REPÚBLICA DE COLOMBIA

JUZGADO DIECISÉIS ADMINISTRATIVO ORAL DE MEDELLÍN

Catorce (14) de abril de dos mil quince (2015)

REFERENCIA:
EXPEDIENTE No. 05001-33-33-016-2014-01740 - 00
MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - LABORAL
DEMANDANTE: LUZ MARINA OSPINA VALLE
DEMANDADO: DEPARATMENTO DE ANTIOQUIA
AUTO INTERLOCUTORIO No. 145
ASUNTO: RECHAZA DEMANDA POR CADUCIDAD DEL MEDIO DE CONTROL
TEMA: PRIMA DE SERVICIOS CARÁCTER NO PERIODICO DE ESTA PRESTACIÓN. CADUCIDAD.

La señora **LUZ MARINA OSPINA VALLE**, por intermedio de apoderada judicial, en ejercicio del medio de control de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** 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 acto administrativo contenido en el oficio No **E201300092938 del 25 de julio de 2013** por medio del cual se niega el reconocimiento y pago de la **prima de servicios.**

Fundamenta sus pretensiones argumentado, que de conformidad con el artículo 15 parágrafo segundo de la Ley 91 de 1989, se le otorgó a la Nación la condición de entidad nominadora de los docentes nacionales y nacionalizados, a quienes debía reconocer y pagar la prima de servicios, lo cual nunca realizó durante el tiempo que fungió como tal, potestad que terminó con la expedición de las leyes 60 de 1993 y 115 de 1994, las que radicaron en los departamentos y municipios certificados, la potestad nominadora de estos docentes y por ende, les transfirió la obligación de pagar la prestación aludida, con cargo al Sistema General de Participaciones, obligación que también se ha incumplido por estos entes territoriales.

CONSIDERACIONES

1. La demanda fue presentada ante la Oficina de Apoyo Judicial de los Juzgados Administrativos del Circuito de Medellín, el pasado **04 de noviembre de 2014**, y a la misma se anexó constancia de agotamiento del requisito de procedibilidad referido a la Conciliación Prejudicial, expedida por la **Procuraduría 111 Judicial I Administrativa, fechada el 16 de mayo de 2014**.

Empero lo anterior, previo a dilucidar si la demanda presentada reúne los demás requisitos establecidos por el artículo 162 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – Ley 1437 de 2011 – se precisa establecer en un primer momento, si para cuando esta fue radicada ante la jurisdicción, ya había operado el fenómeno de la caducidad.

2. Sobre la caducidad del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, dispone el numeral 2º, literal d) del artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – Ley 1437 de 2011-:

> "*i) 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 siguientes al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo,*** *según el caso, salvo las excepciones establecidas en otras disposiciones legales."* (Subrayas y negrillas fuera de texto original)

Doctrina y jurisprudencia, ha definido la caducidad como una sanción por el no ejercicio oportuno del derecho de acción, de ahí, que en consideración a la naturaleza sustancial de éste, el fenómeno que limita el ejercicio del mismo, es decir la caducidad, por simple deducción lógica, también ostenta la misma naturaleza sustancial y no procesal, como algunos equivocadamente le han atribuido.

"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 al aparato jurisdiccional a efectos de que el respectivo litigio o controversia, sea resuelto de manera definitiva por un juez de la república con competencia para ello. Así las cosas, es la propia ley la que asigna una carga a los integrantes del conglomerado social para que, ante la materialización de un determinado hecho, actúen con diligencia en cuanto a la reclamación efectiva de los derechos reconocidos sustancialmente por las disposiciones jurídicas que de dichos supuestos fácticos se desprenden, sin que las partes puedan convenir en su desconocimiento, modificación o alteración. (…) debe entenderse la caducidad como un fenómeno jurídico en virtud del cual el administrado pierde la facultad de

accionar ante la jurisdicción, por no haber ejercido su derecho dentro del término que señala la ley. Ello ocurre cuando el plazo concedido por el legislador para formular una demanda vence sin que se haya hecho ejercicio del derecho de acción. Dicho lapso está edificado sobre la conveniencia de señalar un plazo objetivo, invariable, para que quien considere ser titular de un derecho opte por accionar o no."[1]

Respecto a los requisitos necesarios para que se configure la figura de la caducidad, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, afirmó:

> "*...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**.* "[2]. (Subrayas y negrillas fuera de texto original)

Sobre la etapa del proceso en la cual es viable declarar la estructuración u ocurrencia de la caducidad, la doctrina con fundamento en la jurisprudencia, enseña lo siguiente:

> "*Ha sostenido en forma reiterada el Consejo de Estado que la caducidad cuando aparezca clara, desde un principio deberá decretarse en el primer auto que se dicte dentro del proceso, por razones de economía procesal y de celeridad, ya que no tiene sentido que las partes se sometan a un debate costoso y de larga duración para terminar con una declaración de tal naturaleza... En cambio, cuando la caducidad no aparezca clara, bien porque se alegue falta de notificación o defectos en ésta o se discuta la fecha del acaecimiento de los hechos, u otra circunstancia similar, deberá tramitarse el proceso, para luego en la sentencia, mediante el análisis del acervo probatorio, definir en primer término si la acción fue ejercitada en tiempo o no. El fenómeno de la caducidad, que constituye así una excepción de fondo, podrá ser motivo de alegación de parte o de declaratoria oficiosa*"[3].

