



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA
SALA ORALIDAD
M.P. LUÍS EDUARDO COLLAZOS OLAYA**

Ibagué, veintinueve (29) de octubre de dos mil veinte (2020)

IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO

Radicado: 73001-33-33-007-2020-00007-01
Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho
Demandante: Claudia Liliana Espinoza
Apoderado: Martha Alejandra Londoño Lomelin
Demandado: Instituto de Financiamiento, Promoción y Desarrollo de Ibagué – INFIBAGUÉ y otros

ASUNTO

La Sala procede a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte actora en contra del auto proferido el 14 de agosto de 2020 por el Juzgado Séptimo Administrativo Oral del Circuito de Ibagué, mediante el cual se rechazó la demanda por caducidad.

1. ANTECEDENTES

1.1. La demanda

La parte actora, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, presentó demanda contra el Instituto de Financiamiento, Promoción y Desarrollo de Ibagué – INFIBAGUÉ - y la Cooperativa de Trabajo Asociado Cooservimos, a fin de que se acojan las siguientes pretensiones:

Se declare la nulidad del acto administrativo contenido en el Oficio 4442 del 23 de julio de 2012, emanado del Instituto de Financiamiento, Promoción y Desarrollo de Ibagué – INFIBAGUÉ, a través del cual se negó el reconocimiento de una relación de carácter laboral y el pago de los emolumentos derivados de ella, desde el 24 de octubre de 2008 hasta el 02 de marzo de 2012.

Se declare que el vínculo laboral terminó unilateralmente y sin justa causa por parte del empleador.

Como consecuencia de las mentadas declaraciones, a título de restablecimiento del derecho, pidió el reconocimiento y pago de las siguientes contraprestaciones económicas:

- a. Cesantías.
- b. Reajuste de las cesantías.
- c. Reajuste de la prima de servicios.
- d. Reajuste de las vacaciones.
- e. Reconocimiento de la prima de navidad.
- f. Reconocimiento de la prima de vacaciones.
- g. Reconocimiento de la bonificación por servicios prestados.
- h. Reconocimiento del auxilio de alimentación.
- i. Reajuste de las cotizaciones a pensión.
- j. Sanción o indemnización establecida por la no consignación de las cesantías.
- k. Indemnización por despido injusto.
- l. Indemnización moratoria.

Se condene a las demandadas a pagar costas procesales.

1.2. La providencia recurrida

El Juzgado Séptimo Administrativo Oral del Circuito de Ibagué, en proveído del 14 de agosto de 2020, rechazó la demanda por caducidad, teniendo en cuenta las siguientes consideraciones:

“Es clara la norma en señalar, que el término de caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho se contará a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo demandado.

Así entonces, esta administradora de justicia observa que a folio 244 del cartulario, obra el acto administrativo enjuiciado, esto es, el Oficio No. GG.100.2.4442 del 23 de julio de 2012, a través del cual se da respuesta a la petición elevada el día 30 de mayo de 2012, con el fin de que le fueran cancelados a la demandante los valores que se le adeudaban por concepto de las prestaciones sociales que se le reconocen a los empleados del INSTITUTO DE FINANCIAMIENTO, PROMOCIÓN Y DESARROLLO DE IBAGUÉ – INFIBAGUÉ, puesto que, para los años 2008, 2009, 2010, 2011 y 2012, desempeñó en INFIBAGUÉ labores propias de la entidad, como asociada de la COOPERATIVA DE TRABAJO ASOCIADO – COOSERVIMOS, con la cual INFIBAGUÉ tenía contrato; respuesta que le fue notificada a la señora Espinosa Enciso, el día 24 de junio de 2012 (fl. 318 del expediente digital), razón por la cual el término de caducidad comenzó a contar a partir del 25 de junio de 2012 y hasta el 25 de octubre de 2012, sin que pueda contabilizarse algún término de interrupción pues no se aportó al plenario la constancia de agotamiento del requisito de procedibilidad de conciliación de que trata el artículo 161 numeral 1º de la ley 1437 de 2011.

En consecuencia, como se aprecia que la demanda fue presentada en la Oficina Judicial de esta ciudad el 11 de septiembre de 2015, es evidente que para esa fecha ya se había superado ampliamente el término de caducidad del medio de control, aspecto que impide al Despacho asumir el conocimiento del mismo, en virtud de lo preceptuado en el numeral 1º del artículo 169 de la Ley 1437 de 2011, de acuerdo con el cual, la demanda será rechazada ordenando la devolución de sus anexos cuando hubiere operado la caducidad, por la tanto, se procederá a ello.

