



172

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER
Magistrado ponente **CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ**
San José de Cúcuta, trece (13) de agosto de dos mil quince (2015)

Ref. : Radicado : N° 54-001-33-33-006-2014-00588-01
Acción : Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Demandante : Francisca María Villamizar Espinel
Demandado : Departamento Norte de Santander

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante en contra del auto proferido por el Juzgado Primero Administrativo Oral de Descongestión del Circuito de Cúcuta, en audiencia inicial celebrada el día 24 de julio de 2015, a través del cual declaró, de oficio, la **caducidad de la demanda**.

1. ANTECEDENTES

La señora Francisca María Villamizar Espinel, a través de apoderada judicial, presenta demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, con el objeto que se declare la nulidad del oficio del 10 de julio de 2013, mediante el cual la Secretaría de Educación Departamental de Norte de Santander niega el reconocimiento y pago de la prima de servicios, de la bonificación por servicios prestados, del incremento por antigüedad y de la bonificación por recreación a la demandante, en su condición de docente del departamento Norte de Santander.

de la Judicatura

2. EL AUTO APELADO

Se trata del auto proferido por el Juzgado Primero Administrativo Oral de Descongestión del Circuito de Cúcuta, en audiencia inicial celebrada el día 24 de julio de 2015 (fls. 157 a 160), por medio del cual declaró, de oficio, la caducidad de la demanda.

Explica la Jueza de conocimiento que al momento de realizarse el estudio de admisión de la demanda, consideró, que para los asuntos en los cuales se pretende el reconocimiento de la prima de servicios y demás prestaciones solicitadas, no había lugar a la verificación del término de caducidad de 4 meses, contemplado en el literal c) del numeral 2° del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, por cuanto correspondían a prestaciones periódicas y por consiguiente, el medio de control podría presentarse en cualquier tiempo, de conformidad con el literal c) del numeral 1° ibídem; no obstante, se aparta de tal posición, y acoge el pronunciamiento que hizo este Tribunal, en providencia del

18 de junio de 2015¹, en el que se concluyó, que la prima de servicios docente se instituye como un factor salarial y no como una prestación periódica, motivo por el cual corresponde verificar el término con que contaban los accionantes para instaurar la demanda.

De otra parte señala que no pasa por alto que en el caso objeto de estudio se pretende, además del reconocimiento de la prima de servicios, la bonificación de servicios prestados, el incremento por antigüedad y la bonificación por recreación; y que en relación los dos primeros, el Decreto 1042 de 1978 establece estos emolumentos como factor salarial, lo que por analogía, debe dársele el mismo tratamiento de la prima de servicios.

En lo que respecta a la bonificación por recreación añade que esta se encuentra prevista en el Decreto 25 de 1995, y de la lectura de la norma puede colegir que éste emolumento se instituye como un auxilio adicional para las vacaciones, por lo que no corresponde propiamente a una prestación social, ni remunera directamente la prestación del servicio, circunstancia que le permite concluir que no se constituye como una prestación periódica, y por tal motivo, no resulta posible interponer la demanda en cualquier momento frente a estas prestaciones.

Finalmente indica, que teniendo en cuenta que el oficio demandado fue notificado el día 17 de julio de 2013, y la conciliación extrajudicial se radicó el día 01 de agosto de 2013, la cual fue declarada fallida el 27 de septiembre de 2013; al haberse presentado la demanda el día 27 de marzo de 2014, ha operado la caducidad, puesto que habían transcurrido un total de 6 meses después de haberse declarado fallida la audiencia de conciliación, lo que le impone declarar de oficio, tal fenómeno jurídico, y en consecuencia, dar por terminado el presente proceso.

3. EL RECURSO DE APELACIÓN

La apoderada de la señora demandante presenta recurso de apelación en contra de la decisión anterior, el cual sustenta así:

Aduce que las pretensiones de la demanda están relacionadas con prestaciones periódicas que requieren un tratamiento excepcional, tal como lo ha señalado el Consejo de Estado en múltiples pronunciamientos. Al respecto trae a colación la providencia proferida el 10 de noviembre de 2010, por la Sección Segunda – Subsección “A” del Consejo de Estado, con ponencia del Consejero Gustavo Eduardo Gómez Aranguren², en la que respecto de la prima técnica por evaluación de desempeño, expresó que la nulidad tanto de los actos que la reconocen como de los que niegan tal derecho puede ser demandada en cualquier tiempo, sin perjuicio de que en cada caso, de la prescripción de los pagos causados y no reclamados oportunamente; y que tal razonamiento obedece a la interpretación que se hizo en la sentencia del 2 de octubre de 2008, en donde se concluyó que la excepción a la regla de caducidad que

