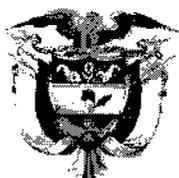


51¹²

REPÚBLICA DE COLOMBIA



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ
SALA DE DECISIÓN No 1**

Magistrado Ponente: **FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA**

Tunja, 12 SEP 2017

REFERENCIAS

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

DEMANDANTE: UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA Y TECNOLÓGICA DE COLOMBIA U.P.T.C.

DEMANDADO: CARMEN HELENA CEPEDA ARAQUE

RADICADO: 150013333008**201500179-01**

=====

Se decide el recurso de apelación formulado por la entidad demandante contra la decisión proferida el 19 de noviembre de 2015, por el Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito de Tunja, mediante la cual rechazó la demanda por operar el fenómeno jurídico de la caducidad.

I. ANTECEDENTES

1.1. LA DEMANDA. (Fis.7-16)

La Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia - U.P.T.C. por conducto de apoderado judicial, presentó demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho - lesividad, contra la señora Carmen Helena Cepeda Araque, con el propósito de que se efectúen las siguientes declaraciones, respecto de actos administrativos emitidos por la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, así:

- Nulidad de la Resolución N° 3447 de 20 de octubre de 2006, por la cual se modifica el puntaje y salario de un docente.
- Nulidad Parcial de la Resolución N° 1356 de 12 de marzo de 2007, por la cual se hace nombramiento.
- Nulidad Parcial de la Resolución N° 1577 de 10 de abril de 2007, por la cual se cambia de categoría y se asigna el puntaje y salario de un docente.
- Nulidad Parcial de la Resolución N° 1890 de 21 de mayo de 2008, por la cual se modifica el puntaje y salario de un docente.
- Nulidad Parcial de la Resolución N° 3383 de 17 de septiembre de 2010, por la cual se modifica el puntaje y salario de un docente.
- Nulidad Parcial de la Resolución N° 1810 de 08 de abril de 2011, por la cual se modifica el puntaje y salario de un docente.
- Nulidad Parcial de la Resolución N° 3056 de 16 de junio de 2012, por la cual se modifica el puntaje y salario de un docente.
- Nulidad Parcial de la Resolución N° 2076 de 19 de abril de 2013, por la cual se modifica el puntaje y salario de un docente.
- Nulidad de la Resolución N° 2914 de 27 de junio de 2013, por la cual se reajusta el puntaje y salario de un docente.

Así mismo, solicitó a título de restablecimiento del derecho que se condene a la demandada Carmen Helena Cepeda Araque, a devolver todos y cada uno de los dineros recibidos de más por concepto de la asignación irregular de puntaje y salario, estimados en un total de \$7.883.390. Finalmente, requirió se condene en costas a la demandada.

En el escrito de demanda, la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia expuso como **FUNDAMENTOS FÁCTICOS** que soportan las anteriores pretensiones, los siguientes:

Indicó que en la actualidad la accionada se encuentra vinculada como docente en la Institución Universitaria.

Mencionó que mediante Resolución Rectoral N° 0346 del 17 de febrero de 2003, se efectuó el nombramiento como docente de Carmen Helena Cepeda Araque, iniciando con un puntaje de 206.1 puntos, de los cuales, 30 correspondían a una especialización.

Sostuvo que a través de la Resolución N° 3447 del 20 de octubre de 2006, le fueron asignados a la demandada 40 puntos adicionales por concepto de maestría, que sumados a los 30 puntos anteriormente, sumaron un total de 70 puntos, excediendo así, el tope de 60 puntos establecido por el literal b), numeral 2, del artículo 7° del Decreto 1279 de 2002.

Señaló que de forma anual, la Universidad emite resolución mediante la cual se fija remuneración mensual del personal docente y se otorgan 2 puntos adicionales por experiencia, razón por la cual, se incrementó erróneamente a Carmen Helena Cepeda Araque su puntaje y salario desde el 20 de octubre de 2006, hasta el 27 de junio del año 2013, fecha en la cual, se efectuó la modificación del puntaje errado.

Resaltó que a través del Oficio N° CDP AP-464 del 30 de octubre de 2014, el Comité de Personal Docente y de Asignación de Puntaje de la Universidad informó a la Oficina Jurídica de la Institución que a la demandada se le asignaron 70 puntos por títulos de especialización y maestría, excediendo el tope establecido por el Decreto 1279 de 2002.

