



Cartagena de Indias D. T. y C., dos (2) de Marzo de dos mil veintidós (2022).

Medio de control	Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicado	13001-33-33-002-2020-00180-00
Demandante	Maida del Carmen Cabarcas Quintana
Demandados	Distrito de Cartagena de Indias
Asunto	Resuelve excepciones mixta de caducidad.
Auto Interlocutorio No.	

ANTECEDENTES

- De las excepciones en el procedimiento contencioso administrativo.

En primer lugar, debe decir el Juzgado que las excepciones previas y mixtas no encuentran una regulación especial en el CPACA, pues, el párrafo del artículo 175 (con la nueva modificación del art. 38 de la ley 2080 de 2021), solo indicó lo relacionado con el traslado y la oportunidad para resolverlas, dependiendo si las mismas requieren o no práctica de pruebas, ya que de requerirlas, éstas se decretarán en el auto que convoque a la audiencia inicial y en el curso de ésta las practicara y las decidirá; en tanto que aquellas que no requieran practica de pruebas, deberán ser resueltas antes de la mentada audiencia.

«ART. 175 [...]

PARÁGRAFO 2o. *De las excepciones presentadas se correrá traslado en la forma prevista en el artículo 201A por el término de tres (3) días. En este término, la parte demandante podrá pronunciarse sobre las excepciones previas y, si fuere el caso, subsanar los defectos anotados en ellas. En relación con las demás excepciones podrá también solicitar pruebas.*

Las excepciones previas se formularán y decidirán según lo regulado en los artículos 100, 101 y 102 del Código General del Proceso. Cuando se requiera la práctica de pruebas a que se refiere el inciso segundo del artículo 101 del citado código, el juez o magistrado ponente las decretará en el auto que cita a la audiencia inicial, y en el curso de esta las practicarán. Allí mismo, resolverá las excepciones previas que requirieron pruebas y estén pendientes de decisión.

Antes de la audiencia inicial, en la misma oportunidad para decidir las excepciones previas, se declarará la terminación del proceso cuando se advierta el incumplimiento de requisitos de procedibilidad.

Las excepciones de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta manifiesta de legitimación en la causa y prescripción extintiva, se declararán fundadas mediante sentencia anticipada, en los términos previstos en el numeral tercero del artículo 182A.»





Se recordará que, las excepciones son el medio por el cual la parte demandada ejerce su derecho de defensa y contradicción. Mediante estas, se puede atacar el derecho de acción del demandante y/o el objeto del proceso, es decir, las pretensiones.

A nivel jurisprudencial y doctrinal se ha reconocido que, adicional a las excepciones previas y de mérito o de fondo, existen las mixtas, **las cuales pueden tener como finalidad el saneamiento del proceso o atacar las pretensiones de la demanda**. El momento de resolverlas dependerá de los elementos con que cuente el juez. Es decir, si de manera previa a la sentencia cuenta con los elementos suficientes para resolverlas, lo podrá hacer de dos formas. **En primer lugar, si han sido propuestas por la parte demandada y no prosperan, mediante auto, siguiendo las reglas que establece el Código General del Proceso; o, segundo, si las encuentra probadas, a propuesta de la parte demandada o de oficio, mediante sentencia anticipada**, previo cumplimiento del trámite previsto en el artículo 182A del CPACA. **Ahora, de no contar con los elementos suficientes deberán ser resueltas en la sentencia definitiva.**

En tal orden, se ha reconocido a nivel jurisprudencial que anticipar la resolución de unas excepciones que, en principio, deberían resolverse en la sentencia, responde a los fines constitucionales de celeridad y a proveer una pronta y cumplida administración de justicia¹.

Así puede inferirse, entonces, que, fue ese el espíritu del Legislador al incorporar la reforma del CPACA con la ley 2080, pues no tendría sentido, en aras del principio de celeridad, que, si en un proceso resulta evidente y el juez cuenta con los elementos suficientes, ya sea para sanearlo o terminarlo de manera anticipada, deba esperarse hasta que se tramite en su totalidad. De ahí que la reforma haya afectado directamente el momento procesal en el que el juez puede y debe pronunciarse sobre este tipo de excepciones.

Ahora bien, si bien es cierto la ley 2080 modificó el artículo 180, numeral 6°, del CPACA, el cual establecía que en la audiencia inicial se resolvían las excepciones previas y las de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta de legitimación en la causa y prescripción extintiva, no es cierto que dicha reforma haya implicado que el momento para pronunciarse respecto de ellas sea únicamente en la sentencia definitiva, después de surtirse todo el proceso o mediante sentencia anticipada. Lo anterior, dado que lo que quedó definido en el parágrafo 2° del artículo 175 del CPACA es que estas excepciones se declararán fundadas mediante sentencia anticipada, lo que implica, como ya se explicó anteriormente, que se cuenten con los elementos suficientes para que prosperen. En caso contrario, es decir, cuando no se van a declarar fundadas y se cuentan con los elementos suficientes para decidir, la forma es mediante auto, en los términos establecidos en el Código General del Proceso; ello, en especial porque las excepciones mixtas, de ser procedentes, tendrían como consecuencia una sentencia inhibitoria si ella es definitiva, lo que no se aviene con el propósito de la misma, que es precisamente pronunciarse sobre las pretensiones que formula el demandante y las excepciones de fondo del demandado.