Esta percepción o interpretación frente al momento procesal en el cual se debe declarar estructurada o configurada la caducidad, se antoja perfectamente armónica y coherente con su condición de instituto jurídico, que en cierta forma se erige en una limitación – si bien válida – para el derecho de acceso a la jurisdicción, por tanto, su declaratoria exige el mayor de los celos por parte de la judicatura, pues de no procederse con extremo tacto, puede incurrirse en una restricción o injerencia arbitraria, en el ejercicio de un derecho de raigambre fundamental.

Ahora en términos normativos, el actual Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, erige la caducidad, obviamente cuando esta se

---

[1] Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección "C". Rad. 1996 – 02181 – 01 (20836). Sent. Del 24 de marzo de 2011. C. P. Dr. Enrique Gil Botero.
[2] Sentencia del 21 de noviembre de 1991. Consejera Ponente: Dra. Dolly Pedraza de Arenas.
[3] Carlos Betancur Jaramillo, Derecho Procesal Administrativo, Cuarta edición, Pág. 156.

encuentra plenamente probada, en causal de rechazo de la demanda, conforme lo instituye el numeral 1) del artículo 169 del CPACA.

Empero lo anterior, también debe tenerse en cuenta por el operador judicial, que el término de caducidad varía de un medio de control a otro e incluso, en un mismo medio de control se pueden presentar ciertos matices que tornan en arduo, el proceso de cómputo y determinación de este fenómeno, pues en ciertos eventos la caducidad ostenta particularísimas características, en lo que respecta al momento determinante para el inicio del conteo, sin dejar de lado que en algunos casos, ni siquiera tiene aplicación, tal y como ocurre en materia de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral, cuando se acusan actos que reconocen o niegan prestaciones periódicas o cuando se demanda la nulidad de actos fictos o presuntos.

En concreto, no ofrece relevancia alguna el instituto de la caducidad, como límite para el ejercicio del derecho de acción, conforme el numeral 1º del artículo 164 del CPACA, en los siguientes eventos:

> *"Artículo 164. La demanda deberá ser presentada:*
>
> *1. En cualquier tiempo, cuando:*
> *a) Se pretenda la nulidad en los términos del artículo 137 de este Código.*
> *b) El objeto del litigio lo constituyan bienes estatales imprescriptibles e inajenables.*
> *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.*
> *d) Se dirija contra actos producto del silencio administrativo.*
> *e) Se solicite el cumplimiento de una norma con fuerza material de ley o de un acto administrativo, siempre que este último no haya perdido fuerza ejecutoria*
> f) *En los demás casos expresamente establecidos en la ley."* (Negrillas y subrayas fuera del texto original)

3. Conforme lo anterior, se impone definir por parte del Despacho en un primer momento, si la prima de servicios cuyo reconocimiento y pago constituye el objeto principal de este medio de control, es una prestación de naturaleza periódica. Sobre este punto, el H. Consejo de Estado, refirió:

> *"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 Corporación 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.[4]"

Conforme lo anterior, queda en claro que **no todo derecho laboral ostenta la connotación de periódica**, además, que para encuadrar un derecho o prestación en esa clasificación, no basta que simplemente el mismo se cause y pague cada determinado período, pues ello equivaldría a la imposibilidad absoluta, de aplicar caducidad a la reclamación judicial de todos los derechos de orden laboral.

En alusión a si la prima de servicios ostenta carácter periódico, el Tribunal Administrativo de Antioquia, en auto del pasado 19 de junio de 2014, precisó:

"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

---

[4] Consejo de Estado. Sección Segunda. Rad. 2011 – 00026-01 (1041 – 2011). Auto del 15 de septiembre de 2011. C. P. Dr. Alfonso Vargas Rincón.

del día siguiente a la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo, según el caso."[5]

No queda la menor hesitación, que la jurisprudencia imperante en la materia, niega a la prima de servicios el carácter periódico, sobre la base de que dicho atributo sólo resulta predicable de aquellos derechos y prestaciones con vocación vitalicia, condición que indudablemente no concurre en la prima de servicios, la cual, si bien se causa cada determinado período, no tiene la característica de perdurabilidad en el tiempo, pues sabemos, que sólo se tiene derecho a ella, mientras subsista la relación laboral, e incluso, se puede dar que persistiendo el vínculo laboral o legal o reglamentario, no se cause dicho derecho o se cause solo parcialmente, como ocurre por ejemplo, cuando se presentan interrupciones en la prestación del servicio.

