REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE MEDELLIN

Medellín, veinticuatro (24) de noviembre de dos mil catorce (2014)

REFERENCIA:	**NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – LABORAL -**
DEMANDANTE:	**SOR EDILMA MENA PINEDA**
DEMANDADO:	**DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA**
RADICADO:	**05-001-33-33-015-2014-00217**
AUTO INTERLOCUTORIO No.	**320**

Asunto: **RECHAZA DEMANDA**

La señora **SOR EDILMA MENA PINEDA** por intermedio de apoderada judicial, en ejercicio del medio de control de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – LABORAL -** consagrada en el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011, presentó demanda contra el **DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA**, con el fin de que se declare la nulidad del Oficio No. E201300044992 del 22 de abril de 2013, por medio del cual se niega el reconocimiento y pago de la prima de servicios.

Solicita, a título de restablecimiento del derecho, se ordene el reconocimiento y pago de la prima de servicios.

Fundamenta sus pretensiones señalando que de conformidad con el artículo 15 de la ley 91 de 1989, los artículos 3º y 6º de la Ley 60 de 1993 y el artículo 115 de la Ley 115 de 1994, la cancelación de la **PRIMA DE SERVICIOS** también debe ser reconocida por la demandada, situación que hasta la fecha ha omitido.

CONSIDERACIONES

1. En el presente caso, debe definirse si la demanda se presentó oportunamente o si por el contrario, para la fecha de su presentación había operado el fenómeno de la caducidad, teniendo en cuenta que éste, es un presupuesto para "accionar", como lo ha entendido la doctrina y la jurisprudencia.

   El artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, aplicable al caso concreto conforme la fecha de presentación de la demanda, esto es, 04 de noviembre de 2014, dispone:

   "La demanda deberá ser presentada:

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

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

A su turno, el artículo 169 ibídem, consagró:

"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."

Acerca de la caducidad, el Honorable Consejo de Estado en auto del 27 de marzo de 2014, Consejero Ponente: Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, radicación número: 76001-23-33-000-2013-00330-01(20240), indicó lo siguiente:

"… los términos de caducidad no son plazos que el legislador estableció de manera caprichosa para restringir el acceso a la administración de justicia. Por el contrario, los términos de caducidad se fijaron por razones de fondo, relacionadas, principalmente, con la seguridad jurídica y con la garantía de los derechos subjetivos de los particulares y de la propia administración. En cuanto a la seguridad jurídica, porque debe existir siempre un momento definitivo para que se consoliden los actos administrativos que han creado, extinguido o modificado las situaciones jurídicas de carácter particular. Y, en cuanto a la garantía de los derechos subjetivos de los particulares y de la propia administración, porque los actos administrativos que definen situaciones, reconocen o niegan derechos a los particulares no pueden cuestionarse indefinidamente en sede administrativa o jurisdiccional."

2. Revisada la demanda, observa ésta Agencia Judicial, que se pretende la nulidad del Oficio No. E201300044992 del 22 de abril de 2013, por medio del cual se niega el reconocimiento y pago de la prima de servicios, mencionado tal oficio en la parte declarativa de la demanda y en la constancia de conciliación extrajudicial, obrantes a folios 1 y 20 del expediente.

Ahora bien, obra a folios 20 del expediente, certificación emitida por la Procuraduría 32 Judicial II para Asuntos Administrativos, donde se puede observar que la audiencia de conciliación se llevó a cabo el día **09 de agosto del 2013** y que la expedición de la constancia se hizo el día **9 de agosto del 2013,** lo cual permite concluir que si la demanda se presentó el **04 de noviembre de 2014,** aún cuando la solicitud de conciliación tiene la virtualidad de suspender el término de caducidad para instaurar el medio de control, se advierte que entre el momento que se expidió la certificación y la instauración de la **demanda transcurrieron más de 4 meses**, lo que aún sin necesidad de conocer la fecha exacta de la notificación del acto censurado, con el solo término trascurrido desde la certificación, es viable establecer que el medio de control ha caducado, como quiera que para el momento de presentar la solicitud de conciliación es evidente que la parte actora tenía conocimiento del acto objeto de censura.

Con base en lo reseñado, esta Agencia Judicial concluye que, para la fecha de presentación de la demanda, esto es, **04 de noviembre de 2014**, la acción se encontraba caducada, si se

tiene en cuenta que, a juicio del Despacho, la prima de servicios no es considerada una prestación periódica.

