

REPÚBLICA DE COLOMBIA



JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DE MEDELLÍN

Medellín, catorce (14) de noviembre de dos mil catorce (2014).-

Medio de Control:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Demandante:	JENY ESTELA QUINTERO JIMENEZ
Demandado:	MUNICIPIO DE MEDELLÍN
Radicado:	05 001 33 33 012 2014 01023 00

Interlocutorio No. 722

ASUNTO: RECHAZA DEMANDA POR CADUCIDAD.

La señora **JENY ESTELA QUINTERO JIMENEZ**, a través de apoderada judicial, presentó demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, contra el **MUNICIPIO DE MEDELLÍN**, con el fin de que se hagan las siguientes declaraciones:

“PRIMERA. Declarar la nulidad del oficio Nro. **201300152059 del 09 de abril de 2013** expedido por la Secretaría de Educación de Medellín (EDUCAME), mediante el cual se le niega el reconocimiento y pago de la prima de servicios (establecida en la ley 91 de 1989) a mi poderdante **JENY ESTELA QUINTERO JIMENEZ**.

SEGUNDA: Que como consecuencia de dicha declaración se ordene el reconocimiento y pago de la prima de servicios a mi representada de conformidad con lo ordenado en el parágrafo 2 del artículo 15 de la ley 91 de 1989. El pago de la prima debe hacerse por los años 2010, 2011, 2012 y 2013 y las que se causen durante el desarrollo de este proceso.

TERCERO. Condenar en Costas y Expensas al Municipio de Medellín.”

Procede el Despacho a resolver sobre la procedencia de la admisión o rechazo del medio de control de la referencia, de conformidad con lo consagrado en

los artículos 162 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

C O N S I D E R A C I O N E S:

1. Del presupuesto de la no caducidad del medio de control.

Doctrinariamente se ha considerado respecto del fenómeno jurídico de la caducidad, que obedece a la necesidad del Estado de imprimirle estabilidad a las situaciones jurídicas, acabando con la duda de que sus actos puedan llegar a ser anulados en cualquier tiempo, una vez expedidos. También se ha sostenido que el fin de la caducidad es el de preestablecer el tiempo en el cual el derecho debe ser ejercido.

La Sala Plena del Consejo de Estado, sobre el tema de la caducidad para el ejercicio de las acciones contencioso administrativas, ha sostenido que *"...Para que se dé el fenómeno jurídico de la caducidad, sólo bastan dos supuestos: el transcurso del tiempo y el no ejercicio de la acción. Iniciado el término con la publicación, notificación o comunicación. Lo que ocurra de ahí en adelante no tiene virtualidad alguna para modificar el plazo perentorio y de orden público señalado por la ley. El término se cumple inexorablemente..."*¹.

Posición que ha sido asumida por la Corte Constitucional, quien frente al fenómeno jurídico de la Caducidad ha expresado lo siguiente:

"La ley establece un término para el ejercicio de las acciones contencioso Administrativas (artículo 136 del Código Contencioso Administrativo), de manera que al no promoverse la acción dentro del mismo, se produce la caducidad. Ello surge a causa de la inactividad de los interesados para obtener por los medios judiciales requeridos la defensa y el reconocimiento de los daños antijurídicos imputables al Estado. Dichos plazos constituyen entonces, una garantía para la seguridad jurídica y el interés general. Y es que 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 indicado".² (Negrillas del Despacho)

¹ Sentencia del 21 de noviembre de 1991. Consejera Ponente Dra. Dolly Pedraza de Arenas.

² Corte Constitucional Sentencia C-565 de Mayo 17 de 2000 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

En conclusión, la caducidad consiste entonces en la extinción del derecho a la acción, por vencimiento del término concedido para ello.

Sobre la oportunidad para presentar la demanda indica el artículo 164 de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo), frente al medio de control de nulidad y restablecimiento de derecho, 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 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 (...) (Negrilla del Despacho)

Ahora bien, señala el numeral 1 del citado artículo, que la demanda podrá ser presentada en ***cualquier tiempo***, entre otros casos, cuando: ***“c) Se dirija contra actos que reconozcan o nieguen total o parcialmente prestaciones periódicas.”***.

