

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA

Santiago de Cali, Dieciséis (16) de septiembre de dos mil veinte (2020)

Auto Interlocutorio

MAGISTRADA PONENTE: ANA MARGOTH CHAMORRO BENAVIDES

MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - LABORAL
EXPEDIENTE:	76001-33-33-010-2018-00013-01
DEMANDANTE:	ALEXANDER VELASQUEZ Fabian.lo33@hotmail.com
DEMANDADO:	INDERVALLE indervalle@hotmail.com reparaciondirecta@hotmail.com
ASUNTO	CONFIRMA AUTO QUE DECLARÓ NO PROBADA EXCEPCION PREVIA DE CADUCIDAD – CONTRATO REALIDAD. DEVOLVER EXPEDIENTE HÍBRIDO AL JUZGADO DE ORIGEN

I. OBJETO DE LA DECISION

Se resuelve el recurso apelación propuesto por la parte demandada contra el auto interlocutorio No. 66 proferido en la audiencia inicial del 03 de febrero de 2020 por el Juzgado Décimo Administrativo Oral de Cali, en el que declaró no probadas las excepciones de: acto no susceptible de control judicial, caducidad, inepta demanda por falta de requisitos formales e inepta demanda por indebida escogencia del medio de control.

II. ANTECEDENTES

El señor Alexander Velásquez solicitó la nulidad del oficio de 4 de julio de 2017 por medio del cual INDERVALLE negó el reconocimiento de un contrato realidad.

A título de restablecimiento solicitó se reconozcan los derechos que surgen de la relación laboral y paguen todas las prestaciones sociales, salarios e indemnizaciones causadas entre el 04 de julio de 2006 y el 30 de junio de 2014.

III. DE LA PROVIDENCIA APELADA:

En la audiencia inicial el juzgado declaró no probadas las excepciones de **i)** acto no susceptible de control judicial, **ii)** caducidad, **iii)** inepta demanda por falta de requisitos formales e **iv)** inepta demanda por indebida escogencia del medio de control. Para ello, argumentó:

1.- Frente a la excepción de acto no susceptible de control judicial, que no está llamada a prosperar toda vez que la respuesta del 04 de julio de 2017 por la cual INDERVALLE negó las acreencias laborales al actor, es un acto administrativo



Radicación : 76001-33-33-010-2018-00013-01
Medio de control : NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - LABORAL
Demandante : ALEXANDER VELASQUEZ
Demandado : INDERVALLE

2

que da una respuesta de fondo a la solicitud, y como contra ella no procedía ningún recurso, está en firme y es susceptible de ser sometido a control jurídico.

2.- Frente a la excepción de caducidad señaló que conforme a las pruebas obrantes se constata que el acto administrativo fue notificado el 6 de julio de 2017¹, la solicitud de conciliación se presentó el 18 de octubre de 2017, cuando restaban 20 días para la caducidad, interrumpiendo el conteo hasta el día 20 de noviembre de 2017², la demanda se interpuso el 27 de noviembre de 2017, dentro del término oportuno.

3.- Frente a la excepción de inepta demanda por falta de requisitos formales, consideró que la demanda cumple con todos los requisitos previstos en el artículo 162 del CPACA; adicionalmente señaló que el juramento estimatorio no es requisito para demandar ante la jurisdicción administrativa, puesto que lo que se exige es una estimación razonada de la cuantía y en la demanda se cumplió con este requisito.

4.- Frente a la excepción de inepta demanda por indebida escogencia de medio de control consideró que se pretende la nulidad de un acto administrativo de carácter definitivo por el que se negó el pago de las acreencias laborales derivadas de un contrato realidad, para lo cual no procede el medio de control contractual.

IV. FUNDAMENTOS DEL RECURSO:

El apoderado judicial de la parte demandada en el transcurso de la audiencia inicial presentó recurso de apelación reiterando los argumentos de las excepciones (minuto 23:30).

