

JUZGADO VEINTE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO

Medellín, seis (06) de mayo de dos mil quince (2015)

RADICADO:	05001 33 33 020 2015 -00271 00
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	AMPARO TOLEDO BARRIENTOS
DEMANDADO:	MUNICIPIO DE MEDELLÍN
ASUNTO:	RECHAZA POR CADUCIDAD
Auto Interlocutorio	

La señora **AMPARO TOLEDO BARRIENTOS** 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 **MUNICIPIO DE MEDELLÍN**, con el fin de que se declare la nulidad del **Oficio No. R 201300303664 del 16 de Mayo de 2014**, mediante el cual se le 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.

CONSIDERACIONES

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 de la acción, 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 demanda¹, 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:

¹ 04 de noviembre de 2014 (folio 16).

“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...”

En relación con la caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, la Honorable Corte Constitucional, en sentencia del 1° de octubre de 1992, M.P. José Gregorio Hernández, precisó:

“... Si la caducidad -según definición de los expertos- es la extinción del derecho o la acción por cualquier causa -con el transcurso del tiempo- muy clara resulta la diferencia substancial con la prescripción extintiva o liberatoria... La caducidad es toda extinción; en tanto que la prescripción liberatoria únicamente puede sobrevenir por el transcurso del tiempo...”.

(...)

Por su parte, esta Corporación ya ha tenido oportunidad de referirse al tema y lo ha hecho dejando en claro los siguientes criterios:

“Consiste la caducidad en el fenómeno procesal de declarar extinguida la acción por no incoarse ante la jurisdicción competente dentro del término perentorio establecido por el ordenamiento jurídico para ello. Opera la caducidad ipso jure, vale decir que el juez puede y debe declararla oficiosamente cuando verifique el hecho objetivo de la inactividad del actor en el lapso consagrado en la ley para iniciar la acción. Este plazo no se suspende ni interrumpe, ya que se inspira en razones de orden público, lo cual sí ocurre en tratándose de la prescripción civil, medio éste de extinguir las acciones de esta clase”. En este orden de ideas, la caducidad corresponde a un término que se otorga para realizar un acto o para hacer uso de un derecho, generalmente por razones de orden público, con miras a no dejar en suspenso por mucho tiempo el ejercicio del derecho o la ejecución del acto de que se trata...”. (Negrillas fuera de texto).

También, el Consejo de Estado en proveído del 3 de marzo de 2010, radicación número: 13001-23-31-000-2008-00568-01(37268), refirió:

“1. -El fenómeno de la caducidad en la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

La caducidad es el plazo señalado por la ley para el ejercicio de determinada acción procesal; se entiende ocurrida cuando dicho lapso preestablecido ha vencido. Este fenómeno procesal tiene por objeto garantizar la seguridad jurídica de los sujetos procesales y consolidar las situaciones jurídicas que, de lo contrario, permanecerían indeterminadas en el tiempo.

El plazo para que opere la caducidad no es susceptible de interrupción ni de renuncia e inicia aún contra la voluntad del titular de la acción (siempre que se

presenten las circunstancias señaladas por la ley), por consiguiente, el ejercicio del derecho de acción está supeditado a que no haya ocurrido este fenómeno procesal.

Se debe precisar también que el término de caducidad fijado por la ley no hace consideración alguna acerca de situaciones personales y es totalmente invariable e improrrogable, por tanto, una demanda sólo puede ser interpuesta dentro del término previsto para la acción respectiva.

Descendiendo al caso concreto, observa el Juzgado, que se pretende la nulidad del **Oficio No. R201300303664 del 16 de Mayo de 2014**, mediante el cual se le niega el reconocimiento y pago de la prima de servicios.

Con base en el mismo, esta Agencia Judicial concluye que, para la fecha de presentación de la demanda, esto es, **20 de enero de 2015**, 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 14 de marzo de 2014, M.P. Gonzalo Zambrano Velandia, expediente 05001333302020130071401. Al respecto señaló:

“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 Máximo Tribunal Contencioso en sentencia del quince (15) de septiembre de dos mil once (2011) hizo claridad, respecto de la interpretación que debe darse a la luz de la norma al concepto de prestación periódica, providencia en la que preceptuó:

“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.”

