periódicas, comprende no sólo decisiones que reconocen prestaciones sociales, sino también envuelve los actos que reconocen prestaciones salariales que periódicamente se sufragan al beneficiario, siempre y cuando la periodicidad en la retribución se encuentre vigente. La prima técnica se otorga a título de reconocimiento económico a los funcionarios altamente calificados o por evaluación del desempeño, en determinado porcentaje de la asignación básica mensual. Una vez asignada, se convierte en remuneración periódica del beneficiario. A lo anterior se agrega que la periodicidad de la prima técnica, depende de que una vez sea asignada, el beneficiario se encuentre percibiéndola, en caso contrario dejará de ser periódica.”⁸

La posibilidad de demandar en cualquier tiempo, apunta a los actos que tienen el carácter de “prestación periódica”, es decir, aquellos actos que reconocen emolumentos que habitualmente percibe el beneficiario.”

En ese sentido los actos que reconocen prestaciones periódicas, comprende no sólo decisiones que reconocen prestaciones sociales, sino que también envuelve los actos que reconocen prestaciones salariales que periódicamente se sufragan al beneficiario, siempre y cuando la periodicidad en la retribución se encuentre vigente.”⁹

De conformidad con lo citado, se tiene que para demandar en cualquier tiempo inclusive una prestación periódica se requiere que la habitualidad de la misma se encuentra vigente, ahora bien, en el caso de la accionante, con lo manifestado en el hecho segundo y tercero de la demanda –fl.4 cuaderno de primera instancia-, se evidencia que la prestación reclamada, además de que no es periódica, nunca ha sido pagada a los solicitantes, por lo tanto, no puede hablarse de periodicidad dado que la prima de servicios nunca ha sido devengada y por ende no cuenta con los elementos requeridos para que sea catalogada como una prestación periódica.

⁸ Consejo de Estado, sentencia del veinticuatro (24) de mayo de dos mil siete (2007), Consejero Ponente: Alejandro Ordoñez Maldonado.- Radicación Número: 25000-23-25-000.1999-05916-01 (4926-05).

⁹ Consejo de Estado, sentencia del ocho (8) de mayo de dos mil ocho (2008). Consejero Ponente: Gustavo Eduardo Gómez Arangurem. Radicación número: 08001-23-31-000-2005-02003-01 (0932-07)

Así las cosas, teniendo en cuenta que la prima de servicios no es una prestación periódica, para que la demanda interpuesta en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho mediante la cual se pretenda controvertir el acto administrativo que denegó la misma, se entienda presentada en tiempo deberá ser instaurada en el término de cuatro (4) meses, consagrado en el artículo 164 numeral 2° literal d) del CPACA.

3.4.- Análisis del caso concreto

En lo que respecta al caso sub examine, como bien se señaló párrafos arriba, la prima de servicios no tiene la connotación de ser una prestación periódica que pueda ser demandada en cualquier tiempo, por lo cual es pertinente hacer el análisis de caducidad en el presente caso.

El término de caducidad, por ser un medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho es de cuatro (4) meses, término que empezó a contabilizarse a partir del día siguiente de la notificación del Oficio con radicado de salida SAC 2014RE102 del 02 de enero de 2013, comunicado el 08 de enero de 2014 suscrito por la Secretaría de Educación Departamental, por medio del cual se negó el reconocimiento y pago de la prima de servicio, prima de antigüedad, bonificación por servicios prestados y bonificación por recreación, como se desprende a folios 29 a 30 del cuaderno principal de primera instancia, por lo cual en principio la caducidad operaría desde el día 08 de enero de 2014 y hasta el 09 de mayo de 2014, el cual fue suspendido con la solicitud de conciliación presentada el día 05 de febrero de 2014, la cual se declaró fallida el 21 de abril de 2014, contando el demandante con (3) meses y (3) días, es decir hasta el 25 de julio de 2014, para presentar la demanda, debido a que el término de caducidad se reanudó a partir del día siguiente al que se declaró fallida la conciliación, es decir el 22 de abril de 2014; sin embargo, esta fecha no tiene mayor repercusión, debido a que la demanda fue presentada el día 17 de abril de 2015, transcurrido (11) meses y (26) días, como obra a (fol. 25 c. principal No. 1), día en el que ya había operado la caducidad.