(...).”

1.3. El recurso de apelación

La parte demandante interpuso recurso de apelación contra la decisión antepuesta, con base en los siguientes argumentos:

“Mediante la providencia que ahora se apela se ha dispuesto según un cómputo efectuado por el Honorable Despacho que al haberse presentado la demanda ante los Juzgados Laborales después de cuatro meses siguientes al pronunciamiento de Infibague con respecto al derecho de petición presentado, resulta procedente declarar la caducidad de la acción, sobre dicho particular presento a continuación nuestros argumentos con la finalidad de obtener la revocatoria de la sentencia apelada:

Resulta claro que la decisión ha sido tomada de manera oficiosa, lo que genera de forma directa una vulneración de los derechos de mi representada la señora CLAUDIA LILIANA ESPINOSA, pues se ha pasado por alto que efectivamente dentro del trámite que ocupa nuestra atención no se podría dar aplicación a una regla de esta naturaleza, ya que es totalmente diferente el escenario que se debe manejar con respecto a la demanda de la referencia, toda vez que como es lógico el trámite de la demanda inicio en los Juzgados Laborales y por el mismo Ministerio de la Ley el tramite termino siendo conocido por los Juzgados Administrativos, reitero por decisión Judicial se varió esta situación del trámite, lo

que indica que la caducidad de la acción no se presenta en este evento, pues se encuentra protegido el trámite desde el momento en que fuera presentada la demanda, pues precisamente es del resorte de los Juzgados tomar esta clase de decisiones y por ello no se puede sacrificar los derechos y garantías de la demandante en el caso particular, es decir que existe un blindaje que no puede permitir esta declaración de caducidad y que ordena seguir con el trámite hasta la sentencia que estudie las solicitudes de fondo.

Si aceptáramos la tesis del Honorable Despacho nos ubicaríamos en un escenario de inhibición jurídica que no puede ser atendible desde ningún punto de vista, pues crearía turbulencia frente al desarrollo procesal encomendado desde un primer momento al Juzgado laboral, lo que indica que desde la presentación de la demanda ante aquella Jurisdicción se encuentra a salvo las pretensiones de la demanda y por lo tanto existe la obligación de referirse a las misma en una sentencia definitiva, que es lo que precisamente se busca a través de este trámite, incluso para eso se ajustó la demanda al procedimiento administrativo y ello tiene una especial importancia pues constituye el respaldo a la demanda que se presentó, aun cuando se haya variado su competencia, así lo ha entendido incluso nuestro Honorable Tribunal Administrativo, de lo contrario tendríamos muchos fallos que determinarían la misma posición que ahora es objeto de reproche, sin embargo no existen.

Así las cosas, nunca se ha interrumpido el trámite de la demanda, muy por el contrario la cuerda procesal se ha mantenido incólume, sin que pueda predicarse una tesis como la que plantea el Juzgado que conoce del proceso. (SIC)”

2. CONSIDERACIONES DE LA SALA

2.1. Competencia y procedencia

Conforme al artículo 153 del CPACA, este Tribunal es competente para resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante.

Además, es procedente por cuanto el auto objeto de recurso es apelable, en virtud a lo dispuesto por el artículo 243 numeral 1º ibídem.

2.2. Problema jurídico

En los términos del recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, corresponde a la Sala establecer si el ejercicio de la acción en jurisdicción incompetente impide al juez natural avocar conocimiento sobre la caducidad de la acción.

2.3. Análisis de la Sala

2.3.1. Caducidad de la acción

La caducidad de la acción es uno de los llamados presupuestos procesales de la acción, esto es, uno de aquellos requisitos que se deben acreditar, desde el principio, para que se pueda instaurar la acción. Su finalidad es racionalizar el ejercicio del derecho de acción, lo que impone al interesado la obligación de emplearla oportunamente, so pena de que las situaciones adquieran firmeza y que se extinga la jurisdicción del juez de lo contencioso administrativo para estudiarlas¹.

Además, el fenómeno procesal en estudio se distingue a partir de las siguientes características:

¹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección B. Sentencia del siete (7) de octubre de dos mil diez (2010); Radicación: 25000-23-25-000-2004-05678-02(2137-09). Actor: José Darío Salazar Cruz. Demandado: Procuraduría General de la Nación y Congreso de la Republica.

