



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER**  
**Magistrada Ponente: DRA. MARIBEL MENDOZA JIMÉNEZ**  
**San José de Cúcuta, treinta (30) de junio del dos mil dieciséis (2016)**

**Radicado No.** 54-001-23-31-000-2003-01007-01  
**Actor:** Pedro Pablo Rubio  
**Demandado:** E.I.S. Cúcuta ESP – Municipio de Cúcuta  
**Acción:** Incidente de Desacato Popular

En atención al escrito presentado por el señor Pedro Pablo Rubio, en el que informa que no se ha dado cumplimiento a la providencia de fecha veintiocho (28) de octubre de 2004<sup>1</sup>, proferida por esta Corporación y confirmada por el Honorable Consejo de Estado mediante providencia de fecha dos (02) de abril de 2009<sup>2</sup>, donde se dispuso:

**"SEGUNDO: AMPÁRENSE** los derechos colectivos al goce de un ambiente sano y a la realización de construcciones y desarrollos urbanos dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de/os habitantes.

**TERCERO: ORDÉNASE** al señor Alcalde Municipal de San José de Cúcuta para que dentro de los dos meses siguientes a la ejecutoria del presente fallo, contrate un estudio que determine la viabilidad de la canalización o construcción del canal de aguas lluvias, estabilización de taludes y obras complementarias al mismo.

**CUARTO: ORDÉNASE** al señor Alcalde Municipal de San José de Cúcuta, que una vez obtenido el estudio técnico ordenado en el numeral anterior, incluya dentro del próximo presupuesto del Municipio, los recursos indispensables para la ejecución de las obras que en el mismo se determinen, o en su defecto se proceda a la reubicación de los habitantes del sector de la motobomba — Barrio Pueblo Nuevo de esta ciudad, así como la estabilización de los taludes y obras complementarias, que se requieran para garantizar la estabilidad de la obra.

**CUARTO: ORDÉNASE** al Agente Especial de la E.I.S Cúcuta E.S.P, que de acuerdo a los resultados que arroje el estudio técnico que contrate el Municipio de San José de Cúcuta, y en el evento que se efectuó la canalización o construcción del canal de aguas lluvias por parte del Municipio de San José de Cúcuta, en forma alterna, teniendo en cuenta la viabilidad técnica para tal efecto, reponga el ramal de alcantarillado en el sector de la motobomba — Barrio Pueblo Nuevo de esta ciudad.

**QUINTO: ORDÉNASE** al señor alcalde Municipal de San José de Cúcuta y al Agente Especial de la E.I.S Cúcuta E.S.P para que en forma individual otorguen una garantía bancaria o póliza de seguros, por el lapso de dos (2) años contados a partir de la ejecutoria de este fallo, renovable si es el caso, por la suma de VEINTICINCO MILLONES DE PESOS (\$25'000.000) cada uno, la que se hará efectiva en caso de incumplimiento a lo dispuesto por esta providencia.

**SEXTO:** Para verificar el cumplimiento de éste fallo **CONFÓRMESE** un comité integrado por el demandante Pedro Pablo Rubio, la señora Procuradora 24 para Asuntos Administrativos Delegada ante el Tribunal, el Personero Municipal de San José de Cúcuta y el Subdirector de Control y Calidad Ambiental de Corponor.

<sup>1</sup> Ver folios 13 al 27 del expediente

<sup>2</sup> Ver folios 6 al 12 del expediente.

Radicado: 54-001-23-31-000-2003-01007-01  
 Actor: Pedro Pablo Rubio  
 Auto

**SÉPTIMO:** FÍJESE como incentivo para el demandante la suma de diez (10) salarios mínimos mensuales que deberá pagar el municipio de San José de Cúcuta y la empresa E.I.S Cúcuta E.S.P, en partes iguales.

**OCTAVO:** Conforme el artículo 80 de la Ley 472 de 1998, ENVÍESE copia del presente fallo a la Defensoría del Pueblo."

En consecuencia, previo a decidir el presente incidente, el Despacho considera que en atención a los cambios producidos en la Administración de la entidades accionadas, se debe requerir al doctor César Omar Rojas Ayala, o quien haga sus veces, en su condición actual de Alcalde Municipal de San José de Cúcuta, y al doctor Gustavo Cárdenas Yáñez, o quien haga sus veces, en su condición actual de Gerente de la E.I.S. Cúcuta E.S.P., a fin de que informe en el término de tres (3) días, el trámite que se le ha dado a la orden emitida en providencia de fecha veintiocho (28) de octubre de 2004, proferida por esta Corporación y confirmada por el Honorable Consejo de Estado mediante providencia de fecha dos (02) de abril de 2009, de conformidad con el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991. Para tal efecto, la Secretaría General de esta Corporación deberá remitirle copia de las citadas providencias.

**CÚMPLASE**

  
 MARIBEL MENDOZA JIMÉNEZ  
 Magistrada

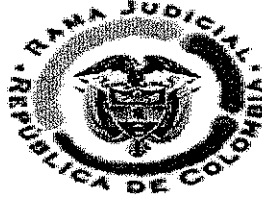


**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE  
 NORTE DE SANTANDER  
 CONSTANCIA SECRETARIAL**

Por anotación en ESTADO, notifico a las partes la providencia anterior, a las 8:00 a.m.

hoy ~~10~~ 05 JUL 2015

Secretaría General



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER**  
**Magistrada sustanciadora: MARIBEL MENDOZA JIMÉNEZ**  
**San José de Cúcuta, treinta (30) de junio de dos mil dieciséis (2016)**

**Medio de control:** Nulidad y Restablecimiento del Derecho  
**Radicación número:** 54-001-23-31-000-2003-01242-00  
**Actor:** José Uriel Morales Ramírez  
**Demandado:** Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional

En atención al informe secretarial que antecede, observa el Despacho que a folios 125 y 126 obran memoriales presentados por el doctor Miguel Ángel Bermúdez Salcedo, en los que solicita se le reconozca personería para actuar como apoderado sustituto de la parte demandante, e igualmente que le sea expedida copia auténtica que presta merito ejecutivo de la sentencia, constancia de ejecutoria de la sentencia, y copia auténtica del poder inicial otorgado al apoderado principal y de la sustitución de poder otorgada al prenombrado.

Encuentra el Despacho a folio 125 del expediente, el memorial poder según el cual el profesional en derecho JAIME SMITH ORTÍZ, en su condición de apoderado principal de la parte demandante con personería para actuar debidamente reconocida en el presente proceso, le sustituye el poder en el conferido a favor del profesional en derecho MIGUEL ÁNGEL BERMÚDEZ SALCEDO. De lo anterior, Se evidencia que en la citada sustitución obra la aceptación del poder por parte del profesional en derecho Bermúdez Salcedo, razón por la cual de conformidad con lo previsto en los artículos 67<sup>1</sup> y 68<sup>2</sup> del C.P.C.; se reconoce la correspondiente personería para actuar en el presente proceso.

De otra parte, se observa que en el proceso de la referencia se profirió sentencia de mérito el día 31 de agosto de 2006<sup>3</sup>, en la cual se negaron las súplicas de la demanda, razón por la cual resulta improcedente la solicitud de expedición de la primera copia que presta mérito ejecutivo, tal y como lo pretende el apoderado sustituto de la parte demandante. En consecuencia el Despacho niega dicha

<sup>1</sup> ARTÍCULO 67. RECONOCIMIENTO DEL APODERADO. Para que se reconozca la personería de un apoderado es necesario que éste sea abogado inscrito y que haya aceptado el poder expresamente o por su ejercicio.

<sup>2</sup> ARTÍCULO 68. SUSTITUCIONES. Podrá sustituirse el poder siempre que la delegación no esté prohibida expresamente. La actuación del sustituto obliga al mandante.

<sup>3</sup> Ver folios 85 a 98 del expediente.

solicitud, y ordena la expedición de copia auténtica del citado fallo, sin la anotación de ser primera copia que presta mérito ejecutivo.

Asimismo, en lo que tiene que ver con las copias de los demás documentos que no constituyen copia que preste mérito ejecutivo se ordenará que por Secretaria se expida copia autentica de los mismos. Igualmente, se ordena la expedición de la constancia de ejecutoria de la sentencia proferida en el proceso de la referencia.

En consecuencia se dispone:

1. **RECONOCER** personería para actuar al profesional en derecho Miguel Ángel Bermúdez Salcedo, como apoderado sustituto de la parte demandante, de conformidad con las razones anteriormente expuestas.
2. **NEGAR** la solicitud de expedición de copias auténtica que prestan mérito ejecutivo de la sentencia de fecha 31 de agosto de 2006.
3. Con observancia de las reglas previstas en el artículo 115 del C.P.C; expídanse copia auténtica de la sentencia de fecha 31 de agosto de 2006 con su respectiva constancia de ejecutoria, del poder inicial otorgado al apoderado principal y de la sustitución de poder otorgada al doctor Miguel Ángel Bermúdez Salcedo.
4. Una vez en firme esta providencia procédase nuevamente al archivo del presente proceso.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE  
NOROCCIDENTE DE SAN PABLO  
CONSTANCIA SECRETARÍA  
Por notación en FIRMAS, recibida a las  
10:00 la providencia anterior, a las 08:00 d.m.  
107  
05 JUL 2016  
Secretaría General

  
MARIBEL MENDOZA JIMÉNEZ  
Magistrada



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER**  
**Magistrada sustanciadora: MARIBEL MENDOZA JIMÉNEZ**  
**San José de Cúcuta, treinta (30) de junio de dos mil dieciséis (2016)**

**Medio de control:** Nulidad y Restablecimiento del Derecho  
**Radicación número:** 54-001-23-31-005-2004-00471-00  
**Actor:** Carlos Alberto Duran Arenas  
**Demandado:** Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional

En atención al informe secretarial que antecede, observa el Despacho que a folios 47 y 48 obran memoriales presentados por el doctor Miguel Ángel Bermúdez Salcedo, en los que solicita se le reconozca personería para actuar como apoderado sustituto de la parte demandante, e igualmente que le sea expedida copia auténtica que presta merito ejecutivo de la sentencia, constancia de ejecutoria de la sentencia, y copia auténtica del poder inicial otorgado al apoderado principal y de la sustitución de poder otorgada al prenombrado.

Encuentra el Despacho a folio 47 del expediente, el memorial poder según el cual el profesional en derecho JAIME SMITH ORTÍZ, en su condición de apoderado principal de la parte demandante con personería para actuar debidamente reconocida en el presente proceso, le sustituye el poder en el conferido a favor del profesional en derecho MIGUEL ÁNGEL BERMÚDEZ SALCEDO. De lo anterior, Se evidencia que en la citada sustitución obra la aceptación del poder por parte del profesional en derecho Bermúdez Salcedo, razón por la cual de conformidad con lo previsto en los artículos 67<sup>1</sup> y 68<sup>2</sup> del C.P.C.; se reconoce la correspondiente personería para actuar en el presente proceso.

De otra parte, se observa que en el proceso de la referencia se profirió providencia el día 11 de marzo de 2005<sup>3</sup>, en la cual se declaró la perención del proceso, razón por la cual resulta improcedente la solicitud de expedición de la primera copia que presta mérito ejecutivo, tal y como lo pretende el apoderado sustituto de la parte

<sup>1</sup> **ARTÍCULO 67. RECONOCIMIENTO DEL APODERADO.** Para que se reconozca la personería de un apoderado es necesario que éste sea abogado inscrito y que haya aceptado el poder expresamente o por su ejercicio.

<sup>2</sup> **ARTÍCULO 68. SUSTITUCIONES.** Podrá sustituirse el poder siempre que la delegación no esté prohibida expresamente. La actuación del sustituto obliga al mandante.

<sup>3</sup> Ver folios 85 a 98 del expediente.

demandante. En consecuencia el Despacho niega dicha solicitud, y ordena la expedición de copia auténtica de la citada providencia.

Asimismo, en lo que tiene que ver con las copias de los demás documentos que no constituyen copia que preste mérito ejecutivo se ordenará que por Secretaria se expida copia autentica de los mismos. Igualmente, se accede a la solicitud de constancia de ejecutoria del presente proceso.

En consecuencia se dispone:

1. **RECONOCER** personería para actuar al profesional en derecho Miguel Ángel Bermúdez Salcedo, como apoderado sustituto de la parte demandante, de conformidad con las razones anteriormente expuestas.
2. **NEGAR** la solicitud de expedición de copia auténtica que prestan mérito ejecutivo de la providencia de fecha 11 de marzo de 2005.
3. Con observancia de las reglas previstas en el artículo 115 del C.P.C; expídanse copia auténtica de la providencia de fecha 11 de marzo de 2005 con su respectiva constancia de ejecutoria, del poder inicial otorgado al apoderado principal y de la sustitución de poder otorgada al doctor Miguel Ángel Bermúdez Salcedo.
4. Una vez en firme esta providencia procédase nuevamente al archivo del presente proceso.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE  
CORTE DE SANTANDER  
CONSTANCIA SECRETARIAL

Por anotación en ESTADO, notifico a las  
partes la providencia anterior, a las 8:00 a.m.  
hoy 05 JUN 2016

Secretaría General

  
MARIBEL MENDOZA JIMÉNEZ  
Magistrada



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER**  
**Magistrada sustanciadora: MARIBEL MENDOZA JIMÉNEZ**  
**San José de Cúcuta, treinta (30) de junio de dos mil dieciséis (2016)**

**Medio de control:** Nulidad y Restablecimiento del Derecho  
**Radicación número:** 54-001-23-31-005-2004-00606-00  
**Actor:** Rafael Aguirre  
**Demandado:** Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional

En atención al informe secretarial que antecede, observa el Despacho que a folios 162 y 163 obran memoriales presentados por el doctor Miguel Ángel Bermúdez Salcedo, en los que solicita, que se le reconozca personería para actuar como apoderado sustituto de la parte demandante, e igualmente que le sea expedida copia auténtica que presta merito ejecutivo de la sentencia, constancia de ejecutoria de la sentencia, y copia auténtica del poder inicial otorgado al apoderado principal y de la sustitución de poder otorgada al prenombrado.

Encuentra el Despacho a folio 162 del expediente, el memorial poder según el cual el profesional en derecho JAIME SMITH ORTÍZ, en su condición de apoderado principal de la parte demandante con personería para actuar debidamente reconocida en el presente proceso, le sustituye el poder en el conferido a favor del profesional en derecho MIGUEL ÁNGEL BERMÚDEZ SALCEDO. De lo anterior, Se evidencia que en la citada sustitución obra la aceptación del poder por parte del profesional en derecho Bermúdez Salcedo, razón por la cual de conformidad con lo previsto en los artículos 67<sup>1</sup> y 68<sup>2</sup> del C.P.C.; se reconoce la correspondiente personería para actuar en el presente proceso.

De otra parte, se observa que en el proceso de la referencia se profirió sentencia de mérito el día 19 de diciembre de 2005<sup>3</sup>, en la cual se negaron las súplicas de la demanda, razón por la cual resulta improcedente la solicitud de expedición de la primera copia que presta mérito ejecutivo, tal y como lo pretende el apoderado sustituto de la parte demandante. En consecuencia el Despacho niega dicha

<sup>1</sup> **ARTÍCULO 67. RECONOCIMIENTO DEL APODERADO.** Para que se reconozca la personería de un apoderado es necesario que éste sea abogado inscrito y que haya aceptado el poder expresamente o por su ejercicio.

<sup>2</sup> **ARTÍCULO 68. SUSTITUCIONES.** Podrá sustituirse el poder siempre que la delegación no esté prohibida expresamente. La actuación del sustituto obliga al mandante.

<sup>3</sup> Ver folios 145 a 159 del expediente.

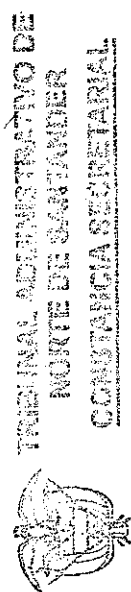
solicitud, y ordena la expedición de copia auténtica del citado fallo, sin la anotación de ser primera copia que presta mérito ejecutivo.

Asimismo, en lo que tiene que ver con las copias de los demás documentos que no constituyen copia que preste mérito ejecutivo se ordenará que por Secretaria se expida copia autentica de los mismos. Igualmente, se ordena la expedición de la constancia de ejecutoria de la sentencia proferida en el proceso de la referencia.

En consecuencia se dispone:

1. **RECONOCER** personería para actuar al profesional en derecho Miguel Ángel Bermúdez Salcedo, como apoderado sustituto de la parte demandante, de conformidad con las razones anteriormente expuestas.
2. **NEGAR** la solicitud de expedición de copias auténtica que prestan mérito ejecutivo de la sentencia de fecha 19 de diciembre de 2005.
3. con observancia de las reglas previstas en el artículo 115 del C.P.C; expídanse copia auténtica de la sentencia de fecha 19 de diciembre de 2005 con su respectiva constancia de ejecutoria, del poder inicial otorgado al apoderado principal y de la sustitución de poder otorgada al doctor Miguel Ángel Bermúdez Salcedo.
4. Una vez en firme esta providencia procédase nuevamente al archivo del presente proceso.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



Por anotación en ESTADO, notifico a las partes la providencia anterior, a las 8:00 a.m. hoy

05 JUN 2016

hoy

Secretaría General

  
**MARIBEL MENDOZA JIMÉNEZ**  
Magistrada





731

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER**  
**Magistrada sustanciadora: MARIBEL MENDOZA JIMÉNEZ**  
**San José de Cúcuta, treinta (30) de junio de dos mil dieciséis (2016)**

**Medio de control:** Nulidad y Restablecimiento del Derecho  
**Radicación número:** 54-001-23-31-000-2007-00198-00  
**Actor:** Jorge Eliecer Chaparro  
**Demandado:** Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional

En atención al informe secretarial que antecede, observa el Despacho que a folios 128 y 129 obran memoriales presentados por el doctor Miguel Ángel Bermúdez Salcedo, en los que solicita se le reconozca personería para actuar como apoderado sustituto de la parte demandante, e igualmente que le sea expedida copia auténtica que presta merito ejecutivo de la sentencia, constancia de ejecutoria de la sentencia, y copia auténtica del poder inicial otorgado al apoderado principal y de la sustitución de poder otorgada al prenombrado.

Encuentra el Despacho a folio 128 del expediente, el memorial poder según el cual el profesional en derecho JAIME SMITH ORTÍZ, en su condición de apoderado principal de la parte demandante con personería para actuar debidamente reconocida en el presente proceso, le sustituye el poder en el conferido a favor del profesional en derecho MIGUEL ÁNGEL BERMÚDEZ SALCEDO. De lo anterior, Se evidencia que en la citada sustitución obra la aceptación del poder por parte del profesional en derecho Bermúdez Salcedo, razón por la cual de conformidad con lo previsto en los artículos 67<sup>1</sup> y 68<sup>2</sup> del C.P.C.; se reconoce la correspondiente personería para actuar en el presente proceso.

De otra parte, se observa que en el proceso de la referencia se profirió sentencia de mérito el día 14 de mayo de 2010<sup>3</sup>, en la cual se negaron las súplicas de la demanda, razón por la cual resulta improcedente la solicitud de expedición de la primera copia que presta mérito ejecutivo, tal y como lo pretende el apoderado sustituto de la parte demandante. En consecuencia el Despacho niega dicha

<sup>1</sup> **ARTÍCULO 67. RECONOCIMIENTO DEL APODERADO.** Para que se reconozca la personería de un apoderado es necesario que éste sea abogado inscrito y que haya aceptado el poder expresamente o por su ejercicio.

<sup>2</sup> **ARTÍCULO 68. SUSTITUCIONES.** Podrá sustituirse el poder siempre que la delegación no esté prohibida expresamente. La actuación del sustituto obliga al mandante.

<sup>3</sup> Ver folios 115 a 124 del expediente.

solicitud, y ordena la expedición de copia auténtica del citado fallo, sin la anotación de ser primera copia que presta mérito ejecutivo.

Asimismo, en lo que tiene que ver con las copias de los demás documentos que no constituyen copia que preste mérito ejecutivo se ordenará que por Secretaria se expida copia autentica de los mismos. Igualmente, se ordena la expedición de la constancia de ejecutoria de la sentencia proferida en el proceso de la referencia.

En consecuencia se dispone:

1. **RECONOCER** personería para actuar al profesional en derecho Miguel Ángel Bermúdez Salcedo, como apoderado sustituto de la parte demandante, de conformidad con las razones anteriormente expuestas.
2. **NEGAR** la solicitud de expedición de copias auténtica que prestan mérito ejecutivo de la sentencia de fecha 14 de mayo de 2010.
3. Con observancia de las reglas previstas en el artículo 115 del C.P.C; expídanse copia auténtica de la sentencia de fecha 14 de mayo de 2010 con su respectiva constancia de ejecutoria, del poder inicial otorgado al apoderado principal y de la sustitución de poder otorgada al doctor Miguel Ángel Bermúdez Salcedo.
4. Una vez en firme esta providencia procédase nuevamente al archivo del presente proceso.

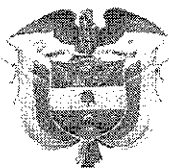
**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
MARIBÉL MENDOZA JIMÉNEZ  
Magistrada

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE  
NORTE DE SANTANDER  
CONSTANCIA SECRETARIAL

Por notificación en ESTADO, notifíco a los  
partes la providencia anterior, a las 8:00 a.m.  
hoy 05 de mayo 2016

Secretaría General



# TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER

San José de Cúcuta, treinta (30) de junio de dos mil dieciséis (2016)

Magistrado Ponente: Edgar Enrique Bernal Jáuregui

<b>Expediente:</b>	<b>54-001-33-33-002-2014-00168-01</b>
<b>Demandante:</b>	<b>Carolina Becerra García</b>
<b>Demandado:</b>	<b>Nación – Ministerio de Educación – Departamento Norte de Santander</b>
<b>Medio de control:</b>	<b>Nulidad y restablecimiento del derecho</b>

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante en contra de la decisión proferida por el Juzgado Octavo Administrativo Mixto del Circuito de Cúcuta, el día veintinueve (29) de marzo de dos mil dieciséis (2016), a través del cual declaró probada de oficio la excepción de caducidad y consecuentemente dio por terminado el proceso de la referencia.

### I. El Auto Apelado

En la audiencia inicial referida, el A quo declaró la caducidad del medio de control, argumentando que en casos en los que se debate una cuestión jurídica análoga a la que aquí se propone, el Tribunal Administrativo de Norte de Santander ha indicado que la prima de servicios docente se instituye como un factor salarial y no como una prestación periódica, motivo por el cual la demanda objeto de análisis si debía ajustarse a la oportunidad establecida en la ley para impetrar el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

En el análisis del caso en concreto, señaló que entre la fecha en que culminó el trámite de conciliación extrajudicial y la fecha de presentación de la demanda, transcurrieron más de cuatro meses, lo que consideró necesario para concluir que se debía declarar probada de oficio la excepción de caducidad.

### II. El Recurso Interpuesto

Discrepa la libelista con la conclusión adoptada por el A quo en el auto que es objeto de apelación, específicamente en relación con el hecho de no brindarles el carácter de *“prestaciones periódicas”* a los emolumentos que se reclaman en la demanda.

Como sustento de dicha inconformidad, resalta varios apartes normativos de la Ley 1437 de 2011 y diversos referentes jurisprudenciales con los cuales pretende hacer ver que no solo las *“pensiones”* tienen la connotación de *“prestaciones periódicas”*, sino que por el contrario dicho calificativo tiene que ver es con la periodicidad en la retribución, la cual no necesariamente tiene que ser indefinida, ya que lo relevante es que la misma se encuentre vigente para la fecha en que esta se reclame, requisito este que considera se acredita para el caso en

concreto, puesto que su poderdante se encuentra vinculado laboralmente con el demandado, lo que en su entender permite concluir que la prestación reclamada (centrando su inconformidad tan solo en la "**prima de servicios**") debería estar siendo percibida por su mandante de forma periódica.

Por tanto, solicita revocar el auto apelado, para en su lugar dar trámite al proceso respectivo en el que se defina si le asiste al demandante el derecho de percibir las prestaciones sociales reclamadas.

### **III. Consideraciones**

#### **3.1. Asunto a resolver:**

Para efectos de determinar si la decisión adoptada por el A quo es acertada, debe la Sala analizar si la demanda de la referencia se encontraba sujeta al término de caducidad establecido en el artículo 164 numeral 2° literal d) de la Ley 1437 de 2011, o si por el contrario tal como lo aduce el apelante, los emolumentos pretendidos ostentan la connotación de prestaciones periódicas y por tanto la demanda podía haber sido presentada en cualquier tiempo.

En caso de adoptar como conclusión la primera premisa enunciada, es necesario verificar el cómputo de los términos para la presentación de la demanda.

#### **3.2. Tesis de la Sala:**

La Sala considera que se debe confirmar el auto apelado, por cuanto tal como lo expresó el A quo, la demanda de la referencia debía ser presentada dentro de los cuatro (04) meses siguientes a la comunicación, notificación, ejecución y/o publicación del acto administrativo demandado, lo cual no acaeció en el sub examine, configurándose el fenómeno jurídico de la caducidad y por tanto el consecuente rechazo de la demanda.

#### **3.3. Argumentos que desarrollan la tesis de la sala:**

##### **3.3.1. La figura de la caducidad:**

La caducidad es una figura propia del derecho procesal, cuya finalidad no es otra que sancionar la pasividad de aquellos asociados que creyendo haber sido vulnerados en sus bienes y derechos no acuden ante los estrados judiciales para la protección y defensa de los valores jurídicos ultrajados. Tal figura, encuentra su fundamento en el principio de la seguridad jurídica, toda vez que por el simple hecho de convivir en sociedad, se hace necesario que los asociados entre sí, y entre éstos y el Estado, exista certeza, seguridad de las situaciones que se derivan de ese interactuar.

El derecho procesal administrativo no ha sido ajeno a la adopción del fenómeno de la caducidad, y es por ello que el legislador estableció, para cada uno de los medios de control existentes, un término preciso como oportunidad para la presentación de la demanda respectiva, salvo determinadas excepciones taxativamente enunciadas en la Ley, como es el caso de las hipótesis establecidas en el artículo 164 numeral 1° de la Ley 1437 de 2011.

La caducidad representa entonces 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 de la caducidad.

### 3.3.2. El carácter de prestación periódica aducido respecto de la prima de servicios:

La Prima de Servicios es una prestación económica que 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:

**“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. Esta prima no regirá para los funcionarios que con anterioridad tengan asignada esta contraprestación cualquiera que sea su nombre.”

El H. Consejo de Estado sentencia del quince (15) de septiembre de dos mil once (2011)<sup>1</sup> 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<sup>2</sup> 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.