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; sí mismo, debe tomarse 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 junio de dos mil trece (2013) obrante a folios 23, 24 y 25, 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 del despacho)

El despacho acoge íntegramente las anteriores consideraciones, recordando que la caducidad es la sanción por la inactividad del administrado para ejercer en término la correspondiente demanda, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 164 de la Ley 1437 el accionante dispone 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.

En el presente asunto, la nulidad del **Oficio No. R201300303664 del 16 de Mayo de 2014**, mediante el cual se le niega el reconocimiento y pago de la prima de servicios notificado el día **23 de mayo de 2014**².

Dentro del plenario obra constancia de audiencia de conciliación extrajudicial expedida por la Procuraduría³, en el cual se observa que la apoderada de la parte actora presentó la solicitud el **17 de julio de 2014**, interrumpiendo la caducidad hasta el día que se celebró la misma el **25 de agosto de 2014** fecha en la cual se expidió la respectiva constancia y la demanda fue presentada el **20 de enero de 2015**, operando la caducidad en este caso, el **1 de noviembre de 2014**, pero al ser esta fecha un día feriado (sábado) se corre hasta el siguiente día hábil, lunes 4 de noviembre de 2014.

Además, es pertinente señalar que en el presente asunto se observa que la constancia de conciliación prejudicial ante la Procuraduría fue expedida el 25 de agosto de 2014 y si se cuenta la caducidad a partir de esta fecha, se entiende que la misma operó el 25 de Diciembre de 2015 que debido a la vacancia judicial este plazo se corre hasta el 13 de enero de 2015, la demanda se presentó el 20 de enero de 2015, cuando el termino de caducidad ya había vencido, esto es, ya había transcurrido el término de los cuatro meses que dispone el numeral d) del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011.

² Fl. 27

³ Ley 640 de 2001 **ARTICULO 21. SUSPENSIÓN DE LA PRESCRIPCIÓN O DE LA CADUCIDAD. La presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial en derecho ante el conciliador suspende el término de prescripción o de caducidad, según el caso, hasta que se logre el acuerdo conciliatorio o hasta que el acta de conciliación se haya registrado en los casos en que este trámite sea exigido por la ley o hasta que se expidan las constancias a que se refiere el artículo 20. de la presente ley o hasta que se venza el término de tres (3) meses a que se refiere el artículo anterior, lo que ocurra primero.** Esta suspensión operará por una sola vez y será improrrogable.

Recuérdese, que cuando la caducidad aparece evidente debe rechazarse de plano la demanda, de conformidad con lo previsto en el artículo 169 de la Ley 1437 de 2011, por razones de economía procesal y para no crearle al demandante falsas expectativas sobre unas pretensiones que no pueden ser estudiadas de fondo, porque no fueron ventiladas ante la jurisdicción en la oportunidad preclusiva que se estableció para el efecto. Sobre el particular enseña la doctrina:

"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 seriedad, 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."(Carlos Betancur Jaramillo, Derecho Procesal Administrativo, cuarta edición, Pág. 156).

Así las cosas, habiendo operado el fenómeno de la caducidad, la demanda no puede admitirse, se impone, en consecuencia, dar aplicación al canon del 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 VEINTE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN,**

RESUELVE

PRIMERO: Rechazar la presente demanda promovida por la señora **AMPARO TOLEDO BARRIENTOS** 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 **MUNICIPIO DE MEDELLÍN**, por las razones indicadas en la parte motiva.

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

TERCERO: A la ejecutoria de la presente decisión se ordena el archivo de las diligencias, previa desanotación de su registro.

NOTIFÍQUESE

JORGE HUMBERTO CALLE LÓPEZ
JUEZ

MCPA

**NOTIFICACIÓN POR ESTADO
JUZGADO VEINTE (20°) ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO**

En la fecha se notificó por **ESTADO** el auto anterior.

Medellín, 7
de mayo de 2015 fijado a las 8 a.m.

MIRYAN DUQUE BURITICÁ
SECRETARIA