¹ Auto proferido con ponencia de la Magistrada Maribel Mendoza Jiménez, por el cual se confirmó el auto fechado 25 de marzo de 2015, proferido por el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Cúcuta, que rechazó la demanda en un asunto homólogo al presente

² Radicado No. 25000232500020060282601 (2273-07)

durante años se aplicaba únicamente a aquellos actos que reconocían en sentido estricto una prestación periódica, debía aplicarse indiscutiblemente también a los actos que la negaban, desplazando la interpretación literal que hasta ahora se había impreso a dicha regla procedimental y reemplazándola por una más razonable y armónica en función de la materialización del derecho sustancial y en armonía con las normas constitucionales que amparan los derechos laborales.

De otra parte cita la sentencia proferida el 14 de diciembre de 2011 por el Tribunal Administrativo de Quindío, dentro del proceso radicado 2011-00388, en la que se concluyó que el reclamo de las acreencias laborales reclamadas por la demandante pueden ampararse en la excepción al término de caducidad de 4 meses, habida cuenta que la bonificación por servicios prestados, prima de servicios, reajuste de vacaciones, reajuste de prima de vacaciones y reajuste de prima de navidad, son prestaciones laborales a favor del convocante y éstas tienen el carácter de prestaciones periódicas, es decir, se trata de emolumentos que habitualmente percibe el beneficiario o que las recibe con carácter periódico y por tanto, no se pueden someter al término señalado en la ley para acudir a la vía jurisdiccional para su reclamo.

De igual manera refiere la sentencia proferida el día 27 de noviembre de 2003 por la Sección Segunda del Consejo de Estado, con ponencia del doctor Alberto Arango Mantilla, radicado con el número 4100123310002002-01356-01, radicado interno No. 2186-03.

4. CONSIDERACIONES

4.1. Asunto a resolver

Debe la Sala determinar si el auto proferido en audiencia inicial celebrada el día 24 de julio de 2015, por medio del cual el Juzgado Primero Administrativo Oral de Descongestión del Circuito de Cúcuta declaró de oficio la caducidad de la demanda, se encuentra ajustado al ordenamiento legal y en tanto debe ser confirmado, o por el contrario debe ser revocado.

4.2. Términos para demandar en el ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho

Sobre el término de caducidad para el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, el artículo 164 del C.P.A.C.A., señala:

“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."

De la norma citada se advierte que la ley determina un término dentro del cual debe ejercerse el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, de manera que al no presentarse la demanda dentro del mismo, opera la caducidad.

La caducidad es una figura propia del derecho procesal, cuyo objeto es sancionar la pasividad de los asociados que creyendo haber sido vulnerados en sus bienes y derechos, no acuden a los estrados judiciales para su protección y defensa; y es por ello que el legislador estableció para cada medio de control un término de vigencia.

Entonces resulta acertado indicar que la caducidad representa el límite dentro del cual, el ciudadano debe reclamar ante los estrados judiciales el amparo de los derechos que considera conculcados, por ende, la actitud negligente de quien estuvo legitimado en la causa no puede ser objeto de protección, y en caso contrario, quien dentro de las oportunidades otorgadas ejerce sus derechos, no se verá expuesto a perderlos por el fenómeno de la caducidad.

4.3. Sobre las prestaciones solicitadas por la parte demandante

El Decreto 1042 de 1978 consagró en su artículo 42, como factores salariales para efectos de análisis del caso *sub examine*, la prima de servicios, la bonificación por servicios prestados y el incremento por antigüedad. Lo anterior, bajo los siguientes términos:

"Artículo 42º.- De otros factores de salario. (...)

(...) Son factores de salario:

a) Los incrementos por antigüedad a que se refieren los artículos 49 y 97 de este Decreto.

b) Los gastos de representación.

c) La prima técnica. Ver Oficio No. 2-9465/29.04.98. Unidad de Estudios y Conceptos. Prima Técnica. CJA18901998

d) El auxilio de transporte.

e) El auxilio de alimentación.

f) La prima de servicio.

g) La bonificación por servicios prestados.

174

h) Los viáticos percibidos por los funcionarios en comisión.”

Así mismo, en los artículos 45, 49 y 58 del Decreto *ibídem*, se regulan la bonificación por servicios prestados, el incremento por antigüedad y la prima de servicios, así:

Bonificación por servicios prestados

“Artículo 45°.- De la bonificación por servicios prestados. (...)

Esta bonificación se reconocerá y pagará al empleado cada vez que cumpla un año continuo de labor en una misma entidad oficial.