<sup>1</sup> Consejo de Estado, sentencia del quince 815) de septiembre de dos mil once (2011), Consejero Ponente: Alfonso Vargas Rincón. Expediente Número: 230012331000201100026011

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda – Subsección Segunda – Subsección “A”, sentencia de 5 de septiembre de 2002, No. interno: 5018-2001.

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."

Igualmente se tiene que el H. 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." <sup>3</sup>

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 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.

Adicionalmente el Consejo de Estado, en sentencia del veinticuatro (24) de mayo de dos mil siete (2007), manifestó que el mero hecho de que 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 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.”<sup>4</sup>

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.”<sup>5</sup>

De conformidad con lo citado, se tiene que para demandar en cualquier tiempo inclusive una prestación periódica se requiere que la habitualidad de la misma se encuentra vigente, ahora bien, en el caso del accionante, se evidencia que la prestación reclamada, además de que no es periódica, nunca ha sido pagada al solicitante, 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

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sentencia del veintisiete (27) de marzo de dos mil ocho (2008), Consejero Ponente: Bertha Lucia Ramírez de Paez, Radicación Número: 15001-23-31-000-1999-00914-01 (05026-05)

<sup>4</sup> Consejo de Estado, sentencia del veinticuatro (24) de mayo de dos mil siete (2007), Consejero Ponente: Alejandro Ordoñez Maldonado.- Radicación Número: 25000-23-25-000.1999-05916-01 (4926-05).

<sup>5</sup> Consejo de Estado, sentencia del ocho (8) de mayo de dos mil ocho (2008), Consejero Ponente: Gustavo Eduardo Gómez Arangurem. Radicación número: 08001-23-31-000-2005-02003-01 (0932-07)

deberá ser instaurada en el término de cuatro (4) meses, consagrado en el artículo 164 numeral 2° literal d) del CPACA.

### 3.3.3. Computo de caducidad en el caso concreto:

Como ya se dijo, al estar sujeta la presente demanda al cómputo de la caducidad, se procederá a verificar el acaecimiento de la misma en el sub examine.

Al efecto, encontramos que el acto administrativo demandado fue comunicado a la parte interesada el día 12 de julio de 2013, por lo que la caducidad operaría el 13 de noviembre de ese mismo año. Sin embargo al haberse interrumpido dicho término por el trámite de la conciliación prejudicial entre el 01 de agosto y el 27 de septiembre de 2013, la oportunidad para presentar la demanda se extendió hasta el 10 de enero de 2014 –o el primer día hábil laboral de tal año–, por lo que al haber impetrado la misma tan solo hasta el 07 de febrero siguiente, inexorablemente se configura la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, tal como lo concluyó el A quo, confirmándose así la providencia apelada.

En mérito de lo anteriormente expuesto, la Sala de Decisión Oral No. 001 del Tribunal Administrativo de Norte de Santander,

### RESUELVE

**PRIMERO: CONFIRMAR** la decisión adoptada en la audiencia inicial celebrada el día veintinueve (29) de marzo de dos mil dieciséis (2016), en el sentido de declarar probada de oficio la excepción de caducidad en el proceso de la referencia, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

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

### CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

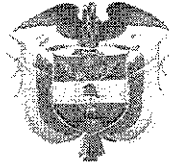
(Discutido y aprobado en Sala de Decisión Oral N° 1 del 30 de junio de 2016)

**EDGAR ENRIQUE BERNAL JAUREGUT**  
Magistrado.-

**MARIBEL MENDOZA JIMÉNEZ**  
Magistrada

**CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ**  
Magistrado





# TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER

San José de Cúcuta, treinta (30) de junio de dos mil dieciséis (2016)

Magistrado Ponente: Edgar Enrique Bernal Jáuregui

Expediente:	54-001-33-33-003-2014-00192-01
Demandante:	Marta Isabel Contreras Mariño
Demandado:	Nación – Ministerio de Educación – Departamento Norte de Santander
Medio de control:	Nulidad y restablecimiento del derecho

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante en contra de la decisión proferida por el Juzgado Octavo Administrativo Mixto del Circuito de Cúcuta, el día veintinueve (29) de marzo de dos mil dieciséis (2016), a través del cual declaró probada de oficio la excepción de caducidad y consecuentemente dio por terminado el proceso de la referencia.

## I. El Auto Apelado

En la audiencia inicial referida, el A quo declaró la caducidad del medio de control, argumentando que en casos en los que se debate una cuestión jurídica análoga a la que aquí se propone, el Tribunal Administrativo de Norte de Santander ha indicado que la prima de servicios docente se instituye como un factor salarial y no como una prestación periódica, motivo por el cual la demanda objeto de análisis si debía ajustarse a la oportunidad establecida en la ley para impetrar el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

En el análisis del caso en concreto, señaló que la demanda se presentó por fuera de los cuatro (04) meses siguientes a la notificación del acto administrativo demandado, por lo que consideró que se debía declarar probada de oficio la excepción de caducidad.

## II. El Recurso Interpuesto

Discrepa la libelista con la conclusión adoptada por el A quo en el auto que es objeto de apelación, específicamente en relación con el hecho de no brindarles el carácter de "*prestaciones periódicas*" a los emolumentos que se reclaman en la demanda.

Como sustento de dicha inconformidad, resalta varios apartes normativos de la Ley 1437 de 2011 y diversos referentes jurisprudenciales con los cuales pretende hacer ver que no solo las "*pensiones*" tienen la connotación de "*prestaciones periódicas*", sino que por el contrario dicho calificativo tiene que ver es con la periodicidad en la retribución, la cual no necesariamente tiene que ser indefinida, ya que lo relevante es que la misma se encuentre vigente para la fecha en que esta se reclame, requisito este que considera se acredita para el caso en

concreto, puesto que su poderdante se encuentra vinculado laboralmente con el demandado, lo que en su entender permite concluir que la prestación reclamada (centrando su inconformidad tan solo en la "**prima de servicios**") debería estar siendo percibida por su mandante de forma periódica.

Por tanto, solicita revocar el auto apelado, para en su lugar dar trámite al proceso respectivo en el que se defina si le asiste al demandante el derecho de percibir las prestaciones sociales reclamadas.

### **III. Consideraciones**

#### **3.1. Asunto a resolver:**

Para efectos de determinar si la decisión adoptada por el A quo es acertada, debe la Sala analizar si la demanda de la referencia se encontraba sujeta al término de caducidad establecido en el artículo 164 numeral 2° literal d) de la Ley 1437 de 2011, o si por el contrario tal como lo aduce el apelante, los emolumentos pretendidos ostentan la connotación de prestaciones periódicas y por tanto la demanda podía haber sido presentada en cualquier tiempo.

En caso de adoptar como conclusión la primera premisa enunciada, es necesario verificar el cómputo de los términos para la presentación de la demanda.

#### **3.2. Tesis de la Sala:**

La Sala considera que se debe confirmar el auto apelado, por cuanto tal como lo expresó el A quo, la demanda de la referencia debía ser presentada dentro de los cuatro (04) meses siguientes a la comunicación, notificación, ejecución y/o publicación del acto administrativo demandado, lo cual no acaeció en el sub examine, configurándose el fenómeno jurídico de la caducidad y por tanto el consecuente rechazo de la demanda.

#### **3.3. Argumentos que desarrollan la tesis de la sala:**

##### **3.3.1. La figura de la caducidad:**

La caducidad es una figura propia del derecho procesal, cuya finalidad no es otra que sancionar la pasividad de aquellos asociados que creyendo haber sido vulnerados en sus bienes y derechos no acuden ante los estrados judiciales para la protección y defensa de los valores jurídicos ultrajados. Tal figura, encuentra su fundamento en el principio de la seguridad jurídica, toda vez que por el simple hecho de convivir en sociedad, se hace necesario que los asociados entre sí, y entre éstos y el Estado, exista certeza, seguridad de las situaciones que se derivan de ese interactuar.

El derecho procesal administrativo no ha sido ajeno a la adopción del fenómeno de la caducidad, y es por ello que el legislador estableció, para cada uno de los medios de control existentes, un término preciso como oportunidad para la presentación de la demanda respectiva, salvo determinadas excepciones taxativamente enunciadas en la Ley, como es el caso de las hipótesis establecidas en el artículo 164 numeral 1° de la Ley 1437 de 2011.

La caducidad representa entonces 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 de la caducidad.

### 3.3.2. El carácter de prestación periódica aducido respecto de la prima de servicios:

La Prima de Servicios es una prestación económica que 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:

**“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. Esta prima no regirá para los funcionarios que con anterioridad tengan asignada esta contraprestación cualquiera que sea su nombre.”

El H. Consejo de Estado sentencia del quince (15) de septiembre de dos mil once (2011)<sup>1</sup> 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<sup>2</sup> 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.

<sup>1</sup> Consejo de Estado, sentencia del quince 815) de septiembre de dos mil once (2011), Consejero Ponente: Alfonso Vargas Rincón. Expediente Número: 230012331000201100026011

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda – Subsección Segunda – Subsección “A”, sentencia de 5 de septiembre de 2002, No. interno: 5018-2001.

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.”

Igualmente se tiene que el H. 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.”<sup>3</sup>

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 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.

Adicionalmente el Consejo de Estado, en sentencia del veinticuatro (24) de mayo de dos mil siete (2007), manifestó que el mero hecho de que 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 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.”<sup>4</sup>

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.”<sup>5</sup>

De conformidad con lo citado, se tiene que para demandar en cualquier tiempo inclusive una prestación periódica se requiere que la habitualidad de la misma se encuentra vigente, ahora bien, en el caso del accionante, se evidencia que la prestación reclamada, además de que no es periódica, nunca ha sido pagada al solicitante, 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

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sentencia del veintisiete (27) de marzo de dos mil ocho (2008), Consejero Ponente: Bertha Lucia Ramírez de Paez, Radicación Número: 15001-23-31-000-1999-00914-01 (05026-05)

<sup>4</sup> Consejo de Estado, sentencia del veinticuatro (24) de mayo de dos mil siete (2007), Consejero Ponente: Alejandro Ordoñez Maldonado.- Radicación Número: 25000-23-25-000.1999-05916-01 (4926-05).

<sup>5</sup> Consejo de Estado, sentencia del ocho (8) de mayo de dos mil ocho (2008). Consejero Ponente: Gustavo Eduardo Gómez Arangurem. Radicación número: 08001-23-31-000-2005-02003-01 (0932-07)

deberá ser instaurada en el término de cuatro (4) meses, consagrado en el artículo 164 numeral 2° literal d) del CPACA.

### 3.3.3. Compuo de caducidad en el caso concreto:

Como ya se dijo, al estar sujeta la presente demanda al cómputo de la caducidad, se procederá a verificar el acaecimiento de la misma en el sub examine.

Al efecto, encontramos que el acto administrativo demandado fue comunicado a la parte interesada el día 24 de julio de 2013, por lo que la caducidad operaría el 25 de noviembre de ese mismo año. Sin embargo al haberse interrumpido dicho término por el trámite de la conciliación prejudicial entre el 09 de octubre y el 28 de noviembre de 2013, la oportunidad para presentar la demanda se extendió hasta el 14 de enero de 2014, por lo que al haber impetrado la misma tan solo hasta el 07 de febrero siguiente, inexorablemente se configura la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, tal como lo concluyó el A quo, confirmándose así la providencia apelada.

En mérito de lo anteriormente expuesto, la Sala de Decisión Oral No. 001 del Tribunal Administrativo de Norte de Santander,

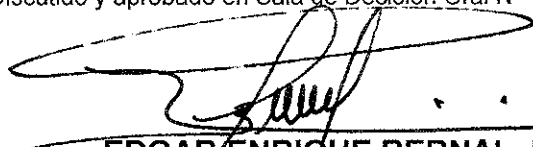
### RESUELVE

**PRIMERO: CONFIRMAR** la decisión adoptada en la audiencia inicial celebrada el día veintinueve (29) de marzo de dos mil dieciséis (2016), en el sentido de declarar probada de oficio la excepción de caducidad en el proceso de la referencia, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

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

### CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

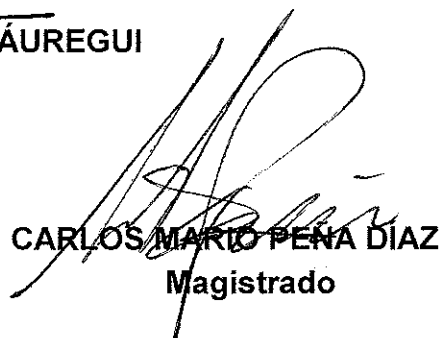
(Discutido y aprobado en Sala de Decisión Oral N° 1 del 30 de junio de 2016)



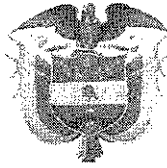
EDGAR ENRIQUE BERNAL JÁUREGUI  
Magistrado.-



MARIBEL MENDOZA JIMÉNEZ  
Magistrada



CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ  
Magistrado



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER

San José de Cúcuta, treinta (30) de junio de dos mil dieciséis (2016)

Magistrado Ponente: Edgar Enrique Bernal Jáuregui

Expediente:	54-001-33-33-003-2014-00214-01
Demandante:	Lucia Marcella Gómez Melo
Demandado:	Nación – Ministerio de Educación - Municipio San José de Cúcuta
Medio de control:	Nulidad y restablecimiento del derecho

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante en contra de la decisión proferida por el Juzgado Octavo Administrativo Mixto del Circuito de Cúcuta, el día veintitrés (23) de febrero de dos mil dieciséis (2016), a través del cual declaró probada de oficio la excepción de caducidad y consecuentemente dio por terminado el proceso de la referencia.

### I. El Auto Apelado

En la audiencia inicial referida, el A quo declaró la caducidad del medio de control, argumentando que en casos en los que se debate una cuestión jurídica análoga a la que aquí se propone, el Tribunal Administrativo de Norte de Santander ha indicado que la prima de servicios docente se instituye como un factor salarial y no como una prestación periódica, motivo por el cual la demanda objeto de análisis si debía ajustarse a la oportunidad establecida en la ley para impetrar el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

En el análisis del caso en concreto, señaló que entre la fecha en que culminó el trámite de conciliación extrajudicial y la fecha de presentación de la demanda, transcurrieron más de cuatro meses, lo que consideró necesario para concluir que se debía declarar probada de oficio la excepción de caducidad.

### II. El Recurso Interpuesto

Discrepa la libelista con la conclusión adoptada por el A quo en el auto que es objeto de apelación, específicamente en relación con el hecho de no brindarles el carácter de "*prestaciones periódicas*" a los emolumentos que se reclaman en la demanda.

Como sustento de dicha inconformidad, resalta varios apartes normativos de la Ley 1437 de 2011 y diversos referentes jurisprudenciales con los cuales pretende hacer ver que no solo las "*pensiones*" tienen la connotación de "*prestaciones periódicas*", sino que por el contrario dicho calificativo tiene que ver es con la periodicidad en la retribución, la cual no necesariamente tiene que ser indefinida, ya que lo relevante es que la misma se encuentre vigente para la fecha en que esta se reclame, requisito este que considera se acredita para el caso en

concreto, puesto que su poderdante se encuentra vinculado laboralmente con el demandado, lo que en su entender permite concluir que la prestación reclamada (centrando su inconformidad tan solo en la "***prima de servicios***") debería estar siendo percibida por su mandante de forma periódica.

Por tanto, solicita revocar el auto apelado, para en su lugar dar trámite al proceso respectivo en el que se defina si le asiste al demandante el derecho de percibir las prestaciones sociales reclamadas.

### **III. Consideraciones**

#### **3.1. Asunto a resolver:**

Para efectos de determinar si la decisión adoptada por el A quo es acertada, debe la Sala analizar si la demanda de la referencia se encontraba sujeta al término de caducidad establecido en el artículo 164 numeral 2° literal d) de la Ley 1437 de 2011, o si por el contrario tal como lo aduce el apelante, los emolumentos pretendidos ostentan la connotación de prestaciones periódicas y por tanto la demanda podía haber sido presentada en cualquier tiempo.

En caso de adoptar como conclusión la primera premisa enunciada, es necesario verificar el cómputo de los términos para la presentación de la demanda.

#### **3.2. Tesis de la Sala:**

La Sala considera que se debe confirmar el auto apelado, por cuanto tal como lo expresó el A quo, la demanda de la referencia debía ser presentada dentro de los cuatro (04) meses siguientes a la comunicación, notificación, ejecución y/o publicación del acto administrativo demandado, lo cual no acaeció en el sub examine, configurándose el fenómeno jurídico de la caducidad y por tanto el consecuente rechazo de la demanda.

#### **3.3. Argumentos que desarrollan la tesis de la sala:**

##### **3.3.1. La figura de la caducidad:**

La caducidad es una figura propia del derecho procesal, cuya finalidad no es otra que sancionar la pasividad de aquellos asociados que creyendo haber sido vulnerados en sus bienes y derechos no acuden ante los estrados judiciales para la protección y defensa de los valores jurídicos ultrajados. Tal figura, encuentra su fundamento en el principio de la seguridad jurídica, toda vez que por el simple hecho de convivir en sociedad, se hace necesario que los asociados entre sí, y entre éstos y el Estado, exista certeza, seguridad de las situaciones que se derivan de ese interactuar.



El derecho procesal administrativo no ha sido ajeno a la adopción del fenómeno de la caducidad, y es por ello que el legislador estableció, para cada uno de los medios de control existentes, un término preciso como oportunidad para la presentación de la demanda respectiva, salvo determinadas excepciones taxativamente enunciadas en la Ley, como es el caso de las hipótesis establecidas en el artículo 164 numeral 1° de la Ley 1437 de 2011.

La caducidad representa entonces 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 de la caducidad.

### 3.3.2. El carácter de prestación periódica aducido respecto de la prima de servicios:

La Prima de Servicios es una prestación económica que 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:

**“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. Esta prima no regirá para los funcionarios que con anterioridad tengan asignada esta contraprestación cualquiera que sea su nombre.”

El H. Consejo de Estado sentencia del quince (15) de septiembre de dos mil once (2011)<sup>1</sup> 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<sup>2</sup> 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.

<sup>1</sup> Consejo de Estado, sentencia del quince 815) de septiembre de dos mil once (2011), Consejero Ponente: Alfonso Vargas Rincón. Expediente Número: 230012331000201100026011

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda – Subsección Segunda – Subsección “A”, sentencia de 5 de septiembre de 2002, No. interno: 5018-2001.

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.”

Igualmente se tiene que el H. 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.”<sup>3</sup>

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 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.

Adicionalmente el Consejo de Estado, en sentencia del veinticuatro (24) de mayo de dos mil siete (2007), manifestó que el mero hecho de que 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 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.”<sup>4</sup>

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.”<sup>5</sup>

De conformidad con lo citado, se tiene que para demandar en cualquier tiempo inclusive una prestación periódica se requiere que la habitualidad de la misma se encuentra vigente, ahora bien, en el caso del accionante, se evidencia que la prestación reclamada, además de que no es periódica, nunca ha sido pagada al solicitante, 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

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sentencia del veintisiete (27) de marzo de dos mil ocho (2008), Consejero Ponente: Bertha Lucia Ramírez de Paez, Radicación Número: 15001-23-31-000-1999-00914-01 (05026-05)

<sup>4</sup> Consejo de Estado, sentencia del veinticuatro (24) de mayo de dos mil siete (2007), Consejero Ponente: Alejandro Ordoñez Maldonado.- Radicación Número: 25000-23-25-000.1999-05916-01 (4926-05).

<sup>5</sup> Consejo de Estado, sentencia del ocho (8) de mayo de dos mil ocho (2008). Consejero Ponente: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren. Radicación número: 08001-23-31-000-2005-02003-01 (0932-07)

deberá ser instaurada en el término de cuatro (4) meses, consagrado en el artículo 164 numeral 2° literal d) del CPACA.

### 3.3.3. Computo de caducidad en el caso concreto:

Como ya se dijo, al estar sujeta la presente demanda al cómputo de la caducidad, se procederá a verificar el acaecimiento de la misma en el sub examine.

Al efecto, encontramos que el acto administrativo demandado data del 02 de julio de 2013, y si bien no existe constancia de la fecha en que este fue notificado a la parte interesada, si consta que por lo menos para el día 06 de agosto de 2013, la parte accionante ya tenía conocimiento del mismo, puesto que a su nombre se presentó solicitud de conciliación extrajudicial en relación con la decisión adoptada en el acto administrativo referido. Así las cosas, en el entendido que dicho trámite extrajudicial concluyó el día 01 de octubre de 2013, la demanda debió haberse presentado dentro de los cuatro (04) meses siguientes a esta última fecha, lo cual no acaeció ya que consta en el plenario que la misma se presentó el día 10 de febrero de 2016, de lo cual se infiere con palmaria claridad que se configura la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, tal como lo concluyó el A quo, confirmándose así la providencia apelada.

En mérito de lo anteriormente expuesto, la Sala de Decisión Oral No. 001 del Tribunal Administrativo de Norte de Santander,


### RESUELVE

**PRIMERO: CONFIRMAR** la decisión adoptada en la audiencia inicial celebrada el día veintitrés (23) de febrero de dos mil dieciséis (2016), en el sentido de declarar probada de oficio la excepción de caducidad en el proceso de la referencia, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

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

### CÓPIESE, NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE


(Discutido y aprobado en Sala de Decisión Oral N° 1 del 30 de junio de 2016)



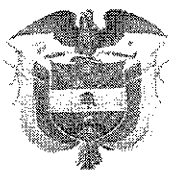
**EDGAR ENRIQUE BERNAL JÁUREGUI**  
Magistrado.-



**MARIBEL MENDOZA JIMÉNEZ**  
Magistrada



**CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ**  
Magistrado



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER

San José de Cúcuta, treinta (30) de junio de dos mil dieciséis (2016)

Magistrado Ponente: Edgar Enrique Bernal Jáuregui

<b>Expediente:</b>	<b>54-001-33-33-002-2014-00293-01</b>
<b>Demandante:</b>	<b>Olga Lucia Meneses Quintero</b>
<b>Demandado:</b>	<b>Nación – Ministerio de Educación - Municipio San José de Cúcuta</b>
<b>Medio de control:</b>	<b>Nulidad y restablecimiento del derecho</b>

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante en contra de la decisión proferida por el Juzgado Octavo Administrativo Mixto del Circuito de Cúcuta, el día veintitrés (23) de febrero de dos mil dieciséis (2016), a través del cual declaró probada de oficio la excepción de caducidad y consecuentemente dio por terminado el proceso de la referencia.

### I. El Auto Apelado

En la audiencia inicial referida, el A quo declaró la caducidad del medio de control, argumentando que en casos en los que se debate una cuestión jurídica análoga a la que aquí se propone, el Tribunal Administrativo de Norte de Santander ha indicado que la prima de servicios docente se instituye como un factor salarial y no como una prestación periódica, motivo por el cual la demanda objeto de análisis si debía ajustarse a la oportunidad establecida en la ley para impetrar el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

En el análisis del caso en concreto, señaló que entre la fecha en que culminó el trámite de conciliación extrajudicial y la fecha de presentación de la demanda, transcurrieron más de cuatro meses, lo que consideró necesario para concluir que se debía declarar probada de oficio la excepción de caducidad.

### II. El Recurso Interpuesto

Discrepa la libelista con la conclusión adoptada por el A quo en el auto que es objeto de apelación, específicamente en relación con el hecho de no brindarles el carácter de "*prestaciones periódicas*" a los emolumentos que se reclaman en la demanda.

Como sustento de dicha inconformidad, resalta varios apartes normativos de la Ley 1437 de 2011 y diversos referentes jurisprudenciales con los cuales pretende hacer ver que no solo las "*pensiones*" tienen la connotación de "*prestaciones periódicas*", sino que por el contrario dicho calificativo tiene que ver es con la periodicidad en la retribución, la cual no necesariamente tiene que ser indefinida, ya que lo relevante es que la misma se encuentre vigente para la fecha en que esta se reclame, requisito este que considera se acredita para el caso en

concreto, puesto que su poderdante se encuentra vinculado laboralmente con el demandado, lo que en su entender permite concluir que la prestación reclamada (centrando su inconformidad tan solo en la "**prima de servicios**") debería estar siendo percibida por su mandante de forma periódica.

Por tanto, solicita revocar el auto apelado, para en su lugar dar trámite al proceso respectivo en el que se defina si le asiste al demandante el derecho de percibir las prestaciones sociales reclamadas.

### **III. Consideraciones**

#### **3.1. Asunto a resolver:**

Para efectos de determinar si la decisión adoptada por el A quo es acertada, debe la Sala analizar si la demanda de la referencia se encontraba sujeta al término de caducidad establecido en el artículo 164 numeral 2° literal d) de la Ley 1437 de 2011, o si por el contrario tal como lo aduce el apelante, los emolumentos pretendidos ostentan la connotación de prestaciones periódicas y por tanto la demanda podía haber sido presentada en cualquier tiempo.

En caso de adoptar como conclusión la primera premisa enunciada, es necesario verificar el cómputo de los términos para la presentación de la demanda.

#### **3.2. Tesis de la Sala:**

La Sala considera que se debe confirmar el auto apelado, por cuanto tal como lo expresó el A quo, la demanda de la referencia debía ser presentada dentro de los cuatro (04) meses siguientes a la comunicación, notificación, ejecución y/o publicación del acto administrativo demandado, lo cual no acaeció en el sub examine, configurándose el fenómeno jurídico de la caducidad y por tanto el consecuente rechazo de la demanda.

#### **3.3. Argumentos que desarrollan la tesis de la sala:**

##### **3.3.1. La figura de la caducidad:**

La caducidad es una figura propia del derecho procesal, cuya finalidad no es otra que sancionar la pasividad de aquellos asociados que creyendo haber sido vulnerados en sus bienes y derechos no acuden ante los estrados judiciales para la protección y defensa de los valores jurídicos ultrajados. Tal figura, encuentra su fundamento en el principio de la seguridad jurídica, toda vez que por el simple hecho de convivir en sociedad, se hace necesario que los asociados entre sí, y entre éstos y el Estado, exista certeza, seguridad de las situaciones que se derivan de ese interactuar.

El derecho procesal administrativo no ha sido ajeno a la adopción del fenómeno de la caducidad, y es por ello que el legislador estableció, para cada uno de los medios de control existentes, un término preciso como oportunidad para la presentación de la demanda respectiva, salvo determinadas excepciones taxativamente enunciadas en la Ley, como es el caso de las hipótesis establecidas en el artículo 164 numeral 1° de la Ley 1437 de 2011.

La caducidad representa entonces 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 de la caducidad.

### 3.3.2. El carácter de prestación periódica aducido respecto de la prima de servicios:

La Prima de Servicios es una prestación económica que 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:

**“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. Esta prima no regirá para los funcionarios que con anterioridad tengan asignada esta contraprestación cualquiera que sea su nombre.”

El H. Consejo de Estado sentencia del quince (15) de septiembre de dos mil once (2011)<sup>1</sup> 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<sup>2</sup> 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.

