



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE **Sala Primera de Decisión Oral**

Sincelejo, veintiséis (26) de Enero de dos mil diecisiete (2017)

Magistrado Ponente: RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

RADICACIÓN:	70-001-23-33-002-2014-00147-01
DEMANDANTE:	OSCAR GONZÁLEZ NAVARRO
DEMANDADO:	CENTRO DE SALUD SANTA LUCÍA DE BUENAVISTA SUCRE
ASUNTO:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Procede el Despacho, a decidir el recurso de apelación interpuesto por el apoderado judicial demandante, en contra del auto de fecha 25 de octubre de 2016, por el cual, se declaró la caducidad en el presente asunto.

ANTECEDENTES

El señor OSCAR AMAURES GONZÁLEZ NAVARRO, a través de apoderado judicial, el día 18 de junio de 2014¹ ante la Oficina Judicial de Sincelejo presentó demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en contra del CENTRO DE SALUD SANTA LUCÍA DE BUENAVISTA, con el fin de obtener la nulidad del oficio de fecha primero de octubre de 2013, proferido por la Gerente de la EMPRESA SOCIAL DEL ESTADO CENTRO DE SALUD DE SANTA LUCÍA, por medio del cual, se negó el reconocimiento de una relación laboral y debe entenderse, de la resolución No. 120 de 6 de diciembre de 2013, que resolvió el recurso de reposición interpuesto contra la determinación anterior, confirmándola en su integridad.

¹ Folio 18.

Repartida la demanda², su conocimiento se asignó al Juzgado Segundo Oral Administrativo de Sincelejo, quien mediante auto del 28 de julio de 2014³, la admitió. Efectuados los trámites de rigor, el día 25 de octubre de 2016, en audiencia inicial⁴, la Juez de Conocimiento declaró probada la excepción de caducidad formulada por la parte demandada.

Como argumentos de la decisión, la Juez de primera instancia, luego de describir el marco normativo del tema, señaló, que el acto administrativo acusado fue dictado el primero de octubre de 2013 y notificado el día 3 de octubre de la misma anualidad; que contra dicho acto administrativo se presentó recurso de reposición el día 16 de octubre de 2013, el cual fue resuelto el 6 de diciembre del mismo año y notificado el día 12 de diciembre ejusdem, luego, la fecha “probable” (sic) para presentar el medio de control vencía el 13 de abril de 2014, día siguiente a la terminación de la actuación administrativa, pero por corresponder a un domingo, día inhábil, se corrió al día hábil siguiente 14 de abril de 2014, término que se interrumpió con la presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial ocurrida el día 31 de enero de 2014, es decir, faltando 73 días para vencerse la fecha probable de presentación de la demanda.

Agregó, que efectuada audiencia de conciliación el día 25 de marzo de 2014 y entregada la constancia respectiva el mismo día, la demandante tuvo oportunidad para presentar la demanda hasta el 6 de junio de 2014, resultando que el medio de control se presentó el día 18 de junio de 2014, esto es, por fuera de la oportunidad procesal para hacerlo, cristalizándose así el fenómeno de la caducidad.

Frente a tal determinación, en la misma audiencia, la parte demandante interpuso recurso de apelación (folio 361), recurso del cual se corrió traslado a las partes presentes.

² Folio 77.

³ Folio 79.

⁴ Folios 356 - 361.

Como **argumentos del recurso de alzada**, el apelante señala, que el art. 164 del CPACA “habla” (sic) de la oportunidad para presentar la demanda, señalando que puede hacerse en cualquier tiempo, cuando se trata de demandas dirigidas en contra de actos que reconozcan o nieguen prestaciones periódicas y en este caso se trata de tales, pues, se demanda el pago de vacaciones, primas, cesantías, etc.

De otra parte indica, que el Consejo de Estado permite demandar en cualquier tiempo, los actos que tienen condición de prestación periódica, entendiéndose aquellos que regulan salarios y prestaciones sociales, siempre que en la periodicidad se encuentren vigentes.

La parte demandada, por su parte, indica que en este caso se trata de un contrato realidad, por ende, aplica la regla general de caducidad de los cuatro meses, encontrándose en desacuerdo con el argumento de alzada.

El **Ministerio Público** no asistió a la audiencia.

CONSIDERACIONES

Competencia.

Este Tribunal, a través de esta Sala de Decisión Oral, es competente para resolver el recurso de alzada, de conformidad con el numeral 1º del artículo 243, artículo 125 y artículo 153 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Problema jurídico.