Finalmente en cuanto al argumento inherente a que el acto administrativo demandado no fue notificado en debida forma, ya que llegó de manera informal a la oficina de abogado sin seguir los preceptos consagrados en el art. 67 y demás normas concordantes del CPACA, aduciendo que el acto administrativo no ha quedado en firme, para la Sala este argumento no tiene vocación de prosperidad, pues si bien el artículo 67 del CPACA contempla la notificación personal para dar a conocer las decisiones que pongan término a una actuación administrativa, no es menos cierto que el mismo artículo contempla que la misma puede darse por medio electrónico siempre y cuando el interesado acepte ser notificado de esta manera; así como también en estrados. De otra parte, el artículo 72 de la misma normatividad indica que sin el lleno de los requisitos previstos por la norma 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.

En el sub lite, es evidente que la parte actora es conocedora del acto administrativo cuya nulidad pretende, tan así que agotó la conciliación extrajudicial a objeto de evitar el litigio y ante la declaración de fallida de la misma, acudió por el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho ante ésta jurisdicción.

Finalmente por cuanto conforme lo establece el artículo 164 literal 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. Y como quiera que en el presente caso, la parte accionante fue **comunicada** de la decisión por intermedio de su apoderado judicial a la dirección de notificaciones por ella indicada, tal y como se hace constar a folio 29, para la Sala no hay lugar a predicar una indebida notificación.

Por lo anteriormente expuesto, el Tribunal Administrativo de Norte de Santander,

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR el auto proferido el treinta y uno (31) de agosto de 2015, por el Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito Judicial de Cúcuta, a través

del cual se **Rechazó** la demanda de la referencia por haber operado la caducidad del presente medio de control, por las razones expuestas en la parte motiva.

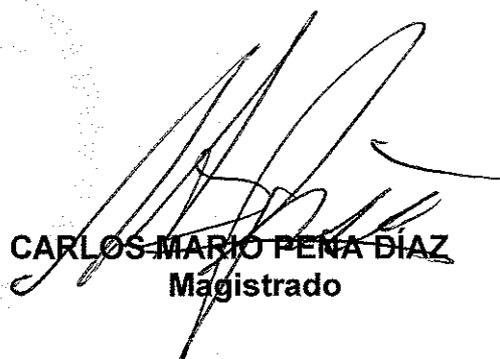
SEGUNDO: En firme esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Juzgado de origen, previa las anotaciones secretariales de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

(Esta providencia fue aprobada y discutida en Sala de Decisión N° 1 del 18 de Febrero de 2016)


EDGAR ENRIQUE BERNAL JÁUREGUI
Magistrado


MARIBEL MENDOZA JIMÉNEZ
Magistrada


CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ
Magistrado


TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER
CONSTANCIA SECRETARIAL
Por anotación en ESTADO, notifíco a las partes la providencia anterior, a las 8:00 a.m.
hoy 23 FEB 2016
Secretaría General

Handwritten notes or scribbles, possibly including the word "Scribble" and some illegible characters.



77

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER

Magistrada Ponente **Dra. MARIBEL MENDOZA JIMÉNEZ.**

San José de Cúcuta,

22 FEB 2016

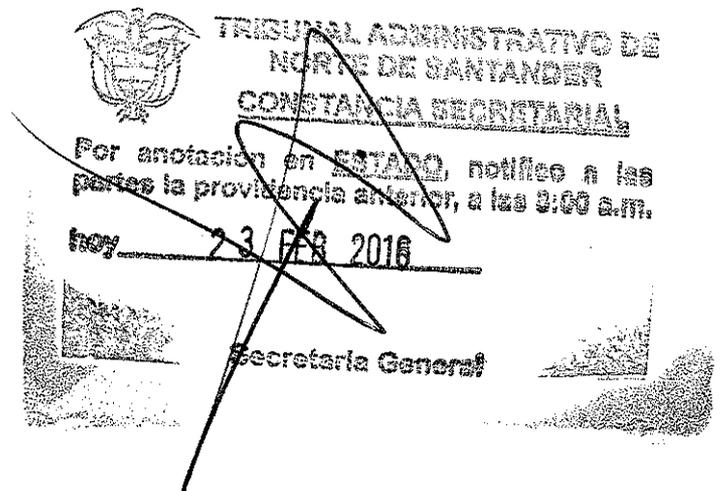
Medio de Control: **Conciliación Prejudicial**
Radicado: **54-001-23-33-000-2015-00381-00**
Actor: **Roberto Serrano Peñaranda**
Demandado: **Procuraduría General de la Nación**