<sup>1</sup> Consejo de Estado, sentencia del quince (15) de septiembre de dos mil once (2011), Consejero Ponente: Alfonso Vargas Rincón. Expediente Número: 230012331000201100026011

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda – Subsección Segunda – Subsección “A”, sentencia de 5 de septiembre de 2002, No. interno: 5018-2001.

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 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."

Igualmente se tiene que el H. 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." <sup>3</sup>

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 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.

Adicionalmente el Consejo de Estado, en sentencia del veinticuatro (24) de mayo de dos mil siete (2007), manifestó que el mero hecho de que 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 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.”<sup>4</sup>

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.”<sup>5</sup>

De conformidad con lo citado, se tiene que para demandar en cualquier tiempo inclusive una prestación periódica se requiere que la habitualidad de la misma se encuentra vigente, ahora bien, en el caso del accionante, se evidencia que la prestación reclamada, además de que no es periódica, nunca ha sido pagada al solicitante, 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

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sentencia del veintisiete (27) de marzo de dos mil ocho (2008), Consejero Ponente: Bertha Lucía Ramírez de Paez, Radicación Número: 15001-23-31-000-1999-00914-01 (05026-05)

<sup>4</sup> Consejo de Estado, sentencia del veinticuatro (24) de mayo de dos mil siete (2007), Consejero Ponente: Alejandro Ordoñez Maldonado.- Radicación Número: 25000-23-25-000.1999-05916-01 (4926-05).

<sup>5</sup> Consejo de Estado, sentencia del ocho (8) de mayo de dos mil ocho (2008). Consejero Ponente: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren. Radicación número: 08001-23-31-000-2005-02003-01 (0932-07)

deberá ser instaurada en el término de cuatro (4) meses, consagrado en el artículo 164 numeral 2° literal d) del CPACA.

### 3.3.3. Compuo de caducidad en el caso concreto:

Como ya se dijo, al estar sujeta la presente demanda al cómputo de la caducidad, se procederá a verificar el acaecimiento de la misma en el sub examine.

Al efecto, encontramos que el acto administrativo demandado data del 02 de julio de 2013, y si bien no existe constancia de la fecha en que este fue notificado a la parte interesada, si consta que por lo menos para el día 06 de agosto de 2013, la parte accionante ya tenía conocimiento del mismo, puesto que a su nombre se presentó solicitud de conciliación extrajudicial en relación con la decisión adoptada en el acto administrativo referido. Así las cosas, en el entendido que dicho trámite extrajudicial concluyó el día 01 de octubre de 2013, la demanda debió haberse presentado dentro de los cuatro (04) meses siguientes a esta última fecha (es decir hasta el 02 de febrero de 2014), lo cual no acaeció ya que consta en el plenario que la misma se presentó el día 06 de febrero de 2014, de lo cual se infiere con palmaria claridad que se configura la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, tal como lo concluyó el A quo, confirmándose así la providencia apelada.

En mérito de lo anteriormente expuesto, la Sala de Decisión Oral No. 001 del Tribunal Administrativo de Norte de Santander,

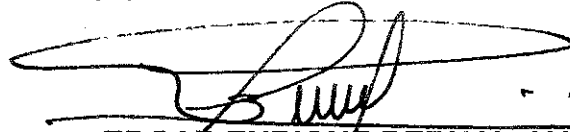
### RESUELVE

**PRIMERO: CONFIRMAR** la decisión adoptada en la audiencia inicial celebrada el día veintitrés (23) de febrero de dos mil dieciséis (2016), en el sentido de declarar probada de oficio la excepción de caducidad en el proceso de la referencia, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

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

### CÓPIESE, NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE

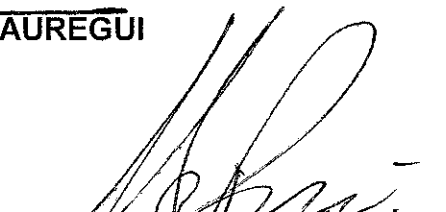
(Discutido y aprobado en Sala de Decisión Oral N° 1 del 30 de junio de 2016)



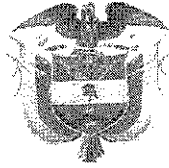
EDGAR ENRIQUE BERNAL JAUREGUI  
Magistrado.-



MARIBEL MENDOZA JIMÉNEZ  
Magistrada



CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ  
Magistrado



# TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER

San José de Cúcuta, treinta (30) de junio de dos mil dieciséis (2016)

Magistrado Ponente: Edgar Enrique Bernal Jáuregui

<b>Expediente:</b>	<b>54-001-33-40-009-2015-00024-01</b>
<b>Demandante:</b>	<b>Alix Adriana Quintana Parra</b>
<b>Demandado:</b>	<b>Departamento Norte de Santander</b>
<b>Medio de control:</b>	<b>Nulidad y restablecimiento del derecho</b>

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante en contra del auto proferido por el Juzgado Noveno Administrativo Mixto del Circuito de Cúcuta, el día nueve (09) de febrero de dos mil dieciséis (2016), a través del cual se rechazó la demanda de la referencia.

## I. El Auto Apelado

La demanda de la referencia fue rechazada por haber operado la caducidad. Para sustentar tal decisión, refiere el A quo que acorde lo ha expuesto la Sala de Decisión Oral del Tribunal Administrativo de Norte de Santander, las prestaciones que se pretenden en esta demanda y que fueron negadas en vía administrativa por la entidad accionada, no ostentan la condición de prestaciones periódicas, puesto que se generan por lapsos determinados, por lo que respecto de las mismas no es posible hablar de habitualidad, estando sujetas entonces la presentación de la demanda sujeta al término dispuesto en el artículo 164 numeral 2° literal d) de la Ley 1437 de 2011.

Para el caso en concreto, indicó que el acto administrativo demandado fue comunicado a la parte interesada el día 26 de julio de 2013, suspendiéndose el término de caducidad el 05 de septiembre de 2013, es decir faltándole dos meses y veintidós días para que feneciera la oportunidad para presentar la demanda, por lo que al reanudarse el cómputo de la caducidad el 05 de noviembre de 2013, debía haberse presentado la demanda dentro del término restante anteriormente referido, lo cual señala no acaeció, configurándose en su entender la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

## II. El Recurso Interpuesto

Discrepa la libelista con la conclusión adoptada por el A quo en el auto que es objeto de apelación, específicamente en relación con el hecho de no brindarles el carácter de "*prestaciones periódicas*" a los emolumentos que se reclaman en la demanda.

Como sustento de dicha inconformidad, resalta varios apartes normativos de la Ley 1437 de 2011 y diversos referentes jurisprudenciales con los cuales pretende hacer ver que no solo las "*pensiones*" tienen la connotación de "*prestaciones periódicas*", sino que por el contrario dicho calificativo tiene que ver es con la

periodicidad en la retribución, la cual no necesariamente tiene que ser indefinida, ya que lo relevante es que la misma se encuentre vigente para la fecha en que esta se reclame, requisito este que considera se acredita para el caso en concreto, puesto que su poderdante se encuentra vinculado laboralmente con el demandado, lo que en su entender permite concluir que la prestación reclamada (centrando su inconformidad tan solo en la "***prima de servicios***") debería estar siendo percibida por su mandante de forma periódica.

Por tanto, solicita revocar el auto apelado, para en su lugar dar trámite al proceso respectivo en el que se defina si le asiste al demandante el derecho de percibir las prestaciones sociales reclamadas.

### **III. Consideraciones**

#### **3.1. Asunto a resolver:**

Para efectos de determinar si la decisión adoptada por el A quo es acertada, debe la Sala analizar si la demanda de la referencia se encontraba sujeta al término de caducidad establecido en el artículo 164 numeral 2° literal d) de la Ley 1437 de 2011, o si por el contrario tal como lo aduce el apelante, los emolumentos pretendidos ostentan la connotación de prestaciones periódicas y por tanto la demanda podía haber sido presentada en cualquier tiempo.

En caso de adoptar como conclusión la primera premisa enunciada, es necesario verificar el cómputo de los términos para la presentación de la demanda.

#### **3.2. Tesis de la Sala:**

La Sala considera que se debe confirmar el auto apelado, por cuanto tal como lo expresó el A quo, la demanda de la referencia debía ser presentada dentro de los cuatro (04) meses siguientes a la comunicación, notificación, ejecución y/o publicación del acto administrativo demandado, lo cual no acaeció en el sub examine, configurándose el fenómeno jurídico de la caducidad y por tanto el consecuente rechazo de la demanda.

#### **3.3. Argumentos que desarrollan la tesis de la sala:**

##### **3.3.1. La figura de la caducidad:**

La caducidad es una figura propia del derecho procesal, cuya finalidad no es otra que sancionar la pasividad de aquellos asociados que creyendo haber sido vulnerados en sus bienes y derechos no acuden ante los estrados judiciales para la protección y defensa de los valores jurídicos ultrajados. Tal figura, encuentra su fundamento en el principio de la seguridad jurídica, toda vez que por el simple hecho de convivir en sociedad, se hace necesario que los asociados entre sí, y

entre éstos y el Estado, exista certeza, seguridad de las situaciones que se derivan de ese interactuar.

El derecho procesal administrativo no ha sido ajeno a la adopción del fenómeno de la caducidad, y es por ello que el legislador estableció, para cada uno de los medios de control existentes, un término preciso como oportunidad para la presentación de la demanda respectiva, salvo determinadas excepciones taxativamente enunciadas en la Ley, como es el caso de las hipótesis establecidas en el artículo 164 numeral 1° de la Ley 1437 de 2011.

La caducidad representa entonces 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 de la caducidad.

### **3.3.2. El carácter de prestación periódica aducido respecto de la prima de servicios:**

La Prima de Servicios es una prestación económica que 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:

**“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. Esta prima no regirá para los funcionarios que con anterioridad tengan asignada esta contraprestación cualquiera que sea su nombre.”

El H. Consejo de Estado sentencia del quince (15) de septiembre de dos mil once (2011)<sup>1</sup> 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<sup>2</sup> ha señalado:

<sup>1</sup> Consejo de Estado, sentencia del quince (15) de septiembre de dos mil once (2011), Consejero Ponente: Alfonso Vargas Rincón. Expediente Número: 230012331000201100026011

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda – Subsección Segunda – Subsección “A”, sentencia de 5 de septiembre de 2002, No. interno: 5018-2001.

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 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."

Igualmente se tiene que el H. 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." <sup>3</sup>

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 consideración la diferencia que existe entre las prestaciones periódicas y aquellas que se causan por tiempo determinado.

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sentencia del veintisiete (27) de marzo de dos mil ocho (2008), Consejero Ponente: Bertha Lucia Ramírez de Paez, Radicación Numero: 15001-23-31-000-1999-00914-01 (05026-05)

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.

Adicionalmente el Consejo de Estado, en sentencia del veinticuatro (24) de mayo de dos mil siete (2007), manifestó que el mero hecho de que 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 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.”<sup>4</sup>

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.”<sup>5</sup>

De conformidad con lo citado, se tiene que para demandar en cualquier tiempo inclusive una prestación periódica se requiere que la habitualidad de la misma se encuentra vigente, ahora bien, en el caso del accionante, se evidencia que la prestación reclamada, además de que no es periódica, nunca ha sido pagada al solicitante, 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

<sup>4</sup> Consejo de Estado, sentencia del veinticuatro (24) de mayo de dos mil siete (2007), Consejero Ponente: Alejandro Ordoñez Maldonado.- Radicación Número: 25000-23-25-000.1999-05916-01 (4926-05).

<sup>5</sup> Consejo de Estado, sentencia del ocho (8) de mayo de dos mil ocho (2008). Consejero Ponente: Gustavo Eduardo Gómez Arangurem. Radicación número: 08001-23-31-000-2005-02003-01 (0932-07)

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.

### 3.3.3. Compuo de caducidad en el caso concreto:

Como ya se dijo, al estar sujeta la presente demanda al cómputo de la caducidad, se procederá a verificar el acaecimiento de la misma en el sub examine.

Al efecto, encontramos que el acto administrativo demandado fue comunicado a la parte interesada el día 26 de julio de 2013, por lo que la caducidad operaría el 27 de noviembre de ese mismo año. Sin embargo al haberse interrumpido dicho término por el trámite de la conciliación prejudicial entre el 05 de septiembre y el 05 de noviembre de 2013, la oportunidad para presentar la demanda se extendió hasta el 27 de febrero de 2014, por lo que al haber impetrado la misma tan solo hasta el 15 de diciembre de 2015, inexorablemente se configura la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, tal como lo concluyó el A quo, confirmándose así la providencia apelada.

En mérito de lo anteriormente expuesto, la Sala de Decisión Oral No. 001 del Tribunal Administrativo de Norte de Santander,

### RESUELVE

**PRIMERO: CONFIRMAR** el auto de fecha nueve (09) de febrero de dos mil dieciséis (2016), proferido dentro del proceso de la referencia por el Juzgado Noveno Administrativo Mixto del Circuito de Cúcuta, a través del cual rechazó la demanda de la referencia por haber operado la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

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

### CÓPIESE, NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE

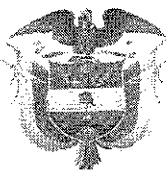
(Discutido y aprobado en Sala de Decisión Oral N° 1 del 30 de junio de 2016)

  
EDGAR ENRIQUE BERNAL JAUREGUI  
Magistrado.-

  
MARIBEL MENDOZA JIMÉNEZ  
Magistrada

  
CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ  
Magistrado





## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER

San José de Cúcuta, treinta (30) de junio de dos mil dieciséis (2016)

Magistrado Ponente: Edgar Enrique Bernal Jáuregui

<b>Expediente:</b>	<b>54-001-33-40-009-2015-00025-01</b>
<b>Demandante:</b>	<b>Francelina Castro Valdeleon</b>
<b>Demandado:</b>	<b>Departamento Norte de Santander</b>
<b>Medio de control:</b>	<b>Nulidad y restablecimiento del derecho</b>

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante en contra del auto proferido por el Juzgado Noveno Administrativo Mixto del Circuito de Cúcuta, el día treinta y uno (31) de marzo de dos mil dieciséis (2016), a través del cual se rechazó la demanda de la referencia.

### I. El Auto Apelado

La demanda de la referencia fue rechazada por haber operado la caducidad. Para sustentar tal decisión, refiere el A quo que acorde lo ha expuesto la Sala de Decisión Oral del Tribunal Administrativo de Norte de Santander, las prestaciones que se pretenden en esta demanda y que fueron negadas en vía administrativa por la entidad accionada, no ostentan la condición de prestaciones periódicas, puesto que se generan por lapsos determinados, por lo que respecto de las mismas no es posibles hablar de habitualidad, estando sujetas entonces la presentación de la demanda sujeta al término dispuesto en el artículo 164 numeral 2° literal d) de la Ley 1437 de 2011.

Para el caso en concreto, indicó que el acto administrativo demandado fue comunicado a la parte demandante el 12 de agosto de 2013. Así mismo, resalta que el término de caducidad se suspendió durante el desarrollo del trámite de conciliación prejudicial desde el 09 de octubre hasta el 29 de noviembre de 2013, señalando entonces que la demanda debía haber sido presentado el 03 de marzo de 2014, por lo que al haberse presentado tan solo hasta el 15 de diciembre de 2015, consideró que se configuraba la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

### II. El Recurso Interpuesto

Discrepa la libelista con la conclusión adoptada por el A quo en el auto que es objeto de apelación, específicamente en relación con el hecho de no brindarles el carácter de "*prestaciones periódicas*" a los emolumentos que se reclaman en la demanda.

Como sustento de dicha inconformidad, resalta varios apartes normativos de la Ley 1437 de 2011 y diversos referentes jurisprudenciales con los cuales pretende hacer ver que no solo las "*pensiones*" tienen la connotación de "*prestaciones periódicas*", sino que por el contrario dicho calificativo tiene que ver es con la

periodicidad en la retribución, la cual no necesariamente tiene que ser indefinida, ya que lo relevante es que la misma se encuentre vigente para la fecha en que esta se reclame, requisito este que considera se acredita para el caso en concreto, puesto que su poderdante se encuentra vinculado laboralmente con el demandado, lo que en su entender permite concluir que la prestación reclamada (centrando su inconformidad tan solo en la "prima de servicios") debería estar siendo percibida por su mandante de forma periódica.

Por tanto, solicita revocar el auto apelado, para en su lugar dar trámite al proceso respectivo en el que se defina si le asiste al demandante el derecho de percibir las prestaciones sociales reclamadas.

### **III. Consideraciones**

#### **3.1. Asunto a resolver:**

Para efectos de determinar si la decisión adoptada por el A quo es acertada, debe la Sala analizar si la demanda de la referencia se encontraba sujeta al término de caducidad establecido en el artículo 164 numeral 2° literal d) de la Ley 1437 de 2011, o si por el contrario tal como lo aduce el apelante, los emolumentos pretendidos ostentan la connotación de prestaciones periódicas y por tanto la demanda podía haber sido presentada en cualquier tiempo.

En caso de adoptar como conclusión la primera premisa enunciada, es necesario verificar el cómputo de los términos para la presentación de la demanda.

#### **3.2. Tesis de la Sala:**

La Sala considera que se debe confirmar el auto apelado, por cuanto tal como lo expresó el A quo, la demanda de la referencia debía ser presentada dentro de los cuatro (04) meses siguientes a la comunicación, notificación, ejecución y/o publicación del acto administrativo demandado, lo cual no acaeció en el sub examine, configurándose el fenómeno jurídico de la caducidad y por tanto el consecuente rechazo de la demanda.

#### **3.3. Argumentos que desarrollan la tesis de la sala:**

##### **3.3.1. La figura de la caducidad:**

La caducidad es una figura propia del derecho procesal, cuya finalidad no es otra que sancionar la pasividad de aquellos asociados que creyendo haber sido vulnerados en sus bienes y derechos no acuden ante los estrados judiciales para la protección y defensa de los valores jurídicos ultrajados. Tal figura, encuentra su fundamento en el principio de la seguridad jurídica, toda vez que por el simple hecho de convivir en sociedad, se hace necesario que los asociados entre sí, y

entre éstos y el Estado, exista certeza, seguridad de las situaciones que se derivan de ese interactuar.

El derecho procesal administrativo no ha sido ajeno a la adopción del fenómeno de la caducidad, y es por ello que el legislador estableció, para cada uno de los medios de control existentes, un término preciso como oportunidad para la presentación de la demanda respectiva, salvo determinadas excepciones taxativamente enunciadas en la Ley, como es el caso de las hipótesis establecidas en el artículo 164 numeral 1° de la Ley 1437 de 2011.

La caducidad representa entonces 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 de la caducidad.

### **3.3.2. El carácter de prestación periódica aducido respecto de la prima de servicios:**

La Prima de Servicios es una prestación económica que 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:

**“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. Esta prima no regirá para los funcionarios que con anterioridad tengan asignada esta contraprestación cualquiera que sea su nombre.”

El H. Consejo de Estado sentencia del quince (15) de septiembre de dos mil once (2011)<sup>1</sup> 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<sup>2</sup> ha señalado:

<sup>1</sup> Consejo de Estado, sentencia del quince (15) de septiembre de dos mil once (2011), Consejero Ponente: Alfonso Vargas Rincón. Expediente Número: 230012331000201100026011

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda – Subsección Segunda – Subsección “A”, sentencia de 5 de septiembre de 2002, No. interno: 5018-2001.

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 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.”

Igualmente se tiene que el H. 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.”<sup>3</sup>

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 consideración la diferencia que existe entre las prestaciones periódicas y aquellas que se causan por tiempo determinado.

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sentencia del veintisiete (27) de marzo de dos mil ocho (2008), Consejero Ponente: Bertha Lucia Ramírez de Paez, Radicación Numero: 15001-23-31-000-1999-00914-01 (05026-05)

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.

Adicionalmente el Consejo de Estado, en sentencia del veinticuatro (24) de mayo de dos mil siete (2007), manifestó que el mero hecho de que 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 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.”<sup>4</sup>

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.”<sup>5</sup>

De conformidad con lo citado, se tiene que para demandar en cualquier tiempo inclusive una prestación periódica se requiere que la habitualidad de la misma se encuentra vigente, ahora bien, en el caso del accionante, se evidencia que la prestación reclamada, además de que no es periódica, nunca ha sido pagada al solicitante, 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

<sup>4</sup> Consejo de Estado, sentencia del veinticuatro (24) de mayo de dos mil siete (2007), Consejero Ponente: Alejandro Ordoñez Maldonado.- Radicación Número: 25000-23-25-000.1999-05916-01 (4926-05).

<sup>5</sup> Consejo de Estado, sentencia del ocho (8) de mayo de dos mil ocho (2008). Consejero Ponente: Gustavo Eduardo Gómez Arangurem. Radicación número: 08001-23-31-000-2005-02003-01 (0932-07)

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.

### 3.3.3. Computo de caducidad en el caso concreto:

Como ya se dijo, al estar sujeta la presente demanda al cómputo de la caducidad, se procederá a verificar el acaecimiento de la misma en el sub examine.

Al efecto, encontramos que el acto administrativo demandado fue comunicado a la parte interesada el día 12 de agosto de 2013, por lo que la caducidad operaría el 13 de diciembre de ese mismo año. Sin embargo al haberse interrumpido dicho término por el trámite de la conciliación prejudicial entre el 09 de octubre y el 28 de noviembre de 2013, la oportunidad para presentar la demanda se extendió hasta el 03 de febrero de 2014, por lo que al haber impetrado la misma tan solo hasta el 15 de diciembre de 2015, inexorablemente se configura la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, tal como lo concluyó el A quo, confirmándose así la providencia apelada.

En mérito de lo anteriormente expuesto, la Sala de Decisión Oral No. 001 del Tribunal Administrativo de Norte de Santander,

### RESUELVE

**PRIMERO: CONFIRMAR** el auto de fecha treinta y uno (31) de marzo de dos mil dieciséis (2016), proferido dentro del proceso de la referencia por el Juzgado Noveno Administrativo Mixto del Circuito de Cúcuta, a través del cual rechazó la demanda de la referencia por haber operado la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

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

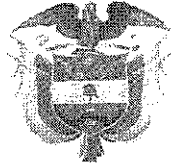
### CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

(Discutido y aprobado en Sala de Decisión Oral N° 1 del 30 de junio de 2016)

  
EDGAR ENRIQUE BERNAL JÁUREGUI  
Magistrado.-

  
MARIBEL MENDOZA JIMÉNEZ  
Magistrada

  
CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ  
Magistrado



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER

San José de Cúcuta, treinta (30) de junio de dos mil dieciséis (2016)

Magistrado Ponente: Edgar Enrique Bernal Jáuregui

Expediente:	54-001-33-40-009-2015-00027-01
Demandante:	Yakson Danilo Ortega Lazaro
Demandado:	Municipio San José de Cúcuta
Medio de control:	Nulidad y restablecimiento del derecho

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante en contra del auto proferido por el Juzgado Noveno Administrativo Mixto del Circuito de Cúcuta, el día nueve (09) de febrero de dos mil dieciséis (2016), a través del cual se rechazó la demanda de la referencia.

### I. El Auto Apelado

La demanda de la referencia fue rechazada por haber operado la caducidad. Para sustentar tal decisión, refiere el A quo que acorde lo ha expuesto la Sala de Decisión Oral del Tribunal Administrativo de Norte de Santander, las prestaciones que se pretenden en esta demanda y que fueron negadas en vía administrativa por la entidad accionada, no ostentan la condición de prestaciones periódicas, puesto que se generan por lapsos determinados, por lo que respecto de las mismas no es posibles hablar de habitualidad, estando sujetas entonces la presentación de la demanda sujeta al término dispuesto en el artículo 164 numeral 2° literal d) de la Ley 1437 de 2011.

Para el caso en concreto, indicó que el acto administrativo demandado data del 09 de julio de 2013. Sin embargo, resalta que el término de caducidad se suspendió durante el desarrollo del trámite de conciliación prejudicial desde el 07 de octubre hasta el 03 de diciembre de 2013, y al haber sido presentada la demanda tan solo hasta el 15 de diciembre de 2015, consideró que se configuraba la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

### II. El Recurso Interpuesto

Discrepa la libelista con la conclusión adoptada por el A quo en el auto que es objeto de apelación, específicamente en relación con el hecho de no brindarles el carácter de "*prestaciones periódicas*" a los emolumentos que se reclaman en la demanda.

Como sustento de dicha inconformidad, resalta varios apartes normativos de la Ley 1437 de 2011 y diversos referentes jurisprudenciales con los cuales pretende hacer ver que no solo las "*pensiones*" tienen la connotación de "*prestaciones periódicas*", sino que por el contrario dicho calificativo tiene que ver es con la periodicidad en la retribución, la cual no necesariamente tiene que ser indefinida, ya que lo relevante es que la misma se encuentre vigente para la fecha en que

esta se reclame, requisito este que considera se acredita para el caso en concreto, puesto que su poderdante se encuentra vinculado laboralmente con el demandado, lo que en su entender permite concluir que la prestación reclamada (centrando su inconformidad tan solo en la "prima de servicios") debería estar siendo percibida por su mandante de forma periódica.

Por tanto, solicita revocar el auto apelado, para en su lugar dar trámite al proceso respectivo en el que se defina si le asiste al demandante el derecho de percibir las prestaciones sociales reclamadas.

### **III. Consideraciones**

#### **3.1. Asunto a resolver:**

Para efectos de determinar si la decisión adoptada por el A quo es acertada, debe la Sala analizar si la demanda de la referencia se encontraba sujeta al término de caducidad establecido en el artículo 164 numeral 2° literal d) de la Ley 1437 de 2011, o si por el contrario tal como lo aduce el apelante, los emolumentos pretendidos ostentan la connotación de prestaciones periódicas y por tanto la demanda podía haber sido presentada en cualquier tiempo.

En caso de adoptar como conclusión la primera premisa enunciada, es necesario verificar el cómputo de los términos para la presentación de la demanda.

#### **3.2. Tesis de la Sala:**

La Sala considera que se debe confirmar el auto apelado, por cuanto tal como lo expresó el A quo, la demanda de la referencia debía ser presentada dentro de los cuatro (04) meses siguientes a la comunicación, notificación, ejecución y/o publicación del acto administrativo demandado, lo cual no acaeció en el sub examine, configurándose el fenómeno jurídico de la caducidad y por tanto el consecuente rechazo de la demanda.

#### **3.3. Argumentos que desarrollan la tesis de la sala:**

##### **3.3.1. La figura de la caducidad:**

La caducidad es una figura propia del derecho procesal, cuya finalidad no es otra que sancionar la pasividad de aquellos asociados que creyendo haber sido vulnerados en sus bienes y derechos no acuden ante los estrados judiciales para la protección y defensa de los valores jurídicos ultrajados. Tal figura, encuentra su fundamento en el principio de la seguridad jurídica, toda vez que por el simple hecho de convivir en sociedad, se hace necesario que los asociados entre sí, y entre éstos y el Estado, exista certeza, seguridad de las situaciones que se derivan de ese interactuar.