Vistas las posturas de la parte recurrente y del juzgado de primer grado, esta Sala de Decisión estima como problema jurídico a desatar: ¿En aquellas eventos en los que se demanda el reconocimiento de una relación laboral (contrato realidad), con su consecuente restablecimiento del derecho, lo pedido constituye una prestación periódica, que permita considerar que la

demanda pueda ser formulada en cualquier tiempo?

Análisis de la Sala.

De la caducidad

El presupuesto procesal de caducidad, es entendido, como aquel *“fenómeno cuya ocurrencia depende del cumplimiento del término perentorio establecido para ejercer las acciones ante la jurisdicción derivadas de los actos, hechos, omisiones u operaciones de la administración, sin que se haya ejercido el derecho de acción por parte del interesado. De lo anterior se concluye que la caducidad ocurre por la inactividad de quien tiene el deber de demandar en el tiempo permitido para hacerlo, para no perder el derecho de ejercer la acción, lo cual no genera un pronunciamiento de fondo por parte de las autoridades judiciales”*⁵.

Es de resaltar, que las normas de caducidad son de orden público, *“siendo la ley la que asigna una carga para que, ante la materialización de un determinado hecho, los interesados actúen con diligencia en cuanto a la reclamación efectiva de sus derechos, sin que las partes puedan convenir en su desconocimiento, modificación o alteración”*⁶.

En lo que respecta al cómputo del término para la verificación de la caducidad, es necesario tener en cuenta, la disposición legal que la conforma, anotándose, que en la jurisdicción contenciosa administrativa varía según la pretensión del actor, con la que acude a la administración de justicia, encontrándose, que según lo consagrado en el art. 164 del CPACA, para eventos como el tratado y en punto de lo decidido, pueden presentarse los siguientes eventos:

⁵ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Sub sección B. Sentencia del 23 de septiembre de 2010. Expediente 1201-08. C. P. Dra. Bertha Lucia Ramírez de Páez.

⁶ Consejo de Estado. Sala de lo contencioso administrativo-Sección Tercera. Sentencia del 11 de agosto de 2010. Expediente 18826. C. P. Dr. Enrique Gil Botero.

“Artículo 164. Oportunidad para presentar la demanda. La demanda deberá ser presentada:

1. En cualquier tiempo, cuando:...

c) Se dirija contra actos que reconozcan o nieguen total o parcialmente prestaciones periódicas. Sin embargo, no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe;...

2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad:...

d) Cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho, la demanda deberá presentarse dentro del término de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo, según el caso, salvo las excepciones establecidas en otras disposiciones legales;...”

El contrato realidad, como fórmula de reconocimiento de la relación laboral. Prestaciones consecuenciales del mismo, como criterio para establecer su periodicidad.

El origen constitucional de la declaratoria de una relación laboral subyace en lo dispuesto en el artículo 53 de la Constitución al enunciar la “*primacía de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales*”. En dicho enunciado normativo, se prescriben los principios mínimos fundamentales que deben regir el estatuto del trabajo. La Corte Constitucional ha establecido, que a pesar de que este estatuto no haya sido promulgado, estos principios de actuación deben ser interpretados de manera directa de la Carta⁷.

Por tal razón, cuando los municipios y el Estado en general, en ocasiones se benefician de trabajo personal y subordinado sin satisfacer las condiciones jurídicas, establecidas en la Constitución y la ley, como indispensables para una vinculación laboral en forma, debe considerarse el fenómeno ficticio

⁷ Sentencia C-931 de 2004: “La necesidad de estos pronunciamientos ha obedecido al hecho constatado de que el legislador no ha expedido el estatuto del trabajo en desarrollo del artículo 53 de la Constitución, relativo, entre otros asuntos, al salario mínimo vital y móvil. Por lo cual, mientras ese estatuto no sea expedido, los alcances de los derechos y principios constitucionales sobre este tema se deducen directa y exclusivamente de la interpretación de la Constitución.”

del contrato realidad, pues, la contratación a través de la prestación de servicios, per se, no significa que no haya vínculo laboral. Aceptar que sólo por la inobservancia de las formas jurídicas de vinculación en regla, puede ser desvirtuado por completo el carácter laboral de una relación de prestación de servicios personales y subordinados, es concederle primacía a la forma sobre la realidad. Y eso es tanto como desconocer la Constitución. Porque esta última ordena justamente lo contrario: concederle primacía a la realidad sobre las formas (art. 53, C.P.).

