



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER

San José de Cúcuta, Veintidós (22) de Enero de Dos Mil Quince (2015)
Magistrado Sustanciador Dr. **EDGAR ENRIQUE BERNAL JÁUREGUI**

RADICADO: 54-001-33-33-005-2014-00526-01
ACCIONANTE: EMMA ROSA FREYTTER OSORIO
DEMANDADO: UNIVERSIDAD DE PAMPLONA, MUNICIPIO DE OCAÑA
MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DIRECTA

Se encuentra el expediente al Despacho a fin de resolver el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte demandante en contra del auto proferido el diecinueve (19) de agosto de 2014, por el Juzgado Segundo Administrativo Oral de Descongestión del circuito de Cúcuta, a través del cual se rechazó la demanda de la referencia por haber operado la caducidad del presente medio de control.

I. ANTECEDENTES PROCESALES Y DECISIÓN RECURRIDA

Se trata del auto proferido por el Juzgado Segundo Administrativo Oral de Descongestión del Circuito de Cúcuta, el día 19 de agosto de 2014 (fls. 49-50), por medio del cual se rechazó la demanda por haber operado la caducidad del presente medio de control.

Señaló la Juez A quo que como indica el artículo 164 literal i) de la Ley 1437 de 2011, el medio de control de reparación directa cuenta con un término de caducidad de dos años contados a partir del hecho u omisión causante del daño o desde que se tuvo conocimiento del mismo. Se tiene que la señora EMMA ROSA FREYTTER OSORIO, inició labores dentro de la Secretaría de Hacienda del Municipio de Ocaña el día 8 de enero de 2010 hasta el 31 de julio de 2010, suspendiendo las labores encomendadas porque no se le había formalizado el contrato de prestación de servicios, ni se le había cancelado las sumas acordadas.

Por tal razón, la fecha que la demandante tuvo conocimiento del perjuicio y/o agravio fue el 31 de julio de 2010, y por lo tanto es desde ese día que inicia el cómputo del término de dos años conforme lo establecido por la Ley 1437 de 2011, que el medio de control se suspendió con la presentación de la solicitud de conciliación prejudicial en cumplimiento al requisito de procedibilidad, el cual tiene

como fecha de presentación el 24 de enero de 2014 y declarada fallida el 7 de marzo del 2014.

Sostiene que el medio de control empezó a contabilizarse desde el 1° de agosto de 2010, indicando que los dos años como fecha límite para ejercer el derecho la señora EMMA ROSA FREYTTER se cumplía el 1° de agosto de 2012, significando esto que si bien la presentación de solicitud de conciliación suspende el computo, la misma se realizó en fecha posterior, por lo tanto es claro que tanto la solicitud de conciliación prejudicial como la presentación de la demanda en la OFICINA DE Apoyo Judicial, se realizó de manera extemporánea configurándose el fenómeno de caducidad del medio de control, siendo procedente imponer el rechazo de plano de la demanda.

II. ARGUMENTOS DEL RECURSO PROPUESTO

El apoderado de la parte demandante en su escrito de apelación¹ disiente totalmente de la motivación dada por el Juez A quo en la providencia que rechaza la demanda interpuesta por operar el fenómeno de la caducidad en razón a los siguientes argumentos:

Señala la parte demandante que no debe el A quo desconocer la jurisprudencia del Honorable Consejo de Estado y del Tribunal Administrativo de Norte de Santander en las que se estipula que el término de caducidad debe contarse a partir de la fecha en que se entienda el daño consolidado, lo que vendría siendo según apartes citados, desde el momento en que la entidad demandada refiere la imposibilidad de cancelarle el pago reclamado.

Indica que los derechos pretendidos se fundamentan en una relación laboral con el Estado Colombiano, razón por la cual la demandante tenía 3 años para reclamar sus derechos, con lo que no puede reprochársele el hecho que haya interpuesto la demanda 18 meses después de haber sido separada de sus funciones públicas, puesto que una cosa es la inferencia que se hace de que probablemente no se reciba contraprestación alguna por el esfuerzo laboral y otra el pronunciamiento formal de la administración de denegar este derecho.