Agregó, que mediante oficios del 26 de noviembre de 2012 y 11 de abril de 2013, dicha situación le fue comunicada a la docente, quien por medio de escrito del 19 de abril de 2013, manifestó su consentimiento para ajustar el referido puntaje.

Por último, anotó que a través de la Resolución N° 2914 del 27 de junio de 2013, se modificó el puntaje de la docente Cepeda Araque, reduciéndolo en 10 puntos, a partir de la expedición de dicho acto.

1.2. LA PROVIDENCIA RECURRIDA. (Fls.28-30)

El Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Tunja, en providencia del 19 de noviembre de 2015, rechazó la demanda de la referencia al considerar que había operado el fenómeno de la caducidad de conformidad con el literal d) numeral 2) del artículo 164 del CPACA, el cual señala que el medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho debe presentarse dentro de los cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente de la expedición del acto administrativo.

Lo anterior, como quiera a la fecha de presentación de la demanda, esto es, el 29 de octubre de 2015, había transcurrido más de tiempo previsto por la norma citada para solicitar la nulidad cada uno de los actos demandados, conforme a la siguiente relación de términos:

- Resolución N° 3447, expedida el 20 de octubre de 2006 (Fl. 94 C. anexo 1), el término de caducidad empezó a correr desde el 21 de octubre de 2006, feneciendo el 21 de febrero de 2007.

- Resolución N° 1356, expedida el 12 de marzo de 2007 (Fl. 106 C. anexo 1), el término de caducidad empezó a correr desde el 13 de marzo de 2007, feneciendo el 13 de julio del mismo año.
- Resolución N° 1577, expedida el 10 de abril de 2007 (Fl. 108-109 C. anexo 1), el término de caducidad empezó a correr desde el 11 de abril de 2007, feneciendo el 11 de agosto del mismo año.
- Resolución N° 1890, expedida el 21 de mayo de 2008 (Fl. 150 C. anexo 1), el término de caducidad empezó a correr desde el 22 de mayo de 2008, feneciendo el 22 de septiembre del mismo año.
- Resolución N° 3383, expedida el 17 de septiembre de 2010 (Fl. 173 C. anexo 1), el término de caducidad empezó a correr desde el 18 de septiembre de 2010, feneciendo el 18 de enero de 2011.
- Resolución N° 1810, expedida el 08 de abril de 2011 (Fl. 185 C. anexo 1), el término de caducidad empezó a correr desde el 09 de abril de 2011, feneciendo el 09 de agosto del mismo año.
- Resolución N° 3056, expedida el 16 de julio de 2012 (Fl. 200 C. anexo 1), el término de caducidad empezó a correr desde el 17 de julio de 2012, feneciendo el 17 de noviembre del mismo año.
- Resolución N° 2076, expedida el 19 de abril de 2013 (Fl. 220 C. anexo 1), el término de caducidad empezó a correr desde el 20 de abril de 2013, feneciendo el 20 de agosto del mismo año.
- Resolución N° 2914, expedida el 27 de julio de 2013 (Fl. 227 C. anexo 1), el término de caducidad empezó a correr desde el 28 de julio de 2013, feneciendo el 28 de noviembre del mismo año.

1.3. DEL RECURSO DE APELACIÓN. (Fls. 32-36)

A través de escrito radicado el día 24 de noviembre de 2015 (Fls. 32-36), el apoderado de la entidad demandante interpuso recurso de apelación en contra del auto de fecha 19 de noviembre de 2015, conforme a los siguientes argumentos.

En primer lugar, indicó que en virtud de lo dispuesto en el artículo 69 de la Constitución Política y la Ley 30 de 1992, los entes universitarios gozan de libertad para señalar las reglas sobre selección y nominación de profesores y su régimen salarial.

Luego, señaló que producto de dicha prerrogativa y dentro del régimen salarial de sus docentes, la UPTC tiene establecido en sus estatutos internos, especialmente el Decreto 1279 de 2002, la asignación de puntos salariales por concepto de la presentación de títulos de posgrado y maestría, los cuales hacen parte del salario de los docentes y una vez aplicados no es posible eliminarlos, constituyéndose así en una prestación periódica en el tiempo.