¹ C-820-11





En consecuencia, previo a la sentencia, sí es posible y necesario que el operador judicial se pronuncie y resuelva sobre las excepciones previas y mixtas, como quiera que éstas tienen como finalidad sanear el proceso y evitar un fallo inhibitorio. Lo anterior, por cuanto a la sentencia debe llegarse con el proceso saneado de cualquier nulidad y aspecto procesal que ataque el derecho de acción, para que el pronunciamiento se concentre exclusivamente en el objeto del proceso, es decir en las pretensiones de la demanda y las excepciones de fondo.

Con fundamento en lo anterior y en atención a que, en el caso concreto, el Distrito de Cartagena propuso la excepción mixta de caducidad del medio de control, el momento procesal para resolverla dependerá de su vocación de prosperidad, de conformidad con lo establecido en su artículo 38 atrás transcrito.

En esta tarea, advierte el Despacho que la oportunidad para emitir decisión frente al objeto de la excepción es éste, es decir, mediante esta providencia, en razón a que los argumentos en que se soporta el medio exceptivo no tienen la virtualidad suficiente para terminar el proceso en forma anticipada.

- Prescripción de los derechos laborales en el contrato realidad e improcedencia de la caducidad en esta materia²

Precisamente, para abordar este tema, es oportuno traer a colación la sentencia de unificación CE-SUJ2 5 de 2016³, —que citó la parte demandada en este caso— en la cual la Sección Segunda del Consejo de Estado estudió ambos fenómenos y se establecieron las siguientes reglas:

*«(...) **Síntesis de la Sala.** A guisa de corolario de lo que se deja consignado, respecto de las controversias relacionas con el contrato realidad, en particular en lo que concierne a la prescripción, han de tenerse en cuenta las siguientes reglas jurisprudenciales:*

i) 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.

ii) 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.

² Consejo de Estado, Sección Segunda, Auto de 24 de julio de 2019, Consejero Ponente: Carmelo Perdomo Cuéter.

³ Consejo de Estado, Sección Segunda, Sentencia de unificación jurisprudencial de 25 de agosto de 2016, Consejero Ponente: Carmelo Perdomo Cuéter.



SC5780-1-9





iii) *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 de seguridad social en pensiones, que podrían tener incidencia al momento de liquidarse el monto pensional.*

iv) *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 (de acuerdo con el artículo 164, numeral 1, letra c, del CPACA).*

v) *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, dado que al estar involucrados en este tipo de controversias (contrato realidad) derechos laborales irrenunciables (cotizaciones que repercuten en el derecho a obtener una pensión), que a su vez comportan el carácter de ciertos e indiscutibles, no son conciliables.*

vi) *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 el 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).*

vii) *El juez contencioso-administrativo se debe pronunciar, aunque no se haya deprecado de manera expresa, respecto de 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 extra petita, sino una consecuencia indispensable para lograr la efectividad de los derechos del trabajador. (...)».* (Subrayado fuera de texto)

En ese orden de ideas, se infiere de la citada sentencia de unificación, que **el caso sub judice se encuentra exceptuado de la caducidad del medio de control; puesto que en el caso del contrato realidad, se halla concernido el derecho pensional de la interesada que comporta una prestación periódica.**

- Caso concreto

La señora **Maida del Carmen Cabarcas Quintana**, a través de apoderado judicial y en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, demandó al Distrito de Cartagena con el propósito de que se declare la nulidad del acto administrativo contenido en el **oficio CTG2020EE004068** del 12 de Abril de 2020, mediante el cual el Subdirector de Talento Humano de la Secretaría de Educación Distrital no accede a la solicitud de reconocimiento de la existencia de una relación laboral con el Estado, *en aplicación del*





principio de la primacía de la realidad sobre las formalidades; y así mismo, negó que se reconozca y pague a favor de la demandante las prestaciones sociales, acreencias salariales y aportes a pensión durante el periodo que prestó sus servicios e indemnizaciones a que hubiere lugar.

Por su parte, la entidad demandada considera que ha operado el fenómeno de la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho al considerar que, se están demandado derechos de naturaleza laboral que debieron reclamarse dentro de los tres (3) años siguientes al de la finalización de los contratos de prestación de servicios.

