

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CHOCÓ

Quibdó, once (11) de diciembre de dos mil catorce (2014)

INTERLOCUTORIO No: 1874

REFERENCIA: EXPEDIENTE 27001 23 33 003 2014 00662 01
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO
DEMANDANTE: LUZ NEREYDA RENTERIA RENTERIA
DEMANDADO: DEPARTAMENTO DEL CHOCO – MUNICIPIO DE QUIBDÓ

MAGISTRADA PONENTE: NORMA MORENO MOSQUERA.

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte actora, en contra del auto número 1358 del catorce (14) de octubre de 2014, proferido por el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Quibdó, mediante el cual se rechazó la demanda por caducidad del medio de control.

I. ANTECEDENTES

La señora LUZ NEREYDA RENTERIA RENTERIA, por conducto de apoderado judicial interpuso el medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho contra el DEPARTAMENTO DEL CHOCÓ – MUNICIPIO DE QUIBDÓ, a fin de que se declarara la nulidad del Oficio ALQO-JCA-120 - N-311 del 10 de mayo de 2013, mediante el cual se le negó a la actora el pago de la prima o bonificación Departamental a que tiene derecho como Maestra de práctica Docente.

La demanda correspondió por reparto al Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Quibdó, despacho judicial que profirió el auto interlocutorio N° 1358 del catorce (14) de octubre de 2014, por medio del cual resolvió rechazar por caducidad del medio de control incoado.

El Auto impugnado

El Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Quibdó, mediante proveído del 14 de octubre de 2014, rechazó la demanda por caducidad del medio de control.

Como fundamentos del anterior aserto, el *a quo* precisó lo siguiente:

“Revisado el expediente se tiene que si bien no se puede establecer la fecha de comunicación o notificación al demandante del oficio No. ALQO – JCA-120-311 del 10 de mayo de 2013; la parte demandante solicitó ante la Procuraduría la conciliación prejudicial el día 03 de septiembre de 2013, en la cual solicitaba la revocatoria del acto administrativo aquí demandado, es decir, ya conocía su contenido.

La audiencia de conciliación se llevó a cabo el día 18 de octubre de 2013, y en la misma fecha se expide la constancia No. 523 de la Procuraduría 77 Judicial I para Asuntos Administrativos. En la fecha referida cesó la suspensión de los términos de caducidad.

La demanda es presentada el día 02 de septiembre de 2014, es decir, pasados más de diez (10) meses, de haberse realizado la audiencia de conciliación.

Teniendo en cuenta lo anterior, no cabe duda que la demanda fue presentada cuando ya había caducado el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, para controvertir la legalidad del oficio No. ALQO – JCA-120-311 del 10 de mayo de 2013”.

El Recurso de apelación

Inconforme con la anterior decisión, y estando dentro del término de ley para ello, el apoderado judicial de la parte actora interpuso recurso de apelación visible a folios 35 a 43 fundamentando lo siguiente:

“Se aduce en el auto interlocutorio en cuestión “que el rechazo de la demanda se produce en aplicación de la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, pues no se interpuso dentro de los cuatro meses posteriores a la emisión del oficio No. ALQO – JCA-120-311 del 10 de mayo de 2013 a través del cual se negó el reconocimiento y pago de la prima o bonificación del 15% sobre el salario básico mensual por la calidad de maestro de práctica docente desde el mes de julio de 2005”.

Se desconoce el artículo 164. La demanda deberá ser presentada:

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.

Sin duda alguna el derecho que están reclamando tiene las calidades de ser causado periódicamente, pues legalmente debe pagársele mensualmente como Maestro Orientador de práctica docente en establecimiento Educativo de Educación Básica Primaria anexo a Normal o Bachillerato Pedagógico, conforme lo establece el Decreto Nacional 82 del 10 de enero de 1995 y el Decreto Departamental 01104 del 28 de diciembre de 1995”.