Alegó, que si bien es cierto que al acudir al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho se aplica por regla general el término de caducidad de 4 meses contados a partir del día siguiente al de la notificación del respectivo acto administrativo, conforme lo dispone el literal d) numeral 2) del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, también lo es, que el literal c) del numeral 1) de la misma norma establece una excepción a la regla general, cuando se trata de prestaciones periódicas.

Añadió que la jurisprudencia del máximo tribunal de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa ha señalado que la posibilidad de demandar en cualquier tiempo, apunta a los actos que tienen el carácter de prestación periódica, es decir, aquellos actos que reconocen emolumentos que habitualmente percibe el beneficiario. En tanto, 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.

En consecuencia, concluyó que como quiera que para el presente caso los puntos salariales constituyen una prestación periódica en el tiempo, y la señora Carmen Helena Cepeda Araque aún se encuentra vinculada con la UPTC, en el mismo cargo y con los mismos puntos salariales reconocidos, no le es aplicable el literal d) numeral 2) del artículo 164 de la Ley 1437, pues no opera el fenómeno jurídico de la caducidad.

II. CONSIDERACIONES

II.1. Competencia y análisis de procedibilidad

Sea lo primero advertir, que esta Corporación es competente para conocer del recurso interpuesto, conforme a lo establecido en el artículo 153 del CPACA; además, está acreditada la procedencia de la alzada, según lo dispuesto en el inciso final del numeral 6 artículo 180 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso

Administrativo – CPACA, formulada dentro de la oportunidad prevista por el numeral 2º del artículo 244 *ibídem* con la debida sustentación.

II.2. Problema jurídico.

Conforme al objeto del recurso, corresponde a la Sala determinar si la decisión del juez de primera instancia que declaró la caducidad del presente medio de control se encontró ajustada a derecho, o si por el contrario, la demanda podía presentarse en cualquier tiempo conforme a lo dispuesto en el literal c) numeral 1 del artículo 164 del CPACA, en razón a que los actos demandados afectan prestaciones periódicas de término indefinido.

Para tal efecto, la Sala desarrollará los siguientes puntos: *i)* Del fenómeno jurídico procesal de la caducidad; *ii)* De la excepción al régimen de caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho; *iii)* Definición y naturaleza jurídica de las prestaciones periódicas y; *iv)* Resolución del caso concreto.

II.3. Estudio y solución del caso concreto

II.3.1. Caducidad. Marco Legal y Jurisprudencial.

Se ha dicho que la caducidad de la acción es una institución de estirpe eminentemente procesal. Ella implica la extinción del derecho de acción cuando el litigante ha dejado transcurrir el plazo fijado por el legislador y no ha acudido a través de la acción a reclamar de la jurisdicción la resolución de una controversia. Tradicionalmente, el fenómeno de la caducidad se ha considerado como una sanción a la pretermisión del litigante, pues con ella, se presume que ha desistido o abandonado su interés para acudir al aparato jurisdiccional.

Adicionalmente, el fenómeno procesal analizado debe ser tenido en cuenta como una herramienta tendiente a garantizar principios como el interés general y la seguridad jurídica, pues busca que la persona interesada en acudir a la administración de justicia realice las gestiones necesarias para tal fin, dentro de un tiempo determinado, evitando que pueda extenderse de manera indefinida la potestad dispositiva de los derechos litigiosos, aspecto que en últimas, brinda efectividad. Al respecto, el Consejo de Estado se ha pronunciado en los siguientes términos:

"La caducidad es una institución que tiene su razón de ser en la seguridad y en la temporalidad, buscando que el ejercicio del derecho de acción por parte del interesado se ejerza dentro de un determinado tiempo, y que por parte de la administración de justicia la discusión esté limitada y no sometida

indefinidamente a voluntad del accionante.

Su fundamento se haya en la necesidad por parte del conglomerado social de obtener seguridad jurídica, para evitar la paralización del tráfico jurídico. En esta medida, la caducidad no concede derechos subjetivos, sino que por el contrario apunta a la protección de un interés general. La caducidad impide el ejercicio de la acción, por lo cual, cuando se ha configurado no puede iniciarse válidamente el proceso. Esta es una figura de orden público lo que explica su carácter irrenunciable, y la posibilidad de ser declarada de oficio por parte del juez, cuando se verifique su ocurrencia".¹

Ahora bien, en la jurisdicción Contencioso Administrativa, los numerales 1) literal c) y 2 literal d) del artículo 164 del CPACA, señalan la oportunidad para presentar la demanda, o el término de caducidad de la pretensión de nulidad y restablecimiento del derecho, siendo el mismo de cuatro (4) meses, contados a partir del día siguiente a la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo acusado.