El derecho procesal administrativo no ha sido ajeno a la adopción del fenómeno de la caducidad, y es por ello que el legislador estableció, para cada uno de los medios de control existentes, un término preciso como oportunidad para la presentación de la demanda respectiva, salvo determinadas excepciones taxativamente enunciadas en la Ley, como es el caso de las hipótesis establecidas en el artículo 164 numeral 1° de la Ley 1437 de 2011.

La caducidad representa entonces 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 de la caducidad.

### **3.3.2. El carácter de prestación periódica aducido respecto de la prima de servicios:**

La Prima de Servicios es una prestación económica que 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:

**“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. Esta prima no regirá para los funcionarios que con anterioridad tengan asignada esta contraprestación cualquiera que sea su nombre.”

El H. Consejo de Estado sentencia del quince (15) de septiembre de dos mil once (2011)<sup>1</sup> 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<sup>2</sup> 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.

<sup>1</sup> Consejo de Estado, sentencia del quince (15) de septiembre de dos mil once (2011), Consejero Ponente: Alfonso Vargas Rincón. Expediente Número: 230012331000201100026011

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda – Subsección Segunda – Subsección “A”, sentencia de 5 de septiembre de 2002, No. interno: 5018-2001.

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."

Igualmente se tiene que el H. 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." <sup>3</sup>

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 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

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sentencia del veintisiete (27) de marzo de dos mil ocho (2008), Consejero Ponente: Bertha Lucia Ramírez de Paez, Radicación Numero: 15001-23-31-000-1999-00914-01 (05026-05)

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.

Adicionalmente el Consejo de Estado, en sentencia del veinticuatro (24) de mayo de dos mil siete (2007), manifestó que el mero hecho de que 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 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.”<sup>4</sup>

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.”<sup>5</sup>

De conformidad con lo citado, se tiene que para demandar en cualquier tiempo inclusive una prestación periódica se requiere que la habitualidad de la misma se encuentra vigente, ahora bien, en el caso del accionante, se evidencia que la prestación reclamada, además de que no es periódica, nunca ha sido pagada al solicitante, 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.

<sup>4</sup> Consejo de Estado, sentencia del veinticuatro (24) de mayo de dos mil siete (2007), Consejero Ponente: Alejandro Ordoñez Maldonado.- Radicación Número: 25000-23-25-000.1999-05916-01 (4926-05).

<sup>5</sup> Consejo de Estado, sentencia del ocho (8) de mayo de dos mil ocho (2008). Consejero Ponente: Gustavo Eduardo Gómez Arangurem. Radicación número: 08001-23-31-000-2005-02003-01 (0932-07)



### 3.3.3. Computo de caducidad en el caso concreto:

Como ya se dijo, al estar sujeta la presente demanda al cómputo de la caducidad, se procederá a verificar el acaecimiento de la misma en el sub examine.

Al efecto, encontramos que el acto administrativo demandado data del 09 de julio de 2013, y si bien no existe constancia de la fecha en que este fue notificado a la parte interesada, si consta que por lo menos para el día 07 de octubre de 2013, la accionante ya tenía conocimiento del mismo, puesto que a su nombre se presentó solicitud de conciliación extrajudicial en relación con la decisión adoptada en el acto administrativo referido. Por tanto, en el entendido que dicho trámite extrajudicial concluyó el día 03 de diciembre de 2013, la demanda debió haberse presentado dentro de los cuatro (04) meses siguientes a esta última fecha, lo cual no acaeció ya que consta en el plenario que la misma se presentó tan solo hasta el día 15 de diciembre de 2015, de lo cual se infiere con palmaria claridad que se configura la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, tal como lo concluyó el A quo, confirmándose así la providencia apelada, pero bajo los supuestos temporales aquí enunciados.

En mérito de lo anteriormente expuesto, la Sala de Decisión Oral No. 001 del Tribunal Administrativo de Norte de Santander,

### RESUELVE

**PRIMERO: CONFIRMAR** el auto de fecha nueve (09) de febrero de dos mil dieciséis (2016), proferido dentro del proceso de la referencia por el Juzgado Noveno Administrativo Mixto del Circuito de Cúcuta, a través del cual rechazó la demanda de la referencia por haber operado la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

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

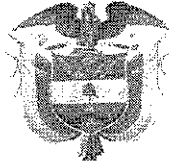
### CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

(Discutido y aprobado en Sala de Decisión Oral N° 1 del 30 de junio de 2016)

  
**EDGAR ENRIQUE BERNAL JÁUREGUI**  
 Magistrado.-

  
**MARIBEL MENDOZA JIMÉNEZ**  
 Magistrada

  
**CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ**  
 Magistrado



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER

San José de Cúcuta, treinta (30) de junio de dos mil dieciséis (2016)

Magistrado Ponente: Edgar Enrique Bernal Jáuregui

<b>Expediente:</b>	<b>54-001-33-40-009-2015-00033-01</b>
<b>Demandante:</b>	<b>Jorge Hernando Salcedo Moros</b>
<b>Demandado:</b>	<b>Municipio San José de Cúcuta</b>
<b>Medio de control:</b>	<b>Nulidad y restablecimiento del derecho</b>

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante en contra del auto proferido por el Juzgado Noveno Administrativo Mixto del Circuito de Cúcuta, el día nueve (09) de febrero de dos mil dieciséis (2016), a través del cual se rechazó la demanda de la referencia.

### I. El Auto Apelado

La demanda de la referencia fue rechazada por haber operado la caducidad. Para sustentar tal decisión, refiere el A quo que acorde lo ha expuesto la Sala de Decisión Oral del Tribunal Administrativo de Norte de Santander, las prestaciones que se pretenden en esta demanda y que fueron negadas en vía administrativa por la entidad accionada, no ostentan la condición de prestaciones periódicas, puesto que se generan por lapsos determinados, por lo que respecto de las mismas no es posibles hablar de habitualidad, estando sujetas entonces la presentación de la demanda sujeta al término dispuesto en el artículo 164 numeral 2° literal d) de la Ley 1437 de 2011.

Para el caso en concreto, indicó que el acto administrativo demandado data del 08 de julio de 2013. Sin embargo, resalta que el término de caducidad se suspendió durante el desarrollo del trámite de conciliación prejudicial desde el 07 de octubre hasta el 03 de diciembre de 2013, y al haber sido presentada la demanda tan solo hasta el 15 de diciembre de 2015, consideró que se configuraba la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

### II. El Recurso Interpuesto

Discrepa la libelista con la conclusión adoptada por el A quo en el auto que es objeto de apelación, específicamente en relación con el hecho de no brindarles el carácter de "*prestaciones periódicas*" a los emolumentos que se reclaman en la demanda.

Como sustento de dicha inconformidad, resalta varios apartes normativos de la Ley 1437 de 2011 y diversos referentes jurisprudenciales con los cuales pretende hacer ver que no solo las "*pensiones*" tienen la connotación de "*prestaciones periódicas*", sino que por el contrario dicho calificativo tiene que ver es con la periodicidad en la retribución, la cual no necesariamente tiene que ser indefinida, ya que lo relevante es que la misma se encuentre vigente para la fecha en que

esta se reclame, requisito este que considera se acredita para el caso en concreto, puesto que su poderdante se encuentra vinculado laboralmente con el demandado, lo que en su entender permite concluir que la prestación reclamada (centrando su inconformidad tan solo en la "**prima de servicios**") debería estar siendo percibida por su mandante de forma periódica.

Por tanto, solicita revocar el auto apelado, para en su lugar dar trámite al proceso respectivo en el que se defina si le asiste al demandante el derecho de percibir las prestaciones sociales reclamadas.

### **III. Consideraciones**

#### **3.1. Asunto a resolver:**

Para efectos de determinar si la decisión adoptada por el A quo es acertada, debe la Sala analizar si la demanda de la referencia se encontraba sujeta al término de caducidad establecido en el artículo 164 numeral 2° literal d) de la Ley 1437 de 2011, o si por el contrario tal como lo aduce el apelante, los emolumentos pretendidos ostentan la connotación de prestaciones periódicas y por tanto la demanda podía haber sido presentada en cualquier tiempo.

En caso de adoptar como conclusión la primera premisa enunciada, es necesario verificar el cómputo de los términos para la presentación de la demanda.

#### **3.2. Tesis de la Sala:**

La Sala considera que se debe confirmar el auto apelado, por cuanto tal como lo expresó el A quo, la demanda de la referencia debía ser presentada dentro de los cuatro (04) meses siguientes a la comunicación, notificación, ejecución y/o publicación del acto administrativo demandado, lo cual no acaeció en el sub examine, configurándose el fenómeno jurídico de la caducidad y por tanto el consecuente rechazo de la demanda.

#### **3.3. Argumentos que desarrollan la tesis de la sala:**

##### **3.3.1. La figura de la caducidad:**

La caducidad es una figura propia del derecho procesal, cuya finalidad no es otra que sancionar la pasividad de aquellos asociados que creyendo haber sido vulnerados en sus bienes y derechos no acuden ante los estrados judiciales para la protección y defensa de los valores jurídicos ultrajados. Tal figura, encuentra su fundamento en el principio de la seguridad jurídica, toda vez que por el simple hecho de convivir en sociedad, se hace necesario que los asociados entre sí, y entre éstos y el Estado, exista certeza, seguridad de las situaciones que se derivan de ese interactuar.

El derecho procesal administrativo no ha sido ajeno a la adopción del fenómeno de la caducidad, y es por ello que el legislador estableció, para cada uno de los medios de control existentes, un término preciso como oportunidad para la presentación de la demanda respectiva, salvo determinadas excepciones taxativamente enunciadas en la Ley, como es el caso de las hipótesis establecidas en el artículo 164 numeral 1° de la Ley 1437 de 2011.

La caducidad representa entonces 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 de la caducidad.

### **3.3.2. El carácter de prestación periódica aducido respecto de la prima de servicios:**

La Prima de Servicios es una prestación económica que 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:

**“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. Esta prima no regirá para los funcionarios que con anterioridad tengan asignada esta contraprestación cualquiera que sea su nombre.”

El H. Consejo de Estado sentencia del quince (15) de septiembre de dos mil once (2011)<sup>1</sup> 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<sup>2</sup> 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.

<sup>1</sup> Consejo de Estado, sentencia del quince (15) de septiembre de dos mil once (2011), Consejero Ponente: Alfonso Vargas Rincón. Expediente Número: 230012331000201100026011

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda – Subsección Segunda – Subsección “A”, sentencia de 5 de septiembre de 2002, No. interno: 5018-2001.

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.”

Igualmente se tiene que el H. 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.”<sup>3</sup>

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 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

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sentencia del veintisiete (27) de marzo de dos mil ocho (2008), Consejero Ponente: Bertha Lucia Ramírez de Paez, Radicación Numero: 15001-23-31-000-1999-00914-01 (05026-05)



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.

Adicionalmente el Consejo de Estado, en sentencia del veinticuatro (24) de mayo de dos mil siete (2007), manifestó que el mero hecho de que 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 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.”<sup>4</sup>

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.”.

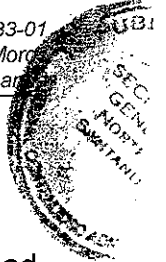
En ese sentido los actos que reconocen prestaciones periódicas, comprende no sólo decisiones que reconocen prestaciones sociales, sino que también envuelve los actos que reconocen prestaciones salariales que periódicamente se sufragan al beneficiario, siempre y cuando la periodicidad en la retribución se encuentre vigente.”<sup>5</sup>

De conformidad con lo citado, se tiene que para demandar en cualquier tiempo inclusive una prestación periódica se requiere que la habitualidad de la misma se encuentra vigente, ahora bien, en el caso del accionante, se evidencia que la prestación reclamada, además de que no es periódica, nunca ha sido pagada al solicitante, 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.

<sup>4</sup> Consejo de Estado, sentencia del veinticuatro (24) de mayo de dos mil siete (2007), Consejero Ponente: Alejandro Ordoñez Maldonado.- Radicación Número: 25000-23-25-000.1999-05916-01 (4926-05).

<sup>5</sup> Consejo de Estado, sentencia del ocho (8) de mayo de dos mil ocho (2008). Consejero Ponente: Gustavo Eduardo Gómez Arangurem. Radicación número: 08001-23-31-000-2005-02003-01 (0932-07)



### 3.3.3. Computo de caducidad en el caso concreto:

Como ya se dijo, al estar sujeta la presente demanda al cómputo de la caducidad, se procederá a verificar el acaecimiento de la misma en el sub examine.

Al efecto, encontramos que el acto administrativo demandado data del 08 de julio de 2013, y si bien no existe constancia de la fecha en que este fue notificado a la parte interesada, si consta que por lo menos para el día 07 de octubre de 2013, la accionante ya tenía conocimiento del mismo, puesto que a su nombre se presentó solicitud de conciliación extrajudicial en relación con la decisión adoptada en el acto administrativo referido. Por tanto, en el entendido que dicho trámite extrajudicial concluyó el día 03 de diciembre de 2013, la demanda debió haberse presentado dentro de los cuatro (04) meses siguientes a esta última fecha, lo cual no acaeció ya que consta en el plenario que la misma se presentó tan solo hasta el día 15 de diciembre de 2015, de lo cual se infiere con palmaria claridad que se configura la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, tal como lo concluyó el A quo, confirmándose así la providencia apelada, pero bajo los supuestos temporales aquí enunciados.

En mérito de lo anteriormente expuesto, la Sala de Decisión Oral No. 001 del Tribunal Administrativo de Norte de Santander,

### RESUELVE

**PRIMERO: CONFIRMAR** el auto de fecha nueve (09) de febrero de dos mil dieciséis (2016), proferido dentro del proceso de la referencia por el Juzgado Noveno Administrativo Mixto del Circuito de Cúcuta, a través del cual rechazó la demanda de la referencia por haber operado la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

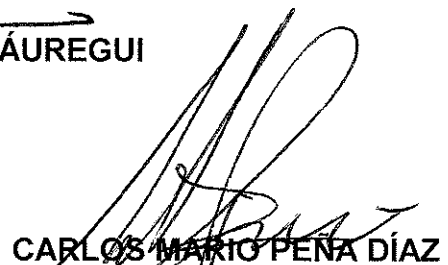
**SEGUNDO:** En firme esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Juzgado de origen, previa las anotaciones secretariales de rigor.

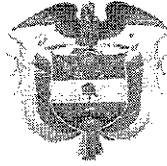
### CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

(Discutido y aprobado en Sala de Decisión Oral N° 1 del 30 de junio de 2016)

  
EDGAR ENRIQUE BERNAL JÁUREGUI  
Magistrado.-

  
MARIBEL MENDOZA JIMÉNEZ  
Magistrada

  
CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ  
Magistrado



# TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER

San José de Cúcuta, treinta (30) de junio de dos mil dieciséis (2016)

Magistrado Ponente: Edgar Enrique Bernal Jáuregui

<b>Expediente:</b>	<b>54-001-33-40-009-2015-00036-01</b>
<b>Demandante:</b>	<b>Diana Milena Meneses Contreras</b>
<b>Demandado:</b>	<b>Municipio San José de Cúcuta</b>
<b>Medio de control:</b>	<b>Nulidad y restablecimiento del derecho</b>

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante en contra del auto proferido por el Juzgado Noveno Administrativo Mixto del Circuito de Cúcuta, el día nueve (09) de febrero de dos mil dieciséis (2016), a través del cual se rechazó la demanda de la referencia.

## I. El Auto Apelado

La demanda de la referencia fue rechazada por haber operado la caducidad. Para sustentar tal decisión, refiere el A quo que acorde lo ha expuesto la Sala de Decisión Oral del Tribunal Administrativo de Norte de Santander, las prestaciones que se pretenden en esta demanda y que fueron negadas en vía administrativa por la entidad accionada, no ostentan la condición de prestaciones periódicas, puesto que se generan por lapsos determinados, por lo que respecto de las mismas no es posibles hablar de habitualidad, estando sujetas entonces la presentación de la demanda sujeta al término dispuesto en el artículo 164 numeral 2° literal d) de la Ley 1437 de 2011.

Para el caso en concreto, indicó que el acto administrativo demandado data del 18 de julio de 2013. Así mismo, resalta que el término de caducidad se suspendió durante el desarrollo del trámite de conciliación prejudicial desde el 05 de febrero hasta el 05 de mayo de 2013, y al haber sido presentada la demanda tan solo hasta el 15 de diciembre de 2015, consideró que se configuraba la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

## II. El Recurso Interpuesto

Discrepa la libelista con la conclusión adoptada por el A quo en el auto que es objeto de apelación, específicamente en relación con el hecho de no brindarles el carácter de "*prestaciones periódicas*" a los emolumentos que se reclaman en la demanda.

Como sustento de dicha inconformidad, resalta varios apartes normativos de la Ley 1437 de 2011 y diversos referentes jurisprudenciales con los cuales pretende hacer ver que no solo las "*pensiones*" tienen la connotación de "*prestaciones periódicas*", sino que por el contrario dicho calificativo tiene que ver es con la periodicidad en la retribución, la cual no necesariamente tiene que ser indefinida, ya que lo relevante es que la misma se encuentre vigente para la fecha en que

esta se reclame, requisito este que considera se acredita para el caso en concreto, puesto que su poderdante se encuentra vinculado laboralmente con el demandado, lo que en su entender permite concluir que la prestación reclamada (centrando su inconformidad tan solo en la "**prima de servicios**") debería estar siendo percibida por su mandante de forma periódica.

Por tanto, solicita revocar el auto apelado, para en su lugar dar trámite al proceso respectivo en el que se defina si le asiste al demandante el derecho de percibir las prestaciones sociales reclamadas.

### **III. Consideraciones**

#### **3.1. Asunto a resolver:**

Para efectos de determinar si la decisión adoptada por el A quo es acertada, debe la Sala analizar si la demanda de la referencia se encontraba sujeta al término de caducidad establecido en el artículo 164 numeral 2° literal d) de la Ley 1437 de 2011, o si por el contrario tal como lo aduce el apelante, los emolumentos pretendidos ostentan la connotación de prestaciones periódicas y por tanto la demanda podía haber sido presentada en cualquier tiempo.

En caso de adoptar como conclusión la primera premisa enunciada, es necesario verificar el cómputo de los términos para la presentación de la demanda.

#### **3.2. Tesis de la Sala:**

La Sala considera que se debe confirmar el auto apelado, por cuanto tal como lo expresó el A quo, la demanda de la referencia debía ser presentada dentro de los cuatro (04) meses siguientes a la comunicación, notificación, ejecución y/o publicación del acto administrativo demandado, lo cual no acaeció en el sub examine, configurándose el fenómeno jurídico de la caducidad y por tanto el consecuente rechazo de la demanda.

#### **3.3. Argumentos que desarrollan la tesis de la sala:**

##### **3.3.1. La figura de la caducidad:**

La caducidad es una figura propia del derecho procesal, cuya finalidad no es otra que sancionar la pasividad de aquellos asociados que creyendo haber sido vulnerados en sus bienes y derechos no acuden ante los estrados judiciales para la protección y defensa de los valores jurídicos ultrajados. Tal figura, encuentra su fundamento en el principio de la seguridad jurídica, toda vez que por el simple hecho de convivir en sociedad, se hace necesario que los asociados entre sí, y entre éstos y el Estado, exista certeza, seguridad de las situaciones que se derivan de ese interactuar.

El derecho procesal administrativo no ha sido ajeno a la adopción del fenómeno de la caducidad, y es por ello que el legislador estableció, para cada uno de los medios de control existentes, un término preciso como oportunidad para la presentación de la demanda respectiva, salvo determinadas excepciones taxativamente enunciadas en la Ley, como es el caso de las hipótesis establecidas en el artículo 164 numeral 1° de la Ley 1437 de 2011.

La caducidad representa entonces 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 de la caducidad.

### **3.3.2. El carácter de prestación periódica aducido respecto de la prima de servicios:**

La Prima de Servicios es una prestación económica que 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:

**“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. Esta prima no regirá para los funcionarios que con anterioridad tengan asignada esta contraprestación cualquiera que sea su nombre.”

El H. Consejo de Estado sentencia del quince (15) de septiembre de dos mil once (2011)<sup>1</sup> 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<sup>2</sup> 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.

<sup>1</sup> Consejo de Estado, sentencia del quince (15) de septiembre de dos mil once (2011), Consejero Ponente: Alfonso Vargas Rincón. Expediente Número: 230012331000201100026011

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda – Subsección Segunda – Subsección “A”, sentencia de 5 de septiembre de 2002, No. interno: 5018-2001.

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.”

Igualmente se tiene que el H. 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.”<sup>3</sup>

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 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

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sentencia del veintisiete (27) de marzo de dos mil ocho (2008), Consejero Ponente: Bertha Lucia Ramírez de Paez, Radicación Numero: 15001-23-31-000-1999-00914-01 (05026-05)

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.

Adicionalmente el Consejo de Estado, en sentencia del veinticuatro (24) de mayo de dos mil siete (2007), manifestó que el mero hecho de que 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 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.”<sup>4</sup>

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.”<sup>5</sup>

De conformidad con lo citado, se tiene que para demandar en cualquier tiempo inclusive una prestación periódica se requiere que la habitualidad de la misma se encuentra vigente, ahora bien, en el caso del accionante, se evidencia que la prestación reclamada, además de que no es periódica, nunca ha sido pagada al solicitante, 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.

<sup>4</sup> Consejo de Estado, sentencia del veinticuatro (24) de mayo de dos mil siete (2007), Consejero Ponente: Alejandro Ordoñez Maldonado.- Radicación Número: 25000-23-25-000.1999-05916-01 (4926-05).

<sup>5</sup> Consejo de Estado, sentencia del ocho (8) de mayo de dos mil ocho (2008). Consejero Ponente: Gustavo Eduardo Gómez Arangurem. Radicación número: 08001-23-31-000-2005-02003-01 (0932-07)

### 3.3.3. Computo de caducidad en el caso concreto:

Como ya se dijo, al estar sujeta la presente demanda al cómputo de la caducidad, se procederá a verificar el acaecimiento de la misma en el sub examine.

Al efecto, encontramos que el acto administrativo demandado data del 03 de diciembre de 2013 –no del 18 de julio de esa anualidad como lo refirió el A quo-, y si bien no existe constancia de la fecha en que este fue notificado a la parte interesada, si consta que por lo menos para el día 05 de febrero de 2014, la parte accionante ya tenía conocimiento del mismo, puesto que a su nombre se presentó solicitud de conciliación extrajudicial en relación con la decisión adoptada en el acto administrativo referido. Así las cosas, en el entendido que dicho trámite extrajudicial concluyó el día 05 de mayo de 2014, la demanda debió haberse presentado dentro de los cuatro (04) meses siguientes a esta última fecha, lo cual no acaeció ya que consta en el plenario que la misma se presentó tan solo hasta el día 15 de diciembre de 2015, de lo cual se infiere con palmaria claridad que se configura la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, tal como lo concluyó el A quo, confirmándose así la providencia apelada, pero bajo los supuestos temporales aquí enunciados.

En mérito de lo anteriormente expuesto, la Sala de Decisión Oral No. 001 del Tribunal Administrativo de Norte de Santander,

### RESUELVE

**PRIMERO: CONFIRMAR** el auto de fecha nueve (09) de febrero de dos mil dieciséis (2016), proferido dentro del proceso de la referencia por el Juzgado Noveno Administrativo Mixto del Circuito de Cúcuta, a través del cual rechazó la demanda de la referencia por haber operado la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

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

### CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

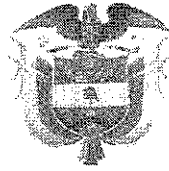
(Discutido y aprobado en Sala de Decisión Oral N° 1 del 30 de junio de 2016)

  
EDGAR ENRIQUE BERNAL JAUREGUI  
Magistrado.-

  
MARIBEL MENDOZA JIMÉNEZ  
Magistrada

  
CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ  
Magistrado





# TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER

San José de Cúcuta, treinta (30) de junio de dos mil dieciséis (2016)

Magistrado Ponente: Edgar Enrique Bernal Jáuregui

<b>Expediente:</b>	<b>54-001-33-40-009-2015-00052-01</b>
<b>Demandante:</b>	<b>José Alexander Moreno Chinchilla</b>
<b>Demandado:</b>	<b>Departamento Norte de Santander</b>
<b>Medio de control:</b>	<b>Nulidad y restablecimiento del derecho</b>

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante en contra del auto proferido por el Juzgado Noveno Administrativo Mixto del Circuito de Cúcuta, el día siete (07) de marzo de dos mil dieciséis (2016), a través del cual se rechazó la demanda de la referencia.

## I. El Auto Apelado

La demanda de la referencia fue rechazada por haber operado la caducidad. Para sustentar tal decisión, refiere el A quo que acorde lo ha expuesto la Sala de Decisión Oral del Tribunal Administrativo de Norte de Santander, las prestaciones que se pretenden en esta demanda y que fueron negadas en vía administrativa por la entidad accionada, no ostentan la condición de prestaciones periódicas, puesto que se generan por lapsos determinados, por lo que respecto de las mismas no es posible hablar de habitualidad, estando sujetas entonces la presentación de la demanda sujeta al término dispuesto en el artículo 164 numeral 2° literal d) de la Ley 1437 de 2011.

Para el caso en concreto, indicó que el acto administrativo demandado data del 09 de julio de 2013. Así mismo, resalta que el término de caducidad se suspendió durante el desarrollo del trámite de conciliación prejudicial desde el 29 de octubre de 2013 hasta el 24 de enero de 2014, y al haber sido presentada la demanda tan solo hasta el 16 de diciembre de 2015, consideró que se configuraba la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

## II. El Recurso Interpuesto

Discrepa la libelista con la conclusión adoptada por el A quo en el auto que es objeto de apelación, específicamente en relación con el hecho de no brindarles el carácter de "*prestaciones periódicas*" a los emolumentos que se reclaman en la demanda.

Como sustento de dicha inconformidad, resalta varios apartes normativos de la Ley 1437 de 2011 y diversos referentes jurisprudenciales con los cuales pretende hacer ver que no solo las "*pensiones*" tienen la connotación de "*prestaciones periódicas*", sino que por el contrario dicho calificativo tiene que ver es con la periodicidad en la retribución, la cual no necesariamente tiene que ser indefinida, ya que lo relevante es que la misma se encuentre vigente para la fecha en que

esta se reclame, requisito este que considera se acredita para el caso en concreto, puesto que su poderdante se encuentra vinculado laboralmente con el demandado, lo que en su entender permite concluir que la prestación reclamada (centrando su inconformidad tan solo en la "prima de servicios") debería estar siendo percibida por su mandante de forma periódica.

Por tanto, solicita revocar el auto apelado, para en su lugar dar trámite al proceso respectivo en el que se defina si le asiste al demandante el derecho de percibir las prestaciones sociales reclamadas.