¹ Folios 52-55 del expediente.

Finalmente añade la parte en el recurso, que la presunción de que no se va a efectuar el pago reclamado, no reemplaza en ninguna medida a la comunicación oficial que hace la persona con capacidad jurídica para representar y comprometer al Estado.

En consecuencia solicita que se revoque el auto de 19 de Agosto de 2014 proferido por el Juzgado Segundo Administrativo Oral de descongestión del Circuito Judicial de Cúcuta y se le ordene en consecuencia, admitir la demanda.

III. CONSIDERACIONES PARA DESATAR EL RECURSO

3.1. Problema Jurídico:

Debe determinar el Despacho si se encuentra ajustada a derecho la decisión apelada de fecha 19 de Agosto de 2014, por medio de la cual el Juzgado Segundo Administrativo Oral de Descongestión del Circuito Judicial de Cúcuta rechaza la demanda de reparación directa interpuesta por EMMA ROSA FREYTER OSORIO, con el argumento de que se encontró configurado el fenómeno jurídico de caducidad del medio de control.

3.2. Procedencia del recurso de apelación en el sub lite:

En razón a que el artículo 244 numeral 3º del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, señala que el recurso de apelación contra autos será resuelto de plano, se hace necesario en este momento efectuar el análisis de procedencia del mismo.

Al efecto encuentra la Sala que el numeral 1 del artículo 243 señala que serán apelables los autos proferidos en primera instancia por parte de los jueces administrativos que rechacen la demanda interpuesta, siendo procedente entonces el recurso de apelación interpuesto por el recurrente en contra de la decisión adoptada por el Juez Segundo Administrativo Oral de descongestión de Cúcuta.

Por otro lado, en lo atinente a la competencia para la resolución del recurso, el artículo 153 de la Ley 1437 de 2011 preceptúa que *“Los tribunales administrativos conocerán en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los jueces administrativos y de los autos susceptibles de este medio de impugnación (...)”* (Subrayado fuera de texto).

Sumado a lo anterior debemos indicar que el artículo 125 de la Ley referida señala:

“Artículo 125. De la expedición de las providencias. Será competencia del juez o magistrado ponente dictar los autos interlocutorios y de trámite; sin embargo, en el caso de los jueces colegiados, las decisiones a que se refieren los numerales 1, 2, 3 y 4 del artículo 243 de este Código serán de la Sala, excepto en los de única instancia.”

Razón por la cual la competencia para decidir el recurso que nos ocupa es de la Sala, y al momento de decidir sobre el asunto en controversia tal decisión debe ser aprobada en consenso con los demás magistrados.

4. Argumentos que desarrollan la tesis de la Sala:

Corresponde en principio determinar la procedencia de la figura de la *actio in rem verso*, para consecuentemente poder establecer si es posible a través del medio de control de reparación directa computar los términos de caducidad y si es así, establecer si la misma ha operado en el caso concreto.

4.1 De la acción in rem verso.

Debe de aclararse en primera medida que la *figura del enriquecimiento sin justa causa* y “*la acción in rem verso*” son instituciones diferentes, ello en cuanto la primera es un Principio General de Derecho, que prohíbe acrecentar el patrimonio sin razón justificada; mientras que la segunda no es otra cosa distinta, que la figura procesal a través de la cual se maneja la pretensión que requiere los efectos de la vulneración de tal principio general.