De modo que, en tratándose de procesos de nulidad y restablecimiento del derecho, para determinar si la demanda puede presentarse en ***“cualquier tiempo”***, o debe someterse a las reglas previstas de la caducidad, es necesario verificar si lo pretendido se trata de una prestación periódica, o es de aquellas que no tienen dicha calidad.

Sobre la posibilidad de demandar en cualquier tiempo los actos que nieguen o reconozcan total o parcialmente prestaciones periódicas, es necesario precisar que en un principio se estimaba que la excepción sólo hacía referencia a las prestaciones sociales; sin embargo, en el año 2004, la Corte Constitucional en sentencia C – 1049 del 26 de octubre de 2004, estableció que la norma hacía referencia a todas las obligaciones que tienen un carácter periódico y que bien pueden ser prestaciones sociales como la pensión de jubilación, o no ser prestación social como el pago del salario o de una prima que tenga carácter salarial, tesis que fue reiterada por el Consejo de Estado

en años posteriores³, en los que se debió analizar cuándo una prestación tiene el carácter de periódico, concluyéndose que la posibilidad de ser demandada en cualquier tiempo depende de que la retribución se encuentre vigente.

Concretamente, en sentencia del 08 de mayo de 2008, del Consejero Gustavo Gómez Aranguren, la máxima corporación de lo contencioso, indicó:

“...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, dentro de los actos que reconocen prestaciones periódicas, están comprendidos no sólo las decisiones que reconocen prestaciones sociales, sino también aquellos que reconocen prestaciones salariales que **periódicamente sufragan al beneficiario, siempre y cuando la periodicidad en la retribución se encuentre vigente.**”⁴.*

De lo anterior concluye el Despacho, que trátase de una pretensión de reconocimiento o negación de una prestación social, como la pensión de jubilación; a una que no tenga tal calidad, como el pago del salario o que se trate de una prestación de carácter salarial, como las primas, para que la prestación tenga el carácter de **“periódica”**, y en consecuencia surja la posibilidad de que el acto administrativo pueda ser demandado en cualquier tiempo es **necesario que la periodicidad en la retribución se encuentre vigente.**

Y es precisamente dicha tesis la que ha sostenido la Corte Constitucional y ha recogido el Consejo de Estado, al advertir:

“Aunado a lo anterior, resulta preciso advertir que los actos que tienen el carácter de “prestación periódica”, son aquellos actos que reconocen emolumentos que habitualmente percibe el beneficiario. En ese sentido los actos que reconocen prestaciones periódicas, comprenden no sólo decisiones que conceden prestaciones sociales, sino que también envuelve aquellas prestaciones salariales que periódicamente se sufragan al beneficiario.

Así las cosas, comoquiera que la prima de servicios pretendida por la accionante no constituye una prestación que pudiese haberse percibido de forma habitual, no puede determinarse su valor desde que se causó y hasta la presentación de la demanda, sin pasar de tres (3) años, como lo contempla la norma cuando se refiere a las prestaciones que tienen la connotación de periódicas”⁵. Resalto del Juzgado.

3 C.E 2A, 08 mayo 2008, e08001 23 31 000 2005 02003 01 (0932-07) G Gómez Aranguren; C.E 2A, 12 oct 2006, e73001- 23-315-000- 2001- 02277-01 (4145-05 P3). J Moreno García.

4 C.E 2A, 08 mayo 2008, e08001 23 31 000 2005 02003 01 (0932-07) G Gómez Aranguren.

5 C.E 2B, 10 dic 2012, e13001-23-31-000-2007-00499-01 (0896-2011). G Arenas Monsalve.

De otro lado, al hablarse de prestación periódica no basta que la retribución que percibe el trabajador se encuentre vigente, también se ha entendido que la misma debe ser una prestación de término, y ello se desprende del contenido del artículo 157 del Código de procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, al decir: *“Cuando se reclame el pago de prestaciones **periódicas de término indefinido**, como pensiones la cuantía se determinara por el valor de lo que se pretenda por tal concepto desde cuando se causaron y hasta la presentación de la demanda, sin pasar de tres (3) años.”*

Al respecto el Consejo de Estado, en pronunciamiento del 15 de septiembre de 2011, precisó el concepto de prestación periódica, y cuando los actos pueden demandarse en cualquier tiempo, indicando que lo que da a entender las normas que consagran dichas prerrogativas “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.”