En relación con el fenómeno de la caducidad del medio de control, estima el Despacho 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.

Dado que la actora pretende demostrar la existencia de una relación laboral con el estado, debe recordar esta Despacho que la caducidad y la prescripción son dos fenómenos jurídicos diferentes, pues, por su parte, la **prescripción** se refiere al término para que el interesado reclame ante la administración el reconocimiento y pago del contrato realidad, y la **caducidad** del medio de control se refiere al término para la interponer oportunamente la acción procedente, de ahí que no pueden tomarse como equivalentes.

Para este Juzgado también es oportuno poner de presente que, independientemente de que se configure o no el fenómeno jurídico de la prescripción respecto de la pretensión de reconocimiento de acreencias salariales y prestaciones sociales, que deben ser objeto de pronunciamiento en la sentencia; al abordarse el estudio de la procedencia o no de los aportes a seguridad social, se debe necesariamente hacer un análisis de si la demandante tenía o no derecho a las acreencias salariales y prestaciones sociales, dado que de esto depende la súplica tendiente al reconocimiento aportes a seguridad social

Por lo dilucidado, se declarará no probada la excepción de caducidad del medio de control propuesto, lo que también relevará al Despacho para emitir decisión frente al planteamiento del apoderado de la parte demandante de renunciar a las pretensiones relativas al reconocimiento y pago de las prestaciones sociales derivadas de la vinculación laboral subyacente de los contratos de prestación de servicios, pues, la naturaleza irrenunciable de los mismos, no le permiten disponer de esas prerrogativas.

En tal caso, con la sentencia se determinará si emergieron esos derechos en favor de la parte demandante y si ocurrió frente a ellos el fenómeno jurídico de la prescripción, caso en el cual, así se declarará.

En mérito de lo expuesto, el juzgado,

RESUELVE

Página 5 de 7



SC5780-1-9





Primero. — **DECLARAR** no probada la excepción mixta de caducidad del medio de control invocada por el Distrito de Cartagena, por las razones indicadas en la parte motiva de esta providencia.

Segundo. — **CITAR** a las partes y terceros intervinientes, así como al agente del Ministerio Público para la audiencia inicial de que trata el art. 180 del CPACA, que tendrá lugar el día martes cinco (5) de abril de 2022, a las 8:30 am.

La mencionada diligencia se realizará virtualmente a través de la plataforma unificada de comunicación y colaboración **Microsoft Teams**, ingresando al siguiente enlace:

<https://teams.microsoft.com/l/meetup-join/19%3aa061b8e95c974fc6ac057cced19dd8fe%40thread.tacv2/1646257156134?context=%7b%22Tid%22%3a%22622cba98-80f8-41f3-8df5-8eb99901598b%22%2c%22Oid%22%3a%225b06e468-1442-4c28-897f-cb98bb71921d%22%7d>

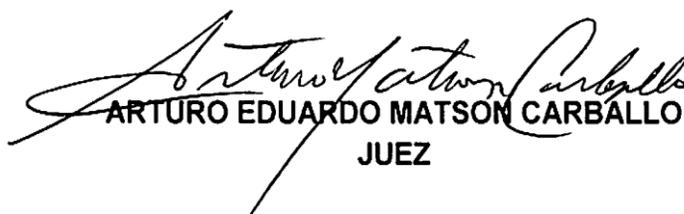
Los sujetos procesales podrán descargar esta herramienta en sus computadores o dispositivos móviles ingresando a <https://www.microsoft.com/es-co/microsoft-365/microsoft-teams/download-app> y para el día de la audiencia deberán contar con cámara, auriculares y micrófono.

Tercero. — Reconocer al abogado CESAR AUGUSTO PONCE ROBERTO identificado con c.c. No. 7.921.521 y T.P. No. 128.231 del C.S.J., como apoderado judicial en este proceso del demandado Distrito de Cartagena de Indias, najo la responsabilidad de la ley y en los términos del memorial poder conferido visible en el expediente.

Cuarto.- **ADVERTIR** a los apoderados de las partes que su concurrencia a la audiencia virtual será obligatoria, so pena de la imposición de multa de dos (2) SMLMV por inasistencia sin justa causa, y, en todo caso, su incomparecencia no impedirá su realización, salvo aplazamiento decretado por motivo justificado.

Quinto.- — **ORDENAR** a la Secretaria que, antes de llevar a cabo la diligencia, cuando medie solicitud de los sujetos procesales, proporcione el expediente digitalizado o las piezas procesales que se requieran para desarrollar la actuación, de todo lo cual se dejará expresa constancia. La misma colaboración prestarán los sujetos procesales al Despacho, respecto de lo que se encuentre en su poder.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


ARTURO EDUARDO MATSON CARBALLO
JUEZ



SC5780-1-9





SC5780-1-9