En este sentido se pronunció el H. Tribunal Administrativo de Antioquia en proveído del 30 de julio de 2014, M.P. Jorge Ivan Duque Gutiérrez, expediente 05 001 33 33 022 2013 01190 01. Al respecto señaló:

> *Es pertinente aclarar que la demanda presentada por la señora Sonia Edilma Restrepo Parra es contra el acto administrativo que niega el reconocimiento y pago de la prima de servicios; prestación que no tiene la connotación de periódica de término indefinido, que es a la cual no se le aplica término de caducidad.*
>
> *Al respecto, el artículo 164 literal c, señala que se pueden demandar en cualquier tiempo actos que resuelvan sobre prestaciones periódicas; pero esto se refiere a aquellas que son de término indefinido.*
>
> *Si bien no existe una definición propiamente de prestaciones periódicas de término indefinido, la jurisprudencia ha entendido siempre que se trata de las pensiones y la misma claridad se obtiene de la lectura del artículo 157 del CPACA que prescribe:*
>
> *"Para efectos laborales, la cuantía se determinará por el valor de las pretensiones al tiempo de la demanda (…) excepto cuando se reclame el pago de prestaciones periódicas de término indefinido, como las pensiones, (…)"*
>
> *Aunado a lo anterior, en un caso en el que se discutía sobre homologaciones y nivelaciones salariales, la Sección Segunda del Consejo de Estado en auto del 15 de septiembre de 2011 CP. Alfonso Vargas Rincón, en el proceso de radicado 23001-23-31-000-2011-00026- 01 (1041-2011), precisó el concepto de prestaciones periódicas, en los siguientes términos:*
>
> > *"…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 Corporación1 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 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…"

De lo expuesto, podemos concluir que la prima de servicios, no constituye una prestación periódica, ya que no tiene el carácter de vitalicia y por ello debe ser atacada por el demandante en el término establecido en la ley para el ejercicio oportuno del derecho de acción.

Se aplica entonces en estos casos el artículo 164 en cuanto a la oportunidad para demandar, es decir, "cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente a la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo, según el caso".

Así mismo el H. Tribunal Administrativo de Antioquia, mediante providencia del día 14 de marzo de 2014, M.P. Gonzalo Zambrano Velandia, expediente 05 001 33 33 020 2013 00714 01, señaló al respecto:

"Ahora pues, es menester determinar si la Prima de Servicios es como lo aduce la parte demandante una prestación periódica, siendo del caso precisar que dicha prestación económica 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, 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."*

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 cuenta 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 servicio 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.

"Por otra parte, en sentencia del veinticuatro (24) de mayo de dos mil siete (2007) el Consejo de Estado, manifestó que el mero hecho de que la prestación sea periódica no implica que se 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."*
>
> *"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."*

De conformidad con lo citado, se tiene que para demandar en cualquier tiempo 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 derecho de petición elevado ante la entidad accionada el veintiséis (26) de febrero de dos mil trece (2013) obrante a folios 13 y 14, se evidencia que la misma nunca ha recibido pago alguno por concepto de prima de servicios, por lo tanto, no puede hablarse de periodicidad dado que la prima de servicios nunca ha sido asignada 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**." (Negrillas y subraya propia)*

3. Los anteriores pronunciamientos llevan al Despacho a concluir que la prima de servicios no tiene el carácter de prestación periódica y que bajo dicha óptica, en el presente asunto el medio de control se instauró cuando había operado la caducidad, la cual constituye una sanción por la inactividad del administrado para "accionar" en término ante la jurisdicción, teniendo en cuenta que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 164 de la Ley 1437 de 2011 el demandante disponía de (4) meses contados a partir del día siguiente al de la publicación, notificación, comunicación o ejecución del acto, según el caso, para acudir a los estrados judiciales.

Recuérdese, que cuando la caducidad aparece evidente debe rechazarse de plano la demanda, de conformidad con lo previsto en el numeral 1º el artículo 169 de la Ley 1437 de

2011, por razones de economía procesal. Sobre el particular en auto del Honorable Consejo de Estado ya mencionado en esta providencia[1] al respecto manifestó:

> *Ahora bien, la caducidad como presupuesto procesal de la acción debe examinarse por el juez al momento de decidir sobre la admisión de la demanda. De advertirse de entrada que la demanda se presentó por fuera del término legal, es obvio que sobrevendrá el rechazo de plano, de conformidad con el artículo 169 del CPACA, pues sería contrario al principio de economía procesal que se tramitara y decidiera una acción que no se presentó oportunamente.*

4. Así las cosas, habiendo operado el fenómeno de la caducidad, la demanda no puede admitirse, se impone, en consecuencia, dar aplicación al artículo 169 de la Ley 1437 de 2011, que dispone que la demanda será rechazada cuando "hubiere operado el fenómeno de la caducidad".

En mérito de lo expuesto, **EL JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO ORAL DE MEDELLIN**,

RESUELVE

PRIMERO: Rechazar la presente demanda instaurada por la señora **SOR EDILMA MENA PINEDA**, en ejercicio del medio de control de NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - LABORAL, dirigido contra el **DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA,**por las razones indicadas en la parte motiva.

SEGUNDO: Disponer la devolución de los anexos, sin necesidad de desglose y el archivo de las diligencias.

NOTIFÍQUESE

(ORIGINAL FIRMADO)
DORIAN YOVANY ZULUAGA SANTA
JUEZ

NOTIFICACIÓN POR ESTADO
JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO

CERTIFICO: En la fecha se notificó por ESTADO el auto anterior

Medellín, _____. Fijado a las 8:00 a.m.

_____
Secretario (a)

[1]Auto del Consejo de Estado de fecha 27 de marzo de 2014, Consejero Ponente: Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, radicación número: 76001-23-33-000-2013-00330-01(20240).