Así pues la figura ha sido desarrollada mediante jurisprudencia, en donde se ha manifestado que son varios los requisitos para que se pueda aplicar la teoría del enriquecimiento sin causa como fuente de las obligaciones, estos a saber son:

- i) el enriquecimiento de un patrimonio, ii) un empobrecimiento correlativo de otro patrimonio, iii) que tal situación de desequilibrio no tenga causa jurídica, esto es que no se origine en ninguno de los eventos establecidos en el artículo 1494 del C.C., y iv)

como consecuencia de lo anterior, se debe carecer de cualquier acción para reclamar dicha reparación patrimonial (motivo por el cual se abre paso la acción de in rem verso).²

Ya se ha advertido que, acorde con lo expresado reiteradamente por la jurisprudencia nacional, para la aplicación de esta teoría debe darse la concurrencia de todas las condiciones expuestas anteriormente, no obstante, si bien en esta instancia no nos compete profundizar en ellas y establecer si efectivamente se dan los presupuestos para su configuración, debe decirse que por considerar el demandante que la figura es aplicable y por invocarla al interponer la demanda, el A quo ha procedido a hacer el análisis para su admisión a través del medio de control de reparación directa.

En este caso la Sala considera que la acción ejercitada, invocada expresamente y sustentada en la demanda, es equívoca ya que no se está teniendo de presente la importante diferencia que radica entre el contrato laboral y un contrato de prestación de servicios con el Estado, los cuales no pueden ser comparables, y asunto que hay que tener de presente para incoar la acción in rem verso, así las cosas:

El Constituyente no estableció el mismo trato jurídico para la relación laboral y para la vinculación contractual por prestación de servicios con el Estado, pues mientras que la primera tiene amplia protección superior, la segunda no sólo no tiene ninguna referencia constitucional porque corresponde a una de las múltiples formas del contrato estatal, sino que no puede ser asimilada a la relación laboral ya que tiene alcance y finalidades distintas.³

La “*actio in rem verso*” es una acción procesal que se debe instaurar respecto de contratos estatales no perfeccionados, permitiéndonos aducir que en el presente asunto resultaba improcedente dar aplicación al principio *iura novit curia*, dado que el medio de control incoado, así se hubiere denominado de reparación directa (en virtud de la acción de enriquecimiento sin causa), realmente no incumbe a las características que identifican a dicha acción, pues la misma tiene como finalidad la solución de controversias causadas en relación con un contrato estatal concebido en los términos establecidos por el Estatuto Contractual.

Sin embargo, una vez efectuado el trámite para la admisión de la demanda por parte del A quo, el mismo procedió a rechazarla con el argumento de encontrarse

² CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION TERCERA, Consejero Ponente: RAMIRO SAAVEDRA BECERRA, Bogotá D.C., treinta (30) de julio de dos mil ocho (2008). Radicación número: 07001-23-31-000-1996-00511-01(15079)

³ Corte Constitucional, sentencia C-614 de 2009.

caducado el medio de control de Reparación directa, y en ese mismo sentido fueron expuestos los argumentos del recurso de apelación, en consonancia, procederemos a resolver el recurso en cuanto esta circunstancia.

4.2. De la Caducidad del Medio de Control de Reparación Directa

Como se ha mencionado, la acción escogida por el actor no es razón para que la sala se pronuncie sobre la ineptitud de la demanda, esto por cuanto se cuestiona si la acción invocada era la acertada o no, más en razón de las incongruentes pretensiones, pues ya se aceptó que el asunto sub examine podía encaminarse por la acción prevista en el art. 140 del C.P.A.C.A, tal como se situó la demanda.

En sentencia de radicado 39495 del Honorable Consejo de Estado⁴, Sala de lo Contencioso Administrativo, sección tercera, se expresó que *“todo lo atinente a la competencia y a los términos de caducidad en los casos de enriquecimiento sin causa se rigen por los de la reparación directa porque esa pretensión se hace valer mediante esta acción.”*

En este contexto, debe tenerse de presente el término para el ejercicio oportuno del medio de control invocado, tomando como base el artículo 164 del Código Contencioso Administrativo, que indica la oportunidad para presentar la demanda en el ejercicio de los diferentes medios de control, estableciendo:

“La demanda deberá ser presentada:

(...)

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

(...)

i) Cuando se pretenda la reparación directa, la demanda deberá presentarse dentro del término de dos (2) años, contados a partir del día siguiente al de la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño, o de cuando el demandante tuvo o debió tener conocimiento del mismo si fue en fecha posterior y siempre que pruebe la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su ocurrencia.”

