

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA SALA DE ORALIDAD M.P. LUIS EDUARDO COLLAZOS OLAYA

Ibagué, nueve (09) de junio de dos mil veintidós (2022)

IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO

Radicado: 73001-33-33-006-2022-00067-01
Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho
Demandantes: Luz Marina Reyes Hernández
Apoderado: Alirio Eduardo Gutiérrez Cruzado
Demandado: Universidad Nacional Abierta y a Distancia - UNAD
Tema: Caducidad en contrato realidad

ASUNTO

La Sala procede a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte actora en contra del auto proferido el 28 de abril de 2022 por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Ibagué, mediante el cual se rechazó parcialmente la demanda por caducidad.

1. ANTECEDENTES

1.1. La demanda

La señora Luz Marina Reyes Hernández¹, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, presenta demanda contra la Universidad Nacional Abierta y a Distancia, en adelante UNAD, a fin de que se declare la nulidad del acto administrativo contenido en el Oficio 610-053 del 01 de marzo de 2021, que negó el reconocimiento de una relación laboral y el consecuente pago de las contraprestaciones derivadas de ella.

A título de restablecimiento del derecho, pide la declaratoria de existencia de un contrato realidad por el periodo comprendido entre el 14 de enero 2014 al 31 de diciembre del 2018, tiempo en que estuvo vinculada a la entidad a través de contratos de prestación de servicios.

Además, solicita que se condene a la demandada a pagar *“las prestaciones sociales, legales y extralegales como, cesantías, intereses a las cesantías, vacaciones, vacaciones compensadas, primas de legales semestrales, primas de navidad, dotaciones, la devolución de los aportes a la seguridad social en pensión, salud y riesgos profesionales, indemnización por despido injusto, indemnización moratoria, bonificación por servicio, subsidio familiar, auxilio de transportes, indexación y demás derechos prestacionales, causados en el periodo señalado.”*

1.2. La providencia recurrida

El Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Ibagué, en proveído del 28 de abril de 2022, rechazó por caducidad las pretensiones de la acción tendientes a obtener

¹ Mediante apoderado.

el pago de prestaciones sociales unitarias, ante la eventual declaratoria de existencia de una relación laboral entre las partes en litigio, teniendo en cuenta las siguientes consideraciones:

“De conformidad con lo anterior entrará el despacho a hacer el análisis de caducidad del medio de control, señalando en primer lugar que la señora LUZ MARINA REYES HERNÁNDEZ, se encuentra desvinculada de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia – UNAD, por lo que ha sido definida su situación laboral.

Ahora bien, examinado el expediente, se tiene entonces que el acto administrativo demandado, Oficio 610-053 fue expedido el 1 de marzo de 2021 y notificado a la accionante ese mismo día según lo indicado en la demanda, de tal suerte, que conforme al artículo 164 numeral 2, literal d) del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el término para presentar la demandada fenecía el 2 de julio de 2021, término que no tuvo interrupción alguna por cuanto no se demostró que se hubiera agotado el requisito de procedibilidad contenido en el artículo 161 num. 1 de la ley 1437 de 2011, durante dicho plazo.

Teniendo en cuenta que la demanda fue radicada el 17 de marzo de 2022, se concluye que el plazo legal concedido para el ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, expiró.

Ahora bien, habrá de tenerse en cuenta, que en aquellos eventos en los que la pretensión se encamine a la declaratoria de un contrato realidad, el cómputo de la caducidad debe realizarse atendiendo la acreencia laboral solicitada (...)

Con fundamento en lo expuesto en precedencia, como quiera que la solicitud de pago de las prestaciones sociales reclamadas por la parte actora no tiene la calidad de periódicas, implica que la demanda debía presentarse en las oportunidades previstas en el ordenamiento procesal, conforme a las fechas antes indicadas.

En virtud de lo anterior, se observa que efectivamente la demanda fue radicada por fuera de la oportunidad procesal dispuesta por el literal d) numeral 2 del artículo 164 del CPACA, por lo tanto se rechazará frente a las pretensiones de solicitud de pago de prestaciones sociales.”