### **III. Consideraciones**

#### **3.1. Asunto a resolver:**

Para efectos de determinar si la decisión adoptada por el A quo es acertada, debe la Sala analizar si la demanda de la referencia se encontraba sujeta al término de caducidad establecido en el artículo 164 numeral 2° literal d) de la Ley 1437 de 2011, o si por el contrario tal como lo aduce el apelante, los emolumentos pretendidos ostentan la connotación de prestaciones periódicas y por tanto la demanda podía haber sido presentada en cualquier tiempo.

En caso de adoptar como conclusión la primera premisa enunciada, es necesario verificar el cómputo de los términos para la presentación de la demanda.

#### **3.2. Tesis de la Sala:**

La Sala considera que se debe confirmar el auto apelado, por cuanto tal como lo expresó el A quo, la demanda de la referencia debía ser presentada dentro de los cuatro (04) meses siguientes a la comunicación, notificación, ejecución y/o publicación del acto administrativo demandado, lo cual no acaeció en el sub examine, configurándose el fenómeno jurídico de la caducidad y por tanto el consecuente rechazo de la demanda.

#### **3.3. Argumentos que desarrollan la tesis de la sala:**

##### **3.3.1. La figura de la caducidad:**

La caducidad es una figura propia del derecho procesal, cuya finalidad no es otra que sancionar la pasividad de aquellos asociados que creyendo haber sido vulnerados en sus bienes y derechos no acuden ante los estrados judiciales para la protección y defensa de los valores jurídicos ultrajados. Tal figura, encuentra su fundamento en el principio de la seguridad jurídica, toda vez que por el simple hecho de convivir en sociedad, se hace necesario que los asociados entre sí, y entre éstos y el Estado, exista certeza, seguridad de las situaciones que se derivan de ese interactuar.

El derecho procesal administrativo no ha sido ajeno a la adopción del fenómeno de la caducidad, y es por ello que el legislador estableció, para cada uno de los medios de control existentes, un término preciso como oportunidad para la presentación de la demanda respectiva, salvo determinadas excepciones taxativamente enunciadas en la Ley, como es el caso de las hipótesis establecidas en el artículo 164 numeral 1° de la Ley 1437 de 2011.

La caducidad representa entonces 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 de la caducidad.

### **3.3.2. El carácter de prestación periódica aducido respecto de la prima de servicios:**

La Prima de Servicios es una prestación económica que 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:

**“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. Esta prima no regirá para los funcionarios que con anterioridad tengan asignada esta contraprestación cualquiera que sea su nombre.”

El H. Consejo de Estado sentencia del quince (15) de septiembre de dos mil once (2011)<sup>1</sup> 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<sup>2</sup> 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.

<sup>1</sup> Consejo de Estado, sentencia del quince (15) de septiembre de dos mil once (2011), Consejero Ponente: Alfonso Vargas Rincón. Expediente Número: 230012331000201100026011

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda – Subsección Segunda – Subsección “A”, sentencia de 5 de septiembre de 2002, No. interno: 5018-2001.

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 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.”

Igualmente se tiene que el H. 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.”<sup>3</sup>

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 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

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sentencia del veintisiete (27) de marzo de dos mil ocho (2008), Consejero Ponente: Bertha Lucia Ramírez de Paez, Radicación Numero: 15001-23-31-000-1999-00914-01 (05026-05)

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.

Adicionalmente el Consejo de Estado, en sentencia del veinticuatro (24) de mayo de dos mil siete (2007), manifestó que el mero hecho de que 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 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.”<sup>4</sup>

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.”<sup>5</sup>

De conformidad con lo citado, se tiene que para demandar en cualquier tiempo inclusive una prestación periódica se requiere que la habitualidad de la misma se encuentra vigente, ahora bien, en el caso del accionante, se evidencia que la prestación reclamada, además de que no es periódica, nunca ha sido pagada al solicitante, 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.

<sup>4</sup> Consejo de Estado, sentencia del veinticuatro (24) de mayo de dos mil siete (2007), Consejero Ponente: Alejandro Ordoñez Maldonado.- Radicación Número: 25000-23-25-000.1999-05916-01 (4926-05).

<sup>5</sup> Consejo de Estado, sentencia del ocho (8) de mayo de dos mil ocho (2008). Consejero Ponente: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren. Radicación número: 08001-23-31-000-2005-02003-01 (0932-07)

### 3.3.3. Computo de caducidad en el caso concreto:

Como ya se dijo, al estar sujeta la presente demanda al cómputo de la caducidad, se procederá a verificar el acaecimiento de la misma en el sub examine.

Al efecto, encontramos que el acto administrativo demandado data del 09 de julio de 2013, y si bien no existe constancia de la fecha en que este fue notificado a la parte interesada, si consta que por lo menos para el día 29 de octubre de 2013, la parte accionante ya tenía conocimiento del mismo, puesto que a su nombre se presentó solicitud de conciliación extrajudicial en relación con la decisión adoptada en el acto administrativo referido. Así las cosas, en el entendido que dicho trámite extrajudicial concluyó el día 29 de enero de 2014, la demanda debió haberse presentado dentro de los cuatro (04) meses siguientes a esta última fecha, lo cual no acaeció ya que consta en el plenario que la misma se presentó tan solo hasta el día 16 de diciembre de 2015, de lo cual se infiere con palmaria claridad que se configura la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, tal como lo concluyó el A quo, confirmándose así la providencia apelada, pero bajo los supuestos temporales aquí enunciados.

En mérito de lo anteriormente expuesto, la Sala de Decisión Oral No. 001 del Tribunal Administrativo de Norte de Santander,

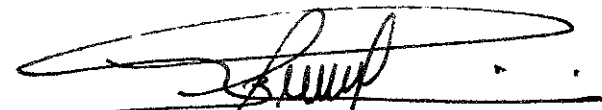
### RESUELVE

**PRIMERO: CONFIRMAR** el auto de fecha siete (07) de marzo de dos mil dieciséis (2016), proferido dentro del proceso de la referencia por el Juzgado Noveno Administrativo Mixto del Circuito de Cúcuta, a través del cual rechazó la demanda de la referencia por haber operado la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**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° 1 del 30 de junio de 2016)



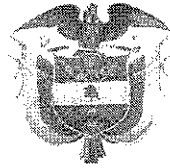
**EDGAR ENRIQUE BERNAL JÁUREGUI**  
Magistrado.-



**MARIBEL MENDOZA JIMÉNEZ**  
Magistrada



**CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ**  
Magistrado



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER

San José de Cúcuta, treinta (30) de junio de dos mil dieciséis (2016)

Magistrado Ponente: Edgar Enrique Bernal Jáuregui

<b>Expediente:</b>	<b>54-001-33-40-009-2015-00055-01</b>
<b>Demandante:</b>	<b>María Mariela Manosalva Echavez</b>
<b>Demandado:</b>	<b>Municipio San José de Cúcuta</b>
<b>Medio de control:</b>	<b>Nulidad y restablecimiento del derecho</b>

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante en contra del auto proferido por el Juzgado Noveno Administrativo Mixto del Circuito de Cúcuta, el día siete (07) de marzo de dos mil dieciséis (2016), a través del cual se rechazó la demanda de la referencia.

### I. El Auto Apelado

La demanda de la referencia fue rechazada por haber operado la caducidad. Para sustentar tal decisión, refiere el A quo que acorde lo ha expuesto la Sala de Decisión Oral del Tribunal Administrativo de Norte de Santander, las prestaciones que se pretenden en esta demanda y que fueron negadas en vía administrativa por la entidad accionada, no ostentan la condición de prestaciones periódicas, puesto que se generan por lapsos determinados, por lo que respecto de las mismas no es posibles hablar de habitualidad, estando sujetas entonces la presentación de la demanda sujeta al término dispuesto en el artículo 164 numeral 2° literal d) de la Ley 1437 de 2011.

Para el caso en concreto, indicó que el acto administrativo demandado data del 19 de julio de 2013. Así mismo, resalta que el término de caducidad se suspendió durante el desarrollo del trámite de conciliación prejudicial desde el 18 de noviembre de 2013 hasta el 06 de febrero de 2014, y al haber sido presentada la demanda tan solo hasta el 16 de diciembre de 2015, consideró que se configuraba la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

### II. El Recurso Interpuesto

Discrepa la libelista con la conclusión adoptada por el A quo en el auto que es objeto de apelación, específicamente en relación con el hecho de no brindarles el carácter de "*prestaciones periódicas*" a los emolumentos que se reclaman en la demanda.

Como sustento de dicha inconformidad, resalta varios apartes normativos de la Ley 1437 de 2011 y diversos referentes jurisprudenciales con los cuales pretende hacer ver que no solo las "*pensiones*" tienen la connotación de "*prestaciones periódicas*", sino que por el contrario dicho calificativo tiene que ver es con la periodicidad en la retribución, la cual no necesariamente tiene que ser indefinida,

ya que lo relevante es que la misma se encuentre vigente para la fecha en que esta se reclame, requisito este que considera se acredita para el caso en concreto, puesto que su poderdante se encuentra vinculado laboralmente con el demandado, lo que en su entender permite concluir que la prestación reclamada (centrando su inconformidad tan solo en la "prima de servicios") debería estar siendo percibida por su mandante de forma periódica.

Por tanto, solicita revocar el auto apelado, para en su lugar dar trámite al proceso respectivo en el que se defina si le asiste al demandante el derecho de percibir las prestaciones sociales reclamadas.

### **III. Consideraciones**

#### **3.1. Asunto a resolver:**

Para efectos de determinar si la decisión adoptada por el A quo es acertada, debe la Sala analizar si la demanda de la referencia se encontraba sujeta al término de caducidad establecido en el artículo 164 numeral 2° literal d) de la Ley 1437 de 2011, o si por el contrario tal como lo aduce el apelante, los emolumentos pretendidos ostentan la connotación de prestaciones periódicas y por tanto la demanda podía haber sido presentada en cualquier tiempo.

En caso de adoptar como conclusión la primera premisa enunciada, es necesario verificar el cómputo de los términos para la presentación de la demanda.

#### **3.2. Tesis de la Sala:**

La Sala considera que se debe confirmar el auto apelado, por cuanto tal como lo expresó el A quo, la demanda de la referencia debía ser presentada dentro de los cuatro (04) meses siguientes a la comunicación, notificación, ejecución y/o publicación del acto administrativo demandado, lo cual no acaeció en el sub examine, configurándose el fenómeno jurídico de la caducidad y por tanto el consecuente rechazo de la demanda.

#### **3.3. Argumentos que desarrollan la tesis de la sala:**

##### **3.3.1. La figura de la caducidad:**

La caducidad es una figura propia del derecho procesal, cuya finalidad no es otra que sancionar la pasividad de aquellos asociados que creyendo haber sido vulnerados en sus bienes y derechos no acuden ante los estrados judiciales para la protección y defensa de los valores jurídicos ultrajados. Tal figura, encuentra su fundamento en el principio de la seguridad jurídica, toda vez que por el simple hecho de convivir en sociedad, se hace necesario que los asociados entre sí, y entre éstos y el Estado, exista certeza, seguridad de las situaciones que se derivan de ese interactuar.



El derecho procesal administrativo no ha sido ajeno a la adopción del fenómeno de la caducidad, y es por ello que el legislador estableció, para cada uno de los medios de control existentes, un término preciso como oportunidad para la presentación de la demanda respectiva, salvo determinadas excepciones taxativamente enunciadas en la Ley, como es el caso de las hipótesis establecidas en el artículo 164 numeral 1° de la Ley 1437 de 2011.

La caducidad representa entonces 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 de la caducidad.

**3.3.2. El carácter de prestación periódica aducido respecto de la prima de servicios:**

La Prima de Servicios es una prestación económica que 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:

**“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. Esta prima no regirá para los funcionarios que con anterioridad tengan asignada esta contraprestación cualquiera que sea su nombre.”

El H. Consejo de Estado sentencia del quince (15) de septiembre de dos mil once (2011)<sup>1</sup> 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<sup>2</sup> 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.

<sup>1</sup> Consejo de Estado, sentencia del quince (15) de septiembre de dos mil once (2011), Consejero Ponente: Alfonso Vargas Rincón. Expediente Número: 230012331000201100026011

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda – Subsección Segunda – Subsección “A”, sentencia de 5 de septiembre de 2002, No. interno: 5018-2001.

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.”

Igualmente se tiene que el H. 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.”<sup>3</sup>

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 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

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sentencia del veintisiete (27) de marzo de dos mil ocho (2008), Consejero Ponente: Bertha Lucía Ramírez de Paez, Radicación Numero: 15001-23-31-000-1999-00914-01 (05026-05)

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.

Adicionalmente el Consejo de Estado, en sentencia del veinticuatro (24) de mayo de dos mil siete (2007), manifestó que el mero hecho de que 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 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.”<sup>4</sup>

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.”<sup>5</sup>

De conformidad con lo citado, se tiene que para demandar en cualquier tiempo inclusive una prestación periódica se requiere que la habitualidad de la misma se encuentra vigente, ahora bien, en el caso del accionante, se evidencia que la prestación reclamada, además de que no es periódica, nunca ha sido pagada al solicitante, 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.

<sup>4</sup> Consejo de Estado, sentencia del veinticuatro (24) de mayo de dos mil siete (2007), Consejero Ponente: Alejandro Ordoñez Maldonado.- Radicación Número: 25000-23-25-000.1999-05916-01 (4926-05).

<sup>5</sup> Consejo de Estado, sentencia del ocho (8) de mayo de dos mil ocho (2008). Consejero Ponente: Gustavo Eduardo Gómez Arangurem. Radicación número: 08001-23-31-000-2005-02003-01 (0932-07)



### 3.3.3. Computo de caducidad en el caso concreto:

Como ya se dijo, al estar sujeta la presente demanda al cómputo de la caducidad se procederá a verificar el acaecimiento de la misma en el sub examine.

Al efecto, encontramos que el acto administrativo demandado data del 19 de julio de 2013, y si bien no existe constancia de la fecha en que este fue notificado a la parte interesada, si consta que por lo menos para el día 18 de noviembre de 2013, la parte accionante ya tenía conocimiento del mismo, puesto que a su nombre se presentó solicitud de conciliación extrajudicial en relación con la decisión adoptada en el acto administrativo referido. Así las cosas, en el entendido que dicho trámite extrajudicial concluyó el día 06 de febrero de 2014, la demanda debió haberse presentado dentro de los cuatro (04) meses siguientes a esta última fecha, lo cual no acaeció ya que consta en el plenario que la misma se presentó tan solo hasta el día 16 de diciembre de 2015, de lo cual se infiere con palmaria claridad que se configura la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, tal como lo concluyó el A quo, confirmándose así la providencia apelada, pero bajo los supuestos temporales aquí enunciados.

En mérito de lo anteriormente expuesto, la Sala de Decisión Oral No. 001 del Tribunal Administrativo de Norte de Santander,

### RESUELVE

**PRIMERO: CONFIRMAR** el auto de fecha siete (07) de marzo de dos mil dieciséis (2016), proferido dentro del proceso de la referencia por el Juzgado Noveno Administrativo Mixto del Circuito de Cúcuta, a través del cual rechazó la demanda de la referencia por haber operado la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

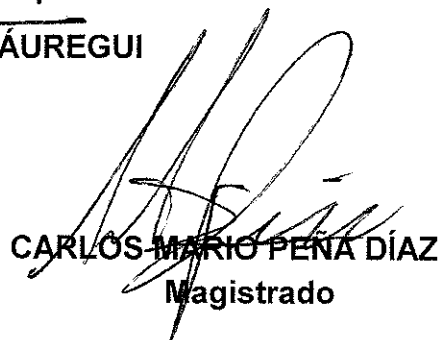
**SEGUNDO:** En firme esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Juzgado de origen, previa las anotaciones secretariales de rigor.

### CÓPIESE, NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE

(Discutido y aprobado en Sala de Decisión Oral N° 1 del 30 de junio de 2016)

  
**EDGAR ENRIQUE BERNAL JÁUREGUI**  
 Magistrado.-

  
**MARIBEL MENDOZA JIMÉNEZ**  
 Magistrada

  
**CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ**  
 Magistrado



# TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER

San José de Cúcuta, treinta (30) de junio de dos mil dieciséis (2016)

Magistrado Ponente: Edgar Enrique Bernal Jáuregui

Expediente:	54-001-33-33-005-2015-00627-01
Demandante:	María Fabiana Patiño Villamizar
Demandado:	Municipio San José de Cúcuta
Medio de control:	Nulidad y restablecimiento del derecho

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante en contra del auto proferido por el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Cúcuta, el día doce (12) de abril de dos mil dieciséis (2016), a través del cual se rechazó la demanda de la referencia.

## I. El Auto Apelado

Se trata del auto proferido por el Juzgado Quinto Administrativo Oral de Cúcuta, el día 12 de abril de 2016, por medio del cual se rechazó la demanda por haber operado la caducidad del presente medio de control.

Señaló el A quo en el auto recurrido, que el artículo 164 de la Ley 1437 de 2011 refiriéndose a la oportunidad para presentar la demanda, señala en el literal d) del numeral 2º, que cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho, la demanda deberá presentarse dentro del término de cuatro (04) 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.

Se indica además que la prima de servicios discutida con el presente medio de control se ocasiona durante un lapso determinado y por tal motivo no se podría hablar de habitualidad, siendo esta la circunstancia por la que no es posible otorgársele el carácter de prestación periódica, razón por la cual no puede acudir a la jurisdicción en cualquier tiempo, sino que debe hacerse dentro de los cuatro meses siguientes a la notificación del acto administrativo demandado, lo cual en su entender no acaeció en el sub examine, ya que se debía presentar la demanda el día 01 de marzo de 2014, y ello aconteció tan solo hasta el 12 de noviembre de 2015.

## II. El Recurso Interpuesto

Discrepa la libelista con la conclusión adoptada por el A quo en el auto que es objeto de apelación, específicamente en relación con el hecho de no brindarles el carácter de "prestaciones periódicas" a los emolumentos que se réclaman en la demanda.

Como sustento de dicha inconformidad, resalta varios apartes normativos de la Ley 1437 de 2011 y diversos referentes jurisprudenciales con los cuales pretende

hacer ver que no solo las “pensiones” tienen la connotación de “prestaciones periódicas”; sino que por el contrario dicho calificativo tiene que ver es con la periodicidad en la retribución, la cual no necesariamente tiene que ser indefinida, ya que lo relevante es que la misma se encuentre vigente para la fecha en que esta se reclame, requisito este que considera se acredita para el caso en concreto, puesto que su poderdante se encuentra vinculado laboralmente con el demandado, lo que en su entender permite concluir que la prestación reclamada (centrando su inconformidad tan solo en la “**prima de servicios**”) debería estar siendo percibida por su mandante de forma periódica.

Por tanto, solicita revocar el auto apelado, para en su lugar dar trámite al proceso respectivo en el que se defina si le asiste al demandante el derecho de percibir las prestaciones sociales reclamadas.

### **III. Consideraciones**

#### **3.1. Asunto a resolver:**

Para efectos de determinar si la decisión adoptada por el A quo es acertada, debe la Sala analizar si la demanda de la referencia se encontraba sujeta al término de caducidad establecido en el artículo 164 numeral 2° literal d) de la Ley 1437 de 2011, o si por el contrario tal como lo aduce el apelante, los emolumentos pretendidos ostentan la connotación de prestaciones periódicas y por tanto la demanda podía haber sido presentada en cualquier tiempo.

En caso de adoptar como conclusión la primera premisa enunciada, es necesario verificar el cómputo de los términos para la presentación de la demanda.

#### **3.2. Tesis de la Sala:**

La Sala considera que se debe confirmar el auto apelado, por cuanto tal como lo expresó el A quo, la demanda de la referencia debía ser presentada dentro de los cuatro (04) meses siguientes a la comunicación, notificación, ejecución y/o publicación del acto administrativo demandado, lo cual no acaeció en el sub examine, configurándose el fenómeno jurídico de la caducidad y por tanto el consecuente rechazo de la demanda.

#### **3.3. Argumentos que desarrollan la tesis de la sala:**

##### **3.3.1. La figura de la caducidad:**

La caducidad es una figura propia del derecho procesal, cuya finalidad no es otra que sancionar la pasividad de aquellos asociados que creyendo haber sido vulnerados en sus bienes y derechos no acuden ante los estrados judiciales para la protección y defensa de los valores jurídicos ultrajados. Tal figura, encuentra su fundamento en el principio de la seguridad jurídica, toda vez que por el simple hecho de convivir en sociedad, se hace necesario que los asociados entre sí, y

entre éstos y el Estado, exista certeza, seguridad de las situaciones que se derivan de ese interactuar.

El derecho procesal administrativo no ha sido ajeno a la adopción del fenómeno de la caducidad, y es por ello que el legislador estableció, para cada uno de los medios de control existentes, un término preciso como oportunidad para la presentación de la demanda respectiva, salvo determinadas excepciones taxativamente enunciadas en la Ley, como es el caso de las hipótesis establecidas en el artículo 164 numeral 1° de la Ley 1437 de 2011.

La caducidad representa entonces 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 de la caducidad.

### **3.3.2. El carácter de prestación periódica aducido respecto de la prima de servicios:**

La Prima de Servicios es una prestación económica que 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:

**“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. Esta prima no regirá para los funcionarios que con anterioridad tengan asignada esta contraprestación cualquiera que sea su nombre.”

El H. Consejo de Estado sentencia del quince (15) de septiembre de dos mil once (2011)<sup>1</sup> 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<sup>2</sup> ha señalado:

<sup>1</sup> Consejo de Estado, sentencia del quince (15) de septiembre de dos mil once (2011), Consejero Ponente: Alfonso Vargas Rincón. Expediente Número: 230012331000201100026011

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda – Subsección Segunda – Subsección “A”, sentencia de 5 de septiembre de 2002, No. interno: 5018-2001.

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."

Igualmente se tiene que el H. 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." <sup>3</sup>

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 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

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sentencia del veintisiete (27) de marzo de dos mil ocho (2008), Consejero Ponente: Bertha Lucía Ramírez de Paez, Radicación Numero: 15001-23-31-000-1999-00914-01 (05026-05)



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.

Adicionalmente el Consejo de Estado, en sentencia del veinticuatro (24) de mayo de dos mil siete (2007), manifestó que el mero hecho de que 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 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.”<sup>4</sup>

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.”<sup>5</sup>

De conformidad con lo citado, se tiene que para demandar en cualquier tiempo inclusive una prestación periódica se requiere que la habitualidad de la misma se encuentra vigente, ahora bien, en el caso del accionante, se evidencia que la prestación reclamada, además de que no es periódica, nunca ha sido pagada al solicitante, 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

<sup>4</sup> Consejo de Estado, sentencia del veinticuatro (24) de mayo de dos mil siete (2007), Consejero Ponente: Alejandro Ordoñez Maldonado.- Radicación Número: 25000-23-25-000.1999-05916-01 (4926-05).

<sup>5</sup> Consejo de Estado, sentencia del ocho (8) de mayo de dos mil ocho (2008). Consejero Ponente: Gustavo Eduardo Gómez Arangurem. Radicación número: 08001-23-31-000-2005-02003-01 (0932-07)

deberá ser instaurada en el término de cuatro (4) meses, consagrado en artículo 164 numeral 2° literal d) del CPACA.

### 3.3.3. Computo de caducidad en el caso concreto:

Como ya se dijo, al estar sujeta la presente demanda al cómputo de la caducidad, se procederá a verificar el acaecimiento de la misma en el sub examine.

Al efecto, encontramos que el acto administrativo demandado fue comunicado a la parte interesada el día 01 de agosto de 2013, por lo que la caducidad operaría el 02 de diciembre de ese mismo año. Sin embargo al haberse interrumpido dicho término por el trámite de la conciliación prejudicial entre el 15 de octubre de 2013 y el 13 de enero de 2014, la oportunidad para presentar la demanda se extendió hasta el 01 de marzo de 2014, por lo que al haber impetrado la misma tan solo hasta el 12 de noviembre de 2015, inexorablemente se configura la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, tal como lo concluyó el A quo, confirmándose así la providencia apelada.

En mérito de lo anteriormente expuesto, la Sala de Decisión Oral No. 001 del Tribunal Administrativo de Norte de Santander,

### RESUELVE

**PRIMERO: CONFIRMAR** el auto de fecha doce (12) de abril de dos mil dieciséis (2016), proferido dentro del proceso de la referencia por el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Cúcuta, a través del cual rechazó la demanda de la referencia por haber operado la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

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

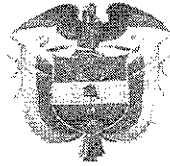
### CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

(Discutido y aprobado en Sala de Decisión Oral N° 1 del 30 de junio de 2016)

  
EDGAR ENRIQUE BERNAL JAUREGUI  
Magistrado.-

  
MARIBEL MENDOZA JIMÉNEZ  
Magistrada

  
CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ  
Magistrado



# TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER

San José de Cúcuta, treinta (30) de junio de dos mil dieciséis (2016)

Magistrado Ponente: Edgar Enrique Bernal Jáuregui

<b>Expediente:</b>	<b>54-001-33-40-009-2016-00052-01</b>
<b>Demandante:</b>	<b>María Yamile Verjel Martínez</b>
<b>Demandado:</b>	<b>Departamento Norte de Santander</b>
<b>Medio de control:</b>	<b>Nulidad y restablecimiento del derecho</b>

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante en contra del auto proferido por el Juzgado Noveno Administrativo Mixto del Circuito de Cúcuta, el día treinta y uno (31) de marzo de dos mil dieciséis (2016), a través del cual se rechazó la demanda de la referencia.

## I. El Auto Apelado

La demanda de la referencia fue rechazada por haber operado la caducidad. Para sustentar tal decisión, refiere el A quo que acorde lo ha expuesto la Sala de Decisión Oral del Tribunal Administrativo de Norte de Santander, las prestaciones que se pretenden en esta demanda y que fueron negadas en vía administrativa por la entidad accionada, no ostentan la condición de prestaciones periódicas, puesto que se generan por lapsos determinados, por lo que respecto de las mismas no es posibles hablar de habitualidad, estando sujetas entonces la presentación de la demanda sujeta al término dispuesto en el artículo 164 numeral 2° literal d) de la Ley 1437 de 2011.

Para el caso en concreto, indicó que el acto administrativo demandado data del 24 de junio de 2013. Así mismo, resalta que el término de caducidad se suspendió durante el desarrollo del trámite de conciliación prejudicial desde el 13 de noviembre de 2013 hasta el 13 de febrero de 2014, y al haber sido presentada la demanda tan solo hasta el 18 de enero de 2016, consideró que se configuraba la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

## II. El Recurso Interpuesto

Discrepa la libelista con la conclusión adoptada por el A quo en el auto que es objeto de apelación, específicamente en relación con el hecho de no brindarles el carácter de "*prestaciones periódicas*" a los emolumentos que se reclaman en la demanda.