OBEDÉZCASE Y CÚMPLASE lo resuelto por el Honorable Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, en proveído de fecha dos (02) de diciembre de dos mil quince (2015), por medio de la cual declaró fundado el impedimento manifestado por los magistrados del Tribunal Administrativo de Norte de Santander y los declaró separados del conocimiento del presente asunto.

Una vez ejecutoriado este proveído, pásese a la Presidencia de esta Corporación a efectos de fijar fecha y hora para llevar a cabo el sorteo de los conjuces respectivos.

NOTIFIQUESE y CÚMPLASE,


MARIBEL MENDOZA JIMÉNEZ
Magistrada





TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER
Magistrado Sustanciador **EDGAR ENRIQUE BERNAL JÁUREGUI**
San José de Cúcuta, Dieciocho (18) de febrero dos mil dieciséis (2016)

Ref. : Radicado : N° 54-001-33-33-002-2015-00465-01
Acción : Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Demandante : Nubia Stella Pinto Flores
Demandado : Nación- Municipio de San José de Cúcuta

En atención al informe secretarial que antecede¹, procede la Sala a resolver el Recurso de Apelación interpuesto por la apoderada de la parte demandante en contra del auto proferido el 23 de octubre de 2015 por el Juzgado Tercero Administrativo Oral de Cúcuta, a través del cual se rechazó la demanda de la referencia por haber operado la caducidad del presente medio de control.

1.- EL AUTO APELADO

Se trata del auto proferido por el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito Judicial de Cúcuta, el día veintitrés (23) de octubre de 2015², por medio del cual se rechazó la demanda por haber operado la caducidad del presente medio de control.

Señaló el A quo en el auto recurrido que el artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, refiriéndose a la oportunidad para presentar la demanda, señala en el literal d) del numeral 2), cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho, la demanda deberá presentarse dentro del término de cuatro (04) 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.

Manifiesta el A-Quo que la prima de servicios y la bonificación por servicios prestados discutida con el presente medio de control constituyen asignación

¹ Fl 3 Cuaderno No. 2

² Ver folios 41 a 43 cno. 1

salarial y no prestacional, razón por la cual no puede acudirse a la jurisdicción en cualquier tiempo, sino dentro de los cuatro meses siguientes a su notificación, la cual se produjo el 15 de julio de 2014, teniéndose hasta el 18 de noviembre de 2014 para presentar la demanda, suspendiéndose dicho término el día 22 de agosto de 2014, fecha en la cual se presentó la solicitud de conciliación, la cual fue declarada fallida el día 22 de octubre de 2014, venciéndose el término para presentar la demanda el 16 de enero de 2015, y como quiera que la misma sólo fue presentada hasta el día 26 de junio de 2015, operó el fenómeno de la caducidad razón por la cual resolvió rechazar la demanda conforme a lo previsto en el artículo 169 de la Ley 1437 de 2011.

2.- EL RECURSO DE APELACIÓN

Sostiene la apoderada de la parte actora, que no corresponde a la realidad los argumentos expuestos por el A-quo, en cuanto rechaza de plano la acción por caducidad, ya que se trata de prestaciones periódicas que merecen un tratamiento excepcional, como lo ha determinado el Consejo de Estado, Sección Segunda – Subsección “A”, Consejero ponente Gustavo Eduardo Gómez Aranguren - diez (10) de noviembre de dos mil diez (2010).- Radicación No. 25000 2325 000 2006 02826 01(2273-07), en donde respecto a una prima como prestación laboral, contempló:

*"En efecto, **tratándose la prima técnica por evaluación de desempeño de una prestación periódica**, la nulidad tanto de los actos que reconocen como de los que niegan tal derecho pueden ser demandada en cualquier tiempo sin perjuicio en cada caso de la prescripción de los pagos causados y no reclamados oportunamente. Dicha posición responde a la reinterpretación del artículo en mención, efectuada dentro de la sentencia del 2 de octubre de 2008 por la Sección Segunda-Subsección A de ésta Corporación y acogida en diversos pronunciamientos a partir de la fecha, en donde se concluyó que la excepción a la regla de caducidad que durante años se aplicaba únicamente a aquellos actos que reconocían en sentido estricto una prestación periódica, debía aplicarse indiscutiblemente también a los actos que las negaban, desplazando la interpretación literal que hasta ahora se había impreso a dicha regla procedimental y remplazándola por una más razonable y armónica en función de la materialización del derecho sustancial y en armonía con las normas constitucionales que amparan los derechos laborales."*

En concordancia con lo expuesto, trae a colación pronunciamiento del Tribunal Administrativo del Quindío en providencia del 14 de diciembre de 2011, Magistrada Ponente María Luisa Echeverri Gómez, Rad.:388 de 2011, en la cual se indica que la bonificación por servicios prestados, prima de servicios, reajuste de vacaciones, reajuste de prima de vacaciones y reajuste de prima de navidad, son prestaciones laborales a favor del convocante y éstas tienen el carácter de prestaciones periódicas, es decir, emolumentos que habitualmente percibe el beneficiario o que las recibe con carácter periódico y por tanto, no pueden encontrarse sometidas al término señalado en la ley para acudir vía jurisdiccional para su reclamo.

Indica que de conformidad con la jurisprudencia nacional la prima de servicios es una prestación periódica y por ende la demanda se puede presentar en cualquier momento como lo preceptúa el art. 164, numeral 1, literal C del CPACA.

Precisa que para definir el carácter periódico de una prestación entendida en sentido amplio, la Alta Corte estableció una sub regla, consistente en entender como periódicas todas aquellas prestaciones (salariales y sociales) que “periódicamente se sufragan al beneficiario, siempre y cuando la periodicidad en la retribución se encuentre vigente”³, de tal forma que no ha sido una posición aislada del alto tribunal, sino que el docente lo que tiene que demostrar es que aún está laborando con la entidad demandada, como quedó probado desde el momento de la presentación de la demanda, lo que verifica la periodicidad con que se está recibiendo el emolumento.

A efectos de dar claridad sobre la prima de servicios como prestación periódica, transcribe apartes de la sentencia proferida por el Consejo de Estado, Sección Segunda Subsección A, dentro del radicado interno (1174-12) M.P Luis Rafael Vergara Quintero, el 13 de febrero de 2014, de la cual deduce que para saber si es una prestación periódica o no, hay que tener en cuenta la relación laboral que existe con la entidad demandada ya que si el docente renuncia al servicio oficial pierde su periodicidad en el tiempo y por ende el carácter de periódico y es allí en donde entraría entonces a operar el fenómeno de la caducidad.

³ Consejo de Estado, Sección Segunda Subsección A sentencia del 08 de mayo de 2008. M.P Gustavo Eduardo Gómez Aranguren Rad.:(0932-07)

Solicita al despacho se tenga en cuenta que el acto demandado no fue notificado en debida forma ya que llegó de manera informal a la oficina de abogado, sin cumplir con lo establecido en el artículo 67 y demás normas del CPACA, razón por la cual el acto administrativo demandado no ha quedado en firme.

Refiere que es cierto que el Tribunal Administrativo de Norte de Santander ha establecido en algún evento⁴ que no se deben considerar prestaciones periódicas aquellos emolumentos que nunca han sido asignados y respecto de los cuales nunca se ha recibido pago alguno por este concepto, procediendo solo en aquellos eventos en que el beneficiario o su sucesor hubiese sido favorecido con el reconocimiento de alguna prestación periódica y la misma se hubiese perdido en algún momento, circunstancia que considera debe reevaluarse por considerar que estaría cercenando la intención de la norma.