“La caducidad de la acción como fenómeno jurídico implica la imposibilidad de formular ante la jurisdicción unas determinadas pretensiones habida cuenta de que ha transcurrido el término que perentoriamente ha señalado la ley para ejercitar la correspondiente acción.

La seguridad jurídica y la paz social son las razones que fundamentalmente justifican el que el legislador limite desde el punto de vista temporal la posibilidad de aducir ante el juez unas concretas pretensiones y por ello se dice que la caducidad protege intereses de orden general.

Los términos para que opere la caducidad están siempre señalados en la ley y las normas que los contienen son de orden público, razones por las cuales son taxativos y las partes no pueden crear término alguno de caducidad.

La caducidad opera de pleno derecho, es decir que se estructura con el solo hecho de transcurrir el tiempo prefijado para ello, y por lo tanto el juez puede y debe decretarla aún de oficio cuando aparezca que ella ha operado.

La caducidad produce sus efectos frente a todas las personas sin que sea admisible ninguna consideración sobre determinada calidad o condición de alguno de los sujetos que interviene en la relación jurídica o que es titular del interés que se persigue proteger mediante la respectiva acción.

Finalmente la caducidad, precisamente por ser de orden público, no puede ser renunciada, no se suspende y no se interrumpe sino en los limitados casos exceptuados en la ley.²”

La Corte Constitucional en sentencia C-832 de 2001, con ponencia del magistrado Rodrigo Escobar Gil, sobre la caducidad, coligió:

“(…) una institución jurídico procesal a través del cual, el legislador, en uso de su potestad de configuración normativa, limita en el tiempo el derecho que tiene toda persona de acceder a la jurisdicción con el fin de obtener pronta y cumplida justicia. Su fundamento se halla en la necesidad por parte del conglomerado social de obtener seguridad jurídica, para evitar la paralización del tráfico jurídico. En esta medida, la caducidad no concede derechos subjetivos, sino que por el contrario apunta a la protección de un interés general. La caducidad impide el ejercicio de la acción, por lo cual, cuando se ha configurado no puede iniciarse válidamente el proceso.

Esta es una figura de orden público lo que explica su carácter irrenunciable, y la posibilidad de ser declarada de oficio por parte del juez, cuando se verifique su ocurrencia.³”

En suma, la caducidad es un presupuesto procesal de la acción y hace referencia al ejercicio de ese derecho dentro de los plazos fijados por el Legislador, so pena de impedir el establecimiento de una relación jurídico procesal válida.

2.3.2. Efectos de la presentación de la demanda respecto del cómputo de la caducidad

La caducidad se puede ver afectada por dos circunstancias, las cuales son la suspensión o la interrupción, teniendo éstas incidencia directa en lo que atañe al cómputo del término de la misma.

En lo que respecta al acaecimiento de la suspensión de término de caducidad, tenemos que el artículo 3 del Decreto 1716 de 2009 *“por el cual se reglamenta el*

² Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección C. Consejero ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa (E). Sentencia del ocho (08) de junio de dos mil dieciséis (2016). Radicación número: 68001-23-33-000-2014-00088-01(54067). Actor: INSURCOL LIMITADA. Demandado: ECOPETROL S.A.

³ Sentencia C-832 de 2001 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

artículo 13 de la Ley 1285 de 2009, el artículo 75 de la Ley 446 de 1998 y del Capítulo V de la Ley 640 de 2001”; prescribe:

“ARTÍCULO 3°. SUSPENSIÓN DEL TÉRMINO DE CADUCIDAD DE LA ACCIÓN. La presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial ante los agentes del Ministerio Público suspende el término de prescripción o de caducidad, según el caso, hasta:

a) Que se logre el acuerdo conciliatorio, o b) Se expidan las constancias a que se refiere el artículo 2° de la Ley 640 de 2001, o c) Se venza el término de tres (3) meses contados a partir de la presentación de la solicitud; lo que ocurra primero. En caso de que el acuerdo conciliatorio sea improbadado por el juez o magistrado, el término de caducidad suspendido con la presentación de la solicitud de conciliación se reanuda a partir del día hábil siguiente al de la ejecutoria de la providencia correspondiente. (...)”

Como vemos, el artículo en cita reguló lo concerniente a la suspensión del término de caducidad, en los medios de control que sean susceptibles del adelantamiento del trámite de la conciliación extrajudicial ante los agentes del Ministerio Público, disponiendo el mismo el momento a partir del cual se suspende y los tres eventos bajo los cuales el mentado cómputo se reanuda.