De la norma en comento, se infiere que sólo desde que se ha cumplido en debida forma la publicidad del acto, puede empezar a correr el término para interponer recursos contra el mismo, o demandarlo ante la justicia según sea el caso, disposición que tiene por objeto garantizar el derecho al debido proceso contemplado en los artículos 29 de la Constitución Política y 3 de la Ley 1437 de 2011.

II.3.2. De la excepción al régimen de caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

El artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA, establece la oportunidad en la cual deberá presentarse la demanda cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho, de la siguiente manera:

"ART. 164.- Oportunidad para presentar la demanda.

2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad:

(...)

d) Cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho, la demanda deberá presentarse dentro del término de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo, según el caso, salvo las excepciones establecidas en otras disposiciones legales.

(...)."

¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección "A", fallo de fecha 13 de febrero de 2014, Radicación número: 66001-23-31-000-2011-00117-01(0798-13); Magistrado Ponente Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

No obstante, a su vez, el literal c) numeral 1) del citado artículo, propone una excepción a dicha regla, en la que se establece la facultad de ejercitar el medio de control en cualquier tiempo, cuando el mismo se dirija en contra de actos que reconozcan o nieguen prestaciones periódicas:

"1. En cualquier tiempo, cuando:

c) Se dirija contra actos que reconozcan o nieguen total o parcialmente prestaciones periódicas. Sin embargo, no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe. (Negrita y subrayas fuera del texto)"

En el caso concreto, se observa que el juez de primera instancia aplicó la regla general que determina la materialización del fenómeno jurídico de la caducidad en observancia al aparte normativo del numeral 2) literal d) del artículo 164 en cita, computando así el término de 04 meses a partir de la expedición de los actos administrativos que se presumen vulnerantes o irregulares y considerando fenecida la oportunidad con la que contaba la entidad accionante para ejercer la acción.

Por su parte, el recurrente aseveró que en el sub examine, la acción se impetra para ejercer el control de legalidad respecto de actos que reconocen prestaciones periódicas, por tanto, no es admisible la posición del A quo para determinar la caducidad del medio de control sobre los actos acusados, pues resulta claro que omitió realizar un análisis respecto de la naturaleza y los elementos conexos de los mismos.

Conforme a lo expuesto, procederá la Sala a analizar el concepto de prestaciones periódicas para determinar si las pretensiones de la demanda giran en torno a ellas.

II.3.3. Concepto y naturaleza jurídica de las prestaciones periódicas.

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo no establece qué debe entenderse como prestación periódica, como tampoco lo hizo el derogado Decreto 01 de 1984, Código Contencioso Administrativo.

Para delimitar los contornos de la institución en comento, la Sala acudirá a la jurisprudencia. La Sección Segunda del Máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo, en reiteradas oportunidades, ha señalado los parámetros que identifican las prestaciones periódicas, así:

"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 este 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 de la retribución se encuentre vigente.**² (Resaltado de la Sala)

Una reseña panorámica respecto de las prestaciones periódicas de tipo indefinido, indica que estas poseen dos características. La primera, que no se puede determinar el momento hasta el cual se causará, y la segunda, que la discusión de temas directamente referidos a la misma son incaducables.

Se entiende entonces, que las prestaciones periódicas son aquellos pagos a cargo del empleador producto de la existencia misma de la relación laboral, compuesta de prestaciones sociales y que subsisten mientras el vínculo permanezca, salvo las de carácter pensional.

Frente a la discusión de un tema eminentemente salarial, con una vinculación laboral vigente, el salario comparte las condiciones de una prestación periódica indefinida, pues no es posible determinar el momento hasta el cual dejará de generarse, al no poderse determinar con certeza el momento en el cual quedará sin efectos la vinculación laboral, ello es así inclusive en los contratos a término fijo, por cuanto siempre está presente la posibilidad de la renovación.

Así las cosas, cuando se discute un tema directamente salarial con vínculo vigente, el salario comparte las condiciones esbozadas de las prestaciones periódicas de tipo indefinido.