Con base en lo anterior, es claro para el Despacho que al asunto aquí debatido –**RECONOCIMIENTO DE LA PRIMA DE SERVICIOS**- debe dársele aplicación al término de caducidad de cuatro (4) meses contemplado en el numeral 2º, literal d) del artículo 164 del CPACA, pues bajo la jurisprudencia expuesta, tal emolumento **NO ES UNA PRESTACIÓN PERIÓDICA**, pues no ostenta la connotación de vitalicia pues su causación es limitada en el tiempo.

Ahora bien, de los anexos de la demanda no es posible para el Despacho determinar de manera certera, la fecha en la cual le fue notificada a la parte actora el acto administrativo acusado, no obstante, puede esta Agencia Judicial colegir que para la fecha de presentación de la solicitud de conciliación prejudicial la señora **LUZ MARINA OSPINA VALLE,** conocía de la existencia de tal acto administrativo, pues en la diligencia prejudicial solicitó la anulación del mismo.

En este orden de ideas, se tiene que el **03 de marzo de 2014**, la parte actora presentó solicitud de conciliación prejudicial, por lo que debe entenderse que en esa fecha se configuró la notificación por conducta concluyente, por lo que es a partir de ese día que se debe computar el plazo de cuatro (4) meses para impetrar el respectivo medio de control, anotando, que si bien este Juzgador es del criterio que en eventos como el que concita nuestro interés, no es exigible el agotamiento del requisito de procedibilidad de la conciliación prejudicial, no obstante, como quiera que el actor recurrió a ella y la misma no le fue rechazada por la Procuraduría, debe tenerse en cuenta la suspensión que para el término de caducidad representa dicho trámite, en las voces del Decreto 1716 de 2009.

---

[5] Tribunal Administrativo de Antioquia. Sala Segunda de Oralidad. Auto del 19 de junio de 2014. M. P. Dr. Jorge Iván Duque Gutiérrez. Rad. 2013 – 00937 – 01.

Así las cosas, para el caso concreto, mientras el asunto estuvo pendiente de finiquitar la conciliación, en sede de la **Procuraduría 111 Judicial I Administrativa**, se suspendió el término de la caducidad, la cual empezó a correr al día hábil siguiente de la expedición de la constancia por esa Procuraduría, esto es, el **19 de mayo de 2014**, y desde esa fecha se computarán los cuatro (4) meses, con que contaba la demandante para impetrar el respectivo medio de control, es decir, contaba hasta el **21 de septiembre de 2014**, para radicar la demanda, teniendo en cuenta que el 19 de septiembre del mismo año corresponde a un sábado, día no hábil.

A folio 16 del expediente, se observa que la demanda se radicó en la Oficina de Apoyo Judicial de los Juzgados Administrativos, el día **04 de noviembre de 2014**, esto es, cuando ya había operado la caducidad del medio de control, sin que se estime necesario para arribar a dicha conclusión, el oficiar al **DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA**, con el fin de que certifique la fecha de notificación, comunicación o ejecución del acto administrativo, conforme lo solicita la demandante, pues resulta imposible que se haya notificado el acto administrativo, con posterioridad a la fecha de expedición de la constancia de agotamiento de la conciliación prejudicial, que es a partir de cuando se empezó a computar la caducidad, la cual, en criterio de este fallador, es más benévola o favorable para la parte actora.

Conforme con lo antes expuesto, se impone dar aplicación al contenido del numeral 1° del artículo 169 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en el cual se advierte:

> *"Artículo 169. Rechazo de la demanda. Se rechazara la demanda y se ordenará la devolución de los anexos en los siguientes casos:*
> *1. Cuando hubiere operado la caducidad.*
> *(…)"*

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

RESUELVE

PRIMERO. RECHAZAR DE PLANO la demanda que en ejercicio del medio de control de NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO instauró la señora **LUZ MARINA OSPINA VALLE,** contra el **DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA** por las razones expuestas en la parte motiva.

SEGUNDO. Se ordena la devolución de los anexos, sin necesidad de desglose y el archivo de la actuación.

TERCERO. Una vez en firme esta providencia de ordena el archivo del expediente.

NOTIFÍQUESE

RODRIGO VERGARA CORTÉS
Juez

JUZGADO DIECISÉIS ADMINISTRATIVO ORAL DE MEDELLÍN

En la fecha se notificó por ESTADO el auto anterior.

Medellín, _____fijado a las 8 a.m.

_____
Secretaria