V. TRASLADO DEL RECURSO:

Del recurso interpuesto se corrió traslado a la apoderada de la parte demandante, quién manifestó textualmente lo siguiente:

“(...) como ya bien se dijo dentro del estudio de las excepciones, no se ha buscado revivir un derecho por medio de un derecho de petición, a folio 8 del plenario obra certificación por parte la Secretaria General de INDERVALLE, donde consta que el último contrato celebrado entre las partes fue hasta el 30 de junio de 2014, así mismo tenemos que la constancia de conciliación ante la Procuraduría está con fecha del 18 de octubre de 2017, encontrándose entonces que no aplica la caducidad de la acción (...) se solicita no se acceda al recurso de apelación.”

¹ Ver folio 6

² Ver folio 131 - fecha de expedición de la constancia de la Procuraduría

VI. CONSIDERACIONES:

1. Problema Jurídico

El asunto se contrae a establecer si están probadas las excepciones de caducidad, ineptitud sustantiva de la demanda por falta de requisitos formales e indebida escogencia del medio de control, propuestas por la parte demandada.

2. De las excepciones previas

El artículo 100 de la Ley 1564 de 2012³, enlistó las excepciones previas dentro de las cuales se encuentra: “5. *Ineptitud de la demanda por falta de los requisitos formales o por indebida acumulación de pretensiones*” y “7. *Habérsele dado a la demanda el trámite de un proceso diferente al que corresponde*”.

Se acude a esta norma por remisión expresa del artículo 306 del CPACA.

Su finalidad es corregir vicios formales o poner en evidencia falencia de tal entidad que impidan continuar el curso del proceso, *ab initio*, para evitar el desgaste procesal o la sentencia inhibitoria⁴.

Conforme al artículo 180 del CPACA, las excepciones previas, y las de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta de legitimación en la causa y prescripción extintiva, que son de naturaleza mixta, se resolverán en la audiencia inicial.

3. Actos susceptibles de control judicial.

El artículo 43 del CPACA impone que son actos administrativos definitivos los que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, o hacen imposible continuar la actuación.

Respecto a la noción de acto administrativo, la Corte Constitucional, en Sentencia C-1436 de 25 de octubre de 2001⁵, sostuvo:

“El acto administrativo definido como la manifestación de la voluntad de la Administración, tendiente a producir efectos jurídicos ya sea creando, modificando o extinguiendo derechos para los administrados o en contra de éstos, tiene como presupuestos esenciales su sujeción al orden jurídico y el respeto por las garantías y derechos de los administrados”.

Por su parte el Consejo de Estado, en providencia del 4 de marzo de 2010 se refirió al acto administrativo definitivo en los siguientes términos:

³ Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones.

⁴ CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN A - Consejero ponente: GUSTAVO EDUARDO GOMEZ ARANGUREN - Bogotá, D. C., diecinueve (19) de abril de dos mil quince (2015) - Radicación número: Acto25000-23-25-000-2004-00247-01(1886-12) demandante: JOSE AGUSTÍN MORA TORRES - Demandado: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE AERONÁUTICA CIVIL -UAEAC-, y COMO LITISCONSORTE NECESARIO AVIANCA S.A.

⁵ MP. Alfredo Beltrán Sierra.



Radicación : 76001-33-33-010-2018-00013-01
Medio de control : NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - LABORAL
Demandante : ALEXANDER VELASQUEZ
Demandado : INDERVALLE

4

“El acto administrativo se entiende, entre otras perspectivas, como una decisión adoptada o expedida en función administrativa a través de la cual la autoridad crea, modifica o extingue una posición de una persona o conjunto de personas determinadas o indeterminadas frente a una norma de derecho (situación jurídica). El acto singular o particular no necesariamente tiene un destinatario único, por cuanto puede ir dirigido tanto a una persona como a un grupo determinado de personas; en tanto que el acto general se expide siempre para un grupo indeterminado de personas a quienes se les crea, modifica o extingue una situación jurídica, dependiendo de las conductas o roles que ellas mismas asuman⁶”.