⁴ CONSEJO DE ESTADO. SECCIÓN TERCERA. Consejero ponente (E): Dr. DANILO ROJAS BETANCOURTH. Auto del 19 de noviembre de 2012. Radicación número: 11001-03-26-000-2010-00062-00(39495). Actor: EMPRESA DE SERVICIO ESPECIAL ESCOLAR ESCOTURS LTDA. Demandado: MUNICIPIO DE PUERTO BOYACÁ.

Por lo que se tiene que el término de caducidad se contabiliza a partir de la ocurrencia del daño; pero, por excepción el término de caducidad debe contarse a partir del día en que se conoce la existencia del hecho dañoso, razón por la cual le compete al juzgador identificar la época en que el mismo se configuró, en virtud de ello será pertinente observar el caso en concreto para así distinguir la configuración de la caducidad.

4.3 Caso Concreto:

El apoderado de la Señora Emma Rosa Freytter Osorio, manifiesta como sustento del recurso de apelación presentado, que el cómputo del término de caducidad para el medio de control de reparación directa en el presente caso, debe hacerse contado 2 años a partir de la fecha en que la demandante *“tuvo conocimiento del presunto perjuicio y agravio injustificado”*, esto es, según la parte, a partir del momento en que la oficina jurídica de la alcaldía notificó a la Señora Freytter la respuesta al derecho de petición que elevó ante esa entidad reclamando sus acreencias laborales⁵, es decir, a partir del día 30 de enero de 2012.

Aduce además, que debe tenerse de presente que la solicitud de audiencia de conciliación prejudicial fue el día 24 de Enero de 2014, por lo que a partir de ese instante y hasta el momento en que fue declarada fallida, esto es, el 7 de Marzo de la anualidad, se suspendían los términos de caducidad, lo que en consonancia implica que para el 11 de Marzo de 2014, fecha en que interpuso la demanda, aún no se encontraban vencidos los términos.

No obstante, recordemos que el apoderado argumenta que su representada inicia labores en el cargo de auxiliar dentro de la secretaría de Hacienda del municipio de Ocaña el día 8 de enero de 2010 hasta 31 de Julio del mismo año, momento en que suspende las actividades *“laborales”* delegadas, como consecuencia de que hasta ese época no se le *“había formalizado el contrato de prestación de servicios”*, ni se le habían cancelado las sumas acordadas.

Dicha situación implica que después de los casi 6 meses laborados sin ningún tipo de remuneración, la demandante dejó de prestar sus servicios el 31 de Julio de

⁵ El 29 de Diciembre de 2011 elevó derecho de petición de reclamación para el pago de acreencias de carácter laboral.

2010 a la entidad, motivada por la imposibilidad de seguir soportando los “perjuicios” que se le estaban causando por el no pago durante ese periodo, lo que implicaría que hasta ese instante tuvo “conocimiento” del daño que se le estaba ocasionando, en todo caso, el despacho considera que el daño se configuró desde el primer momento en que la administración omite el pago por sus servicios.

En consecuencia, si hablamos de “conocimiento del hecho dañino”, en un caso en el que se hablaba en principio, se presenta incongruencia en el medio de control incoado, para la Sala el punto de partida en que se debe contar el término de la caducidad del medio de control, es a partir de la fecha en que la demandante tuvo conocimiento de que la omisión de la administración estaba afectando su patrimonio (1 de Agosto de 2010), y el plazo para demandar por consiguiente, vencía el 1 de Agosto de 2012, razón por la cual para el 11 de Marzo de 2014 fecha en la cual fue presentada la demanda, ya había operado el fenómeno de la caducidad.

Por otro lado, corresponde aducir que el conocimiento del “daño” no debe tenerse desde el momento en que la administración dio respuesta al derecho de petición elevado por la demandante con miras a obtener el pago de los servicios prestados, contrario sensu de lo que alega el apoderado; aceptar ello sería atentar contra las normas de orden público que fijan la caducidad de la acción.