1.3. El recurso de apelación

La parte demandante interpuso recurso de apelación contra la decisión antepuesta, con base en argumentos que pasan a exponerse:

*“En la sentencia de unificación del 25 de agosto (...) del 2016 con ponencia del Dr. **CARMELO PERDOMO CUETER** que unifico la jurisprudencia en torno al tema del contrato realidad se dijo “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 reclamarlo dentro del término de los tres años contados a partir de la terminación de si vínculo contractual. Dejando con esto detrás la caducidad.*

(...)

En consecuencia en este caso de los Contratos Realidad lo que establece la Jurisprudencia es que no es aplicable los actos administrativos complejos es

decir 4 meses para presentar la Demanda ya que en la Jurisprudencia antes referida estableció un término de 3 años para demandar al Estado contados a partir de la terminación del vínculo contractual para reclamar sus Derechos en aplicación del principio de la Primacía de la Realidad sobre las formalidades y la prueba de ello es que abolió el requisito de la Conciliación como requisito de procedibilidad en el caso concreto la Demanda se presentó en tiempo sin exceder los 3 años que precisa la Ley. No obstante que se pretendió la conciliación para conocimiento de la entidad demandada.” (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, modificado por el artículo 62 de la Ley 2080 de 2021.

2.2. Problema jurídico

En los términos del recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, corresponde a la Sala establecer si las pretensiones formuladas en la demanda, del asunto bajo estudio, se encuentran exceptuadas de la caducidad.

2.3. Análisis de la Sala

2.3.1. Caducidad

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 estudiarlas².

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

“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.

² 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 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.³

La Corte Constitucional en sentencia C-832 de 2001, con ponencia del magistrado Rodrigo Escobar Gil, sobre el fenómeno procesal en estudio, coligió:

“(...) la caducidad es 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.⁴

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.

Ahora bien, 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.

³ 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.

⁴ Sentencia C-832 de 2001 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

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

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

Respecto al tema a desarrollar, 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 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.”

2.4. Caso concreto

El 17 de marzo de 2022⁸, la actora presentó demanda contra la UNAD, a fin de que se declare la nulidad del acto administrativo contenido en el Oficio 610-053 del 01 de marzo de 2021, que negó el reconocimiento de una relación laboral y el consecuente pago de los emolumentos derivados de ella, por el periodo comprendido entre el 14 de enero 2014 al 31 de diciembre del 2018.

Con auto del 28 de abril de 2022⁹, la primera instancia declaró la caducidad parcial del medio de control, a fin de que el proceso continúe su trámite exclusivamente en relación con los aportes al sistema integral de seguridad social en pensiones, puesto que, dada la naturaleza unitaria de las demás contraprestaciones reclamadas, era claro que había operado la caducidad.

Inconforme con la decisión anterior, la parte actora formuló recurso de apelación aduciendo que sobre las controversias suscitadas con respecto a la existencia de un contrato realidad es inoperante el fenómeno procesal de la caducidad, en razón a que la ley y la jurisprudencia ha establecido un término de 3 años para demandar al Estado, contados a partir de la terminación del vínculo contractual, para reclamar

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

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 SAMAI - 01CuadernoPrincipal - 001ActaReparto20220317.pdf.

⁹ SAMAI - 01CuadernoPrincipal - 010AutorRechazaPretensionYAdmiteDemanda20220428.pdf.

sus derechos en aplicación del principio de la primacía de la realidad sobre las formalidades.

De conformidad al marco normativo que antecede, es cierto que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha concluido que en los asuntos concernientes a contratos realidad no resulta dable exigir que se acuda ante la jurisdicción dentro de determinado tiempo, so pena de que opere el fenómeno de la caducidad, al involucrar prerrogativas laborales de carácter indiscutibles e irrenunciable, como lo son los aportes con destino al sistema de seguridad social en pensiones, en la medida en que estos repercuten en el derecho a obtener una pensión.