II. CONSIDERACIONES

Competencia

La Sala es competente para definir la controversia planteada, toda vez que se trata de un asunto por naturaleza susceptible de apelación, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 243 de la Ley 1437 del 2011 Código de

Procedimiento Administrativo de lo Contencioso Administrativo “CPACA”. –en concordancia con el artículo 153 ibídem-.

PROBLEMA JURIDICO

Son las primas y bonificaciones salariales, prestaciones periódicas, que a la luz del artículo 164 numeral 1 literal c del C.P.A.C.A. hagan que la demanda pueda ser presentada en cualquier tiempo, teniendo en cuenta las afirmaciones hechas por el recurrente. Para ello, es pertinente analizar las disposiciones legales correspondientes.

La Caducidad del Medio de Control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho.

La caducidad es la sanción que consagra la ley por el no ejercicio oportuno del derecho de acción, en tanto al exceder los plazos preclusivos para acudir a la jurisdicción, se ve limitado el derecho que le asiste a toda persona de solicitar que sea definido un conflicto por el aparato jurisdiccional del poder público.

Es decir, las normas de caducidad tienen fundamento en la seguridad jurídica que debe imperar en todo ordenamiento, en el sentido de impedir que situaciones permanezcan en el tiempo, sin que sean definidas judicialmente. En otros términos, el legislador establece unos plazos razonables para que las personas, en ejercicio de una determinada acción y, con el fin de satisfacer una pretensión específica, acudan a la jurisdicción a efectos de que el respectivo litigio o controversia, sea resuelto con carácter definitivo por un juez de la república con competencia para ello.

La figura de la caducidad se configura cuando el plazo establecido en la ley para instaurar algún tipo de acción, ha vencido

Respecto del Medio de Control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, el numeral segundo literal “d” del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011 Código de Procedimiento Administrativo de lo Contencioso Administrativo – “CPACA” establece lo siguiente:

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

(...)

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

(...)

d) Cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho, la demanda deberá presentarse dentro del 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”

Observamos pues, que la ley establece un plazo de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente de la notificación, ejecución o publicación del acto administrativo.

De conformidad con el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho es el procedente para obtener la reparación del daño causado por la aplicación de un acto administrativo que se considere ilegal.

Como antecedentes normativos del sobresueldo del 15% de bonificación a los Maestros de Práctica Docente, se tiene lo siguiente:

“El decreto 386 de febrero 22 de 1980 expedido por el Gobierno Nacional, al fijar las asignaciones básicas para el personal docente de la época, creó un pago adicional para algunos docentes, cuya finalidad fue estimular o compensar la función que en ese momento estuvieran desarrollando en dos actividades concretamente definidas: a) La enseñanza preescolar; y b) La docencia como maestros de práctica docente en las escuelas anexas a las escuelas normales.

Respecto de esta última condición, el Gobierno Nacional, en los decretos por los cuales se modificó la remuneración del personal del Escalafón Nacional Docente y se dictaron disposiciones salariales para el sector educativo oficial año a año, definió la remuneración en los siguientes términos:

“Decreto 52 de enero 10 de 1994,
Artículo 18. A partir del 1º de enero de 1994, la remuneración mensual para quienes desempeñen los cargos docentes que más adelante se enumeran, se determinará en la siguiente forma:

1. La asignación básica, según el grado que tengan en el Escalafón Nacional Docente, conforme a lo señalado en el artículo 1º del presente decreto, y los porcentajes liquidados sobre la asignación básica recibida conforme lo dispone el artículo 1º, así:

i. Docentes nombrados como maestros de práctica docente en los establecimientos de educación básica primaria, anexos a establecimientos educativos de educación media en bachillerato pedagógico, siempre y cuando ejerzan las funciones propias de ese cargo y acrediten título docente, el 15%.

....

Artículo 20. Los porcentajes fijados en los artículos 18 y 19 de este decreto, no se reconocerán a los funcionarios que no ejerzan las funciones propias de los cargos discriminados en dichas disposiciones, salvo que se encuentren comisionados para realizar actividades técnico-pedagógicas en instituciones del sector educativo; la sola adscripción de funciones no da derecho al reconocimiento de esos porcentajes ni al pago de las horas cátedra adicionales.”