Descendiendo al caso concreto, advierte el Juzgado que la parte actora pretende, previa declaración de nulidad del [Oficio Nro. 201300152059 del 09 de abril de 2013](#), se reconozca y pague una prima de Servicios, establecida en el artículo 58 y siguientes del Decreto 1042 de 1978, artículo 15 de la ley 91 de 1989, Ley 60 de 1993 y Ley 115 de 1994.

Ahora, de acuerdo con lo afirmado por la parte demandante en el escrito de demanda, dicha prima nunca ha sido percibida por la señora **JENY ESTELA QUINTERO JIMENEZ**; por tanto, atendiendo a la jurisprudencia citada, es dable concluir que la retribución que se solicita en ningún momento estuvo vigente y en consecuencia no puede hablarse de una prestación periódica en el sentido amplio, y menos una de carácter indefinido.

Lo dicho conduce a concluir que la prima de servicios solicitada por la parte actora no ostenta la naturaleza de ser una prestación periódica y por tanto el

acto administrativo que la reconozca o niegue total o parcialmente no encuadra dentro de la hipótesis planteada en el literal C) numeral 1 del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011. Ello significa que no está exceptuada de la caducidad.

En ese orden de ideas deberá analizarse la caducidad a partir de lo prescrito en el literal d) del numeral 2 del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, norma que prevé que la demanda se deberá presentar dentro del término de **cuatro (4) meses** contados a partir del día siguiente a la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo.

Pues bien, observa el Despacho que se indica por parte del municipio de Medellín –Secretaría de educación, de acuerdo con la certificación dada y obrante a folio 18 del expediente, que el acto administrativo demandado fue notificado día 13 de mayo de 2014, más de un año después de la expedición del mismo; sin embargo, se observa de los documentos obrantes en el proceso, que se radicó solicitud de conciliación prejudicial ante la Procuraduría General de la Nación el día 20 de noviembre de 2013, fecha para la cual ya se tenía conocimiento del acto administrativo, por lo que la fecha que se indica se notificó el acto administrativo no puede ser tomada en cuenta para efectos de contabilización del término de caducidad de la acción, al no existir certeza de la misma.

Bajo estas condiciones, y teniendo en cuenta que el acto administrativo de carácter subjetivo no fue notificado conforme el artículo 67 de la Ley 1437 de 2011⁶, pues no obra en el expediente constancia que acredite dicha notificación, deberá verificar el Despacho la fecha a partir de la cual deberá computarse el término de caducidad.

6 “**Artículo 67. Notificación personal.** Las decisiones que pongan término a una actuación administrativa se notificarán personalmente al interesado, a su representante o apoderado, o a la persona debidamente autorizada por el interesado para notificarse.

En la diligencia de notificación se entregará al interesado copia íntegra, auténtica y gratuita del acto administrativo, con anotación de la fecha y la hora, los recursos que legalmente proceden, las autoridades ante quienes deben interponerse y los plazos para hacerlo.

El incumplimiento de cualquiera de estos requisitos invalidará la notificación.

La notificación personal para dar cumplimiento a todas las diligencias previstas en el inciso anterior también podrá efectuarse mediante una cualquiera de las siguientes modalidades:

1. Por medio electrónico. Procederá siempre y cuando el interesado acepte ser notificado de esta manera.

La administración podrá establecer este tipo de notificación para determinados actos administrativos de carácter masivo que tengan origen en convocatorias públicas. En la reglamentación de la convocatoria impartirá a los interesados las instrucciones pertinentes, y establecerá modalidades alternativas de notificación personal para quienes no cuenten con acceso al medio electrónico.

2. En estrados. Toda decisión que se adopte en audiencia pública será notificada verbalmente en estrados, debiéndose dejar precisa constancia de las decisiones adoptadas y de la circunstancia de que dichas decisiones quedaron notificadas. A partir del día siguiente a la notificación se contarán los términos para la interposición de recursos.”