Sin embargo, cuando un funcionario pase de un organismo a otro de los enumerados en el artículo 1 de este decreto, el tiempo laborado en el primero se tendrá en cuenta para efectos del reconocimiento y pago de la bonificación, siempre que no haya solución de continuidad en el servicio.

Se entenderá que no hay solución de continuidad si entre el retiro y la fecha de la nueva posesión no transcurrieren más de quince días hábiles.”

Incremento por antigüedad

Artículo 49°.- De los incrementos de salario por antigüedad. Las personas que a la fecha de expedición de este decreto estén recibiendo asignaciones correspondientes a la 3a. o 4a. columna salarial del Decreto 540 de 1977, por razón de los incrementos de antigüedad establecidos en disposiciones legales anteriores, continuarán recibiendo, hasta la fecha en la cual se produzca su retiro del respectivo organismo, la diferencia entre sueldo básico fijado para su empleo en la segunda columna de dicho decreto y el de la tercera o cuarta columna, según el caso.

Los incrementos salariales de que trata este artículo no se perderán cuando los funcionarios cambien de empleo dentro del mismo organismo, tratase de nuevo nombramiento, ascenso, traslado o encargo. (...)

(...) Los funcionarios que perciban incrementos de remuneración por concepto de antigüedad deberán manifestar esta circunstancia al hacer su solicitud de empleo en otra entidad oficial”

Prima de servicios

“Artículo 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.”

En relación con la bonificación por recreación, se tiene que el Decreto 2710 del 2001, lo reguló en el artículo 15, bajo las siguientes consideraciones:

“ARTÍCULO 15. BONIFICACIÓN ESPECIAL DE RECREACIÓN. Los empleados públicos a que se refiere el presente decreto tendrán derecho a una bonificación especial de recreación, en cuantía equivalente a dos (2) días

de la asignación básica mensual que les corresponda en el momento de iniciar el disfrute del respectivo período vacacional. Igualmente, habrá lugar a esta bonificación cuando las vacaciones se compensen en dinero.

Esta bonificación no constituirá factor de salario para ningún efecto legal y se pagará por lo menos con cinco (5) días hábiles de antelación a la fecha de inicio en el evento que se disfrute del descanso remunerado." (Subrayado por la Sala).

La mencionada bonificación por recreación, además de aplicarse a los empleados públicos señalados en el Decreto citado, no se constituye en un factor salarial para efectos prestacionales, por lo que no puede decirse que tenga incidencia en material pensional, ni tampoco que se trata de una prestación periódica.

Respecto de la interpretación que debe darse a la luz del artículo 136 del CCA – caducidad de las acciones, al concepto de prestación periódica, en auto del 15 de septiembre de 2011³, el Consejo de Estado preceptuó:

"El problema jurídico se circunscribe a establecer si la acción de nulidad y restablecimiento del derecho interpuesta mediante apoderado por Ada Astrid Álvarez Acosta está caducada.

Sobre el término de caducidad de este tipo acciones, el artículo 136 del C.C.A., señala:

"Artículo 136. Caducidad de las acciones:

(...)

2. La de restablecimiento del derecho caducará al cabo de cuatro (4) meses, contados a partir del día siguiente al de la publicación, notificación, comunicación o ejecución del acto, según el caso. Sin embargo, los actos que reconocen prestaciones periódicas podrán demandarse en cualquier tiempo por la administración o por los interesados, pero no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas de buena fe."(Subraya el despacho)

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 Corporación⁴ 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

³ Auto del 15 de septiembre de 2011 proferida dentro del expediente radicado No. 23001233100020110002601, Consejero Ponente Alfonso Vargas Rincón

⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda - Subsección "A", sentencia de 5 de septiembre de 2002, No. Interno: 5018-2001

175

invalidez como prestaciones periódicas, referencia que debe observarse para los efectos del inciso 3° 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.”

Asimismo, el Consejo de Estado⁵ ha realizado ciertas apreciaciones 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 convertirse, 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 citada se infiere que no todo derecho laboral constituye una prestación periódica, en tanto, muchos de ellos se generan por tiempo determinado, por lo que debe considerarse la diferencia que existe entre las prestaciones periódicas y aquellas que se causan por tiempo determinado.

Al respecto considera esta Sala de Decisión que la prima de servicios, la bonificación por servicios prestados, el incremento por antigüedad y la bonificación especial por recreación no se constituyen en una prestación periódica, puesto que a diferencia de la pensión, se producen por lapsos

⁵ Sentencia del 27 de marzo de 2008, radicado No. 15001-23-31-000-1999-00914-01 (05026-05), Consejero Ponente Bertha Lucía Ramírez de Páez

determinados, por lo que respecto de ese reconocimiento no puede hablarse de habitualidad y por ello no puede asignárseles el carácter de periódica.