En términos similares, mediante los Decretos 82 de enero de 1995, 45 de enero de 1996, 47 de enero de 1997, 47 de enero de 1998; 51 de enero de 1999 y subsiguientes, 51 de enero de 1999 y subsiguientes, el Gobierno Nacional definió el mismo sobresueldo porcentual en favor de los maestros oficiales de práctica docente, como un estímulo económico para quienes cumplieran la función de asesorar a los practicantes, que siendo estudiantes en las Normales y establecimientos de bachillerato pedagógico, debían adelantar su entrenamiento en establecimientos educativos de básica primaria anexos a tales establecimientos”.

PRESTACIONES PERIODICAS

La Corte Constitucional en Sentencia C – 108 de 1994 Magistrado Ponente HERNANDO HERRERA VERGARA, 10 de marzo de 1994 sobre las prestaciones periódicas expresó:

“En el régimen laboral colombiano por "prestaciones sociales" se entienden los pagos que el empleador hace al trabajador en dinero, especie, servicios u otros beneficios, con el fin de cubrir los riesgos o necesidades de este que se originan durante la relación de trabajo o con motivo de la misma. Se diferencian de los salarios en que no retribuyen directamente los servicios prestados y de las indemnizaciones en que no reparan perjuicios causados por el empleador.

En cuanto a su origen, las prestaciones pueden ser creadas por ministerio de la ley, o pactadas en convenciones y pactos colectivos o en el contrato de trabajo, o

establecidas en los reglamentos de trabajo, en fallos arbitrales, o en cualquier otro acto unilateral del empleador.

La doctrina distingue las prestaciones en dinero, según se concreten en una suma única o en el abono de prestaciones periódicas. Se cita como ejemplo más frecuente el de los sistemas de capital o renta para indemnizar a las víctimas de riesgos o infortunios laborales. Las prestaciones periódicas a su vez pueden ser transitorias o permanentes; por lo general, se denominan subsidios a las indemnizaciones periódicas con corta duración y pensiones cuando se abonan durante bastante tiempo e incluso con carácter vitalicio.

Con respecto a su forma, las prestaciones a su vez pueden ser uniformes o variables. Las primeras se limitan a garantizar niveles mínimos de subsistencia o de atención, con independencia de los diversos recursos de los beneficiarios. En cambio, las segundas actúan de acuerdo a los ingresos de los asegurados con las contribuciones que ellos mismos efectúan o que por ellos se producen y con el objetivo de mantener un nivel económico determinado”.

El Consejo de Estado ha dilucidado que pueden demandarse en cualquier momento tanto los actos que reconozcan, como los que nieguen prestaciones periódicas al manifestar:

“En suma, la relectura y alcance que en esta oportunidad fija la Sala al artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, en cuanto dispone que los actos que reconocen prestaciones periódicas pueden demandarse en cualquier tiempo, no apunta sólo a aquéllos que literalmente tienen ese carácter, sino que igualmente comprende a los que las niegan. Ello por cuanto de un lado, la norma no los excluye sino que el entendimiento en ese sentido ha sido el resultado de una interpretación restringida, y de otro, tratándose de actos que niegan el reconocimiento de prestaciones periódicas, tales como pensiones o reliquidación de las mismas, para sus titulares que son personas de la tercera edad, ello se traduce en reclamaciones y controversias que envuelven derechos fundamentales. No puede perderse de vista que la Carta Política garantiza la primacía de los derechos inalienables y éstos prevalecen sobre aspectos procesales. El derecho a la pensión y su reliquidación es un bien imprescriptible e irrenunciable para sus titulares.