La Sección Primera ha considerado que *“no todo acto de la Administración tiene la vocación o cualidad de producir efectos jurídicos, en este sentido, se diferencian los actos administrativos, que sí gozan de tal condición, de los actos de la Administración, entendidos como meramente declarativos, es decir, que son manifestaciones unilaterales de las autoridades administrativas que no producen efectos jurídicos a los administrados, ni a favor ni en contra”⁷.*

En pronunciamiento de 27 de mayo de 2019 el Consejo de Estado señaló lo siguiente:

“Actos susceptibles de control. El acto administrativo, constituye la expresión de voluntad unilateral de la Administración destinada a producir efectos en el mundo jurídico, y que dependiendo el ámbito en que éstos se extienden, pueden ser de contenido general o particular.

Los actos particulares, se distinguen claramente porque los efectos proseguídos a partir de su expedición son verificables en una situación concreta que se crea, se modifica o se extingue, de suerte que los mandatos contenidos en él solo afectan al interesado.

De lo anterior, se colige que solo aquellos actos que produzcan efectos tienen trascendencia material para verificarse su contenido en sede gubernativa y judicial en uso de los mecanismos previstos por el legislador, de ahí que, normativamente reciban el calificativo de actos definitivos al decidir la actuación de manera directa o indirecta, y como tal, son los únicos pasibles de ser acusables.⁸”. (Negrillas del Tribunal)

4. Caducidad – recuento normativo y jurisprudencial.

El artículo 138⁹ del CPACA consagra el medio de control de nulidad y

⁶ Sentencia de 4 de marzo de 2010, Expediente: 2003-00360-01(3875-03), Sección Segunda, Subsección “A”, Magistrado ponente: Dr. Alfonso Vargas Rincón.

⁷ Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 18 de junio de 2015, Rad. 2011-00271-00, MP. María Elizabeth García González.

⁸ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, Consejera Ponente: SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ. Sentencia del 27 de mayo de 2019. Rad. 05001-23-33-000-2016-01960-01(4878-16).

⁹ **ARTÍCULO 138. NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO.** Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La nulidad procederá por las mismas causales establecidas en el inciso segundo del artículo anterior. Igualmente podrá pretenderse la nulidad del acto administrativo general y pedirse el restablecimiento del derecho directamente violado por este al particular demandante o la reparación del daño causado a dicho particular por el mismo, siempre y cuando la demanda se presente en tiempo, esto es, **dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su**



Radicación : 76001-33-33-010-2018-00013-01
Medio de control : NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - LABORAL
Demandante : ALEXANDER VELASQUEZ
Demandado : INTERVALLE

5

restablecimiento del derecho.

El artículo 164.2 literal d) del mismo estatuto, en relación con la oportunidad prevé que cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho ésta deberá presentarse dentro del término de cuatro meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo, so pena de que opere la caducidad.

El Legislador estatuyó la caducidad como una forma de lograr la seguridad jurídica que propende por el interés general, la cual es de obligatoria observación y aplicación por el juzgador al momento de admitir la demanda.

Respecto de la caducidad dijo el Consejo de Estado¹⁰:

“(...) 18. En primer lugar, es preciso señalar que la caducidad ha sido definida por la doctrina como «un fenómeno procesal en virtud del cual, por el solo transcurso del tiempo sin que se haya hecho de uso de la acción judicial, se pierde para el administrado, la posibilidad de demandar el acto administrativo en la vía jurisdiccional.»¹¹ De tal manera, para su ocurrencia, solo se requiera la concurrencia de dos supuestos: el transcurso del tiempo y la omisión en el ejercicio de la acción.

19. La Corte Constitucional en la sentencia C-832 de 8 de agosto de 2001¹², al resolver una acción pública de inconstitucionalidad por la cual se demandó parcialmente el numeral 9° del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 44 de la Ley 446 de 1998, en lo relativo a la caducidad, esa corporación indicó que dicho fenómeno jurídico fue contemplado por el legislador por razones de seguridad jurídica e interés general, en los siguientes términos:

« [...] 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 haya 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.»

(...)21. De lo anterior, se tiene que la demanda ejercida a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, es oportuna cuando se presenta dentro del término de cuatro meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo

publicación. Si existe un acto intermedio, de ejecución o cumplimiento del acto general, el término anterior se contará a partir de la notificación de aquel.”

¹⁰Consejo de Estado, Sección segunda-Subsección B, M.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez, providencia del 02 de mayo de 2019, radicación 08001-23-33-000-2017-01129-01(5192-18).