Agrega que la interpretación restrictiva del a quo, deriva necesariamente en considerar que la prima de servicios si bien es cierto no resulta indefinida en el tiempo, pues se causa hasta el momento de la renuncia del docente al servicio oficial, durante el tiempo que dura la relación laboral resulta evidente su periodicidad en el tiempo y por lo tanto la excepción a la regla de la caducidad de la acción para convertirla en la posibilidad de demandar en cualquier tiempo.

3.- CONSIDERACIONES

3.1.- Asunto a resolver

Debe la Sala establecer si en el presente caso, ha operado el fenómeno de la caducidad en el medio de control de la referencia o si por el contrario, se debe admitir el mismo.

3.2 LA CADUCIDAD EN EL MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO.

La caducidad es una figura propia del Derecho Procesal, establecida para sancionar la pasividad de aquellos asociados que creyendo haber sido vulnerados

⁴ Expediente 2015-00100-01

en sus bienes y derechos no acuden ante los Estrados Judiciales para la protección y defensa de los valores jurídicos ultrajados.

El fenómeno de la caducidad encuentra su fundamento en el Principio de la Seguridad Jurídica, toda vez que por el simple hecho de convivir en sociedad, se hace necesario que los asociados entre sí, y entre éstos y el Estado, exista certeza, seguridad de las situaciones que se derivan de ese interactuar.

El Derecho Procesal Administrativo no ha sido ajeno a la adopción del fenómeno de la caducidad, y es por ello que el legislador estableció, para cada uno de los Medios de Control existentes, un término de vigencia de la acción o término de caducidad.

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en cuanto al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho dispone:

Artículo 138. Nulidad y restablecimiento del derecho. Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La nulidad procederá por las mismas causales establecidas en el inciso segundo del artículo anterior.

Igualmente podrá pretenderse la nulidad del acto administrativo general y pedirse el restablecimiento del derecho directamente violado por este al particular demandante o la reparación del daño causado a dicho particular por el mismo, siempre y cuando la demanda se presente en tiempo, esto es, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su publicación. Si existe un acto intermedio, de ejecución o cumplimiento del acto general, el término anterior se contará a partir de la notificación de aquel.

(...)

Artículo 164. Oportunidad para presentar la demanda. La demanda deberá ser presentada:

(...)

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.

Por tanto, la ley establece un término para el ejercicio de las acciones contencioso administrativas, de manera que al no iniciarse dentro del mismo, se produce la caducidad.

La caducidad representa el límite dentro del cual el ciudadano debe reclamar del Estado determinado derecho; por ende, la actitud negligente de quien estuvo legitimado en la causa no puede ser objeto de protección, pues es un hecho cierto que quien, dentro de las oportunidades procesales fijadas por la ley ejerce sus derechos, no se verá expuesto a perderlos por la ocurrencia del fenómeno de la caducidad.

3.3 SOBRE LA PRIMA DE SERVICIOS

La Prima de Servicios es una prestación económica que fue consagrada en el Decreto 1045 de 1978 como factor salarial para la liquidación de algunas prestaciones sociales, tales como las vacaciones, cesantías, prima de vacaciones, entre otras.

Por su parte el Decreto 1042 de 1978 consagró la prima de servicios, así:

ARTICULO 58. LA PRIMA DE SERVICIO. Los funcionarios a quienes se aplica el presente Decreto tendrán derecho a una prima de servicio anual equivalente a quince días de remuneración que se pagará en los primeros quince días del mes de julio de cada año. Esta prima no regirá para los funcionarios que con anterioridad tengan asignada esta contraprestación cualquiera que sea su nombre.

El Consejo de Estado sentencia del quince (15) de septiembre de dos mil once (2011)⁵ hizo claridad respecto de la interpretación que debe darse a la luz de la norma al concepto de prestación periódica, providencia en la que preceptuó:

“Como se observa, la norma transcrita consagra una excepción a la caducidad de la acción cuando se trata de actos administrativos que reconocen prestaciones periódicas, sin embargo, la naturaleza jurídica de las homologaciones y nivelaciones salariales impide la aplicación de este beneficio por cuanto, no se consideran como prestaciones periódicas. Al respecto, esta Corporación⁶ ha señalado:

Si la interpretación sobre lo que debe entenderse por prestación periódica fuera el significado lingüístico de las palabras, sería elemental que el actor tendría razón.