Ahora, revisadas las pruebas allegadas al plenario encuentra el Despacho que la parte demandante elevó solicitud de conciliación prejudicial ante la [Procuraduría 108 Judicial I para Asuntos Administrativos](#) el día [20 de noviembre de 2013](#), pretendiendo el pago de la prima de servicio a la que nos contrae la presente demanda.

Por tanto entonces, atendiendo al contenido del artículo 72 de la Ley 1437 de 2011, que regula la notificación por conducta concluyente de los actos administrativos, es claro que para ese [20 de noviembre de 2013](#), que la parte actora radicó la solicitud de conciliación prejudicial ante la [Procuraduría 108 Judicial I para Asuntos Administrativos](#), conocía de la existencia del acto administrativo proferido por el [MUNICIPIO DE MEDELLIN](#) que le negó el reconocimiento y pago de dicha prima.

De modo que, será a partir del [20 de noviembre de 2013](#), que se efectuará el cómputo del término de caducidad, en los términos del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011.

Los cuatro (4) meses para presentar la demanda de conformidad con el artículo precitado comienzan a correr a partir del día siguiente de la notificación, en este caso por conducta concluyente del acto administrativo, es decir a partir del día [21 de noviembre de 2013](#) y hasta el día [21 de marzo de 2014](#).

La presentación de la solicitud de conciliación, de conformidad con lo señalado en el artículo 3 del Decreto 1716 de 2009, suspende el término de caducidad de la acción hasta que se expidan las constancias a que se refiere el artículo 2° de la Ley 640 de 2011 Literal b. En el presente caso la constancia de la Procuraduría fue expedida el día [30 de enero de 2014](#), es decir que, a partir del día siguiente, la demandante contaba con los cuatro meses para presentar la demanda, so pena de operar el fenómeno de la caducidad, que para el efecto vencían el día [30 de mayo de 2014, día hábil](#).

Toda vez que la demanda fue presentada en la oficina de apoyo judicial de los Juzgados Administrativos el día **17 de julio de 2014**, como se observa a folio 9 del expediente, es decir, superado el término de cuatro (4) meses que prescribe el literal d) numeral 2 del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011 para

el control judicial del acto administrativo objeto de la presente demanda, se entiende que la misma se encuentra caducada.

Como quedo dicho, la demandante podía presentar la demanda hasta el día **30 de mayo de 2014**, pero tan sólo vino a presentar la misma el día **17 de julio de 2014**,⁷ de lo que se desprende que la demanda fue presentada, cuando ya se había superado el término de caducidad establecido por ley y la jurisprudencia para este tipo de medio de control.

Así las cosas, se concluye que en el presente caso, operó el fenómeno jurídico de la caducidad para el ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento de derecho; en consecuencia se impone el rechazo de la demanda, de conformidad con lo dispuesto en el **artículo 169 numeral 1 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo**.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DE MEDELLIN**,

R E S U E L V E:

I.- **RECHAZAR DE PLANO** la demanda instaurada en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento de Derecho por la señora **JENY ESTELA QUINTERO JIMENEZ**, contra el **MUNICIPIO DE MEDELLIN** por caducidad de la acción, de acuerdo con lo expuesto en la parte considerativa de esta providencia.

II.- **DEVOLVER** los anexos, sin necesidad de desglose.

III. En firme esta providencia procédase al archivo del expediente.

IV.- Se **RECONOCE** personería a la abogada **JAZMIN YUBELY MOSQUERA RIVAS**, con tarjeta profesional número 159.623 expedida por el Consejo Superior de la Judicatura, para representar a la parte demandante.

NOTIFÍQUESE.-

La Juez,

LEIDY JOHANA ARANGO BOLÍVAR

CVG

NOTIFICACIÓN POR ESTADOS ELECTRÓNICOS

JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DE MEDELLIN

CERTIFICO: En la fecha se notificó por ESTADOS ELECTRÓNICOS el auto anterior en la siguiente dirección electrónica:

<http://www.ramajudicial.gov.co/web/juzgado-12-administrativo-de-medellin/estados-electronicos/2014>.

Medellín, **18 DE NOVIEMBRE DE 2014**. Fijado a las 8.00 a.m.

KENNY DÍAZ MONTOYA
Secretario