¹¹PALACIO HINCAPIÉ, Juan Carlos. *Derecho Procesal Administrativo*. Novena edición. Ed. Librería Jurídica Sánchez R. Ltda. Enero de 2017. PP. 137.

¹²M.P. Rodrigo Escobar Gil.



Radicación : 76001-33-33-010-2018-00013-01
Medio de control : NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - LABORAL
Demandante : ALEXANDER VELASQUEZ
Demandado : INDERVALLE

6

acusado, según el caso, salvo las excepciones establecidas en la ley¹³(...)”

5. De la ineptitud de la demanda por falta de requisitos formales.

La Sección Segunda del Consejo de Estado acepta que es viable proponer y declarar, de parte o de oficio, la prosperidad de la excepción previa de *“ineptitud de la demanda por la falta de cualquiera de los requisitos formales”* o *“por la indebida acumulación de pretensiones”*.

Lo anterior fue reiterado en providencia del 25 de abril de 2019¹⁴.

6. De la indebida escogencia del medio de control.

Uno de los principales objetivos del legislador al expedir la Ley 1437 de 2011 fue definir expresamente las herramientas judiciales con las que la jurisdicción contenciosa cuenta para controlar las decisiones adoptadas por la administración.

Por ello se eliminó la diferencia entre **acción** y **pretensión**, para entender que la acción es una sola y que lo que diferencia los distintos medios de control es la pretensión de la demanda y el acto que se controvierte. Por ello, contrario a lo que ocurría en el derogado Decreto 01 de 1984, la Ley 1437 de 2011 estipuló de forma expresa, cuáles son los actos controvertibles a través de cada medio de control.

Así las cosas, a partir de la expedición de la Ley 1437 de 2011 lo que determina la procedencia de uno u otro medio de control es **la naturaleza del acto acusado**, de forma que este debe ser el parámetro a tener en cuenta para establecer si el medio de control escogido por la parte actora fue el idóneo, o si por el contrario, corresponde al juez, de acuerdo a lo estipulado en el artículo 171 ibídem, adecuarla al trámite correspondiente de ser posible.

6.6 Caso Concreto

De conformidad con el artículo 320¹⁵ del C.G.P, aplicable por remisión expresa

¹³«ARTÍCULO 164. OPORTUNIDAD PARA PRESENTAR LA DEMANDA. La demanda deberá ser presentada:

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

(...)

d) Cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho, la demanda deberá presentarse dentro del término de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo, según el caso, salvo las excepciones establecidas en otras disposiciones legales;

(...)»

¹⁴ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, providencia del 25 de abril de 2019, Consejero Ponente: WILLIAM HERNANDEZ GÓMEZ. Rad: 25000-23-42-000-2016-03390-01(4082-17)

¹⁵ Artículo 320. Fines de la apelación.

El recurso de apelación tiene por objeto que el superior examine la cuestión decidida, únicamente en relación con los reparos concretos formulados por el apelante, para que el superior revoque o reforme la decisión.

(...).



Radicación : 76001-33-33-010-2018-00013-01
Medio de control : NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - LABORAL
Demandante : ALEXANDER VELASQUEZ
Demandado : INDERVALLE

7

del artículo 306¹⁶ del CPACA, se procederá a resolver el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte demandante, pronunciándose solamente sobre los argumentos expuestos en el recurso interpuesto.

El apelante considera que al momento de interponer la demanda la acción ya se encontraba caducada debido a que el último contrato de prestación de servicios finalizó el 15 de julio de 2013, por tanto, el plazo de cuatro meses para iniciar la acción de nulidad caducó el 16 de noviembre de 2013; que la demanda es inepta porque falta el juramento estimatorio; que se debió accionar en el medio de control de controversias contractuales porque la pretensión es el reconocimiento de una relación laboral subyacente a contratos de prestación de servicios que debieron declararse nulos.

Frente a la declaratoria de caducidad del medio de control la Sala considera que dicha excepción no está llamada a prosperar por las siguientes razones:

Lo que se pretende es la nulidad del oficio de 4 de julio de 2017 que negó el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales, salarios e indemnizaciones solicitadas, presuntamente causadas entre el 4 de julio de 2006 y el 30 de junio de 2014.