De las razones antes expuestas, se concluye que la finalidad de esta Corporación al darle una reinterpretación al fenómeno de la caducidad señalado en el inciso 2º del artículo 136 del C.C.A., con una nueva orientación inspirada dentro del marco derivado de la Constitución Política de 1991, no es otra que la de garantizar la eficacia del derecho sustancial a la seguridad social en términos de equidad, puesto que lo que se discute bien sea que se trate de un acto que reconoció prestaciones periódicas, como en el que no las reconoció, es un derecho

*prestacional de carácter irrenunciable e imprescriptible, razón por la cual no tiene justificación alguna establecer una imperiosa observancia de término perentorio de caducidad para aquél que las negó (...)*¹

De conformidad con las disposiciones normativas anteriormente escritas se tiene que tratándose de actos que reconozcan o nieguen prestaciones periódicas no opera el fenómeno de la caducidad y teniendo en cuenta que en el caso que nos ocupa se demanda el Oficio ALQO – JCA – 120-NO. 311 del 10 de mayo de 2013, mediante el cual se negó el pago de la prima o bonificación del 15% sobre el salario básico mensual como Maestra de Práctica Docente, la Sala encuentra que dicho sobresueldo creado por El decreto 386 de febrero 22 de 1980 no tiene la connotación de prestación periódica por cuanto estas se refieren al pago de prestaciones sociales y no de salario, las cuales para ser demandadas en cualquier tiempo deben tener el carácter de indefinidas, como las pensiones, por lo que el sobresueldo del 15% es un factor salarial susceptible de terminarse en cualquier tiempo, toda vez que es de carácter prescriptible, razón por la cual no le es aplicable el artículo 164 numeral 1 literal c del CPACA, como argumenta el demandante en su escrito de apelación.

Ahora bien teniendo en cuenta que el Oficio ALQO – JCA – 120-NO. 311 fue expedido el 10 de mayo de 2013, y si bien la parte actora, acreditó dentro proceso haber agotado el requisito de procedibilidad de que trata la Ley 1285 de 2009, frente al trámite de la conciliación prejudicial (fl. 29-31), analizará la Sala, los efectos de la suspensión del término de caducidad, en este caso concreto, a la luz de la citada norma y su decreto reglamentario 1716 de 2009.

La Ley 1285 estableció como requisito de procedibilidad de las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa y contractual, el trámite de la conciliación prejudicial, así dispuso:

“ARTÍCULO 13. Apruébase como artículo nuevo de la Ley 270 de 1996 el siguiente:

“Artículo 42A. Conciliación judicial y extrajudicial en materia contencioso-administrativa. A partir de la vigencia de esta ley, cuando los asuntos sean conciliables, siempre constituirá requisito de procedibilidad de las acciones previstas en los artículos 85, 86, y 87 del Código Contencioso Administrativo o en

¹ Consejo de Estado. Sección Segunda. Auto del 12 de febrero de 2009. Consejero Ponente Dr. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren. Expediente No. 2500023250002007018501 (1730-08).

las normas que lo sustituyan, el adelantamiento del trámite de la conciliación extrajudicial”.

Por su parte el artículo 3 del Decreto Reglamentario 1716 de la Ley 1285 de 2009, en su artículo 3º, indicó que la presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial ante los Agentes del Ministerio Público, suspende el término de caducidad de la acción. De igual forma precisó a partir de qué momento o circunstancia dicho término se reanuda. Así prescribe la citada norma:

*ARTÍCULO 3o. SUSPENSIÓN DEL TÉRMINO DE CADUCIDAD DE LA ACCIÓN. La presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial ante los agentes del Ministerio Público suspende el término de prescripción o de caducidad, según el caso, **hasta:***

a) Que se logre el acuerdo conciliatorio, o

b) Se expidan las constancias a que se refiere el artículo 2o de la Ley 640 de 2001, o

c) Se venza el término de tres (3) meses contados a partir de la presentación de la solicitud; lo que ocurra primero. (resaltamos)

De esa forma precisa la norma que la mera presentación de la solicitud de conciliación suspende el término de caducidad del medio de control, y la referida suspensión termina cuando acontezca una de las siguientes circunstancias: a) Que se logre el acuerdo conciliatorio, o b) Se expidan las constancias a que se refiere el artículo 2o de la Ley 640 de 2001², o c) Se venza el término de tres (3) meses contados a partir de la presentación de la solicitud. Es decir el término que se encontraba suspendido con ocasión a la presentación de la solicitud de conciliación prejudicial se reanuda tan pronto suceda uno de esos eventos, lo que ocurra primero.