Por tanto, cuando la justicia laboral advierte que una persona le ha prestado sus servicios personal y subordinadamente a un municipio, pero no tiene la investidura de trabajador oficial, no puede simplemente absolver al municipio. Podría hacerlo si con seguridad el demandante es empleado público, pues, en ese caso, este, tendría la oportunidad de ventilar sus pretensiones en la jurisdicción competente: la justicia contencioso administrativa. Pero si hay buenas razones para concluir que el peticionario, no es ni trabajador oficial, ni empleado público, la justicia debe decidir el fondo de la cuestión de manera congruente: establecer si hubo relación de trabajo personal y subordinado y en caso afirmativo, condenar al municipio al pago de los emolumentos laborales dejados de cancelar.

Por tal razón, demostrados judicialmente los elementos propios de una relación laboral, esto es, la prestación personal del servicio, la continuada subordinación o dependencia y la remuneración periódica, al interior de un contrato de prestación de servicios, no cabe duda, procede el reconocimiento de la relación laboral.

Ahora bien, reconocida la relación laboral, evidentemente procede el restablecimiento del derecho, el cual, jurisprudencialmente se ha establecido, parte de no conferir la condición de empleado público al demandante, pues, según lo ha señalado el Consejo de Estado, dicha calidad no se confiere por el sólo hecho de trabajar para el Estado. Textualmente señaló dicha Alta Corte: *“Como ya lo ha expresado la Corporación, para acceder a un cargo público se deben cumplir todos y cada uno de los requisitos señalados en la Constitución y en la Ley. La*

circunstancia de trabajar para el Estado, no confiere la condición de empleado público”⁸.

Siendo así, la tesis que maneja el Consejo de Estado, al momento de indemnizar este tipo de controversias, se limita a condenar al pago de las prestaciones sociales ordinarias que devenga un empleado público en similar situación, pero liquidadas conforme se pactó en el contrato de prestación de servicios. Dicho argumento es justificado, en que como quien pretende demostrar el contrato realidad, no ostenta la calidad legal de empleado público, carece del derecho al pago de todas las prestaciones sociales a las que tendría derecho un servidor en estas condiciones, tal como se señala en la siguiente providencia:

“La condena al pago de prestaciones sociales en favor de la parte actora, en igualdad de condiciones a un educador oficial.

En la sentencia de nov. 30/00 se expresó que no es de recibo porque, como ya se dijo, el régimen prestacional tiene unos destinatarios que son los empleados públicos y trabajadores oficiales, calidad que en verdad la Parte demandante no tenía en el lapso discutido. Agregó, que no obstante, en aras de preservar la equidad hasta donde es posible, la Jurisdicción ha accedido a reconocer a título de INDEMNIZACION, el equivalente a las prestaciones sociales que perciben los docentes oficiales (de la respectiva Entidad Contratante), tomando el valor de lo pactado en el contrato de prestación de servicios, como base para la liquidación de la indemnización, tal como se expresó claramente en la Sentencia de marzo 18/98 del Exp. No. 11722 – 1198/98, de la Sección 2ª de esta Corporación, con ponencia del Dr. Flavio Rodríguez. Y para tal efecto, se deben determinar inicialmente cuáles son esas prestaciones ordinarias a que tienen derecho los educadores oficiales (v.gr. prima de navidad, cesantía, etc.) y la forma de su liquidación (v.gr. número de días y valores, etc.), para después calcular, teniendo en cuenta esos parámetros y el valor de esas prestaciones que no pudieron devengar, conforme a los honorarios pactados.”⁹

⁸ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Sentencia del 25 de enero de 2001, expediente No. 1654-2000, Magistrado ponente Nicolás Pájaro Peñaranda

⁹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Sentencia de 28 de junio de 2001, C. P. Tarsicio Cáceres Toro, Exp. 2324-00, Actora: María Bertha Díaz Correa.

Lo cual se desprende de el artículo 53 de la Constitución Política, que establece la prevalencia de la primacía de la realidad sobre las formalidades, establecidas por los sujetos de las relaciones laborales, que no puede ser escindido, sino concordado con la *"irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales"*, por lo que una vez declarada la situación irregular del contrato de prestación de servicios, la lógica jurídica y la interpretación gramatical de la norma superior no debe ser otra, que reconocer las garantías establecidas en las normas jurídicas¹⁰.

Siendo así, hasta el momento, dos conclusiones son claras: una, que indica que quien obtiene el reconocimiento de una relación laboral, per se, no se constituye en empleado público; dos, el restablecimiento del derecho, consecuencial al reconocimiento de la relación laboral, es cumplimiento de la irrenunciabilidad de los beneficios mínimos establecidos en las normas laborales, por ende, tal restablecimiento se hace con fundamento en los honorarios percibidos en el contrato, calculando las prestaciones sociales ordinarias que normalmente se reconocen a los empleados públicos, prestaciones que a su vez, tienen la misma naturaleza jurídica que aquellas aplicadas a los empleados de planta.