Por su parte, respecto de la interrupción del término de caducidad, encontramos en el artículo 94 del CGP, el siguiente tenor:

*“Artículo 94. Interrupción de la prescripción, inoperancia de la caducidad y constitución en mora. **La presentación de la demanda** interrumpe el término para la prescripción e **impide que se produzca la caducidad** siempre que el auto admisorio de aquella o el mandamiento ejecutivo se notifique al demandado dentro del término de un (1) año contado a partir del día siguiente a la notificación de tales providencias al demandante. Pasado este término, los mencionados efectos solo se producirán con la notificación al demandado. (...)”* (Se resalta)

Sobre los efectos de la presentación de la demanda respecto de la caducidad de la acción, el Consejo de Estado sostuvo:

“Ello significa, que la caducidad es una figura jurídica que protege intereses públicos; que es un requisito de procedibilidad que impide el ejercicio de la respectiva acción fuera del término establecido para ello, e impone al juzgador la obligación de decretarla oficiosamente, y que por su naturaleza pública no puede ser objeto de suspensión, interrupción o renuncia, ni hace posible la ampliación de los plazos señalados por la ley para el ejercicio de las acciones, motivo por el que los términos precisados son fatales.

*No obstante lo anterior, en relación con la interrupción del término de caducidad de la acción, para el caso es claro que existe una norma especial cual es el artículo 143 del C.C.A., de cuyo contenido se desprende que la caducidad de la acción contenciosa sólo se interrumpe con la presentación de la demanda que cumpla con los requisitos y formalidades previstas en el artículo 137 ibídem; sin embargo **la Sala comparte la opinión de la doctrina, en el sentido de que la demanda presentada en tiempo a pesar de presentar defectos formales susceptibles de corrección también interrumpe el término de caducidad, pues tal es el sentido del inciso segundo de la normativa en mención en la que señala que “No obstante, si la demanda se presenta dentro del término de la caducidad, el ponente por auto susceptible de reposición, expondrá los defectos simplemente formales para que los mismos sean corregidos por el actor dentro de los cinco días siguientes, so pena de rechazo de la demanda.”, es decir, que en los procesos ante esta jurisdicción no existen causales de interrupción del término de caducidad distintas a las referidas.***

*Expresado lo anterior, es necesario señalar que **la interrupción del término de la caducidad, es el momento en el que deja de correr el periodo de los cuatro***

meses, establecido por el legislador, que como ya se indico ocurrirá cuando se presente la demanda, bien se (sic) en debida o indebida forma siempre que los defectos sean susceptibles de corrección, lo cual no quiere decir, como mal lo interpretó el Tribunal, que si el administrado presentó la demanda faltándole unos días para que se venciera el periodo indicado, éste pueda hacer uso del mismo para volver a acudir ante la vía judicial, pues el periodo de caducidad es uno solo y se subsume por completo en el momento en que el administrado presenta la demanda, dentro del término establecido para ello.⁴
(Negrilla por fuera del texto original)

Así las cosas, es admisible concluir que la presentación de la demanda interrumpe el término de caducidad, independientemente que la misma haya sido presentada con el lleno de los requisitos legales o que adolezca de incorrecciones formales dignas de subsanarse.

2.3.3. Efectos de la declaratoria de falta de jurisdicción o de competencia sobre la caducidad

Se infiere de lo dispuesto en el artículo 168 del CPACA que, en caso de falta de jurisdicción o de competencia en materia de lo contencioso administrativo, para los efectos de la caducidad de la acción se debe tener en cuenta la fecha de presentación de la demanda ante el juzgado que ordenó la remisión del proceso. La norma:

“Artículo 168. Falta de jurisdicción o de competencia. En caso de falta de jurisdicción o de competencia, mediante decisión motivada el Juez ordenará remitir el expediente al competente, en caso de que existiere, a la mayor brevedad posible. Para todos los efectos legales se tendrá en cuenta la presentación inicial hecha ante la corporación o juzgado que ordena la remisión. (Resaltado fuera del texto)”

2.3.4. Caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho

De conformidad con el literal d) del numeral 2 del artículo 164 del CPACA, la oportunidad para acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo a demandar a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, caduca al cabo de los cuatro meses siguientes al día en que se publique, notifique, comunique o ejecute el acto administrativo definitivo, según el caso.