No obstante, tal método, cuando la ley se encarga de poner ejemplos sobre los cuales son las prestaciones periódicas, no es eficaz y debe atenderse a la orientación que brinda aquella. En efecto, el artículo 131,6 letra b) del CCA, se refiere a las pensiones de jubilación y de invalidez como prestaciones

⁵ Consejo de Estado, sentencia del quince (15) de septiembre de dos mil once (2011), Consejero Ponente: Alfonso Vargas Rincón. Expediente Número: 230012331000201100026011

⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda – Subsección Segunda – Subsección “A”, sentencia de 5 de septiembre de 2002, No. interno: 5018-2001.

periódicas, referencia que debe observarse para los efectos del inciso 3° del artículo 136 ibídem, pues la norma en últimas lo que da a entender es que tratándose de derechos que existen durante la vida del titular y después respecto de los beneficiarios llamados a sustituirse también en forma vitalicia (cónyuge, compañera o hijo inválidos), es lógico, justificable y razonable que en cualquier tiempo puedan discutirse tales prestaciones, para diferenciarlas de los demás derechos laborales que no son vitalicios y por consiguiente la definición de las controversias sobre los mismos, debe hacerse en los términos de la caducidad establecida para ellos, vale decir, a meses.

Si tal no fuera el alcance de la norma, resultaría que como en el derecho laboral casi todos los derechos se causan por un determinado tiempo, habría que concluir en esa materia la indefinición de los conflictos sería la constante, porque no operaría la caducidad en las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho y tal interpretación sería absurda, a juicio de la Sala.

En consecuencia, observa la Sala que en el presente asunto no se debate una prestación periódica que pueda ser demandada mediante acción de nulidad y restablecimiento del derecho en cualquier tiempo, sino una homologación y las consecuencias salariales que de ella se deriven, acto que debió ser impugnado ante la Jurisdicción Contenciosa dentro de los 4 meses, contados desde el día siguiente al de su notificación.”

Igualmente se tiene que el H. Consejo de Estado, ha realizado ciertas precisiones en cuanto al carácter de periódica de algunas prestaciones sociales, señalando en el caso de las cesantías lo siguiente:

“Tanto la doctrina como la jurisprudencia han precisado que la cesantía, es una prestación social que no es periódica, sino que se causa por períodos determinados, lo que implica que el derecho a percibirla se agote al concluir el ciclo que la origina y que obliga a la administración a reconocerla y pagarla, emitiendo para ello un acto administrativo cuya legalidad puede controvertirse, previo agotamiento de la vía gubernativa, si a ello hubiere lugar, dentro de los cuatro meses siguientes a su notificación, so pena de que se produzca la caducidad de la acción al tenor de lo dispuesto en el artículo 134 del C. C. A.”⁷

De la jurisprudencia anteriormente citada se infiere que no todo derecho laboral constituye una prestación periódica, en tanto, muchos de ellos se generan por tiempo determinado; así mismo, debe tomarse en consideración la diferencia que existe entre las prestaciones periódicas y aquellas que se causan por tiempo determinado.

Como se anotó, en párrafos precedentes, la prima de servicios es una remuneración anual equivalente a quince (15) días de salario, pagadera los primeros días del mes de julio, por lo tanto, a diferencia de la pensión esta

⁷ Consejo de Estado, Sentencia del veintisiete (27) de marzo de dos mil ocho (2008), Consejero Ponente: Bertha Lucia Ramírez de Páez, Radicación Número: 15001-23-31-000-1999-00914-01 (05026-05)

prestación se causa por un año laborado y por esa misma razón se paga de manera proporcional cuando el tiempo trabajado no corresponde a dicho término, por lo que respecto de este reconocimiento no puede hablarse de habitualidad y por ello no puede asignársele el carácter de periódica.