Si esto es así, la condición de periodicidad de las prestaciones sociales, además de responder a su propia naturaleza, necesariamente se ligan con el vínculo temporal laboral del empleado, esto es, mientras persista el vínculo, la periodicidad de la prestación subsiste, caso contrario, es decir, a la finalización del vínculo, tal periodicidad desaparece, lo cual resulta lógico en cuanto el pago de la prestación se hace de manera sucesiva, mientras existe la obligación de hacerlo.

Siendo así, el concepto de periodicidad de la prestación social, en clave de caducidad, reconocida en un ambiente de relación laboral, dependerá de la naturaleza de la prestación dispuesta como pago y de la existencia o no,

¹⁰ Consejo de Estado, Sección Segunda, C. P. Dra. Bertha Lucía Ramírez De Páez, sentencia de 19 de febrero de 2009, Exp. No. 730012331000200003449-01 (3074-2005), Actora: Ana Reinalda Triana Viuchi.

al momento de la demanda, del vínculo con la entidad señalada como empleadora.

En el **sub examine** tal y como lo reconoce el recurrente, se trata de obtener el reconocimiento de una relación laboral y el consecuente restablecimiento del derecho a favor de OSCAR GONZÁLES NAVARRO, de quien se sabe prestó sus servicios a través de contratos de prestación de servicios al CENTRO DE SALUD DE SANTA LUCÍA DE BUENAVISTA, en el cargo de auxiliar de enfermería, en el período comprendido entre el 12 de noviembre de 2008 y el 31 de diciembre de 2012, tal y como lo resalta el demandante en su escrito de demanda (folio 3).

Siendo así, en punto del fenómeno de la caducidad, es elemento fundamental tener en cuenta que el vínculo con la administración del accionante, finalizó el día 31 de diciembre de 2012, fecha a partir de la cual, no es posible predicar que a su favor existan prestaciones periódicas, en tanto, cualquier pago que tenga como fuente tal relación laboral en el período fáctico ya señalado, abandona tal criterio al finalizar, se insiste, la relación laboral, pues, a partir de ese momento, existe una obligación definida en el tiempo, que no será periódica.

Luego entonces, no tiene razón el recurrente cuando señala que en este caso, se reclaman prestaciones periódicas, pues, si bien su dicho es cierto desde el punto de vista de algunas de las prestaciones reclamadas en pago, no lo es, frente a la finalización de la presunta relación laboral, que finiquita tal criterio.

Ahora bien, establecido que lo reclamado no constituye el pedimento de una prestación periódica, debe establecerse si el razonamiento hecho por la primera instancia, frente al fenómeno de la caducidad, responde al ordenamiento jurídico.

Al efecto se sabe que el acto administrativo demandado lo constituye el oficio de fecha primero de octubre de 2013 (folio 28 – 30), junto con la resolución No. 120 de 6 de diciembre de 2013, que resolvió el recurso de

reposición interpuesto contra la determinación contenida en dicho oficio, confirmando la negativa en su integridad (folios 36 – 44) y que este último pronunciamiento de la administración, fue notificado el día 12 de diciembre de 2013 , por ende, los cuatro meses de que trata el art. 164.2.d del CPACA, empezaban a contar a partir del día siguiente de la última fecha señalada, esto es, a partir del 13 de diciembre de 2013 y se extendían hasta el 14 de abril de 2014, en consideración a que el día inmediatamente anterior era inhábil.

Interrumpido dicho término por virtud de solicitud de conciliación (folio 19) realizada el día 31 de enero de 2014 y efectuada la audiencia requerida el día 25 de marzo de 2014, como lo señaló la primera instancia, la posibilidad de presentar demanda se extendía hasta el 6 de junio de 2014 y habiéndose presentado la demanda el 18 de junio del mismo año, el fenómeno de la caducidad hace su presencia.

Así las cosas, la Sala **CONFIRMARÁ** la decisión recurrida, toda vez, que se avizora el fenómeno de la caducidad, conforme lo afirmado.

En mérito de lo expuesto, se **RESUELVE:**

PRIMERO: CONFIRMAR el auto de fecha 25 de octubre de 2016, que en audiencia inicial declaró probada la excepción de caducidad, conforme las anotaciones efectuadas en la parte motiva de esta decisión.

SEGUNDO: En firme este proveído, previa desanotación de los Libros Radicadores y del Sistema Justicia XXI, remítase lo actuado ante el Despacho de origen para lo de su cargo.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Aprobada en sesión ordinaria de la fecha, Acta No. 0008/2017

Los Magistrados,

RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

CÉSAR ENRIQUE GÓMEZ CÁRDENAS

SILVIA ROSA ESCUDERO BARBOZA