Por su parte, la expresión “según el caso” implica que el conteo del término de caducidad depende de la clase de acto administrativo que se cuestiona, es decir, si se demanda un acto que concluye una actuación administrativa debe demandarse a partir de su notificación; cuando se trata de actos demandables que solo requieren su ejecución, a partir de este último momento; de actos que requieran ser publicados, desde ese hecho; y, a partir de la comunicación cuando no exista otro medio más idóneo que garantice el conocimiento de la decisión. A su turno, estos plazos comienzan a correr desde el día siguiente⁵.

2.3.5. Cómputo del término de caducidad cuando se demanda la existencia de un contrato realidad

Respecto al tema en estudio la sentencia de unificación CE-SUJ2 5 de 2016⁶, emitida por nuestro órgano de cierre, precisa:

“(…) las reclamaciones de los aportes pensionales adeudados al sistema integral de seguridad social derivados del contrato realidad, por su carácter de imprescriptibles y prestaciones periódicas, están exceptuadas no solo de la prescripción extintiva sino de la caducidad del medio de control (de

⁴ Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda Subsección “A” Consejero Ponente: Gustavo Eduardo Gomez Aranguren. Bogotá D. C., 27 de mayo de 2010. Radicación Número: 76001- 23-31-000-2008-0976-01(1837-09) Actor: Luz Mary Velasquez Esponda Demandado: Contraloría Municipal de Santiago de Cali.

⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-341 del 4 de junio de 2014.

⁶ Consejo de Estado. Sección Segunda, Subsección A. Sentencia del 25 de agosto de 2016. Radicado número: 23001-23-33-000-2013-00260-01. Número interno 0088-2015. Demandante: Lucinda María Cordero Causil. Demandado: Municipio de Ciénaga de Oro. Consejero ponente: Carmelo Perdomo Cueter.

acuerdo con el artículo 164, numeral 1, letra c, del CPACA) 30, y por ende, pueden ser solicitados y demandados en cualquier momento, puesto que la Administración no puede sustraerse al pago de los respectivos aportes al sistema de seguridad social en pensiones, cuando ello puede repercutir en el derecho de acceso a una pensión en condiciones dignas y acorde con la realidad laboral, prerrogativa que posee quien ha servido al Estado mediante una relación de trabajo. (Negrillas fuera del texto)”

Con sustento en la tesis anterior, la mentada Corporación en auto del 10 de julio de 2020⁷, coligió:

“En relación con el fenómeno de la caducidad del medio de control, la Sala estima que, de acuerdo con la sentencia de unificación CE-SUJ2-005-16, en asuntos como el del epígrafe no operará el fenómeno jurídico de la caducidad, dado que en este tipo de controversias (contrato realidad) están involucrados derechos laborales de naturaleza periódica (las cotizaciones al sistema de seguridad social en pensiones), y la posibilidad de demandar en cualquier tiempo, se determina en atención al carácter imprescriptible e irrenunciable de los derechos que conciernen al denominado contrato realidad.”

También, respaldó lo decidido en proveído del 14 de noviembre de 2019⁸, en el que precisó:

“(…) la Sala revocará el proveído impugnado en atención al criterio fijado por la Sección Segunda del Consejo de Estado, mediante sentencia de unificación⁹, en la cual se estudió la figura del contrato realidad de cara a la protección del derecho fundamental a la seguridad social en pensiones, concluyendo que su carácter es irrenunciable e imprescriptible, razón por la que tampoco se encuentra sujeto al término de caducidad de la acción. (…)

Así las cosas, al estar en discusión el derecho irrenunciable a la seguridad social en pensiones, resulta imperioso que se trabaje la litis en orden a verificar o desvirtuar la configuración de los supuestos de hecho y de derecho en que la accionante edifica sus pretensiones.

De otro lado, es oportuno indicar que no se declarará la caducidad parcial del medio de control, esto es, con el fin de que la demanda se admita exclusivamente en relación con los aportes al sistema integral de seguridad social en pensiones, sino que se diferirá esta decisión para el momento en que el juez de conocimiento emita la sentencia, oportunidad en que deberá estudiar la naturaleza de cada una de las prestaciones reclamadas con el fin de establecer si tienen el carácter de unitarias o periódicas, en aras de definir frente a cuáles de ellas se configuró la caducidad. Esta decisión se funda en los siguientes razonamientos:

i) En la sentencia de unificación se precisó que el contrato realidad era transversal al derecho a la seguridad social en pensiones, razón por la que «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». Al respecto, se explicó que la prescripción «no tiene la virtualidad de enervar la acción ni la pretensión principal (la nulidad del acto administrativo que negó la existencia del vínculo laboral)». Bajo este razonamiento, también se excluyó el requisito de procedibilidad de la conciliación extrajudicial y la configuración de la caducidad en relación con los aportes al sistema pensional¹⁰.