Conforme a lo expuesto, la excepción de caducidad del medio de control, opera siempre y cuando el vínculo laboral con la Entidad se encuentre vigente, tal y como lo preceptuó el H. Consejo de Estado en Sentencia de fecha 07 de abril de 2016³, así:

(...) "la misma Sección Segunda del Consejo de Estado ha entendido que las reclamaciones de naturaleza laboral, tratándose de peticiones relacionadas con el reconocimiento de acreencias de carácter salarial, no están sujetas al término de caducidad de cuatro meses previsto para el ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, **siempre y cuando quien pretenda su pago siga teniendo vínculo laboral con la entidad que pretende demandar, pues roto el vínculo, no es posible hablar de**

² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección "B". Consejero Ponente: César Palomino Cortés. 03 de Noviembre de 2016. Radicación Numero: 25000-23-42-000-2013-06802-01 (1021-14)

³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. (7) de abril de 2016. C.P.: Carlos Enrique Moreno Rubio. Radicación Nº 11001-03-15-000-2015-03158-01 (AC)

periodicidad del pago y, en esa medida, su exigibilidad vía judicial está sometida al término de caducidad general del medio de control citado.
(Resaltado de la Sala)

Para concluir, la norma contiene tres requisitos para sustraer de la caducidad el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho: i) que el acto administrativo tenga por **objeto directo** el reconocimiento o negación de una prestación periódica (**lo cual no excluye otra situación con** relación directa y necesaria con una prestación cuya naturaleza sea la **periodicidad** y/o la indefinición temporal (no se puede determinar el momento hasta el cual se causará), y ii) que tratándose de salarios el vínculo laboral se encuentre **vigente**, pues una vez finalizado el vínculo laboral, reclamaciones salariales y/o prestaciones (en principio periódicas), dejan de ser tales, y por tanto, deben ser demandadas dentro del término de caducidad respectivo.

II.3.4. Del Caso Concreto.

En Providencia de fecha 19 de noviembre de 2015 (fls. 28-30), el Juzgado Octavo Administrativo Oral de Tunja rechazó demanda de nulidad y restablecimiento del derecho -lesividad- por considerar que la oportunidad para incoar la acción había fenecido, al tenor de lo dispuesto en el literal d) numeral 2° del artículo 164 del CPACA.

No obstante lo anterior, en estudio de los actos administrativos demandados se advierte que los mismos modifican la categoría de la demandada como docente de acuerdo a los puntos otorgados por experiencia y estudio, razón por la cual, tienen incidencia directa en su salario.

De otra parte, la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia manifestó que Carmen Helena Cepeda Araque, al momento de la presentación de la demanda, se encontraba vinculada con dicha institución (fol.9).

En atención a lo expuesto, se advierte que dentro del presente caso la demanda podía presentarse en cualquier tiempo, conforme a la excepción prevista en el literal c) numeral 1 del artículo 164 del CPACA, pues los actos administrativos objeto de control afectaron de manera directa el salario de la docente accionada, con vínculo vigente; en tal sentido, las pretensiones pretenden afectar de manera directa una prestación periódica de tiempo indefinido, asunto que por su naturaleza puede demandarse en cualquier tiempo.

Conforme a lo expuesto, la juez de primera instancia erró al considerar que operó la caducidad de la acción impetrada, al no realizar un análisis detallado sobre la naturaleza de las prestaciones del medio de control.

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE:

PRIMERO. REVOCAR la providencia del 19 de noviembre de 2015 proferida por el Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Tunja en el proceso de la referencia, por medio de la cual se rechazó la demanda en virtud de haber operado la caducidad del medio de control.

SEGUNDO. Sin costas en esta instancia.

TERCERO. Devuélvase el expediente al Juzgado de origen, dejando las constancias de rigor, para que el Juez Octavo Administrativo de Oralidad de Tunja provea sobre el estudio de admisibilidad de la demanda.

Notifíquese y Cúmplase


FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA
Magistrado


LUIS ERNESTO ARCINIEGAS TRIANA
Magistrado


CLARA ELISA CIFUENTES ORTIZ
Magistrada

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO
DE BOYACA

NOTIFICACION POR ESTADO
al auto anterior se notifica por estado

no 148 de hoy, 14 SEP 2017

EL SECRETARIO

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'OJA', written over a horizontal line.