Adicionalmente el Consejo de Estado, en sentencia del veinticuatro (24) de mayo de dos mil siete (2007), manifestó que el mero hecho de que la prestación sea periódica no implica que pueda demandarse en cualquier tiempo:

“La posibilidad de demandar en cualquier tiempo, apunta a los actos que tienen el carácter de prestación periódica, es decir, aquellos actos que reconocen emolumentos que habitualmente percibe el beneficiario. En ese sentido, los actos que reconocen prestaciones periódicas, comprende no sólo decisiones que reconocen prestaciones sociales, sino también envuelve los actos que reconocen prestaciones salariales que periódicamente se sufragan al beneficiario, siempre y cuando la periodicidad en la retribución se encuentre vigente. La prima técnica se otorga a título de reconocimiento económico a los funcionarios altamente calificados o por evaluación del desempeño, en determinado porcentaje de la asignación básica mensual. Una vez asignada, se convierte en remuneración periódica del beneficiario. A lo anterior se agrega que la periodicidad de la prima técnica, depende de que una vez sea asignada, el beneficiario se encuentre percibiéndola, en caso contrario dejará de ser periódica.”⁸

La posibilidad de demandar en cualquier tiempo, apunta a los actos que tienen el carácter de “prestación periódica”, es decir, aquellos actos que reconocen emolumentos que habitualmente percibe el beneficiario.”.

En ese sentido los actos que reconocen prestaciones periódicas, comprende no sólo decisiones que reconocen prestaciones sociales, sino que también envuelve los actos que reconocen prestaciones salariales que periódicamente se sufragan al beneficiario, siempre y cuando la periodicidad en la retribución se encuentre vigente.”⁹

De conformidad con lo citado, se tiene que para demandar en cualquier tiempo inclusive una prestación periódica se requiere que la habitualidad de la misma se encuentra vigente, ahora bien, en el caso de la accionante, con lo manifestado en el hecho segundo y tercero de la demanda –fl.4 cuaderno de primera instancia-, se evidencia que la prestación reclamada, además de que no es periódica, nunca ha sido pagada a los solicitantes, por lo tanto, no puede hablarse de periodicidad dado que la prima de servicios nunca ha sido devengada y por ende no cuenta con los elementos requeridos para que sea catalogada como una prestación periódica.

⁸ Consejo de Estado, sentencia del veinticuatro (24) de mayo de dos mil siete (2007), Consejero Ponente: Alejandro Ordoñez Maldonado.- Radicación Número: 25000-23-25-000.1999-05916-01 (4926-05).

⁹ Consejo de Estado, sentencia del ocho (8) de mayo de dos mil ocho (2008). Consejero Ponente: Gustavo Eduardo Gómez Arangurem. Radicación número: 08001-23-31-000-2005-02003-01 (0932-07)

Así las cosas, teniendo en cuenta que la prima de servicios no es una prestación periódica, para que la demanda interpuesta en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho mediante la cual se pretenda controvertir el acto administrativo que denegó la misma, se entienda presentada en tiempo deberá ser instaurada en el término de cuatro (4) meses, consagrado en el artículo 164 numeral 2° literal d) del CPACA.

3.4.- Análisis del caso concreto

En lo que respecta al caso sub examine, como bien se señaló párrafos arriba, la prima de servicios no tiene la connotación de ser una prestación periódica que pueda ser demandada en cualquier tiempo, por lo cual es pertinente hacer el análisis de caducidad en el presente caso.

El término de caducidad, por ser un medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho es de cuatro (4) meses, término que empezó a contabilizarse a partir del día siguiente de la notificación del Oficio N°504 del 14 de julio de 2014, comunicado el 15 de julio de 2014 suscrito por la Secretaría de Educación Municipal, por medio del cual se negó el reconocimiento y pago de la prima de servicio, prima de antigüedad, bonificación por servicios prestados y bonificación por recreación, como se desprende a folio 32 del cuaderno principal de primera instancia, por lo cual en principio la caducidad operaría desde el día 15 de julio de 2014 y hasta el 18 de noviembre de 2014, el cual fue suspendido con la solicitud de conciliación presentada el día 22 de agosto de 2014, la cual se declaró fallida el 22 de octubre de 2014, contando el demandante con (2) meses y (24) días, es decir hasta el 16 de enero de 2015, para presentar la demanda, debido a que el término de caducidad se reanudó a partir del día siguiente al que se declaró fallida la conciliación, es decir el 23 de octubre de 2014; sin embargo, esta fecha no tiene mayor repercusión, debido a que la demanda fue presentada el día 26 de junio de 2015, transcurridos (8) meses y (3) días como obra a (fol. 38 c. principal No. 1), día en el que ya había operado la caducidad.