En estas condiciones, el término procesal para el ejercicio de la acción permanecía inmodificable y para que el demandante no dejara caducar la acción, no debió perder de vista la circunstancia que dio origen a sus pretensiones.

En conclusión, considera el Despacho que es acertada la decisión objeto del recurso de apelación, ya que el argumento puesto de presente por el Juez de instancia para contabilizar el término de caducidad en el caso sub-examine, se encuentra acorde con los preceptos legales y jurisprudenciales vigentes, razón por la cual la decisión de declarar prospera la excepción de caducidad, proferida en auto del 19 de Agosto de 2014 por el proferido por la Jueza Segunda Administrativa Oral de Descongestión del Circuito Judicial de Cúcuta, será confirmada .

En ese sentido, cabe anotar que la caducidad implica la pérdida de oportunidad para reclamar por vía judicial los derechos que se consideren vulnerados por causa de la actividad del Estado y solo se debe proceder a su declaración cuando

existan elementos de juicio que generen certeza en el juez respecto de su acaecimiento, circunstancia esta que, observa la Sala, en el caso concreto no cabe duda, pues el termino de caducidad se estructuró desde el retiro de sus actividades dentro de la Secretaría de Hacienda de la alcaldía del Municipio de Ocaña, es decir, el 31 de Julio de 2010 y como se dejó consignado con anterioridad, la demanda solo fue presentada ante la oficina judicial el día 11 de marzo del año 2014 es decir de manera extemporánea.

En concordancia, se procederá a confirmar el rechazo de la demanda por encontrarse bajo el fenómeno extintivo de la caducidad del medio de control.

En mérito de lo anteriormente expuesto, el Tribunal Administrativo de Norte de Santander,

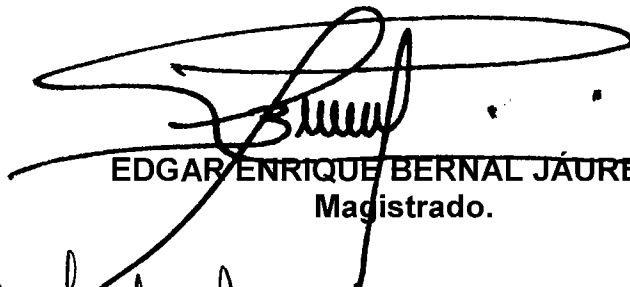
RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR el auto de fecha diecinueve (19) de agosto de 2014, proferido por la Jueza Segunda Administrativa Oral de Descongestión del Circuito Judicial de Cúcuta, por medio de la cual se rechazó la demanda presentada por **EMMA ROSA FREYTTER OSORIO** a través de apoderado judicial contra el **MUNICIPIO DE OCAÑA** y la **UNIVERSIDAD DE PAMPLONA**, por las razones expuestas en la parte motiva.

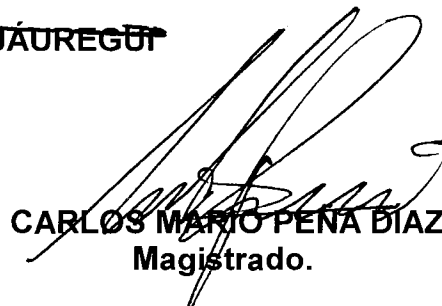
SEGUNDO: DEVUÉLVASE el expediente al Juzgado de origen, previas las anotaciones secretariales a que haya lugar.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

(Esta providencia fue aprobada y discutida en Sala de Decisión No 1 del 22 de enero de 2015).


EDGAR ENRIQUE BERNAL JÁUREGUI
Magistrado.


MARIBEL MENDOZA JIMÉNEZ
Magistrada.


CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ
Magistrado.



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE
NORTE DE SANTANDER**

CONSTANCIA SECRETARIAL

Por anotación en ESTADO, notifico a las
partes la providencia anterior, a las 8:00 a.m.
hoy **28 ENE 2015**

[Faint signature]

[Faint, illegible text, likely bleed-through from the reverse side of the page]

[Faint, illegible signatures and text at the bottom of the page]