



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE SALA PRIMERA DE DECISIÓN ORAL

Sincelejo, siete (07) de septiembre de dos mil dieciocho (2018)

MAGISTRADO PONENTE: RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

RADICACIÓN: 70-001-33-33-005-2016-00008-01
DEMANDANTE: MANUEL ALEJANDRO PADILLA MONTERROZA
DEMANDADO: MUNICIPIO DE SINCELEJO (SUCRE)
NATURALEZA: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Procede la Sala, a decidir el Recurso de Apelación interpuesto por la parte demandante, en contra del auto adiado 10 de febrero de 2017, proferido en Audiencia Inicial por el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito Sincelejo, mediante el cual, se declaró la caducidad en el presente asunto.

I.- ANTECEDENTES

MANUEL ALEJANDRO PADILLA MONTERROZA, por intermedio de apoderado judicial, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, solicita la nulidad del Oficio N° 800-829-01-2015 de 1° de octubre de 2015, a través del cual, la Secretaría de Educación Municipal de Sincelejo, le negó el reconocimiento de una relación laboral, durante el tiempo en que se desempeñó como docente, bajo la modalidad de órdenes de prestación de servicios.

Luego de surtirse las actuaciones de rigor, el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito Sincelejo, dentro de la etapa de decisión de Excepciones Previas de la Audiencia Inicial¹, examinó el presupuesto de la caducidad del medio de control y procedió a declararla con la consecuente terminación del proceso, bajo las siguientes consideraciones:

¹ Celebrada el día 10 de febrero de 2017.

“Realizado un estudio minucioso sobre el material probatorio obrante en el expediente, tendiente a corroborar lo argumentado por la entidad demandada en la excepción de caducidad propuesta, se observa que en efecto para el año 2010 el Municipio de Sincelejo expidió a instancias del demandante, distintos actos administrativos como fueron: el Oficio N° 1.8.0660.06.2010 de 10 de junio de 2010 notificado el 24 del mismo mes y año, a través del cual se negó la solicitud de declaratoria de existencia de una relación laboral durante el tiempo laborado por el demandante con el Municipio de Sincelejo, Fls. 95-97; Oficio N° 1.8075107.2010 del 9 de julio de 2010, mediante el cual se resolvió el recurso de reposición interpuesto contra el acto anteriormente mencionado, siendo confirmado en todas sus partes negando la existencia de la relación laboral, Fls. 100-102; y la Resolución N° 4070 de 2010, la cual resolvió el recurso de apelación en contra de la decisión anterior, negando nuevamente la existencia de una relación laboral, Fls. 139-143.

Ahora bien, al revisar los documentos que componen el trámite conciliatorio allegado al expediente a petición de la entidad demandada, se observa que el demandante presentó solicitud de conciliación el día 10 de diciembre de 2010, llevándose a cabo el día 8 de febrero de 2011 dentro la cual se conciliaron las pretensiones incoadas (Fl. 120 – 126), en razón a ello, el mencionado acuerdo fue sometido a reparto ante los jueces administrativos para su aprobación.

El conocimiento del anterior acuerdo conciliatorio correspondió a este despacho mediante radicado N° 2011-00061, siendo decidido a través de providencia calendada 22 de marzo de 2011, ordenándose su consecuente improbación (Fls. 127 – 135).

Expuesto lo anterior, estima el despacho que las peticiones y el acuerdo conciliatorio presentado por el demandante en el año 2010, versan sobre los mismos hechos y pretensiones que solicitó en el año 2015 los cuales son objeto de este proceso, situación que deja entrever la intención de revivir términos con nuevas peticiones, debiendo el demandante presentar la demanda en su momento, como fue una vez ejecutoriado el auto que improbió la conciliación y no hasta el 26 de enero de 2016 cuando había fenecido el término para presentar el medio de control incoado”.

De cara a lo anterior, el apoderado de la parte accionante presentó impugnación, argumentando que los trámites que aduce el A quo son diferentes, el primero de ellos, el de una conciliación judicial y el otro, correspondiente al presente proceso, donde se solicita la nulidad del Oficio N° 800-829-01-2015 de 1 de octubre de 2015, cuya demanda sí se presentó oportunamente.