Finalmente en cuanto al argumento inherente a que el acto administrativo demandado no fue notificado en debida forma, ya que llegó de manera informal a la

oficina de abogado sin seguir los preceptos consagrados en el art. 67 y demás normas concordantes del CPACA, aduciendo que el acto administrativo no ha quedado en firme, para la Sala este argumento no tiene vocación de prosperidad, pues si bien el artículo 67 del CPACA contempla la notificación personal para dar a conocer las decisiones que pongan término a una actuación administrativa, no es menos cierto que el mismo artículo contempla que la misma puede darse por medio electrónico siempre y cuando el interesado acepte ser notificado de esta manera; así como también en estrados. De otra parte, el artículo 72 de la misma normatividad indica que sin el lleno de los requisitos previstos por la norma 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.

En el sub lite, es evidente que la parte actora es conocedora del acto administrativo cuya nulidad pretende, tan así que agotó la conciliación extrajudicial a objeto de evitar el litigio y ante la declaración de fallida de la misma, acudió por el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho ante ésta jurisdicción.

Finalmente por cuanto conforme lo establece el artículo 164 literal 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. Y como quiera que en el presente caso, la parte accionante fue **comunicada** de la decisión por intermedio de su apoderado judicial a la dirección de notificaciones por ella indicada, tal y como se hace constar a folio 32, para la Sala no hay lugar a predicar una indebida notificación.

Por lo anteriormente expuesto, el Tribunal Administrativo de Norte de Santander,

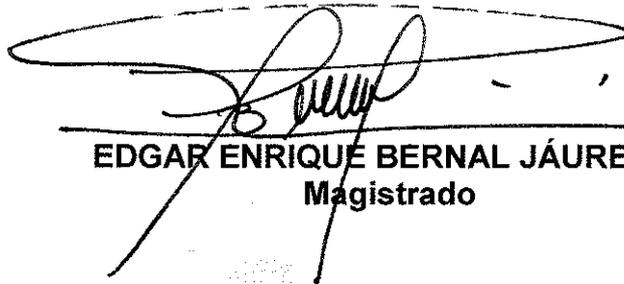
RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR el auto proferido el veintitrés (23) de octubre de 2015, por el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito Judicial de Cúcuta, a través del cual se **Rechazó** la demanda de la referencia por haber operado la caducidad del presente medio de control, por las razones expuestas en la parte motiva.

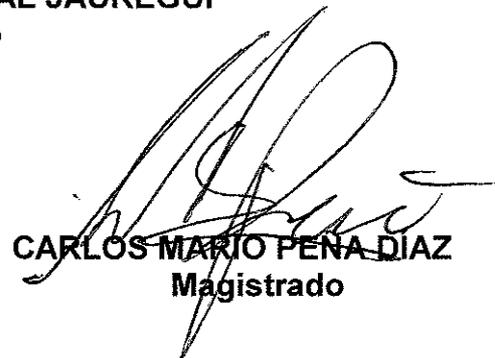
SEGUNDO: En firme esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Juzgado de origen, previa las anotaciones secretariales de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

(Esta providencia fue aprobada y discutida en Sala de Decisión N° 1 del 18 de Febrero de 2016)


 EDGAR ENRIQUE BERNAL JÁUREGUI
 Magistrado


 MARIBEL MENDOZA JIMÉNEZ
 Magistrada


 CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ
 Magistrado



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE
 NORTE DE SANTANDER
 CONSTANCIA SECRETARIAL

Por anotación en ESTADO, notifico a las partes la providencia anterior, a las 8:00 a.m.

hoy 23 de Feb de 2016

Secretaría General