Se trata de un acto de carácter particular y concreto que define de fondo la situación al actor, que fue notificado el 6 de julio de 2017, por lo que el término de los 4 meses vencía el 7 de noviembre de 2017, sin embargo, la solicitud de conciliación extrajudicial presentada el 18 de octubre de 2017 (*faltando 20 días para configurar el término de caducidad*) suspendió el cómputo hasta que se expidió la constancia de no conciliación, el 20 de noviembre de 2017, con lo cual el término vencía el 10 de diciembre de 2017, y como la demanda se interpuso el 27 de noviembre de 2017, fue presentada a tiempo.

Respecto a la excepción de inepta demanda por falta de los requisitos formales frente a la omisión del requisito de juramento estimatorio consagrado en el 206 del CGP, tampoco no está llamada a prosperar por las siguientes razones:

El numeral 7 del artículo 82 del CGP señala que el juramento estimatorio se constituye como un requisito de la demanda, cuando éste sea necesario; requisito que no fue previsto en el artículo 162 del CPACA que regula, taxativamente, los requisitos de la demanda que se presenta ante esta jurisdicción, sin que se contemple como exigencia el juramento estimatorio, es decir, para efectos determinar los requisitos formales de la demanda, no puede el juez acudir a la aplicación del artículo 306 del CPACA a fin de llenar un vacío que no existe.

¹⁶ ARTÍCULO 306. ASPECTOS NO REGULADOS. En los aspectos no contemplados en este Código se seguirá el Código de Procedimiento Civil en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Así las cosas, mientras el artículo 206 del CGP determina que el juramento estimatorio tiene fines probatorios, el artículo 162 del CPACA acude a la cuantía, pero sólo para efectos de determinar la competencia funcional.

Por tal razón resulta improcedente señalar que se debe tener en cuenta el juramento estimatorio para efectos de determinar la competencia en razón a la cuantía.

Por último, con relación a la excepción de inepta demanda por indebida escogencia del medio de control tampoco no está llamada a prosperar por las siguientes razones:

Como se dijo en líneas anteriores, lo que determina la procedencia de uno u otro medio de control es la naturaleza del acto acusado, de forma que este debe ser el parámetro a tener en cuenta para establecer si el medio de control escogido por la parte actora fue el idóneo.

El demandante presentó acción de nulidad y restablecimiento del derecho pretendiendo la declaratoria de nulidad de un acto administrativo definitivo, de carácter particular y concreto, por medio del cual la entidad demandada le negó el reconocimiento y pago de ciertas acreencias laborales derivadas de una relación contractual.

En efecto, se tiene que, del contenido de las pretensiones y los hechos de la demanda, el perjuicio reclamado tiene su origen en un acto administrativo y no en la declaratoria de incumplimiento del contrato de prestación de servicios, que por su parte estaría enmarcado dentro de la acción de controversias contractuales.

Por todo lo expuesto, se confirmará el auto interlocutorio apelado.

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Valle, Sala de Decisión,

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR el auto interlocutorio No. 066 del 03 de febrero de 2020, proferido por el Juzgado Décimo Administrativo Oral de Cali, por las razones expuestas en este proveído.

SEGUNDO: Una vez en firme la presente decisión, **DEVUÉLVASE** el expediente híbrido al juzgado de Origen, para lo de su cargo.

Radicación : 76001-33-33-010-2018-00013-01
Medio de control : NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - LABORAL
Demandante : ALEXANDER VELASQUEZ
Demandado : INDERVALLE



9

Esta decisión fue discutida y aprobada en Sala Virtual de la fecha, según consta en acta que se entrega a la Secretaría de la Corporación por medios virtuales, atendiendo las circunstancias de salubridad pública que se presentan en el país a raíz del COVID-19.

Los Magistrados,


ANA MARGOTH CHAMORRO BENAVIDES
Magistrada


VÍCTOR ADOLFO HERNÁNDEZ DÍAZ
Magistrado


ZORANNY CASTILLO OTALORA
Magistrada