Como sustento de dicha inconformidad, resalta varios apartes normativos de la Ley 1437 de 2011 y diversos referentes jurisprudenciales con los cuales pretende hacer ver que no solo las "*pensiones*" tienen la connotación de "*prestaciones periódicas*", sino que por el contrario dicho calificativo tiene que ver es con la periodicidad en la retribución, la cual no necesariamente tiene que ser indefinida, ya que lo relevante es que la misma se encuentre vigente para la fecha en que

esta se reclame, requisito este que considera se acredita para el caso en concreto, puesto que su poderdante se encuentra vinculado laboralmente con el demandado, lo que en su entender permite concluir que la prestación reclamada (centrando su inconformidad tan solo en la "prima de servicios") debería estar siendo percibida por su mandante de forma periódica.

Por tanto, solicita revocar el auto apelado, para en su lugar dar trámite al proceso respectivo en el que se defina si le asiste al demandante el derecho de percibir las prestaciones sociales reclamadas.

### **III. Consideraciones**

#### **3.1. Asunto a resolver:**

Para efectos de determinar si la decisión adoptada por el A quo es acertada, debe la Sala analizar si la demanda de la referencia se encontraba sujeta al término de caducidad establecido en el artículo 164 numeral 2° literal d) de la Ley 1437 de 2011, o si por el contrario tal como lo aduce el apelante, los emolumentos pretendidos ostentan la connotación de prestaciones periódicas y por tanto la demanda podía haber sido presentada en cualquier tiempo.

En caso de adoptar como conclusión la primera premisa enunciada, es necesario verificar el cómputo de los términos para la presentación de la demanda.

#### **3.2. Tesis de la Sala:**

La Sala considera que se debe confirmar el auto apelado, por cuanto tal como lo expresó el A quo, la demanda de la referencia debía ser presentada dentro de los cuatro (04) meses siguientes a la comunicación, notificación, ejecución y/o publicación del acto administrativo demandado, lo cual no acaeció en el sub examine, configurándose el fenómeno jurídico de la caducidad y por tanto el consecuente rechazo de la demanda.

#### **3.3. Argumentos que desarrollan la tesis de la sala:**

##### **3.3.1. La figura de la caducidad:**

La caducidad es una figura propia del derecho procesal, cuya finalidad no es otra que sancionar la pasividad de aquellos asociados que creyendo haber sido vulnerados en sus bienes y derechos no acuden ante los estrados judiciales para la protección y defensa de los valores jurídicos ultrajados. Tal figura, encuentra su fundamento en el principio de la seguridad jurídica, toda vez que por el simple hecho de convivir en sociedad, se hace necesario que los asociados entre sí, y entre éstos y el Estado, exista certeza, seguridad de las situaciones que se derivan de ese interactuar.

El derecho procesal administrativo no ha sido ajeno a la adopción del fenómeno de la caducidad, y es por ello que el legislador estableció, para cada uno de los medios de control existentes, un término preciso como oportunidad para la presentación de la demanda respectiva, salvo determinadas excepciones taxativamente enunciadas en la Ley, como es el caso de las hipótesis establecidas en el artículo 164 numeral 1° de la Ley 1437 de 2011.

La caducidad representa entonces 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 de la caducidad.

### **3.3.2. El carácter de prestación periódica aducido respecto de la prima de servicios:**

La Prima de Servicios es una prestación económica que 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:

**“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. Esta prima no regirá para los funcionarios que con anterioridad tengan asignada esta contraprestación cualquiera que sea su nombre.”

El H. Consejo de Estado sentencia del quince (15) de septiembre de dos mil once (2011)<sup>1</sup> 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<sup>2</sup> 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.

<sup>1</sup> Consejo de Estado, sentencia del quince (15) de septiembre de dos mil once (2011), Consejero Ponente: Alfonso Vargas Rincón. Expediente Número: 230012331000201100026011

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda – Subsección Segunda – Subsección “A”, sentencia de 5 de septiembre de 2002, No. interno: 5018-2001.

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.”

Igualmente se tiene que el H. 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.”<sup>3</sup>

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 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

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sentencia del veintisiete (27) de marzo de dos mil ocho (2008), Consejero Ponente: Bertha Lucia Ramirez de Paez, Radicación Numero: 15001-23-31-000-1999-00914-01 (05026-05)

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.

Adicionalmente el Consejo de Estado, en sentencia del veinticuatro (24) de mayo de dos mil siete (2007), manifestó que el mero hecho de que 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 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.”<sup>4</sup>

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.”<sup>5</sup>

De conformidad con lo citado, se tiene que para demandar en cualquier tiempo inclusive una prestación periódica se requiere que la habitualidad de la misma se encuentra vigente, ahora bien, en el caso del accionante, se evidencia que la prestación reclamada, además de que no es periódica, nunca ha sido pagada al solicitante, 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.

<sup>4</sup> Consejo de Estado, sentencia del veinticuatro (24) de mayo de dos mil siete (2007), Consejero Ponente: Alejandro Ordoñez Maldonado.- Radicación Número: 25000-23-25-000.1999-05916-01 (4926-05).

<sup>5</sup> Consejo de Estado, sentencia del ocho (8) de mayo de dos mil ocho (2008). Consejero Ponente: Gustavo Eduardo Gómez Arangurem. Radicación número: 08001-23-31-000-2005-02003-01 (0932-07)

### 3.3.3. Computo de caducidad en el caso concreto:

Como ya se dijo, al estar sujeta la presente demanda al cómputo de la caducidad se procederá a verificar el acaecimiento de la misma en el sub examine.

Al efecto, encontramos que el acto administrativo demandado data del 24 de junio de 2013, y si bien no existe constancia de la fecha en que este fue notificado a la parte interesada, si consta que por lo menos para el día 13 de noviembre de 2013, la parte accionante ya tenía conocimiento del mismo, puesto que a su nombre se presentó solicitud de conciliación extrajudicial en relación con la decisión adoptada en el acto administrativo referido. Así las cosas, en el entendido que dicho trámite extrajudicial concluyó el día 13 de febrero de 2014, la demanda debió haberse presentado dentro de los cuatro (04) meses siguientes a esta última fecha, lo cual no acaeció ya que consta en el plenario que la misma se presentó tan solo hasta el día 18 de enero de 2016, de lo cual se infiere con palmaria claridad que se configura la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, tal como lo concluyó el A quo, confirmándose así la providencia apelada, pero bajo los supuestos temporales aquí enunciados.

En mérito de lo anteriormente expuesto, la Sala de Decisión Oral No. 001 del Tribunal Administrativo de Norte de Santander,

### RESUELVE

**PRIMERO: CONFIRMAR** el auto de fecha treinta y uno (31) de marzo de dos mil dieciséis (2016), proferido dentro del proceso de la referencia por el Juzgado Noveno Administrativo Mixto del Circuito de Cúcuta, a través del cual rechazó la demanda de la referencia por haber operado la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

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

### CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

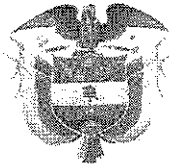
(Discutido y aprobado en Sala de Decisión Oral N° 1 del 30 de junio de 2016)

  
EDGAR ENRIQUE BERNAL JÁUREGUI  
Magistrado.-

  
MARIBEL MENDOZA JIMÉNEZ  
Magistrada

  
CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ  
Magistrado





# TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER

San José de Cúcuta, treinta (30) de junio de dos mil dieciséis (2016)

Magistrado Ponente: Edgar Enrique Bernal Jáuregui

Expediente:	54-001-33-40-009-2016-00053-01
Demandante:	Gladys María Suarez de Jaimes
Demandado:	Departamento Norte de Santander
Medio de control:	Nulidad y restablecimiento del derecho

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante en contra del auto proferido por el Juzgado Noveno Administrativo Mixto del Circuito de Cúcuta, el día treinta y uno (31) de marzo de dos mil dieciséis (2016), a través del cual se rechazó la demanda de la referencia.

## I. El Auto Apelado

La demanda de la referencia fue rechazada por haber operado la caducidad. Para sustentar tal decisión, refiere el A quo que acorde lo ha expuesto la Sala de Decisión Oral del Tribunal Administrativo de Norte de Santander, las prestaciones que se pretenden en esta demanda y que fueron negadas en vía administrativa por la entidad accionada, no ostentan la condición de prestaciones periódicas, puesto que se generan por lapsos determinados, por lo que respecto de las mismas no es posibles hablar de habitualidad, estando sujetas entonces la presentación de la demanda sujeta al término dispuesto en el artículo 164 numeral 2° literal d) de la Ley 1437 de 2011.

Para el caso en concreto, indicó que el acto administrativo demandado data del 22 de julio de 2013. Así mismo, resalta que el término de caducidad se suspendió durante el desarrollo del trámite de conciliación prejudicial desde el 29 de octubre de 2013 hasta el 24 de enero de 2014, y al haber sido presentada la demanda tan solo hasta el 18 de enero de 2016, consideró que se configuraba la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

## II. El Recurso Interpuesto

Discrepa la libelista con la conclusión adoptada por el A quo en el auto que es objeto de apelación, específicamente en relación con el hecho de no brindarles el carácter de "*prestaciones periódicas*" a los emolumentos que se reclaman en la demanda.

Como sustento de dicha inconformidad, resalta varios apartes normativos de la Ley 1437 de 2011 y diversos referentes jurisprudenciales con los cuales pretende hacer ver que no solo las "*pensiones*" tienen la connotación de "*prestaciones periódicas*", sino que por el contrario dicho calificativo tiene que ver es con la periodicidad en la retribución, la cual no necesariamente tiene que ser indefinida, ya que lo relevante es que la misma se encuentre vigente para la fecha en que

esta se reclame, requisito este que considera se acredita para el caso en concreto, puesto que su poderdante se encuentra vinculado laboralmente con el demandado, lo que en su entender permite concluir que la prestación reclamada (centrando su inconformidad tan solo en la "**prima de servicios**") debería estar siendo percibida por su mandante de forma periódica.

Por tanto, solicita revocar el auto apelado, para en su lugar dar trámite al proceso respectivo en el que se defina si le asiste al demandante el derecho de percibir las prestaciones sociales reclamadas.

### **III. Consideraciones**

#### **3.1. Asunto a resolver:**

Para efectos de determinar si la decisión adoptada por el A quo es acertada, debe la Sala analizar si la demanda de la referencia se encontraba sujeta al término de caducidad establecido en el artículo 164 numeral 2° literal d) de la Ley 1437 de 2011, o si por el contrario tal como lo aduce el apelante, los emolumentos pretendidos ostentan la connotación de prestaciones periódicas y por tanto la demanda podía haber sido presentada en cualquier tiempo.

En caso de adoptar como conclusión la primera premisa enunciada, es necesario verificar el cómputo de los términos para la presentación de la demanda.

#### **3.2. Tesis de la Sala:**

La Sala considera que se debe confirmar el auto apelado, por cuanto tal como lo expresó el A quo, la demanda de la referencia debía ser presentada dentro de los cuatro (04) meses siguientes a la comunicación, notificación, ejecución y/o publicación del acto administrativo demandado, lo cual no acaeció en el sub examine, configurándose el fenómeno jurídico de la caducidad y por tanto el consecuente rechazo de la demanda.

#### **3.3. Argumentos que desarrollan la tesis de la sala:**

##### **3.3.1. La figura de la caducidad:**

La caducidad es una figura propia del derecho procesal, cuya finalidad no es otra que sancionar la pasividad de aquellos asociados que creyendo haber sido vulnerados en sus bienes y derechos no acuden ante los estrados judiciales para la protección y defensa de los valores jurídicos ultrajados. Tal figura, encuentra su fundamento en el principio de la seguridad jurídica, toda vez que por el simple hecho de convivir en sociedad, se hace necesario que los asociados entre sí, y entre éstos y el Estado, exista certeza, seguridad de las situaciones que se derivan de ese interactuar.

El derecho procesal administrativo no ha sido ajeno a la adopción del fenómeno de la caducidad, y es por ello que el legislador estableció, para cada uno de los medios de control existentes, un término preciso como oportunidad para la presentación de la demanda respectiva, salvo determinadas excepciones taxativamente enunciadas en la Ley, como es el caso de las hipótesis establecidas en el artículo 164 numeral 1° de la Ley 1437 de 2011.

La caducidad representa entonces 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 de la caducidad.

### **3.3.2. El carácter de prestación periódica aducido respecto de la prima de servicios:**

La Prima de Servicios es una prestación económica que 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:

**“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. Esta prima no regirá para los funcionarios que con anterioridad tengan asignada esta contraprestación cualquiera que sea su nombre.”

El H. Consejo de Estado sentencia del quince (15) de septiembre de dos mil once (2011)<sup>1</sup> 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<sup>2</sup> 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.

<sup>1</sup> Consejo de Estado, sentencia del quince (15) de septiembre de dos mil once (2011), Consejero Ponente: Alfonso Vargas Rincón. Expediente Número: 230012331000201100026011

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda – Subsección Segunda – Subsección “A”, sentencia de 5 de septiembre de 2002, No. interno: 5018-2001.

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."

Igualmente se tiene que el H. 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." <sup>3</sup>

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 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

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sentencia del veintisiete (27) de marzo de dos mil ocho (2008), Consejero Ponente: Bertha Lucia Ramírez de Paez, Radicación Numero: 15001-23-31-000-1999-00914-01 (05026-05)

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.

Adicionalmente el Consejo de Estado, en sentencia del veinticuatro (24) de mayo de dos mil siete (2007), manifestó que el mero hecho de que 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 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.”<sup>4</sup>

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.”<sup>5</sup>

De conformidad con lo citado, se tiene que para demandar en cualquier tiempo inclusive una prestación periódica se requiere que la habitualidad de la misma se encuentra vigente, ahora bien, en el caso del accionante, se evidencia que la prestación reclamada, además de que no es periódica, nunca ha sido pagada al solicitante, 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.

<sup>4</sup> Consejo de Estado, sentencia del veinticuatro (24) de mayo de dos mil siete (2007), Consejero Ponente: Alejandro Ordoñez Maldonado.- Radicación Número: 25000-23-25-000.1999-05916-01 (4926-05).

<sup>5</sup> Consejo de Estado, sentencia del ocho (8) de mayo de dos mil ocho (2008). Consejero Ponente: Gustavo Eduardo Gómez Arangurem. Radicación número: 08001-23-31-000-2005-02003-01 (0932-07)

### 3.3.3. Computo de caducidad en el caso concreto:

Como ya se dijo, al estar sujeta la presente demanda al cómputo de la caducidad, se procederá a verificar el acaecimiento de la misma en el sub examine.

Al efecto, encontramos que el acto administrativo demandado data del 22 de julio de 2013, y si bien no existe constancia de la fecha en que este fue notificado a la parte interesada, si consta que por lo menos para el día 29 de octubre de 2013, la parte accionante ya tenía conocimiento del mismo, puesto que a su nombre se presentó solicitud de conciliación extrajudicial en relación con la decisión adoptada en el acto administrativo referido. Así las cosas, en el entendido que dicho trámite extrajudicial concluyó el día 24 de enero de 2014, la demanda debió haberse presentado dentro de los cuatro (04) meses siguientes a esta última fecha, lo cual no acaeció ya que consta en el plenario que la misma se presentó tan solo hasta el día 18 de enero de 2016, de lo cual se infiere con palmaria claridad que se configura la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, tal como lo concluyó el A quo, confirmándose así la providencia apelada, pero bajo los supuestos temporales aquí enunciados.

En mérito de lo anteriormente expuesto, la Sala de Decisión Oral No. 001 del Tribunal Administrativo de Norte de Santander,

### RESUELVE

**PRIMERO: CONFIRMAR** el auto de fecha treinta y uno (31) de marzo de dos mil dieciséis (2016), proferido dentro del proceso de la referencia por el Juzgado Noveno Administrativo Mixto del Circuito de Cúcuta, a través del cual rechazó la demanda de la referencia por haber operado la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

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

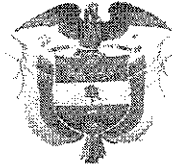
### CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

(Discutido y aprobado en Sala de Decisión Oral N° 1 del 30 de junio de 2016)

  
EDGAR ENRIQUE BERNAL JAUREGUI  
Magistrado.-

  
MARIBEL MENDOZA JIMÉNEZ  
Magistrada

  
CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ  
Magistrado



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER

San José de Cúcuta, treinta (30) de junio de dos mil dieciséis (2016)

Magistrado Ponente: Edgar Enrique Bernal Jáuregui

<b>Expediente:</b>	<b>54-001-33-40-009-2016-00124-01</b>
<b>Demandante:</b>	<b>Sonia Paulina Velásquez Boneth</b>
<b>Demandado:</b>	<b>Departamento Norte de Santander</b>
<b>Medio de control:</b>	<b>Nulidad y restablecimiento del derecho</b>

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante en contra del auto proferido por el Juzgado Noveno Administrativo Mixto del Circuito de Cúcuta, el día treinta y uno (31) de marzo de dos mil dieciséis (2016), a través del cual se rechazó la demanda de la referencia.

### I. El Auto Apelado

La demanda de la referencia fue rechazada por haber operado la caducidad. Para sustentar tal decisión, refiere el A quo que acorde lo ha expuesto la Sala de Decisión Oral del Tribunal Administrativo de Norte de Santander, las prestaciones que se pretenden en esta demanda y que fueron negadas en vía administrativa por la entidad accionada, no ostentan la condición de prestaciones periódicas, puesto que se generan por lapsos determinados, por lo que respecto de las mismas no es posible hablar de habitualidad, estando sujetas entonces la presentación de la demanda sujeta al término dispuesto en el artículo 164 numeral 2° literal d) de la Ley 1437 de 2011.

Para el caso en concreto, indicó que el acto administrativo demandado fue comunicado a la parte demandante el 17 de julio de 2013. Así mismo, resalta que el término de caducidad se suspendió durante el desarrollo del trámite de conciliación prejudicial desde el 01 de agosto de 2013 hasta el 27 de septiembre de 2013, señalando entonces que la demanda debía haber sido presentada el 15 de enero de 2014, por lo que al haberse presentado tan solo hasta el 29 de enero de 2016, consideró que se configuraba la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

### II. El Recurso Interpuesto

Discrepa la libelista con la conclusión adoptada por el A quo en el auto que es objeto de apelación, específicamente en relación con el hecho de no brindarles el carácter de "*prestaciones periódicas*" a los emolumentos que se reclaman en la demanda.

Como sustento de dicha inconformidad, resalta varios apartes normativos de la Ley 1437 de 2011 y diversos referentes jurisprudenciales con los cuales pretende hacer ver que no solo las "*pensiones*" tienen la connotación de "*prestaciones periódicas*", sino que por el contrario dicho calificativo tiene que ver es con la

periodicidad en la retribución, la cual no necesariamente tiene que ser indefinida, ya que lo relevante es que la misma se encuentre vigente para la fecha en que esta se reclame, requisito este que considera se acredita para el caso en concreto, puesto que su poderdante se encuentra vinculado laboralmente con el demandado, lo que en su entender permite concluir que la prestación reclamada (centrando su inconformidad tan solo en la "prima de servicios") debería estar siendo percibida por su mandante de forma periódica.

Por tanto, solicita revocar el auto apelado, para en su lugar dar trámite al proceso respectivo en el que se defina si le asiste al demandante el derecho de percibir las prestaciones sociales reclamadas.

### **III. Consideraciones**

#### **3.1. Asunto a resolver:**

Para efectos de determinar si la decisión adoptada por el A quo es acertada, debe la Sala analizar si la demanda de la referencia se encontraba sujeta al término de caducidad establecido en el artículo 164 numeral 2° literal d) de la Ley 1437 de 2011, o si por el contrario tal como lo aduce el apelante, los emolumentos pretendidos ostentan la connotación de prestaciones periódicas y por tanto la demanda podía haber sido presentada en cualquier tiempo.

En caso de adoptar como conclusión la primera premisa enunciada, es necesario verificar el cómputo de los términos para la presentación de la demanda.

#### **3.2. Tesis de la Sala:**

La Sala considera que se debe confirmar el auto apelado, por cuanto tal como lo expresó el A quo, la demanda de la referencia debía ser presentada dentro de los cuatro (04) meses siguientes a la comunicación, notificación, ejecución y/o publicación del acto administrativo demandado, lo cual no acaeció en el sub examine, configurándose el fenómeno jurídico de la caducidad y por tanto el consecuente rechazo de la demanda.

#### **3.3. Argumentos que desarrollan la tesis de la sala:**

##### **3.3.1. La figura de la caducidad:**

La caducidad es una figura propia del derecho procesal, cuya finalidad no es otra que sancionar la pasividad de aquellos asociados que creyendo haber sido vulnerados en sus bienes y derechos no acuden ante los estrados judiciales para la protección y defensa de los valores jurídicos ultrajados. Tal figura, encuentra su fundamento en el principio de la seguridad jurídica, toda vez que por el simple hecho de convivir en sociedad, se hace necesario que los asociados entre sí, y



entre éstos y el Estado, exista certeza, seguridad de las situaciones que se derivan de ese interactuar.

El derecho procesal administrativo no ha sido ajeno a la adopción del fenómeno de la caducidad, y es por ello que el legislador estableció, para cada uno de los medios de control existentes, un término preciso como oportunidad para la presentación de la demanda respectiva, salvo determinadas excepciones taxativamente enunciadas en la Ley, como es el caso de las hipótesis establecidas en el artículo 164 numeral 1° de la Ley 1437 de 2011.

La caducidad representa entonces 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 de la caducidad.

### **3.3.2. El carácter de prestación periódica aducido respecto de la prima de servicios:**

La Prima de Servicios es una prestación económica que 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:

**“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. Esta prima no regirá para los funcionarios que con anterioridad tengan asignada esta contraprestación cualquiera que sea su nombre.”

El H. Consejo de Estado sentencia del quince (15) de septiembre de dos mil once (2011)<sup>1</sup> 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<sup>2</sup> ha señalado:

<sup>1</sup> Consejo de Estado, sentencia del quince (15) de septiembre de dos mil once (2011), Consejero Ponente: Alfonso Vargas Rincón. Expediente Número: 230012331000201100026011

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda – Subsección Segunda – Subsección “A”, sentencia de 5 de septiembre de 2002, No. interno: 5018-2001.

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.”

Igualmente se tiene que el H. 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.”<sup>3</sup>

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 consideración la diferencia que existe entre las prestaciones periódicas y aquellas que se causan por tiempo determinado.

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sentencia del veintisiete (27) de marzo de dos mil ocho (2008), Consejero Ponente: Bertha Lucia Ramírez de Paez, Radicación Numero: 15001-23-31-000-1999-00914-01 (05026-05)

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.

Adicionalmente el Consejo de Estado, en sentencia del veinticuatro (24) de mayo de dos mil siete (2007), manifestó que el mero hecho de que 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 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.”<sup>4</sup>

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.”<sup>5</sup>

De conformidad con lo citado, se tiene que para demandar en cualquier tiempo inclusive una prestación periódica se requiere que la habitualidad de la misma se encuentra vigente, ahora bien, en el caso del accionante, se evidencia que la prestación reclamada, además de que no es periódica, nunca ha sido pagada al solicitante, 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

<sup>4</sup> Consejo de Estado, sentencia del veinticuatro (24) de mayo de dos mil siete (2007), Consejero Ponente: Alejandro Ordoñez Maldonado.- Radicación Número: 25000-23-25-000.1999-05916-01 (4926-05).

<sup>5</sup> Consejo de Estado, sentencia del ocho (8) de mayo de dos mil ocho (2008). Consejero Ponente: Gustavo Eduardo Gómez Arangurem. Radicación número: 08001-23-31-000-2005-02003-01 (0932-07)

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.

### 3.3.3. Compuo de caducidad en el caso concreto:

Como ya se dijo, al estar sujeta la presente demanda al cómputo de la caducidad, se procederá a verificar el acaecimiento de la misma en el sub examine.

Al efecto, encontramos que el acto administrativo demandado fue comunicado a la parte interesada el día 10 de julio de 2013, por lo que la caducidad operaría el 11 de noviembre de ese mismo año. Sin embargo al haberse interrumpido dicho término por el trámite de la conciliación prejudicial entre el 01 de agosto y el 27 de septiembre de 2013, la oportunidad para presentar la demanda se extendió hasta el 17 de octubre de 2013, por lo que al haber impetrado la misma tan solo hasta el 29 de enero de 2016, inexorablemente se configura la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, tal como lo concluyó el A quo, confirmándose así la providencia apelada.

En mérito de lo anteriormente expuesto, la Sala de Decisión Oral No. 001 del Tribunal Administrativo de Norte de Santander,

### RESUELVE

**PRIMERO: CONFIRMAR** el auto de fecha treinta y uno (31) de marzo de dos mil dieciséis (2016), proferido dentro del proceso de la referencia por el Juzgado Noveno Administrativo Mixto del Circuito de Cúcuta, a través del cual rechazó la demanda de la referencia por haber operado la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

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

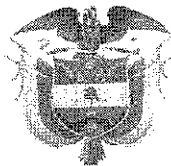
### CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

(Discutido y aprobado en Sala de Decisión Oral N° 1 del 30 de junio de 2016)

  
 EDGAR ENRIQUE BERNAL JÁUREGUI  
 Magistrado.-

  
 MARIBEL MENDOZA JIMÉNEZ  
 Magistrada

  
 CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ  
 Magistrado



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER

San José de Cúcuta, treinta (30) de junio de dos mil dieciséis (2016)

Magistrado Ponente: Edgar Enrique Bernal Jáuregui

Expediente:	54-001-33-40-009-2016-00125-01
Demandante:	Silver Daniel Navarro Fonseca
Demandado:	Municipio San José de Cúcuta
Medio de control:	Nulidad y restablecimiento del derecho

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante en contra del auto proferido por el Juzgado Noveno Administrativo Mixto del Circuito de Cúcuta, el día doce (12) de abril de dos mil dieciséis (2016), a través del cual se rechazó la demanda de la referencia.

### I. El Auto Apelado

La demanda de la referencia fue rechazada por haber operado la caducidad. Para sustentar tal decisión, refiere el A quo que acorde lo ha expuesto la Sala de Decisión Oral del Tribunal Administrativo de Norte de Santander, las prestaciones que se pretenden en esta demanda y que fueron negadas en vía administrativa por la entidad accionada, no ostentan la condición de prestaciones periódicas, puesto que se generan por lapsos determinados, por lo que respecto de las mismas no es posible hablar de habitualidad, estando sujetas entonces la presentación de la demanda sujeta al término dispuesto en el artículo 164 numeral 2° literal d) de la Ley 1437 de 2011.