No obstante, en consideración a que lo pedido por la parte actora está enfocado 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 vitalicias¹⁰, la Sala ha de sostener que frente a éstas sí es aplicable el término de caducidad para instaurar el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho de que trata el ordinal 2°, literal d) del artículo 164 del CPACA.

En tal orden, se procede al estudio de la caducidad solo en lo que respecta al reconocimiento y pago de las contraprestaciones que difieran a las cotizaciones al sistema general de seguridad social en pensiones, dada 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).

Bien, en el caso bajo estudio se encuentra acreditado lo siguiente:

- a) El acto administrativo contenido en el Oficio 610-053 del 01 de marzo de 2021, a través del cual se negó a la demandante el reconocimiento de una relación laboral con la entidad demandada y el pago de los emolumentos derivados de la existencia de dicho vínculo, se notificó el mismo día de expedición (01 de marzo de 2021)¹¹.
- b) Conforme al artículo 164 numeral 2, literal d) del CPACA, el término para presentar la demanda fenecía el 02 de julio de 2021.
- c) La demanda de que se ocupa este asunto se impetró ante la oficina de reparto judicial del Circuito de Ibagué el 17 de marzo de 2022¹².
- d) Se presentó solicitud de conciliación extrajudicial ante la Procuraduría General de la Nación el 14 de septiembre de 2021¹³.

Corolario, en el presente asunto se configuró la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, en lo que concierne a las pretensiones tendientes al reconocimiento y pago de prestaciones de naturaleza unitaria, toda vez que la demanda, así como la solicitud de conciliación extrajudicial, la cual pudo haber suspendido los términos de configuración de tal fenómeno procesal por una temporalidad, se formularon luego de transcurrido los cuatro meses a la notificación del acto enjuiciado, transcurridos entre el 02 de marzo de 2021 y el 02 de julio siguiente.

¹⁰ 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).

¹¹ Hecho 13 de la demanda.

¹² SAMAI - 01CuadernoPrincipal - 001ActaReparto20220317.pdf.

¹³

Empero, se itera, no corre la misma suerte el estudio concerniente a las cotizaciones al sistema de seguridad social en pensiones que puedan resultar procedentes, en caso de encontrarse configurada la existencia de la relación laboral aludida por el accionante, en razón a que, como se dijo anteriormente, es una prestación de naturaleza periódica e imprescriptible, frente a la cual es inoperante el fenómeno de la caducidad.

En consecuencia, se confirmará el auto recurrido que rechazó parcialmente la demanda por caducidad parcial de la acción respecto al reconocimiento y pago de prestaciones de naturaleza unitaria, puesto que, como ya se mencionó en esta providencia, la caducidad se predica de la acción, es decir, de la potestad que se tiene de acudir a formular ante la jurisdicción determinadas pretensiones, por ende, es divisible y se predica respecto a cada uno de los pedimentos.

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:

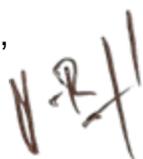
PRIMERO: CONFIRMAR el auto proferido el 28 de abril de 2022 por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Ibagué, mediante el cual se rechazó parcialmente la demanda por caducidad.

SEGUNDO: DEVOLVER el expediente al Juzgado de origen, una vez se encuentre en firme esta decisión, para que continúe con el proceso, en lo concerniente a las cotizaciones al sistema de seguridad social en pensiones que se puedan originar si se encuentra configurada la existencia de la relación laboral pretendida por la parte actora.

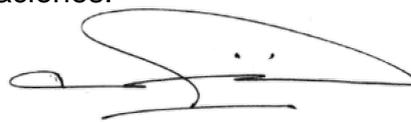
Notifíquese y cúmplase

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

Los magistrados,



JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA



CARLOS ARTURO MENDIETA RODRÍGUEZ



LUIS EDUARDO COLLAZOS OLAYA