⁷ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección B. Consejero ponente: César Palomino Cortés. Radicación número: 17001-23-33-000-2017-00463-01(0172-18).

⁸ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección segunda. Subsección A. Consejero ponente: Rafael Francisco Suárez Vargas. Radicación número: 25000-23-42-000-2013-00035-01(5155-16).

⁹ Consejo de Estado, Sección Segunda, C.P.: Dr. Carmelo Perdomo Cuéter, sentencia de 25 de agosto de 2016, radicado: 23001-23-33-000-2013-00260-01(0088-15) CE-SUJ2-005-16.

¹⁰ En la mencionada sentencia de unificación, teniendo en cuenta que la ocurrencia del contrato realidad concierne al acceso a la seguridad social en pensiones, se concluyó que: a) «las reclamaciones de los aportes pensionales adeudados al sistema integral de seguridad social derivados del contrato realidad, por su carácter de imprescriptibles y prestaciones periódicas, también están exceptuadas de la caducidad del medio de control»; y b) «tampoco resulta exigible el agotamiento de la conciliación extrajudicial como requisito previo para demandar a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho».

El criterio para diferir el estudio de la prescripción al momento de emitir sentencia, también puede aplicarse al análisis de la caducidad de las prestaciones reclamadas bajo la figura del contrato realidad, pues previo a ello debe revisarse la legalidad del acto administrativo enjuiciado de cara a la existencia del vínculo laboral, lo cual se realiza una vez surtidas todas las etapas procesales y recaudadas las pruebas que las partes pretendan hacer valer. En consecuencia, resulta razonable verificar el fenómeno de la caducidad al momento de emitir sentencia de mérito, pues el reconocimiento de los emolumentos laborales está atado inescindiblemente a la configuración del contrato realidad.

ii) El anterior entendimiento otorga seguridad jurídica a las actuaciones de los ciudadanos frente a la administración de justicia y dota de previsibilidad a las decisiones judiciales. En efecto, un razonamiento distinto podría dar lugar a que en el momento de admitir la demanda en cada caso se estudie de manera diferente la caducidad, la prescripción y el requisito de procedibilidad de la conciliación extrajudicial respecto de cada emolumento laboral reclamado, generando desigualdad en el ejercicio del derecho de acción de los asociados¹¹.

iii) La tesis expuesta no desconoce el principio de celeridad y economía procesal, pues en la hipótesis en que la demanda se admitiera exclusivamente frente al estudio de los aportes al sistema general en pensiones, en todo caso el proceso deberá seguir su curso normal, los intervinientes estarán llamados a ejercer los derechos de contradicción y defensa en relación con el objeto principal del debate (la configuración del contrato realidad), es decir, que circunscribir el proceso a una sola pretensión no contribuye a una mayor eficiencia del aparato judicial, ni aminora el desgaste de las partes.

iv) La presente decisión consulta los principios pro actione y pro damato, los cuales permiten al juez interpretar de manera más flexible las normas procesales en aras de garantizar la finalidad que ellas persiguen, esto es, el acceso a la administración de justicia y la primacía de los derechos sustanciales (artículo 228 de la Constitución Política)¹²."

2.4. Caso concreto

El 11 de septiembre de 2015¹³, ante la jurisdicción ordinaria laboral, la actora presentó demanda contra el Instituto de Financiamiento, Promoción y Desarrollo de Ibagué y la Cooperativa de Trabajo Asociado Cooservimos, a fin de que se reconociera la existencia de una relación laboral y el consecuente pago de los emolumentos derivados de ella, desde el 24 de octubre de 2008 hasta el 02 de marzo de 2012.

El conocimiento del asunto evocado le correspondió por reparto al Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Ibagué, el cual, mediante auto proferido en audiencia inicial del 16 de septiembre de 2019, declaró probada la excepción de falta de jurisdicción y ordenó la remisión del expediente a esta jurisdicción¹⁴.

En virtud a lo anterior, el proceso fue asignado al Juzgado Séptimo Administrativo Oral del Circuito de Ibagué, el 14 de enero de 2020¹⁵.