Para el caso en concreto, indicó que el acto administrativo demandado data del 24 de junio de 2013. Así mismo, resalta que el término de caducidad se suspendió durante el desarrollo del trámite de conciliación prejudicial desde el 12 de julio hasta el 28 de agosto de 2013, y al haber sido presentada la demanda tan solo hasta el 29 de enero de 2016, consideró que se configuraba la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

### II. El Recurso Interpuesto

Discrepa la libelista con la conclusión adoptada por el A quo en el auto que es objeto de apelación, específicamente en relación con el hecho de no brindarles el carácter de "*prestaciones periódicas*" a los emolumentos que se reclaman en la demanda.

Como sustento de dicha inconformidad, resalta varios apartes normativos de la Ley 1437 de 2011 y diversos referentes jurisprudenciales con los cuales pretende hacer ver que no solo las "*pensiones*" tienen la connotación de "*prestaciones periódicas*", sino que por el contrario dicho calificativo tiene que ver con la periodicidad en la retribución, la cual no necesariamente tiene que ser indefinida, ya que lo relevante es que la misma se encuentre vigente para la fecha en que

esta se reclame, requisito este que considera se acredita para el caso en concreto, puesto que su poderdante se encuentra vinculado laboralmente con el demandado, lo que en su entender permite concluir que la prestación reclamada (centrando su inconformidad tan solo en la "**prima de servicios**") debería estar siendo percibida por su mandante de forma periódica.

Por tanto, solicita revocar el auto apelado, para en su lugar dar trámite al proceso respectivo en el que se defina si le asiste al demandante el derecho de percibir las prestaciones sociales reclamadas.

### **III. Consideraciones**

#### **3.1. Asunto a resolver:**

Para efectos de determinar si la decisión adoptada por el A quo es acertada, debe la Sala analizar si la demanda de la referencia se encontraba sujeta al término de caducidad establecido en el artículo 164 numeral 2° literal d) de la Ley 1437 de 2011, o si por el contrario tal como lo aduce el apelante, los emolumentos pretendidos ostentan la connotación de prestaciones periódicas y por tanto la demanda podía haber sido presentada en cualquier tiempo.

En caso de adoptar como conclusión la primera premisa enunciada, es necesario verificar el cómputo de los términos para la presentación de la demanda.

#### **3.2. Tesis de la Sala:**

La Sala considera que se debe confirmar el auto apelado, por cuanto tal como lo expresó el A quo, la demanda de la referencia debía ser presentada dentro de los cuatro (04) meses siguientes a la comunicación, notificación, ejecución y/o publicación del acto administrativo demandado, lo cual no acaeció en el sub examine, configurándose el fenómeno jurídico de la caducidad y por tanto el consecuente rechazo de la demanda.

#### **3.3. Argumentos que desarrollan la tesis de la sala:**

##### **3.3.1. La figura de la caducidad:**

La caducidad es una figura propia del derecho procesal, cuya finalidad no es otra que sancionar la pasividad de aquellos asociados que creyendo haber sido vulnerados en sus bienes y derechos no acuden ante los estrados judiciales para la protección y defensa de los valores jurídicos ultrajados. Tal figura, encuentra su fundamento en el principio de la seguridad jurídica, toda vez que por el simple hecho de convivir en sociedad, se hace necesario que los asociados entre sí, y entre éstos y el Estado, exista certeza, seguridad de las situaciones que se derivan de ese interactuar.

El derecho procesal administrativo no ha sido ajeno a la adopción del fenómeno de la caducidad, y es por ello que el legislador estableció, para cada uno de los medios de control existentes, un término preciso como oportunidad para la presentación de la demanda respectiva, salvo determinadas excepciones taxativamente enunciadas en la Ley, como es el caso de las hipótesis establecidas en el artículo 164 numeral 1° de la Ley 1437 de 2011.

La caducidad representa entonces 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 de la caducidad.

### **3.3.2. El carácter de prestación periódica aducido respecto de la prima de servicios:**

La Prima de Servicios es una prestación económica que 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:

**“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. Esta prima no regirá para los funcionarios que con anterioridad tengan asignada esta contraprestación cualquiera que sea su nombre.”

El H. Consejo de Estado sentencia del quince (15) de septiembre de dos mil once (2011)<sup>1</sup> 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<sup>2</sup> 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.

<sup>1</sup> Consejo de Estado, sentencia del quince (15) de septiembre de dos mil once (2011), Consejero Ponente: Alfonso Vargas Rincón. Expediente Número: 230012331000201100026011

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda – Subsección Segunda – Subsección “A”, sentencia de 5 de septiembre de 2002, No. interno: 5018-2001.

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 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.”

Igualmente se tiene que el H. 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.”<sup>3</sup>

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 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

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sentencia del veintisiete (27) de marzo de dos mil ocho (2008), Consejero Ponente: Bertha Lucia Ramirez de Paez, Radicación Numero: 15001-23-31-000-1999-00914-01 (05026-05)



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.

Adicionalmente el Consejo de Estado, en sentencia del veinticuatro (24) de mayo de dos mil siete (2007), manifestó que el mero hecho de que 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 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.”<sup>4</sup>

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.”<sup>5</sup>

De conformidad con lo citado, se tiene que para demandar en cualquier tiempo inclusive una prestación periódica se requiere que la habitualidad de la misma se encuentra vigente, ahora bien, en el caso del accionante, se evidencia que la prestación reclamada, además de que no es periódica, nunca ha sido pagada al solicitante, 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 2º literal d) del CPACA.

<sup>4</sup> Consejo de Estado, sentencia del veinticuatro (24) de mayo de dos mil siete (2007), Consejero Ponente: Alejandro Ordoñez Maldonado.- Radicación Número: 25000-23-25-000.1999-05916-01 (4926-05).

<sup>5</sup> Consejo de Estado, sentencia del ocho (8) de mayo de dos mil ocho (2008). Consejero Ponente: Gustavo Eduardo Gómez Arangurem. Radicación número: 08001-23-31-000-2005-02003-01 (0932-07)

### 3.3.3. Computo de caducidad en el caso concreto:

Como ya se dijo, al estar sujeta la presente demanda al cómputo de la caducidad, se procederá a verificar el acaecimiento de la misma en el sub examine.

Al efecto, encontramos que el acto administrativo demandado data del 24 de junio de 2013, y si bien no existe constancia de la fecha en que este fue notificado a la parte interesada, si consta que por lo menos para el día 12 de julio de 2013, la parte accionante ya tenía conocimiento del mismo, puesto que a su nombre se presentó solicitud de conciliación extrajudicial en relación con la decisión adoptada en el acto administrativo referido. Así las cosas, en el entendido que dicho trámite extrajudicial concluyó el día 28 de agosto de 2013, la demanda debió haberse presentado dentro de los cuatro (04) meses siguientes a esta última fecha, lo cual no acaeció ya que consta en el plenario que la misma se presentó tan solo hasta el día 29 de enero de 2016, de lo cual se infiere con palmaria claridad que se configura la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, tal como lo concluyó el A quo, confirmándose así la providencia apelada, pero bajo los supuestos temporales aquí enunciados.

En mérito de lo anteriormente expuesto, la Sala de Decisión Oral No. 001 del Tribunal Administrativo de Norte de Santander,

#### RESUELVE

**PRIMERO: CONFIRMAR** el auto de fecha doce (12) de abril de dos mil dieciséis (2016), proferido dentro del proceso de la referencia por el Juzgado Noveno Administrativo Mixto del Circuito de Cúcuta, a través del cual rechazó la demanda de la referencia por haber operado la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

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

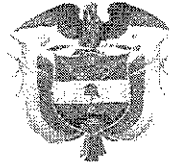
#### CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

(Discutido y aprobado en Sala de Decisión Oral N° 1 del 30 de junio de 2016)

  
EDGAR ENRIQUE BERNAL JÁUREGUI  
Magistrado.-

  
MARIBEL MENDOZA JIMÉNEZ  
Magistrada

  
CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ  
Magistrado



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER

San José de Cúcuta, treinta (30) de junio de dos mil dieciséis (2016)

Magistrado Ponente: Edgar Enrique Bernal Jáuregui

Expediente:	54-001-33-40-009-2016-00127-01
Demandante:	Nelly Esther García Contreras
Demandado:	Municipio San José de Cúcuta
Medio de control:	Nulidad y restablecimiento del derecho

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante en contra del auto proferido por el Juzgado Noveno Administrativo Mixto del Circuito de Cúcuta, el día treinta y uno (31) de marzo de dos mil dieciséis (2016), a través del cual se rechazó la demanda de la referencia.

### I. El Auto Apelado

La demanda de la referencia fue rechazada por haber operado la caducidad. Para sustentar tal decisión, refiere el A quo que acorde lo ha expuesto la Sala de Decisión Oral del Tribunal Administrativo de Norte de Santander, las prestaciones que se pretenden en esta demanda y que fueron negadas en vía administrativa por la entidad accionada, no ostentan la condición de prestaciones periódicas, puesto que se generan por lapsos determinados, por lo que respecto de las mismas no es posible hablar de habitualidad, estando sujetas entonces la presentación de la demanda sujeta al término dispuesto en el artículo 164 numeral 2° literal d) de la Ley 1437 de 2011.

Para el caso en concreto, indicó que el acto administrativo demandado data del 15 de julio de 2013. Así mismo, resalta que el término de caducidad se suspendió durante el desarrollo del trámite de conciliación prejudicial desde el 05 de noviembre de 2013 hasta el 30 de enero de 2014, y al haber sido presentada la demanda tan solo hasta el 29 de enero de 2016, consideró que se configuraba la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

### II. El Recurso Interpuesto

Discrepa la libelista con la conclusión adoptada por el A quo en el auto que es objeto de apelación, específicamente en relación con el hecho de no brindarles el carácter de "*prestaciones periódicas*" a los emolumentos que se reclaman en la demanda.

Como sustento de dicha inconformidad, resalta varios apartes normativos de la Ley 1437 de 2011 y diversos referentes jurisprudenciales con los cuales pretende hacer ver que no solo las "*pensiones*" tienen la connotación de "*prestaciones periódicas*", sino que por el contrario dicho calificativo tiene que ver con la periodicidad en la retribución, la cual no necesariamente tiene que ser indefinida, ya que lo relevante es que la misma se encuentre vigente para la fecha en que

esta se reclame, requisito este que considera se acredita para el caso en concreto, puesto que su poderdante se encuentra vinculado laboralmente con el demandado, lo que en su entender permite concluir que la prestación reclamada (centrando su inconformidad tan solo en la "**prima de servicios**") debería estar siendo percibida por su mandante de forma periódica.

Por tanto, solicita revocar el auto apelado, para en su lugar dar trámite al proceso respectivo en el que se defina si le asiste al demandante el derecho de percibir las prestaciones sociales reclamadas.

### **III. Consideraciones**

#### **3.1. Asunto a resolver:**

Para efectos de determinar si la decisión adoptada por el A quo es acertada, debe la Sala analizar si la demanda de la referencia se encontraba sujeta al término de caducidad establecido en el artículo 164 numeral 2° literal d) de la Ley 1437 de 2011, o si por el contrario tal como lo aduce el apelante, los emolumentos pretendidos ostentan la connotación de prestaciones periódicas y por tanto la demanda podía haber sido presentada en cualquier tiempo.

En caso de adoptar como conclusión la primera premisa enunciada, es necesario verificar el cómputo de los términos para la presentación de la demanda.

#### **3.2. Tesis de la Sala:**

La Sala considera que se debe confirmar el auto apelado, por cuanto tal como lo expresó el A quo, la demanda de la referencia debía ser presentada dentro de los cuatro (04) meses siguientes a la comunicación, notificación, ejecución y/o publicación del acto administrativo demandado, lo cual no acaeció en el sub examine, configurándose el fenómeno jurídico de la caducidad y por tanto el consecuente rechazo de la demanda.

#### **3.3. Argumentos que desarrollan la tesis de la sala:**

##### **3.3.1. La figura de la caducidad:**

La caducidad es una figura propia del derecho procesal, cuya finalidad no es otra que sancionar la pasividad de aquellos asociados que creyendo haber sido vulnerados en sus bienes y derechos no acuden ante los estrados judiciales para la protección y defensa de los valores jurídicos ultrajados. Tal figura, encuentra su fundamento en el principio de la seguridad jurídica, toda vez que por el simple hecho de convivir en sociedad, se hace necesario que los asociados entre sí, y entre éstos y el Estado, exista certeza, seguridad de las situaciones que se derivan de ese interactuar.

El derecho procesal administrativo no ha sido ajeno a la adopción del fenómeno de la caducidad, y es por ello que el legislador estableció, para cada uno de los medios de control existentes, un término preciso como oportunidad para la presentación de la demanda respectiva, salvo determinadas excepciones taxativamente enunciadas en la Ley, como es el caso de las hipótesis establecidas en el artículo 164 numeral 1° de la Ley 1437 de 2011.

La caducidad representa entonces 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 de la caducidad.

### **3.3.2. El carácter de prestación periódica aducido respecto de la prima de servicios:**

La Prima de Servicios es una prestación económica que 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:

**“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. Esta prima no regirá para los funcionarios que con anterioridad tengan asignada esta contraprestación cualquiera que sea su nombre.”

El H. Consejo de Estado sentencia del quince (15) de septiembre de dos mil once (2011)<sup>1</sup> 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<sup>2</sup> 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.

<sup>1</sup> Consejo de Estado, sentencia del quince (15) de septiembre de dos mil once (2011), Consejero Ponente: Alfonso Vargas Rincón. Expediente Número: 230012331000201100026011

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda – Subsección Segunda – Subsección “A”, sentencia de 5 de septiembre de 2002, No. interno: 5018-2001.

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.”

Igualmente se tiene que el H. 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.”<sup>3</sup>

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 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

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sentencia del veintisiete (27) de marzo de dos mil ocho (2008), Consejero Ponente: Bertha Lucia Ramírez de Paez, Radicación Numero: 15001-23-31-000-1999-00914-01 (05026-05)

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.

Adicionalmente el Consejo de Estado, en sentencia del veinticuatro (24) de mayo de dos mil siete (2007), manifestó que el mero hecho de que 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 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.”<sup>4</sup>

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.”.

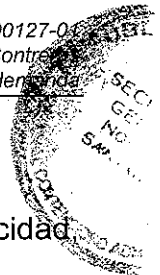
En ese sentido los actos que reconocen prestaciones periódicas, comprende no sólo decisiones que reconocen prestaciones sociales, sino que también envuelve los actos que reconocen prestaciones salariales que periódicamente se sufragan al beneficiario, siempre y cuando la periodicidad en la retribución se encuentre vigente.”<sup>5</sup>

De conformidad con lo citado, se tiene que para demandar en cualquier tiempo inclusive una prestación periódica se requiere que la habitualidad de la misma se encuentra vigente, ahora bien, en el caso del accionante, se evidencia que la prestación reclamada, además de que no es periódica, nunca ha sido pagada al solicitante, 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.

<sup>4</sup> Consejo de Estado, sentencia del veinticuatro (24) de mayo de dos mil siete (2007), Consejero Ponente: Alejandro Ordoñez Maldonado.- Radicación Número: 25000-23-25-000.1999-05916-01 (4926-05).

<sup>5</sup> Consejo de Estado, sentencia del ocho (8) de mayo de dos mil ocho (2008). Consejero Ponente: Gustavo Eduardo Gómez Arangurem. Radicación número: 08001-23-31-000-2005-02003-01 (0932-07)



### 3.3.3. Computo de caducidad en el caso concreto:

Como ya se dijo, al estar sujeta la presente demanda al cómputo de la caducidad se procederá a verificar el acaecimiento de la misma en el sub examine.

Al efecto, encontramos que el acto administrativo demandado data del 15 de julio de 2013, y si bien no existe constancia de la fecha en que este fue notificado a la parte interesada, si consta que por lo menos para el día 05 de noviembre de 2013, la parte accionante ya tenía conocimiento del mismo, puesto que a su nombre se presentó solicitud de conciliación extrajudicial en relación con la decisión adoptada en el acto administrativo referido. Así las cosas, en el entendido que dicho trámite extrajudicial concluyó el día 30 de enero de 2014, la demanda debió haberse presentado dentro de los cuatro (04) meses siguientes a esta última fecha, lo cual no acaeció ya que consta en el plenario que la misma se presentó tan solo hasta el día 29 de enero de 2016, de lo cual se infiere con palmaria claridad que se configura la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, tal como lo concluyó el A quo, confirmándose así la providencia apelada, pero bajo los supuestos temporales aquí enunciados.

En mérito de lo anteriormente expuesto, la Sala de Decisión Oral No. 001 del Tribunal Administrativo de Norte de Santander,

### RESUELVE

**PRIMERO: CONFIRMAR** el auto de fecha treinta y uno (31) de marzo de dos mil dieciséis (2016), proferido dentro del proceso de la referencia por el Juzgado Noveno Administrativo Mixto del Circuito de Cúcuta, a través del cual rechazó la demanda de la referencia por haber operado la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**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° 1 del 30 de junio de 2016)

  
 EDGAR ENRIQUE BERNAL JÁUREGUI  
 Magistrado.-

  
 MARIBEL MENDOZA JIMÉNEZ  
 Magistrada

  
 CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ  
 Magistrado





## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER

San José de Cúcuta, treinta (30) de junio de dos mil dieciséis (2016)

Magistrado Ponente: Edgar Enrique Bernal Jáuregui

Expediente:	54-001-33-40-009-2016-00128-01
Demandante:	Sandra Janeth del Socorro González Acevedo
Demandado:	Departamento Norte de Santander
Medio de control:	Nulidad y restablecimiento del derecho

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante en contra del auto proferido por el Juzgado Noveno Administrativo Mixto del Circuito de Cúcuta, el día doce (12) de abril de dos mil dieciséis (2016), a través del cual se rechazó la demanda de la referencia.

### I. El Auto Apelado

La demanda de la referencia fue rechazada por haber operado la caducidad. Para sustentar tal decisión, refiere el A quo que acorde lo ha expuesto la Sala de Decisión Oral del Tribunal Administrativo de Norte de Santander, las prestaciones que se pretenden en esta demanda y que fueron negadas en vía administrativa por la entidad accionada, no ostentan la condición de prestaciones periódicas, puesto que se generan por lapsos determinados, por lo que respecto de las mismas no es posible hablar de habitualidad, estando sujetas entonces la presentación de la demanda sujeta al término dispuesto en el artículo 164 numeral 2° literal d) de la Ley 1437 de 2011.

Para el caso en concreto, indicó que el acto administrativo demandado data del 05 de julio de 2013. Así mismo, resalta que el término de caducidad se suspendió durante el desarrollo del trámite de conciliación prejudicial desde el 01 de agosto hasta el 27 de septiembre de 2013, y al haber sido presentada la demanda tan solo hasta el 29 de enero de 2016, consideró que se configuraba la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

### II. El Recurso Interpuesto

Discrepa la libelista con la conclusión adoptada por el A quo en el auto que es objeto de apelación, específicamente en relación con el hecho de no brindarles el carácter de "*prestaciones periódicas*" a los emolumentos que se reclaman en la demanda.

Como sustento de dicha inconformidad, resalta varios apartes normativos de la Ley 1437 de 2011 y diversos referentes jurisprudenciales con los cuales pretende hacer ver que no solo las "*pensiones*" tienen la connotación de "*prestaciones periódicas*", sino que por el contrario dicho calificativo tiene que ver con la periodicidad en la retribución, la cual no necesariamente tiene que ser indefinida, ya que lo relevante es que la misma se encuentre vigente para la fecha en que

esta se reclame, requisito este que considera se acredita para el caso en concreto, puesto que su poderdante se encuentra vinculado laboralmente con el demandado, lo que en su entender permite concluir que la prestación reclamada (centrando su inconformidad tan solo en la "prima de servicios") debería estar siendo percibida por su mandante de forma periódica.

Por tanto, solicita revocar el auto apelado, para en su lugar dar trámite al proceso respectivo en el que se defina si le asiste al demandante el derecho de percibir las prestaciones sociales reclamadas.

### **III. Consideraciones**

#### **3.1. Asunto a resolver:**

Para efectos de determinar si la decisión adoptada por el A quo es acertada, debe la Sala analizar si la demanda de la referencia se encontraba sujeta al término de caducidad establecido en el artículo 164 numeral 2° literal d) de la Ley 1437 de 2011, o si por el contrario tal como lo aduce el apelante, los emolumentos pretendidos ostentan la connotación de prestaciones periódicas y por tanto la demanda podía haber sido presentada en cualquier tiempo.

En caso de adoptar como conclusión la primera premisa enunciada, es necesario verificar el cómputo de los términos para la presentación de la demanda.

#### **3.2. Tesis de la Sala:**

La Sala considera que se debe confirmar el auto apelado, por cuanto tal como lo expresó el A quo, la demanda de la referencia debía ser presentada dentro de los cuatro (04) meses siguientes a la comunicación, notificación, ejecución y/o publicación del acto administrativo demandado, lo cual no acaeció en el sub examine, configurándose el fenómeno jurídico de la caducidad y por tanto el consecuente rechazo de la demanda.

#### **3.3. Argumentos que desarrollan la tesis de la sala:**

##### **3.3.1. La figura de la caducidad:**

La caducidad es una figura propia del derecho procesal, cuya finalidad no es otra que sancionar la pasividad de aquellos asociados que creyendo haber sido vulnerados en sus bienes y derechos no acuden ante los estrados judiciales para la protección y defensa de los valores jurídicos ultrajados. Tal figura, encuentra su fundamento en el principio de la seguridad jurídica, toda vez que por el simple hecho de convivir en sociedad, se hace necesario que los asociados entre sí, y entre éstos y el Estado, exista certeza, seguridad de las situaciones que se derivan de ese interactuar.

El derecho procesal administrativo no ha sido ajeno a la adopción del fenómeno de la caducidad, y es por ello que el legislador estableció, para cada uno de los medios de control existentes, un término preciso como oportunidad para la presentación de la demanda respectiva, salvo determinadas excepciones taxativamente enunciadas en la Ley, como es el caso de las hipótesis establecidas en el artículo 164 numeral 1° de la Ley 1437 de 2011.

La caducidad representa entonces 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 de la caducidad.

### **3.3.2. El carácter de prestación periódica aducido respecto de la prima de servicios:**

La Prima de Servicios es una prestación económica que 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:

**“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. Esta prima no regirá para los funcionarios que con anterioridad tengan asignada esta contraprestación cualquiera que sea su nombre.”

El H. Consejo de Estado sentencia del quince (15) de septiembre de dos mil once (2011)<sup>1</sup> 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<sup>2</sup> 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.

<sup>1</sup> Consejo de Estado, sentencia del quince (15) de septiembre de dos mil once (2011), Consejero Ponente: Alfonso Vargas Rincón. Expediente Número: 230012331000201100026011

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda – Subsección Segunda – Subsección “A”, sentencia de 5 de septiembre de 2002, No. interno: 5018-2001.

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.”

Igualmente se tiene que el H. 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.”<sup>3</sup>

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 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

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sentencia del veintisiete (27) de marzo de dos mil ocho (2008), Consejero Ponente: Bertha Lucia Ramírez de Paez, Radicación Numero: 15001-23-31-000-1999-00914-01 (05026-05)

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.

Adicionalmente el Consejo de Estado, en sentencia del veinticuatro (24) de mayo de dos mil siete (2007), manifestó que el mero hecho de que 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 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.”<sup>4</sup>

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.”<sup>5</sup>

De conformidad con lo citado, se tiene que para demandar en cualquier tiempo inclusive una prestación periódica se requiere que la habitualidad de la misma se encuentra vigente, ahora bien, en el caso del accionante, se evidencia que la prestación reclamada, además de que no es periódica, nunca ha sido pagada al solicitante, 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.

<sup>4</sup> Consejo de Estado, sentencia del veinticuatro (24) de mayo de dos mil siete (2007), Consejero Ponente: Alejandro Ordoñez Maldonado.- Radicación Número: 25000-23-25-000.1999-05916-01 (4926-05).

<sup>5</sup> Consejo de Estado, sentencia del ocho (8) de mayo de dos mil ocho (2008). Consejero Ponente: Gustavo Eduardo Gómez Arangurem. Radicación número: 08001-23-31-000-2005-02003-01 (0932-07)

### 3.3.3. Computo de caducidad en el caso concreto:

Como ya se dijo, al estar sujeta la presente demanda al cómputo de la caducidad, se procederá a verificar el acaecimiento de la misma en el sub examine.

Al efecto, encontramos que el acto administrativo demandado fue comunicado a la parte interesada el día 12 de julio de 2013, por lo que la caducidad operaría el 13 de noviembre de ese mismo año. Sin embargo al haberse interrumpido dicho término por el trámite de la conciliación prejudicial entre el 01 de agosto y el 27 de septiembre de 2013, la oportunidad para presentar la demanda se extendió hasta el 20 de enero de 2014, por lo que al haber impetrado la misma tan solo hasta el 29 de enero de 2016, inexorablemente se configura la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, tal como lo concluyó el A quo, confirmándose así la providencia apelada.

En mérito de lo anteriormente expuesto, la Sala de Decisión Oral No. 001 del Tribunal Administrativo de Norte de Santander,

### RESUELVE

**PRIMERO: CONFIRMAR** el auto de fecha doce (12) de abril de dos mil dieciséis (2016), proferido dentro del proceso de la referencia por el Juzgado Noveno Administrativo Mixto del Circuito de Cúcuta, a través del cual rechazó la demanda de la referencia por haber operado la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

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

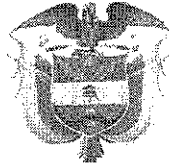
### CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

(Discutido y aprobado en Sala de Decisión Oral N° 1 del 30 de junio de 2016)

  
EDGAR ENRIQUE BERNAL JÁUREGUI  
Magistrado.-

  
MARIBEL MENDOZA JIMÉNEZ  
Magistrada

  
CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ  
Magistrado



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER

San José de Cúcuta, treinta (30) de junio de dos mil dieciséis (2016)

Magistrado Ponente: Edgar Enrique Bernal Jáuregui

Expediente:	54-001-33-40-009-2016-00132-01
Demandante:	Rocio Elizabeth Portilla Castellanos
Demandado:	Municipio San José de Cúcuta
Medio de control:	Nulidad y restablecimiento del derecho

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante en contra del auto proferido por el Juzgado Noveno Administrativo Mixto del Circuito de Cúcuta, el día treinta y uno (31) de marzo de dos mil dieciséis (2016), a través del cual se rechazó la demanda de la referencia.

### I. El Auto Apelado

La demanda de la referencia fue rechazada por haber operado la caducidad. Para sustentar tal decisión, refiere el A quo que acorde lo ha expuesto la Sala de Decisión Oral del Tribunal Administrativo de Norte de Santander, las prestaciones que se pretenden en esta demanda y que fueron negadas en vía administrativa por la entidad accionada, no ostentan la condición de prestaciones periódicas, puesto que se generan por lapsos determinados, por lo que respecto de las mismas no es posibles hablar de habitualidad, estando sujetas entonces la presentación de la demanda sujeta al término dispuesto en el artículo 164 numeral 2° literal d) de la Ley 1437 de 2011.