En este orden de ideas huelga traer a colación la sentencia del 24 de mayo de 2007, en la que el Consejo de Estado anotó que el mero hecho de la prestación sea periódica, no implica que 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 al 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.”⁶

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.”⁷

De conformidad con lo anterior, se tiene que para demandar en cualquier tiempo inclusive una prestación periódica se requiere que la habitualidad de la misma se encuentre vigente, ahora bien, en el caso de la accionante, se evidencia que además de que las prestaciones solicitadas no son periódicas, ella nunca ha recibido pago alguno por los conceptos reclamados en la demanda, por lo que, no cuenta con los elementos requeridos para que la bonificación por servicios prestados, el incremento de antigüedad, la bonificación especial por recreación y la prima de servicios, sean catalogados como prestaciones periódicas.

Entonces, teniendo en cuenta que las prestaciones reclamadas no son prestaciones periódicas, para que se entienda presentada en tiempo la demanda instaurada por la señora Francisca María Villamizar Espinel, debió ser

⁶ Consejo de Estado, sentencia del veinticuatro (24) de mayo de dos mil siete (2007), Consejero ponente: Alejandro Ordóñez Maldonado. Radicación número: 25000-23-25-000-1999-05916-01(4926-05).

⁷ Consejo de Estado, sentencia del ocho (8) de mayo de dos mil ocho (2008). Consejero ponente: Gustavo Eduardo Gomez Aranguren. Radicación número: 08001-23-31-000-2005-02003-01(0932-07)

9 174

instaurada dentro de los cuatro meses consagrados en el literal d del numeral 2° del artículo 164 del CPACA.

4.3. Del caso concreto

Revisado el expediente se encuentra, que el acto administrativo demandado, contenido en el oficio del 10 de julio de 2013, fue notificado al apoderado de la demandante el día 17 de julio de 2013, tal como se advierte en el sello impuesto en la parte superior de dicho oficio, obrante a folios 34 y 35 del expediente. Por lo tanto el término concedido para presentar la demanda -4 meses- comienzan a contarse a partir del día 18 siguiente.

Sin embargo, se tiene que el término de caducidad se interrumpió con la solicitud de conciliación prejudicial, como requisito de procedibilidad, a partir del día 01 de agosto de 2013 – fecha en la cual fue radicada-, hasta el día 27 de septiembre de 2013, fecha en que fue declarada fallida la audiencia ante la falta de ánimo conciliatorio.

En razón de lo anterior, y retomando el conteo de términos a partir del día 30 de septiembre de 2013 (primer día hábil), la parte demandante tenía hasta el día 17 de enero de 2014 para presentar la demanda, luego al haberse presentado el día 27 de marzo de 2014, tal como se puede apreciar en el sello de presentación personal en la Oficina Judicial de Cúcuta, obrante a folio 26, es evidente que operó el fenómeno de la caducidad, tal como lo advirtió la Juez de conocimiento.

Por tal motivo, la decisión de esta Sala de decisión no puede ser otra, que la de confirmar el auto apelado, proferido en audiencia inicial celebrada el día 24 de julio de 2015 por el Juzgado Primero Administrativo Oral de Descongestión del Circuito de Cúcuta, por el cual declaró de oficio la caducidad de la demanda.

En mérito de lo anteriormente expuesto, la Sala de Decisión Oral No. 003 del Tribunal Administrativo de Norte de Santander,

RESUELVE

PRIMERO: Confírmese el auto proferido el día veinticuatro (24) de julio de dos mil quince (2015), en la audiencia inicial celebrada dentro del proceso de la referencia por el Juzgado Primero Administrativo Oral de Descongestión del Circuito de Cúcuta, por medio del cual declaró de oficio la caducidad de la demanda instaurada por la señora Francisca María Villamizar Espinel, a través de apoderada judicial, en contra del Departamento Norte de Santander, por las razones expuestas en la parte motiva.

Rad. : N° 54-001-33-33-006-2014-00588-01
Accionante: Francisca María Villamizar Espinel
Auto resuelve recurso de apelación

SEGUNDO: En firme esta providencia, **devuélvase** el expediente al Juzgado de origen, previa las anotaciones secretariales de rigor.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

(Discutido y aprobado en Sala de Decisión Oral N° 3 del 13 de agosto de 2015)


CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ
Magistrado


EDGAR ENRIQUE BERNAL JÁUREGUI
Magistrado

MARIBEL MENDOZA JIMÉNEZ
Magistrada
Ausente con Permiso


TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER
CONSTANCIA SECRETARIAL
Por anotación en ESTADO, notifico a las partes la providencia anterior, a las 8:00 a.m hoy **19 AGO 2015**

Secretario General