Tras lo cual, el Juez de Primera Instancia le dio a dicha impugnación el trámite de un recurso de apelación, con el fin de que este Tribunal decidiera al respecto, tal como consta en el Acta de 10 de febrero de 2017².

Efectuado el reparto ante este Tribunal, el proceso le fue asignado al suscrito Magistrado quien se declaró impedido para avocar conocimiento³; sin embargo, tal impedimento no fue aceptado por los demás miembros que integran la Sala Oral de Decisión⁴, ordenándose la devolución del expediente a este Despacho, para emitir el correspondiente pronunciamiento.

II.- CONSIDERACIONES

2.1.- Competencia.

Este Tribunal, a través de esta Sala de Decisión Oral, es competente para conocer del presente asunto, de conformidad con los artículos 125, 153 y 243 numeral 3º del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

2.2.- Análisis de la Sala.

2.2.1 De la caducidad

La caducidad, es concebida como aquél fenómeno de carácter procesal, mediante la cual, se sanciona a la parte interesada por promover y ejercer el derecho de acción de manera tardía, trayendo como consecuencia, la imposibilidad de acceder a la administración de justicia, en otras palabras, *“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*

² Visible a Fls. 144 – 145, cuaderno de primera instancia.

³ Fl. 4, cuaderno de segunda instancia.

⁴ Providencia del 9 de abril de 2018. Fls. 6 – 8, cuaderno de segunda instancia.

parte de las autoridades judiciales"⁵.

En lo atinente a la teleología de este presupuesto procesal, la Honorable Corte Constitucional, ha expuesto:

“La justificación de la aplicación de la figura de la caducidad en las acciones contencioso administrativas, tiene como fundamento evitar la incertidumbre que podría generarse ya sea por la eventual anulación de un acto administrativo, o el deber que podría recaer sobre el Estado de reparar el patrimonio del particular afectado por una acción u omisión suya. Así, en esta materia, se han establecido plazos breves y perentorios para el ejercicio de estas acciones, transcurridos los cuales el derecho del particular no podrá reclamarse en consideración del interés general”⁶.

Así, el artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -Ley 1437 de 2011- señala que la demanda deberá ser presentada, en los siguientes términos:

“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,

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

⁶ Sentencia C-832 del 8 de agosto de 2001, M. P.: Dr. Rodrigo Escobar Gil.

según el caso, salvo las excepciones establecidas en otras disposiciones legales."

Ahora bien, de conformidad con el artículo 3° del Decreto 1716 de 2009, el término de caducidad para presentar las demandas en ejercicio de los medios de control de nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales, se suspende cuando se eleve la solicitud de conciliación hasta que suceda el primero de los siguientes eventos:

- *Se logre el acuerdo conciliatorio;*
- *Se expidan las constancias a que se refiere el artículo 2° de la Ley 640 De 2001 o;*
- *Se venza el término de tres (3) meses contados a partir de la presentación de la solicitud; lo que ocurra primero (...)"*.

Las constancias a las que se refiere el mencionado artículo 2° de la Ley 640 de 2001⁷ se expiden cuando: a) se efectúe la audiencia de conciliación pero no se llegue a un acuerdo; b) las partes o una de ellas no asistan a la audiencia; y c) el asunto no sea conciliable.

2.2.2.- Precedente Jurisprudencial. Importancia del precedente contenido en sentencia de unificación.

El precedente, es conocido como la sentencia o el conjunto de ellas, anteriores a un caso determinado, que por su pertinencia y semejanza en los problemas jurídicos resueltos, debe, necesariamente, considerarse por las autoridades judiciales al momento de emitir un fallo⁸.

La relevancia de respetar el precedente, atiende a razones de diversa índole, que en todo caso se complementan.

⁷ *"Por la cual se modifican normas relativas a la conciliación y se dictan otras disposiciones."*

⁸ Cfr., sobre la definición de precedente, las sentencias T-292 de 2006, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa, SU-047 de 1999 y C-104 de 1993, en ambas M. P. Alejandro Martínez Caballero.

La *primera* razón, se basa en la necesidad de proteger el derecho a la igualdad de las personas que acuden a la administración de justicia y de salvaguardar los principios de buena fe y seguridad jurídica. Esto, debido a que no tener en cuenta las sentencias anteriores a un caso que resulta equiparable al analizado, implicaría el evidente desconocimiento de esos derechos y principios.

El *segundo* argumento, se basa en el reconocimiento del carácter vinculante de las decisiones judiciales, en especial, si son adoptadas por órganos cuya función es unificar jurisprudencia y el Honorable Consejo de Estado, tiene tal función, como se explica por el mismo en la sentencia que como precedente se tendrá en cuenta en este asunto, líneas adelante.

Debe tenerse en cuenta, que como lo ha explicado la Corte Constitucional, tal reconocimiento se funda en una postura teórica que señala que “*el Derecho no es una aplicación mecánica de consecuencias jurídicas previstas en preceptos generales, como lo aspiraba la práctica jurídica de inicios del siglo XIX..., sino una práctica argumentativa racional*”⁹. Con lo cual, en últimas, se le otorga al precedente la categoría de fuente de derecho aplicable al caso concreto.

Ahora bien, para aplicar un precedente es necesario que se den los siguientes requisitos: *i)* que en la *ratio decidendi* de la sentencia anterior se encuentre una **regla jurisprudencial** aplicable al caso a resolver; *ii)* que esta *ratio* resuelva un **problema jurídico semejante** al propuesto en el nuevo caso y *iii)* que los **hechos del caso sean equiparables** a los resueltos anteriormente.

De no comprobarse la presencia de estos tres elementos esenciales, no es posible establecer que un conjunto de sentencias anteriores, constituye precedente aplicable al caso concreto, por lo cual al Juez, no le es exigible dar aplicación al mismo.

⁹ SU – 053 de 2015.

De otro modo, los funcionarios judiciales cuando encuentran cumplidos los tres criterios mencionados, tienen la posibilidad de apartarse de la jurisprudencia en vigor, siempre y cuando i) hagan referencia al precedente que van a inaplicar y ii) ofrezcan una justificación razonable, seria, suficiente y proporcionada, que dé cuenta de las razones de por qué se apartan de la regla jurisprudencial previa. Así, se protege el carácter dinámico del derecho y la autonomía e independencia de que gozan los jueces.

Ahora bien, se ha diferenciado dos clases de precedentes, el horizontal y el vertical, para lo cual, se tomó como parámetro diferenciador la autoridad que profiere el fallo que se tiene como referente. En esa medida, el precedente **horizontal**, hace referencia al respeto que un Juez debe tener sobre sus propias decisiones y sobre las tomadas por Jueces de igual jerarquía, mientras que el **vertical**, apunta al acatamiento de los fallos dictados por las instancias superiores en cada jurisdicción, encargadas de unificar la jurisprudencia.

Luego, cuando el precedente emana de los Altos Tribunales de justicia en el país (Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia y Consejo de Estado), adquiere un carácter ordenador y unificador obligatorio, que busca realizar los principios de primacía de la Constitución, igualdad, confianza, certeza del derecho y debido proceso. Adicionalmente, se considera indispensable como técnica judicial, para mantener la coherencia del ordenamiento¹⁰.

Resultando de esta manera, que en la práctica jurídica actual, las instancias de unificación de jurisprudencia son **ineludibles**, debido a que el derecho es dado a los operadores jurídicos a través de normas y reglas jurídicas, que no tiene contenidos semánticos únicos. Por tanto, el derecho es altamente susceptible de traer consigo ambigüedades o vacíos, que pueden generar diversas interpretaciones o significados que incluso, en ocasiones deriva de

¹⁰ Cfr. T-292 de 2006: "En este sentido, la vinculación de los jueces a los precedentes constitucionales resulta especialmente relevante para la unidad y armonía del ordenamiento como conjunto, precisamente porque al ser las normas de la Carta de textura abierta, acoger la interpretación autorizada del Tribunal constituye una exigencia inevitable."

la propia imprecisión del lenguaje. Eso genera la necesidad de que sea el Juez, el que fije el alcance de éste en cada caso concreto y que haya órganos, que permitan disciplinar esa práctica jurídica en pro de la igualdad.

2.2.3 Reclamaciones en materia de contrato realidad. Consideración jurisprudencial unificada.

El Honorable Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Segunda, ha unificado su posición respecto a las nociones de prescripción y caducidad en reclamaciones de derechos cuando se invoca la figura del contrato realidad, así:

“1. Quien pretenda el reconocimiento de la relación laboral con el Estado y, en consecuencia, el pago de las prestaciones derivadas de esta, en aplicación del principio de la primacía de la realidad sobre las formalidades, deberá reclamarlos dentro del término de tres años contados a partir de la terminación de su vínculo contractual.

2. Sin embargo, no aplica el fenómeno prescriptivo frente a los aportes para pensión, en atención a la condición periódica del derecho pensional y en armonía con los derechos constitucionales a la igualdad e irrenunciabilidad a los beneficios mínimos laborales y los principios de in dubio pro operario, no regresividad y progresividad.

3. Lo anterior, no implica la imprescriptibilidad de la devolución de los dineros pagados por concepto de aportes hechos por el trabajador como contratista, pues esto sería un beneficio propiamente económico para él, que no influye en el derecho pensional como tal (que se busca garantizar), sino en relación con las cotizaciones adeudadas al sistema general de seguridad social en pensiones, que podría tener incidencia al momento de liquidarse el monto pensional.

4. Las reclamaciones de los aportes pensionales adeudados al sistema general de seguridad social derivados del contrato realidad, por su carácter de imprescriptibles y prestaciones periódicas, también están exceptuados de la caducidad del medio de control (de acuerdo con el art. 164, numeral 1, letra c del CPACA)...

6. El estudio de la prescripción en cada caso concreto será objeto de la sentencia, una vez abordada y comprobada la existencia de la relación laboral, pues el hecho de que esté concernido al derecho pensional de la persona (exactamente los aportes al sistema de seguridad social en pensiones), que por su naturaleza es imprescriptible, **aquella no tiene la virtualidad de enervar la acción**, ni la pretensión principal (la nulidad del acto administrativo que negó la existencia del vínculo laboral).

7. El Juez Contencioso - Administrativo se debe pronunciar, aunque no se haya deprecado de manera expresa, respecto a los aportes al sistema de seguridad social en pensiones, una vez determinada la existencia del vínculo laboral entre el demandante y la agencia estatal accionada, sin que ello implique la adopción de una decisión extrapetita, sino una consecuencia indispensable para lograr la efectividad de los derechos del trabajador..."¹¹

2.2.4 Caso en concreto

En el *sub examine*, se vislumbra que el señor **MANUEL ALEJANDRO PADILLA MONTERROZA**, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, solicita la nulidad del Oficio N° 800-829-01-2015 de 1° de octubre de 2015, a través del cual, la Secretaría de Educación Municipal de Sincelejo, le negó el reconocimiento de una relación laboral, durante los siguientes periodos en que se desempeñó como docente, bajo la modalidad de órdenes de prestación de servicios:

1999: 1° de marzo – 30 de noviembre;

2000: 1° de febrero – 30 de noviembre;

2001: 1° de febrero – 30 de noviembre;

2002: 1° de febrero – 11 de agosto;

Solicita, a título de restablecimiento del derecho, el pago de las prestaciones sociales que en igual de condiciones recibiría un empleado público docente: auxilio de cesantías, intereses, primas, dotación en calzado y vestido, etc.

¹¹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Sentencia de Unificación de fecha 25 de agosto de 2015. Radicación No. 23001-23-33-000-2013-00260-01 (0088-2015). Demandante: Lucinda María Cordero Causil. Demandado: Municipio de Ciénaga de Oro - Córdoba.

Pide, además, que se declare que el tiempo de servicio desempeñado, sea computado para efectos pensiones; y que se reconozcan, liquiden y paguen las cotizaciones con destino al Sistema de Seguridad Social en pensiones (Fl. 2).

Pues bien, de conformidad con las pruebas allegadas al expediente, se destacan las siguientes:

- Petición radicada por el apoderado judicial del señor MANUEL ALEJANDRO PADILLA MONTERROZA, el día 8 de junio de 2018 ante la Secretaría de Educación Municipal de Sincelejo, en la que solicitó el reconocimiento de una relación laboral con el Municipio de Sincelejo, durante los años 1999, 2000, 2001 y 2002 en los que se desempeñó como docente, bajo la modalidad de órdenes de prestación de servicios (Fls. 91 – 94)

-.Oficio N° 1.8.0660.06.2010 de 10 de junio de 2010, por medio del cual, la Secretaría de Educación Municipal de Sincelejo negó el pedimento en mención (Fls. 95 – 97).

-. Recurso de reposición y en subsidio de apelación presentado contra el anterior oficio (Fls. 98 – 99).

-. Oficio de 9 de julio y Resolución N° 4070 de 12 de agosto de 2012, a través de los cuales, la Secretaría de Educación y el Alcalde del Municipio de Sincelejo, confirmaron, respectivamente, la negativa de la relación laboral (Fls. 100 – 106).

-. Acuerdo conciliatorio celebrado entre señor MANUEL ALEJANDRO PADILLA MONTERROZA y la Administración Municipal de Sincelejo, el día 8 de febrero de 2011, ante la Procuraduría 104 Judicial en asuntos administrativos, con relación al reconocimiento de la relación laboral y el consecuente pago de varias prestaciones sociales (Fls. 121 – 126).

- **Auto de 22 de marzo de 2011**, a través del cual, el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, improbo el acuerdo en mención (Fls. 127 – 135).

- **Petición radicada por el apoderado judicial del señor MANUEL ALEJANDRO PADILLA MONTERROZA, el día 8 de agosto de 2015 ante la Secretaría de Educación Municipal de Sincelejo**, en la que solicitó el reconocimiento de una relación laboral con el Municipio de Sincelejo, durante los años 1999, 2000, 2001 y 2002 en los que se desempeñó como docente, bajo la modalidad de órdenes de prestación de servicios (Fls. 16 - 19).

- **Oficio N° 800-829-01-2015 de 1 de octubre de 2015**, a través del cual, la Secretaría de Educación Municipal de Sincelejo negó el pedimento en mención (Fls. 23 -24).

De conformidad con el material probatorio relacionado, es claro que el acto que aquí se demanda, fue fruto de una petición tendiente a revivir términos para enervar una nueva manifestación unilateral de la administración de Sincelejo, frente a la situación particular del señor **MANUEL ALEJANDRO PADILLA MONTERROZA** (existencia de una relación laboral – reconocimiento y pago de prestaciones sociales), que ya había sido concluida a través de la Resolución N° 4070 del 12 de agosto de 2010.

Bajo ese supuesto y atendiendo lo dispuesto en el Art. 164 del CPACA, se vislumbra plenamente la ocurrencia de la caducidad, toda vez que el accionante debió promover, en su momento, la respectiva demanda, luego de emitirse el auto que improbo el acuerdo conciliatorio, tal como bien, lo consideró el A quo.

Sin embargo, **tal sanción procesal no aplica en lo relacionado a la petición pensional -Declaratoria del tiempo de servicio desempeñado para efectos pensiones y cotizaciones de aportes con destino al Sistema de Seguridad Social en pensiones-**, de conformidad con el novísimo precedente jurisprudencial, de obligatorio cumplimiento para la Jurisdicción de lo

Contencioso Administrativo. Motivo por el cual, se revocará la providencia en ese aspecto.

En mérito de lo expuesto, la Sala Primera de Decisión Oral del Tribunal Administrativo de Sucre,

RESUELVE

PRIMERO: REVÓQUESE PARCIALMENTE el auto adiado 10 de febrero de 2017, proferido en Audiencia Inicial por el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, mediante el cual, declaró probada la excepción de caducidad y dio por terminado el proceso; en consecuencia, **DECLARAR** probada, parcialmente, la excepción de caducidad del presente medio de control, debiéndose **CONTINUAR** el mismo con el trámite respectivo, únicamente con relación a la pretensión pensional, que se aduce en la demanda, de conformidad con lo expuesto en esta providencia.

TERCERO: Ejecutoriado este proveído, **REGRÉSE** el expediente al Juzgado de origen para lo de su resorte.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Aprobado en sesión de la fecha, según Acta No. 0132/2018

Los Magistrados,

RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

EDUARDO JAVIER TORRALVO NEGRETE

ANDRÉS MEDINA PINEDA