En el caso bajo estudio, no aplica el primer evento, puesto que no se logró acuerdo conciliatorio entre las partes; el segundo evento sí aplica, por cuanto, obra en el proceso el acta expedida por la Procurador Judicial 77 Administrativa de Quibdó, donde consta que la audiencia se celebró el día 18 de octubre 2013 (fl. 31), es decir, dentro del término de caducidad del medio de control (art. 164

² El referido artículo establece: “**ARTICULO 2º. Constancias.** El conciliador expedirá constancia al interesado en la que se indicará la fecha de presentación de la solicitud y la fecha en que se celebró la audiencia o debió celebrarse, y se expresará sucintamente el asunto objeto de conciliación, en cualquiera de los siguientes eventos:

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

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

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

En todo caso, junto con la constancia se devolverán los documentos aportados por los interesados. Los funcionarios públicos facultados para conciliar conservarán las copias de las constancias que expidan y los conciliadores de los centros de conciliación deberán remitirlas al centro de conciliación para su archivo.

numeral 2 literal d del C.P.A.C.A) y antes de los tres (3) meses, término máximo de suspensión, establecido en la ley.

Por ello, el presente caso se enmarca en el supuesto No. 2º, es decir, el término de suspensión se prolongó hasta el día 18 de octubre de 2013, fecha ésta en la que fue expedida la constancia de que trata el artículo 2º de la Ley 640 de 2001, inciso b) del artículo 3 del Decreto 1716 de 2009. Por tanto el término de caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho se reanudó el día hábil siguiente a la expedición de la referida constancia, esto es, 21 de octubre de 2013.

Así las cosas tenemos:

La respuesta de la reclamación administrativa es de fecha 10 de mayo de 2013 (folio 18), a partir del día siguiente de la publicación se empieza a contabilizar el término de caducidad de que trata el artículo 164 numeral 2 literal d, del C.P.A.C.A.

La solicitud de conciliación prejudicial ante la Procuraduría se presentó el día 03 de septiembre de 2013. Hasta esta fecha habían transcurrido 3 meses 22 días, término este se suspendió, hasta el 18 de octubre de 2013, pues a partir de ahí se continúa contando 8 días, que hacía falta para la caducidad del medio de control, el cual va hasta el día 1 de noviembre de 2013.

Según el Código de Régimen Político y Municipal, por mes y año se entiende el del calendario así dispone:

“ARTICULO 59. Todos los plazos de días, meses o años, de que se haga mención legal, se entenderá que terminan a la medianoche del último día del plazo. Por año y por mes se entienden los del calendario común, y por día el espacio de veinticuatro horas, pero en la ejecución de las penas se estará a lo que disponga la ley penal”.

Como la demanda se presentó en la Oficina de Apoyo Judicial de Quibdó el día 02 de septiembre de 2014 (fl.16), y tenía para presentarla hasta el 01 de noviembre de 2013, se concluye de ello que el medio de control ha caducado.

En consecuencia se confirmará la providencia apelada.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Contencioso Administrativo del Chocó,

RESUELVE:

PRIMERO. CONFIRMAR el auto interlocutorio 1358 del 14 de octubre de 2014 proferido por el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Quibdó.

SEGUNDO: En firme este auto, devuélvase el expediente al Juzgado de origen.

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE

Este auto fue leído, discutido y aprobado en sala conforme consta en el acta No. _____ de la fecha.

MIRTHA ABADIA SERNA
Magistrada
(En permiso)

JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA
Magistrado

NORMA MORENO MOSQUERA
Magistrada