Para el caso en concreto, indicó que el acto administrativo demandado data del 15 de julio de 2013. Así mismo, resalta que el término de caducidad se suspendió durante el desarrollo del trámite de conciliación prejudicial desde el 05 de noviembre de 2013 hasta el 30 de enero de 2014, y al haber sido presentada la demanda tan solo hasta el 29 de enero de 2016, consideró que se configuraba la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

### II. El Recurso Interpuesto

Discrepa la libelista con la conclusión adoptada por el A quo en el auto que es objeto de apelación, específicamente en relación con el hecho de no brindarles el carácter de "*prestaciones periódicas*" a los emolumentos que se reclaman en la demanda.

Como sustento de dicha inconformidad, resalta varios apartes normativos de la Ley 1437 de 2011 y diversos referentes jurisprudenciales con los cuales pretende hacer ver que no solo las "*pensiones*" tienen la connotación de "*prestaciones periódicas*", sino que por el contrario dicho calificativo tiene que ver es con la periodicidad en la retribución, la cual no necesariamente tiene que ser indefinida, ya que lo relevante es que la misma se encuentre vigente para la fecha en que

esta se reclame, requisito este que considera se acredita para el caso en concreto, puesto que su poderdante se encuentra vinculado laboralmente con el demandado, lo que en su entender permite concluir que la prestación reclamada (centrando su inconformidad tan solo en la "**prima de servicios**") debería estar siendo percibida por su mandante de forma periódica.

Por tanto, solicita revocar el auto apelado, para en su lugar dar trámite al proceso respectivo en el que se defina si le asiste al demandante el derecho de percibir las prestaciones sociales reclamadas.

### **III. Consideraciones**

#### **3.1. Asunto a resolver:**

Para efectos de determinar si la decisión adoptada por el A quo es acertada, debe la Sala analizar si la demanda de la referencia se encontraba sujeta al término de caducidad establecido en el artículo 164 numeral 2° literal d) de la Ley 1437 de 2011, o si por el contrario tal como lo aduce el apelante, los emolumentos pretendidos ostentan la connotación de prestaciones periódicas y por tanto la demanda podía haber sido presentada en cualquier tiempo.

En caso de adoptar como conclusión la primera premisa enunciada, es necesario verificar el cómputo de los términos para la presentación de la demanda.

#### **3.2. Tesis de la Sala:**

La Sala considera que se debe confirmar el auto apelado, por cuanto tal como lo expresó el A quo, la demanda de la referencia debía ser presentada dentro de los cuatro (04) meses siguientes a la comunicación, notificación, ejecución y/o publicación del acto administrativo demandado, lo cual no acaeció en el sub examine, configurándose el fenómeno jurídico de la caducidad y por tanto el consecuente rechazo de la demanda.

#### **3.3. Argumentos que desarrollan la tesis de la sala:**

##### **3.3.1. La figura de la caducidad:**

La caducidad es una figura propia del derecho procesal, cuya finalidad no es otra que sancionar la pasividad de aquellos asociados que creyendo haber sido vulnerados en sus bienes y derechos no acuden ante los estrados judiciales para la protección y defensa de los valores jurídicos ultrajados. Tal figura, encuentra su fundamento en el principio de la seguridad jurídica, toda vez que por el simple hecho de convivir en sociedad, se hace necesario que los asociados entre sí, y entre éstos y el Estado, exista certeza, seguridad de las situaciones que se derivan de ese interactuar.



El derecho procesal administrativo no ha sido ajeno a la adopción del fenómeno de la caducidad, y es por ello que el legislador estableció, para cada uno de los medios de control existentes, un término preciso como oportunidad para la presentación de la demanda respectiva, salvo determinadas excepciones taxativamente enunciadas en la Ley, como es el caso de las hipótesis establecidas en el artículo 164 numeral 1° de la Ley 1437 de 2011.

La caducidad representa entonces 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 de la caducidad.

### **3.3.2. El carácter de prestación periódica aducido respecto de la prima de servicios:**

La Prima de Servicios es una prestación económica que 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:

**“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. Esta prima no regirá para los funcionarios que con anterioridad tengan asignada esta contraprestación cualquiera que sea su nombre.”

El H. Consejo de Estado sentencia del quince (15) de septiembre de dos mil once (2011)<sup>1</sup> 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<sup>2</sup> 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.

<sup>1</sup> Consejo de Estado, sentencia del quince (15) de septiembre de dos mil once (2011), Consejero Ponente: Alfonso Vargas Rincón. Expediente Número: 230012331000201100026011

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda – Subsección Segunda – Subsección “A”, sentencia de 5 de septiembre de 2002, No. interno: 5018-2001.

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.”

Igualmente se tiene que el H. 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.”<sup>3</sup>

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 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

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sentencia del veintisiete (27) de marzo de dos mil ocho (2008), Consejero Ponente: Bertha Lucia Ramírez de Paez, Radicación Numero: 15001-23-31-000-1999-00914-01 (05026-05)

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.

Adicionalmente el Consejo de Estado, en sentencia del veinticuatro (24) de mayo de dos mil siete (2007), manifestó que el mero hecho de que 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 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.”<sup>4</sup>

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.”<sup>5</sup>

De conformidad con lo citado, se tiene que para demandar en cualquier tiempo inclusive una prestación periódica se requiere que la habitualidad de la misma se encuentra vigente, ahora bien, en el caso del accionante, se evidencia que la prestación reclamada, además de que no es periódica, nunca ha sido pagada al solicitante, 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.

<sup>4</sup> Consejo de Estado, sentencia del veinticuatro (24) de mayo de dos mil siete (2007), Consejero Ponente: Alejandro Ordoñez Maldonado.- Radicación Número: 25000-23-25-000.1999-05916-01 (4926-05).

<sup>5</sup> Consejo de Estado, sentencia del ocho (8) de mayo de dos mil ocho (2008). Consejero Ponente: Gustavo Eduardo Gómez Arangurem. Radicación número: 08001-23-31-000-2005-02003-01 (0932-07)



### 3.3.3. Computo de caducidad en el caso concreto:

Como ya se dijo, al estar sujeta la presente demanda al cómputo de la caducidad, se procederá a verificar el acaecimiento de la misma en el sub examine.

Al efecto, encontramos que el acto administrativo demandado data del 15 de julio de 2013, y si bien no existe constancia de la fecha en que este fue notificado a la parte interesada, si consta que por lo menos para el día 05 de noviembre de 2013, la parte accionante ya tenía conocimiento del mismo, puesto que a su nombre se presentó solicitud de conciliación extrajudicial en relación con la decisión adoptada en el acto administrativo referido. Así las cosas, en el entendido que dicho trámite extrajudicial concluyó el día 30 de enero de 2014, la demanda debió haberse presentado dentro de los cuatro (04) meses siguientes a esta última fecha, lo cual no acaeció ya que consta en el plenario que la misma se presentó tan solo hasta el día 29 de enero de 2016, de lo cual se infiere con palmaria claridad que se configura la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, tal como lo concluyó el A quo, confirmándose así la providencia apelada, pero bajo los supuestos temporales aquí enunciados.

En mérito de lo anteriormente expuesto, la Sala de Decisión Oral No. 001 del Tribunal Administrativo de Norte de Santander,

### RESUELVE

**PRIMERO: CONFIRMAR** el auto de fecha treinta y uno (31) de marzo de dos mil dieciséis (2016), proferido dentro del proceso de la referencia por el Juzgado Noveno Administrativo Mixto del Circuito de Cúcuta, a través del cual rechazó la demanda de la referencia por haber operado la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**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° 1 del 30 de junio de 2016)

  
 EDGAR ENRIQUE BERNAL JÁUREGUI  
 Magistrado.-

  
 MARIBEL MENDOZA JIMÉNEZ  
 Magistrada

  
 CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ  
 Magistrado



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER

San José de Cúcuta, treinta (30) de junio de dos mil dieciséis (2016)

Magistrado Ponente: Edgar Enrique Bernal Jáuregui

<b>Expediente:</b>	54-001-33-33-003-2014-00163-01
<b>Demandante:</b>	Sandra Oribella Ballesteros Ortega
<b>Demandado:</b>	Nación – Ministerio de Educación – Departamento Norte de Santander
<b>Medio de control:</b>	Nulidad y restablecimiento del derecho

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante en contra de la decisión proferida por el Juzgado Octavo Administrativo Mixto del Circuito de Cúcuta, el día veintinueve (29) de marzo de dos mil dieciséis (2016), a través del cual declaró probada de oficio la excepción de caducidad y consecuentemente dio por terminado el proceso de la referencia.

### I. El Auto Apelado

En la audiencia inicial referida, el A quo declaró la caducidad del medio de control, argumentando que en casos en los que se debate una cuestión jurídica análoga a la que aquí se propone, el Tribunal Administrativo de Norte de Santander ha indicado que la prima de servicios docente se instituye como un factor salarial y no como una prestación periódica, motivo por el cual la demanda objeto de análisis si debía ajustarse a la oportunidad establecida en la ley para impetrar el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

En el análisis del caso en concreto, señaló que la demanda se presentó por fuera de los cuatro (04) meses siguientes a la notificación del acto administrativo demandado, por lo que consideró que se debía declarar probada de oficio la excepción de caducidad.

### II. El Recurso Interpuesto

Discrepa la libelista con la conclusión adoptada por el A quo en el auto que es objeto de apelación, específicamente en relación con el hecho de no brindarles el carácter de "*prestaciones periódicas*" a los emolumentos que se reclaman en la demanda.

Como sustento de dicha inconformidad, resalta varios apartes normativos de la Ley 1437 de 2011 y diversos referentes jurisprudenciales con los cuales pretende hacer ver que no solo las "*pensiones*" tienen la connotación de "*prestaciones periódicas*", sino que por el contrario dicho calificativo tiene que ver es con la periodicidad en la retribución, la cual no necesariamente tiene que ser indefinida, ya que lo relevante es que la misma se encuentre vigente para la fecha en que esta se reclame, requisito este que considera se acredita para el caso en

concreto, puesto que su poderdante se encuentra vinculado laboralmente con el demandado, lo que en su entender permite concluir que la prestación reclamada (centrando su inconformidad tan solo en la "**prima de servicios**") debería estar siendo percibida por su mandante de forma periódica.

Por tanto, solicita revocar el auto apelado, para en su lugar dar trámite al proceso respectivo en el que se defina si le asiste al demandante el derecho de percibir las prestaciones sociales reclamadas.

### **III. Consideraciones**

#### **3.1. Asunto a resolver:**

Para efectos de determinar si la decisión adoptada por el A quo es acertada, debe la Sala analizar si la demanda de la referencia se encontraba sujeta al término de caducidad establecido en el artículo 164 numeral 2° literal d) de la Ley 1437 de 2011, o si por el contrario tal como lo aduce el apelante, los emolumentos pretendidos ostentan la connotación de prestaciones periódicas y por tanto la demanda podía haber sido presentada en cualquier tiempo.

En caso de adoptar como conclusión la primera premisa enunciada, es necesario verificar el cómputo de los términos para la presentación de la demanda.

#### **3.2. Tesis de la Sala:**

La Sala considera que se debe confirmar el auto apelado, por cuanto tal como lo expresó el A quo, la demanda de la referencia debía ser presentada dentro de los cuatro (04) meses siguientes a la comunicación, notificación, ejecución y/o publicación del acto administrativo demandado, lo cual no acaeció en el sub examine, configurándose el fenómeno jurídico de la caducidad y por tanto el consecuente rechazo de la demanda.

#### **3.3. Argumentos que desarrollan la tesis de la sala:**

##### **3.3.1. La figura de la caducidad:**

La caducidad es una figura propia del derecho procesal, cuya finalidad no es otra que sancionar la pasividad de aquellos asociados que creyendo haber sido vulnerados en sus bienes y derechos no acuden ante los estrados judiciales para la protección y defensa de los valores jurídicos ultrajados. Tal figura, encuentra su fundamento en el principio de la seguridad jurídica, toda vez que por el simple hecho de convivir en sociedad, se hace necesario que los asociados entre sí, y entre éstos y el Estado, exista certeza, seguridad de las situaciones que se derivan de ese interactuar.

El derecho procesal administrativo no ha sido ajeno a la adopción del fenómeno de la caducidad, y es por ello que el legislador estableció, para cada uno de los medios de control existentes, un término preciso como oportunidad para la presentación de la demanda respectiva, salvo determinadas excepciones taxativamente enunciadas en la Ley, como es el caso de las hipótesis establecidas en el artículo 164 numeral 1° de la Ley 1437 de 2011.

La caducidad representa entonces 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 de la caducidad.

### 3.3.2. El carácter de prestación periódica aducido respecto de la prima de servicios:

La Prima de Servicios es una prestación económica que 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:

**“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. Esta prima no regirá para los funcionarios que con anterioridad tengan asignada esta contraprestación cualquiera que sea su nombre.”

El H. Consejo de Estado sentencia del quince (15) de septiembre de dos mil once (2011)<sup>1</sup> 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<sup>2</sup> 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.

<sup>1</sup> Consejo de Estado, sentencia del quince 815) de septiembre de dos mil once (2011), Consejero Ponente: Alfonso Vargas Rincón. Expediente Número: 230012331000201100026011

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda – Subsección Segunda – Subsección “A”, sentencia de 5 de septiembre de 2002, No. interno: 5018-2001.

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.”

Igualmente se tiene que el H. 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.”<sup>3</sup>

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 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.

Adicionalmente el Consejo de Estado, en sentencia del veinticuatro (24) de mayo de dos mil siete (2007), manifestó que el mero hecho de que 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 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.”<sup>4</sup>

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.”<sup>5</sup>

De conformidad con lo citado, se tiene que para demandar en cualquier tiempo inclusive una prestación periódica se requiere que la habitualidad de la misma se encuentra vigente, ahora bien, en el caso del accionante, se evidencia que la prestación reclamada, además de que no es periódica, nunca ha sido pagada al solicitante, 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

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sentencia del veintisiete (27) de marzo de dos mil ocho (2008), Consejero Ponente: Bertha Lucia Ramírez de Paez, Radicación Número: 15001-23-31-000-1999-00914-01 (05026-05)

<sup>4</sup> Consejo de Estado, sentencia del veinticuatro (24) de mayo de dos mil siete (2007), Consejero Ponente: Alejandro Ordoñez Maldonado.- Radicación Número: 25000-23-25-000.1999-05916-01 (4926-05).

<sup>5</sup> Consejo de Estado, sentencia del ocho (8) de mayo de dos mil ocho (2008). Consejero Ponente: Gustavo Eduardo Gómez Arangurem. Radicación número: 08001-23-31-000-2005-02003-01 (0932-07)

deberá ser instaurada en el término de cuatro (4) meses, consagrado en el artículo 164 numeral 2° literal d) del CPACA.

### 3.3.3. Compuo de caducidad en el caso concreto:

Como ya se dijo, al estar sujeta la presente demanda al cómputo de la caducidad, se procederá a verificar el acaecimiento de la misma en el sub examine.

Al efecto, encontramos que el acto administrativo demandado fue comunicado a la parte interesada el día 31 de julio de 2013, por lo que la caducidad operaría el 01 de diciembre de ese mismo año. Sin embargo al haberse interrumpido dicho término por el trámite de la conciliación prejudicial entre el 09 de octubre y el 28 de noviembre de 2013, la oportunidad para presentar la demanda se extendió hasta el 20 de enero de 2014, por lo que al haber impetrado la misma tan solo hasta el 06 de febrero siguiente, inexorablemente se configura la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, tal como lo concluyó el A quo, confirmándose así la providencia apelada.

En mérito de lo anteriormente expuesto, la Sala de Decisión Oral No. 001 del Tribunal Administrativo de Norte de Santander,

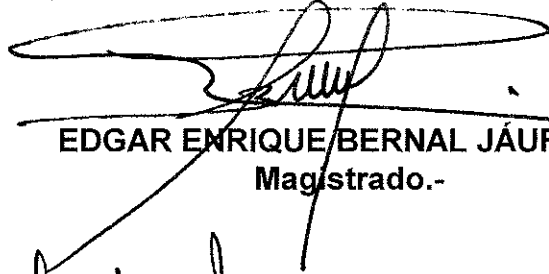
### RESUELVE

**PRIMERO: CONFIRMAR** la decisión adoptada en la audiencia inicial celebrada el día veintinueve (29) de marzo de dos mil dieciséis (2016), en el sentido de declarar probada de oficio la excepción de caducidad en el proceso de la referencia, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

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

### CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

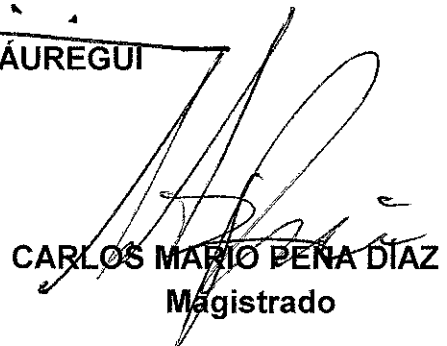
(Discutido y aprobado en Sala de Decisión Oral N° 1 del 30 de junio de 2016)



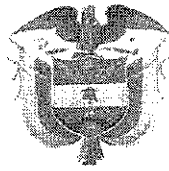
EDGAR ENRIQUE BERNAL JÁUREGUI  
Magistrado.-



MARIBEL MENDOZA JIMÉNEZ  
Magistrada



CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ  
Magistrado



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER

San José de Cúcuta, treinta (30) de junio de dos mil dieciséis (2016)

Magistrado Ponente: Edgar Enrique Bernal Jáuregui

Expediente:	54-001-33-33-003-2014-00220-01
Demandante:	Luz Ester Peña Carrillo
Demandado:	Nación – Ministerio de Educación – Departamento Norte de Santander
Medio de control:	Nulidad y restablecimiento del derecho

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante en contra de la decisión proferida por el Juzgado Octavo Administrativo Mixto del Circuito de Cúcuta, el día veintinueve (29) de marzo de dos mil dieciséis (2016), a través del cual declaró probada de oficio la excepción de caducidad y consecuentemente dio por terminado el proceso de la referencia.

### I. El Auto Apelado

En la audiencia inicial referida, el A quo declaró la caducidad del medio de control, argumentando que en casos en los que se debate una cuestión jurídica análoga a la que aquí se propone, el Tribunal Administrativo de Norte de Santander ha indicado que la prima de servicios docente se instituye como un factor salarial y no como una prestación periódica, motivo por el cual la demanda objeto de análisis si debía ajustarse a la oportunidad establecida en la ley para impetrar el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

En el análisis del caso en concreto, señaló que la demanda se presentó por fuera de los cuatro (04) meses siguientes a la notificación del acto administrativo demandado, por lo que consideró que se debía declarar probada de oficio la excepción de caducidad.

### II. El Recurso Interpuesto

Discrepa la libelista con la conclusión adoptada por el A quo en el auto que es objeto de apelación, específicamente en relación con el hecho de no brindarles el carácter de "*prestaciones periódicas*" a los emolumentos que se reclaman en la demanda.

Como sustento de dicha inconformidad, resalta varios apartes normativos de la Ley 1437 de 2011 y diversos referentes jurisprudenciales con los cuales pretende hacer ver que no solo las "*pensiones*" tienen la connotación de "*prestaciones periódicas*", sino que por el contrario dicho calificativo tiene que ver es con la periodicidad en la retribución, la cual no necesariamente tiene que ser indefinida, ya que lo relevante es que la misma se encuentre vigente para la fecha en que esta se reclame, requisito este que considera se acredita para el caso en

concreto, puesto que su poderdante se encuentra vinculado laboralmente con el demandado, lo que en su entender permite concluir que la prestación reclamada (centrando su inconformidad tan solo en la "**prima de servicios**") debería estar siendo percibida por su mandante de forma periódica.

Por tanto, solicita revocar el auto apelado, para en su lugar dar trámite al proceso respectivo en el que se defina si le asiste al demandante el derecho de percibir las prestaciones sociales reclamadas.

### **III. Consideraciones**

#### **3.1. Asunto a resolver:**

Para efectos de determinar si la decisión adoptada por el A quo es acertada, debe la Sala analizar si la demanda de la referencia se encontraba sujeta al término de caducidad establecido en el artículo 164 numeral 2° literal d) de la Ley 1437 de 2011, o si por el contrario tal como lo aduce el apelante, los emolumentos pretendidos ostentan la connotación de prestaciones periódicas y por tanto la demanda podía haber sido presentada en cualquier tiempo.

En caso de adoptar como conclusión la primera premisa enunciada, es necesario verificar el cómputo de los términos para la presentación de la demanda.

#### **3.2. Tesis de la Sala:**

La Sala considera que se debe confirmar el auto apelado, por cuanto tal como lo expresó el A quo, la demanda de la referencia debía ser presentada dentro de los cuatro (04) meses siguientes a la comunicación, notificación, ejecución y/o publicación del acto administrativo demandado, lo cual no acaeció en el sub examine, configurándose el fenómeno jurídico de la caducidad y por tanto el consecuente rechazo de la demanda.

#### **3.3. Argumentos que desarrollan la tesis de la sala:**

##### **3.3.1. La figura de la caducidad:**

La caducidad es una figura propia del derecho procesal, cuya finalidad no es otra que sancionar la pasividad de aquellos asociados que creyendo haber sido vulnerados en sus bienes y derechos no acuden ante los estrados judiciales para la protección y defensa de los valores jurídicos ultrajados. Tal figura, encuentra su fundamento en el principio de la seguridad jurídica, toda vez que por el simple hecho de convivir en sociedad, se hace necesario que los asociados entre sí, y entre éstos y el Estado, exista certeza, seguridad de las situaciones que se derivan de ese interactuar.

El derecho procesal administrativo no ha sido ajeno a la adopción del fenómeno de la caducidad, y es por ello que el legislador estableció, para cada uno de los medios de control existentes, un término preciso como oportunidad para la presentación de la demanda respectiva, salvo determinadas excepciones taxativamente enunciadas en la Ley, como es el caso de las hipótesis establecidas en el artículo 164 numeral 1° de la Ley 1437 de 2011.

La caducidad representa entonces 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 de la caducidad.

### 3.3.2. El carácter de prestación periódica aducido respecto de la prima de servicios:

La Prima de Servicios es una prestación económica que 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:

**“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. Esta prima no regirá para los funcionarios que con anterioridad tengan asignada esta contraprestación cualquiera que sea su nombre.”

El H. Consejo de Estado sentencia del quince (15) de septiembre de dos mil once (2011)<sup>1</sup> 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<sup>2</sup> 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.

<sup>1</sup> Consejo de Estado, sentencia del quince (15) de septiembre de dos mil once (2011), Consejero Ponente: Alfonso Vargas Rincón. Expediente Número: 230012331000201100026011

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda – Subsección Segunda – Subsección “A”, sentencia de 5 de septiembre de 2002, No. interno: 5018-2001.

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.”

Igualmente se tiene que el H. 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.”<sup>3</sup>

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 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.

Adicionalmente el Consejo de Estado, en sentencia del veinticuatro (24) de mayo de dos mil siete (2007), manifestó que el mero hecho de que 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 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.”<sup>4</sup>

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.”<sup>5</sup>

De conformidad con lo citado, se tiene que para demandar en cualquier tiempo inclusive una prestación periódica se requiere que la habitualidad de la misma se encuentra vigente, ahora bien, en el caso del accionante, se evidencia que la prestación reclamada, además de que no es periódica, nunca ha sido pagada al solicitante, 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

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sentencia del veintisiete (27) de marzo de dos mil ocho (2008), Consejero Ponente: Bertha Lucia Ramírez de Paez, Radicación Número: 15001-23-31-000-1999-00914-01 (05026-05)

<sup>4</sup> Consejo de Estado, sentencia del veinticuatro (24) de mayo de dos mil siete (2007), Consejero Ponente: Alejandro Ordoñez Maldonado.- Radicación Número: 25000-23-25-000.1999-05916-01 (4926-05).

<sup>5</sup> Consejo de Estado, sentencia del ocho (8) de mayo de dos mil ocho (2008), Consejero Ponente: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren. Radicación número: 08001-23-31-000-2005-02003-01 (0932-07)

deberá ser instaurada en el término de cuatro (4) meses, consagrado en el artículo 164 numeral 2° literal d) del CPACA.

### 3.3.3. Computo de caducidad en el caso concreto:

Como ya se dijo, al estar sujeta la presente demanda al cómputo de la caducidad, se procederá a verificar el acaecimiento de la misma en el sub examine.

Al efecto, encontramos que el acto administrativo demandado fue comunicado a la parte interesada el día 12 de agosto de 2013, por lo que la caducidad operaría el 13 de diciembre de ese mismo año. Sin embargo al haberse interrumpido dicho término por el trámite de la conciliación prejudicial entre el 09 de octubre y el 28 de noviembre de 2013, la oportunidad para presentar la demanda se extendió hasta el 02 de febrero de 2014, por lo que al haber impetrado la misma tan solo hasta el 10 de febrero siguiente, inexorablemente se configura la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, tal como lo concluyó el A quo, confirmándose así la providencia apelada.

En mérito de lo anteriormente expuesto, la Sala de Decisión Oral No. 001 del Tribunal Administrativo de Norte de Santander,

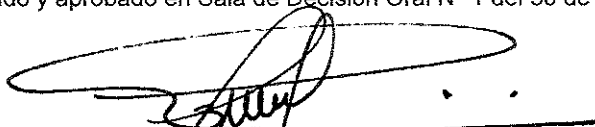
### RESUELVE

**PRIMERO: CONFIRMAR** la decisión adoptada en la audiencia inicial celebrada el día veintinueve (29) de marzo de dos mil dieciséis (2016), en el sentido de declarar probada de oficio la excepción de caducidad en el proceso de la referencia, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

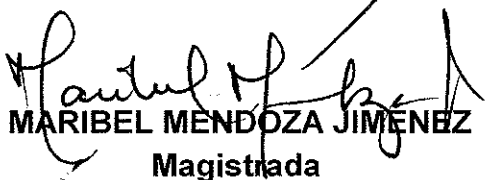
**SEGUNDO:** En firme esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Juzgado de origen, previa las anotaciones secretariales de rigor.

### CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

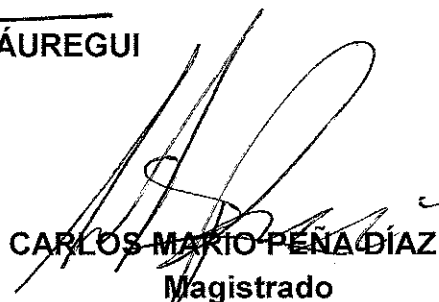
(Discutido y aprobado en Sala de Decisión Oral N° 1 del 30 de junio de 2016)



EDGAR ENRIQUE BERNAL JÁUREGUI  
Magistrado.-



MARIBEL MENDOZA JIMÉNEZ  
Magistrada



CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ  
Magistrado