¹¹ Ejemplos de estas situaciones pueden evidenciarse en las siguientes providencias proferidas por el Consejo de Estado:

- Sección Quinta, C.P. Dr. Carlos Enrique Moreno Rubio, sentencia de 8 de noviembre de 2018, radicado: 11001-03-15-000-2018-03674-00.

- Sección Segunda, Subsección B, C.P. Dr. César Palomino Cortés, sentencia de 9 de mayo de 2019, radicado: 11001-03-15-000-2019-00496-01(AC).

¹² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, consejero ponente: Dr. William Hernández Gómez, auto de 14 de julio de 2016, radicado: 68001 23 33 000 2014 00248 01 (3244-14), actor: Lucila Rodríguez De Gómez. Igual criterio fue sostenido por la Sección Tercera, Subsección B de esta Corporación, consejero ponente: Dr. Ramiro Pazos Guerrero, auto de 26 de abril de 2018, radicado: 25000 23 36 000 2014 01586 01 (55034), actor: Clara Inés Díaz Quiceno y otros.

¹³ Página 3 del cuaderno principal I del expediente electrónico.

¹⁴ Páginas 305 y 306 del cuaderno principal I del expediente electrónico.

¹⁵ Página 311 del cuaderno principal I del expediente electrónico.

Mediante proveído del 17 de enero de 2020, el *A quo* ordenó la adecuación de la demanda al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho¹⁶.

En atención al requerimiento en cita, mediante subsanación a la demanda se dejó sentado que lo pretendido en el proceso, entre otros, era la nulidad del acto administrativo contenido en el Oficio 4442 del 23 de julio de 2012, emanado del Instituto de Financiamiento, Promoción y Desarrollo de Ibagué – INFIBAGUE, a través del cual se negó el reconocimiento de una relación de carácter laboral y el pago de los emolumentos derivados de ella, desde el 24 de octubre de 2008 hasta el 02 de marzo de 2012.

Con auto del 14 de agosto de 2020, la primera instancia rechazó de plano la demanda antepuesta, al encontrar configurado el fenómeno procesal de la caducidad (archivo cuarto del expediente digital), con base en los siguientes razonamientos:

“(...) esta administradora de justicia observa que a folio 244 del cartulario, obra el acto administrativo enjuiciado, esto es, el Oficio No. GG.100.2.4442 del 23 de julio de 2012, a través del cual se da respuesta a la petición elevada el día 30 de mayo de 2012, con el fin de que le fueran cancelados a la demandante los valores que se le adeudaban por concepto de las prestaciones sociales que se le reconocen a los empleados del INSTITUTO DE FINANCIAMIENTO, PROMOCIÓN Y DESARROLLO DE IBAGUÉ – INFIBAGUÉ, puesto que, para los años 2008, 2009, 2010, 2011 y 2012, desempeñó en INFIBAGUÉ labores propias de la entidad, como asociada de la COOPERATIVA DE TRABAJO ASOCIADO – COOSERVIMOS, con la cual INFIBAGUÉ tenía contrato; respuesta que le fue notificada a la señora Espinosa Enciso, el día 24 de junio de 2012 (fl. 318 del expediente digital), razón por la cual el término de caducidad comenzó a contar a partir del 25 de junio de 2012 y hasta el 25 de octubre de 2012, sin que pueda contabilizarse algún término de interrupción pues no se aportó al plenario la constancia de agotamiento del requisito de procedibilidad de conciliación de que trata el artículo 161 numeral 1º de la ley 1437 de 2011.”

Inconforme con la decisión anterior, la parte actora formuló recurso de apelación aduciendo que el ejercicio de la acción ante el juez laboral impide a esta jurisdicción avocar conocimiento sobre la caducidad.

Pues bien, según se desprende del marco normativo expuesto en esta providencia, la caducidad es una figura procesal de orden público, de carácter irrenunciable, que opera de pleno derecho, e impide el ejercicio de la acción de encontrarse configurada, por lo tanto, es deber del juez estudiarla como uno de los requisitos legales para iniciar válidamente el proceso.

Entonces, el efecto que genera la formulación de la demanda ante el juez sin jurisdicción o competencia, es que interrumpe el término de la caducidad, siempre que la acción haya sido ejercida oportunamente, esto en concordancia a lo dispuesto en los artículos 168 del CPACA y 94 del CGP.

Dilucidado lo anterior, resta analizar si se han dado los presupuestos necesarios para que se configure el fenómeno de la caducidad, en la demanda instaurada por la señora Claudia Liliana Espinoza en contra del Instituto de Financiamiento, Promoción y Desarrollo de Ibagué y de la Cooperativa de Trabajo Asociado Cooservimos.

Sin embargo, en consideración a que lo pedido por la demandante tiene dos orientaciones, por un lado, está enfocada al pago de prestaciones de naturaleza unitaria, es decir, de prerrogativas económicas producto de la relación laboral, cuya existencia se agota con el acto de cancelación de las mismas y que no tienen vocación de ser vitalicias¹⁷, frente a lo cual le es aplicable el término de caducidad para instaurar

¹⁶ Páginas 312 y 313 del cuaderno principal I del expediente electrónico.

¹⁷ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección "B". Consejero Ponente: Cesar Palomino Cortes. Auto del veinte (20) de septiembre de dos mil dieciocho (2018). Radicación número: 68001-23-33-000-2014-00265-01(2278-15).

el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho de que trata el ordinal 2°, literal d) del artículo 164 del CPACA.

De otro lado, solicitó el reajuste de los aportes a seguridad social en pensiones, pretensión que, de acuerdo con la sentencia de unificación CE-SUJ2-005-16, es de naturaleza periódica e imprescriptible. En este sentido, se advierte que esta súplica se encuentra exenta del presupuesto procesal de la caducidad y en consecuencia podría ser demandada en cualquier momento.

Así, sólo se abordará el estudio de la caducidad respecto al reconocimiento y pago de las contraprestaciones que difieran al reajuste de los aportes al sistema general en pensiones, en virtud a la naturaleza de ser una prestación periódica, respecto a la cual es inoperante el fenómeno procesal a que se viene haciendo referencia (ordinal 1°, literal c) del artículo 164 del CPACA).

En este orden de ideas, en el caso *sub examine* se encuentra acreditado lo siguiente:

- El acto administrativo contenido en el Oficio GG.100.2.4442 del 23 de julio de 2012 se notificó el día 24 de junio de 2012 (página 318 del expediente digital).
- La demanda se formuló el 11 de septiembre de 2015 (página 3 del expediente electrónico).

En conclusión, en el presente asunto se configuró la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, en lo que concierne al reconocimiento y pago de prestaciones de naturaleza unitaria, toda vez que el término perentorio de 4 meses transcurrió desde el 25 de junio de 2012 hasta el 25 de octubre del mismo año y como la demanda se presentó el 11 de septiembre de 2015, es claro que se hizo por fuera del término legal establecido para tal efecto.

Empero, se itera, no corre la misma suerte las pretensiones relacionadas con el reconocimiento del reajuste de los aportes pensionales adeudados al sistema integral de seguridad social, que como se dijo, son de naturaleza periódica e imprescriptible, frente a las cuales es inoperante el fenómeno de la caducidad.

En consecuencia, se revocará parcialmente el auto recurrido para que, en su lugar, se provea sobre la admisión de la demanda sólo en lo que respecta a las pretensiones relacionadas con el reconocimiento del reajuste de los aportes pensionales adeudados al sistema integral de seguridad social, derivados de la posible configuración de una relación laboral.

2.5. Otras consideraciones

Advierte la Sala que, dada la situación actual de emergencia sanitaria generada por el COVID-19 la presente providencia será estudiada y aprobada mediante la utilización de medios electrónicos, en cumplimiento a las directrices del Gobierno Nacional y del Consejo Superior de la Judicatura -distanciamiento social aislamiento, trabajo en casa, uso de medios electrónicos-, para evitar la propagación de los efectos adversos de este virus.

Por lo expuesto, el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO del TOLIMA,

RESUELVE:

Primero: Revocar parcialmente el auto proferido el 14 de agosto de 2020 por el Juzgado Séptimo Administrativo Oral del Circuito de Ibagué, mediante el cual se rechazó la demanda por caducidad.

Segundo: Devolver el expediente al Juzgado de origen, una vez se encuentre en firme esta decisión, para que provea sobre la admisión de la demanda en lo que respecta sólo a las pretensiones relacionadas con el reconocimiento del reajuste de

los aportes pensionales adeudados al sistema integral de seguridad social, derivados de la posible configuración de una relación laboral.

Notifíquese y cúmplase

La anterior providencia fue discutida y aprobada en Sala a través del uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

Los magistrados,

LUIS EDUARDO COLLAZOS OLAYA

CARLOS ARTURO MENDIETA RODRÍGUEZ

JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA