

1

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META
Magistrado: CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO

Villavicencio, catorce (14) de marzo de dos mil diecinueve (2019)

SALA DE DECISIÓN ORAL N° 2

REFERENCIA:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	LUZ MARINA CLAVIJO ÁLVAREZ
DEMANDADO:	UNIVERSIDAD DE LOS LLANOS
RADICACIÓN:	50001-33-33-005-2018-00368-01

I. AUTO

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por el apoderado judicial de la parte actora contra el auto del 19 de octubre de 2018, por medio del cual el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, rechazó la demanda por haber operado el fenómeno de la caducidad.

II. ANTECEDENTES

La demandante, señora LUZ MARINA CLAVIJO ÁLVAREZ debidamente asistida por apoderado judicial, a través de escrito obrante en los folios 1 a 16, impetró demanda en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, solicitando que se declare la nulidad de la Resolución Rectoral No. 1936 del 3 de agosto de 2017, proferida por el Rector de la Universidad de los Llanos.

Como consecuencia de lo anterior, solicitó que se condene al reconocimiento y pago de todos los derechos salariales y prestaciones que la Universidad de los Llanos le adeuda desde la fecha de vinculación inicial y se condene a la entidad pública demandada al pago de las sumas adeudadas debidamente indexadas y actualizadas.

El presente medio correspondió por reparto para su conocimiento al Juzgado Quinto Administrativo Oral de Villavicencio, que en auto del 19 de octubre de 2018, rechazó la demanda por caducidad.

Contra la anterior decisión la parte actora, interpuso recurso de apelación¹, el cual fue concedido en el efecto suspensivo.

¹ Folios 68- 73 cuaderno de primera instancia

Acción: Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Expediente: 50001-33-33-005-2018-00368-01
Auto: Resuelve Apelación Auto
IDGD

III. PROVIDENCIA APELADA

El Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, mediante auto proferido el 19 de octubre de 2018, rechazó la demanda por haber operado la caducidad del medio de control; lo anterior con fundamento en los siguientes argumentos:

Indicó que el término de caducidad comenzó a correr el 23 de agosto de 2017 teniendo en cuenta que la respuesta a la petición realizada por la demandante se notificó el 22 del mismo mes y año, venciendo en principio el 22 de diciembre de 2017.

Enunció que la suspensión del término de caducidad aplicó desde el 1 de diciembre de 2017, día en que la demandante presentó solicitud de conciliación prejudicial, hasta el 23 de febrero de 2018 como consta en el acta obrante a folio 61, y en consecuencia a partir de esta última fecha se reactivó el término de caducidad, acaeciendo el plazo dispuesto en el artículo 164 del C.P.A.C.A, el 17 de marzo de 2018 que por ser sábado se pospone hasta el día hábil siguiente 20 de marzo de 2018, sin embargo la demanda fue presentada el 06 de septiembre de 2018, es decir, cuando se encontraba superado el término de los cuatro meses.

Aunado a lo anterior, sostuvo que: *"... ahora bien, debe aclararse que en este evento no es posible aplicar lo dispuesto en el numeral 1° del artículo 164 ibídem sobre prestaciones periódicas, debido a que el objeto del litigio es la declaración de existencia de una relación laboral que conforme a la demanda habría concluido al finalizar el primer periodo académico de 2017, lo que permite concluir que la misma al momento de interponer la demanda no se constituye en una obligación periódica para con el empleado. En estas circunstancias se impone dar aplicación a lo previsto en el numeral 1° del artículo 169 de la Ley 1437 de 2011 y rechazar la presente demanda por caducidad de la acción."*

Por consiguiente, concluyó que por estar por fuera del término legal, correspondía el rechazo de la demanda por caducidad, conforme lo dispuesto en el artículo 169 de la Ley 1437 de 2011.

IV. EL RECURSO DE APELACIÓN

Inconforme con la referida decisión, el apoderado de la parte demandante interpuso recurso de apelación, solicitando que la decisión de rechazar la demanda sea revocada por las razones que a continuación se exponen sucintamente:

Señaló que la Resolución Rectoral No. 1936 del 3 de agosto de 2017 es uno de esos actos que el C.P.A.C.A ha excluido del fenómeno de la caducidad, toda vez que el pago de los derechos salariales y prestaciones que se pretende por medio de la presente acción, son por definición prestaciones periódicas.

Por otra parte, manifestó que la demandante sigue laborando en la Universidad de los Llanos, y el *ad quem* debe hacer prevalecer el derecho sustancial en función del principio *iura novit curia*, que es un desarrollo directo de la prevalencia del derecho sustancial establecido en el artículo 288 de la Constitución Política, puesto que, a pesar del yerro del libelo demandatorio que no refleja una situación actual (la continuación de la relación laboral), no podría la administración de Justicia dejar de tenerla en cuenta cuando le es puesta de presente por la persona accionante.

Acción: Nulidad y Restablecimiento del Derecho
 Expediente: 50001-33-33-005-2018-00368-01
 Auto: Resuelve Apelación Auto
 IDGD

Por otro lado, el *a quo* teniendo de presente que el recurso de apelación fue interpuesto y sustentado dentro del término previsto para el efecto², fue concedido en el efecto suspensivo, esto mediante auto del 07 de diciembre de 2018.

V. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Competencia

Conforme a lo preceptuado en los artículos 125³, 153⁴, 243 (numeral 1)⁵ y 244 (numeral 3)⁶ del CPACA, corresponde a la Sala decidir el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte actora contra el auto del 19 de octubre de 2018, por medio del cual el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio rechazó la demanda por haber operado el fenómeno jurídico de la caducidad.

2. Problema jurídico

El problema jurídico se contrae a establecer si operó el fenómeno de la caducidad como lo determino el Juzgado de origen en primera instancia o si por el contrario no hay lugar a su declaratoria como lo indica el recurrente.

Para dar solución al problema planteado la Sala se pronunciará sobre: (i) cuestión previa, (ii) la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho y (ii) análisis del caso en concreto.

3. Cuestión previa.

Por remisión expresa del artículo 306 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en este caso es aplicable el artículo 328 del Código General del Proceso, que prevé lo siguiente:

"ARTÍCULO 328. COMPETENCIA DEL SUPERIOR. El juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley.

² Artículo 244 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA): «Trámite del recurso de apelación contra autos. La interposición y decisión del recurso de apelación contra autos se sujetará a las siguientes reglas:

[...]

2. Si el auto se notifica por estado, el recurso deberá interponerse y sustentarse por escrito dentro de los tres (3) días siguientes ante el juez que lo profirió...».

³ Artículo 125. «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 procesos de única instancia...»

⁴ Artículo 153. «Competencia de los tribunales administrativos en segunda instancia. Los tribunales administrativos conocerán en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los jueces administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación...»

⁵ Artículo 243 del CPACA: «Apelación (...) También serán apelables los siguientes autos proferidos en la misma instancia por los jueces administrativos:

1. El que rechaza la demanda.

(...)"

⁶ Artículo 244 del CPACA: «Trámite del recurso de apelación contra autos.

[...]

3. Una vez concedido el recurso, se remitirá el expediente al superior para que lo decida de plano».

Acción: Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Expediente: 50001-33-33-005-2018-00368-01
Auto: Resuelve Apelación Auto
IDGD

Sin embargo, cuando ambas partes hayan apelado toda la sentencia o la que no apeló hubiere adherido al recurso, el superior resolverá sin limitaciones. (...)". (Destacado fuera del texto original).

En el caso concreto, la Sala precisa que limitará el análisis a lo decidido en la providencia de primera instancia y a los argumentos expuestos en el escrito de apelación, en virtud de lo dispuesto por la norma transcrita, pues la competencia del *ad quem* está delimitada por lo expuesto en el recurso de apelación.

4. De la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

La caducidad, es el fenómeno jurídico que extingue la oportunidad de quien pretende controvertir la existencia de un derecho en sede judicial, cuando ha transcurrido el tiempo para interponer un medio de control u otro mecanismo previsto en la ley.

Sobre el término para interponer el medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, el artículo 164 de la Ley 1437 de 2011 consagra:

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

1. En cualquier tiempo, cuando:

- a) Se pretenda la nulidad en los términos del artículo 137 de este Código;*
- b) El objeto del litigio lo constituyan bienes estatales imprescriptibles e inenajenables;*
- c) Se dirija contra actos que reconozcan o nieguen total o parcialmente prestaciones periódicas. Sin embargo, no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe;*
- d) Se dirija contra actos producto del silencio administrativo;*

e) Se solicite el cumplimiento de una norma con fuerza material de ley o de un acto administrativo, siempre que este último no haya perdido fuerza ejecutoria;

f) En los demás casos expresamente establecidos en la ley.

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;

(...)"

Por otra parte, el artículo 161 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, estableció como requisito de procedibilidad para acudir ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo un trámite conciliatorio en aquellas circunstancias en que se formulen pretensiones con contenido económico.

La citada norma estableció:

"(...) Artículo 161. Requisitos previos para demandar. La presentación de la demanda se someterá al cumplimiento de requisitos previos en los siguientes casos:

Cuando los asuntos sean conciliables, el trámite de la conciliación extrajudicial constituirá requisito de procedibilidad de toda demanda en que se formulen pretensiones relativas a nulidad con restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales (...)"

Acción: Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Expediente: 50001-33-33-005-2018-00368-01
Auto: Resuelve Apelación Auto
IDGD

Al respecto, el artículo 3 del Decreto 1716 de 2009 también previó que el término de realización del trámite de la conciliación extrajudicial, se debe suspender para efectos de la caducidad.

En este sentido, dicho ordenamiento señaló:

"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:

Que se logre el acuerdo conciliatorio, o

Se expidan las constancias a que se refiere el artículo 2° de la Ley 640 de 2001, o

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.

La improbación del acuerdo conciliatorio no hace tránsito a cosa juzgada. (...)"

Así pues, el término de caducidad de la acción o medio de control se suspende a partir de la interposición de la solicitud de conciliación extrajudicial, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de la Ley 640 de 2001.

"(...) El término de caducidad se suspende en los siguientes momentos:

Hasta que se dé el acuerdo conciliatorio.

Hasta que se registre el acta de conciliación cuando dicho trámite se requiera por mandato de la ley.

Una vez se expidan las constancias a las que se refiere el artículo 2° de la mencionada ley.

Hasta que se venza el término de 3 meses, el cual es el tiempo en que debe surtir la conciliación, contados a partir de la presentación de la solicitud.

(...)"

En efecto, se puede concluir que el término de la caducidad queda suspendido por la solicitud de conciliación, pero cuando ocurra cualquiera de las situaciones anteriormente enunciadas finaliza la suspensión, la que ocurra primero, de igual forma, la suspensión del término de caducidad se caracteriza por darse una sola vez y por no admitir prorrogación alguna.

Por su parte, el Consejo de Estado, Sección Segunda, C.P. César Palomino Cortés, Radicado: 13001-23-33-000-2013-00224-01, en sentencia de 2 de marzo de 2017 estableció:

"(...)"

La caducidad genera la extinción del derecho de acción por el transcurrir del tiempo; de manera tal que la demanda debe ser presentada dentro del término de ley, en aras de salvaguardar el interés general y la seguridad jurídica. Sin embargo, dicho lapso concluye ante la inactividad de quien encontrándose legitimado en la causa, no acciona en tiempo; por lo que la caducidad se presenta como un límite al ejercicio del derecho de acción del ciudadano.

(...)"

Acción: Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Expediente: 50001-33-33-005-2018-00368-01
Auto: Resuelve Apelación Auto
IDGD

Corolario de lo anterior, en reciente sentencia proferida por el Consejo de Estado, frente a la caducidad de las prestaciones periódicas y de reliquidación de prestaciones periódicas por retiro del servicio sostuvo:

*"Las reclamaciones de naturaleza laboral, tratándose de peticiones relacionadas con el reconocimiento de acreencias de carácter salarial, no están sujetas al término de caducidad de cuatro meses previsto para el ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, siempre y cuando quien pretenda su pago siga teniendo vínculo laboral con la entidad que pretende demandar, pues terminado éste, no es posible hablar de periodicidad del pago y, en esa medida, su exigibilidad vía judicial está sometida al término de caducidad general del medio de control.."*⁷ (Resaltado fuera del texto).

Así pues, para definir si determinada prestación es periódica o no, en aplicación del criterio fijado por el Consejo de Estado, se tiene que ello dependerá esencialmente de que el actor se encuentre vinculado a la entidad demandada, esto es, que la relación laboral de la cual se deriva la prestación involucrada en las pretensiones de la demanda se encuentre vigente.

5. Caso concreto.

En el *sub lite*, se evidencia que la apoderada de la señora LUZ MARINA CLAVIJO ÁLVAREZ, presentó demanda en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del derecho en la que solicitó, entre otras, la nulidad de la Resolución No. 1936 del 3 de agosto de 2017, proferida por la rectoría de la **UNIVERSIDAD DE LOS LLANOS**, por medio de la cual el Asesor Jurídico de la Universidad de los Llanos, le negó la existencia de la relación laboral y pago de las prestaciones sociales que corresponden al primer periodo académico de 2013 hasta el primer periodo académico de 2017.

No obstante, el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio consideró que operó la caducidad del medio de control impetrado, pues el término para presentar la demanda en tiempo se vencía el 20 de marzo de 2018, y está solo se presentó hasta el 06 de septiembre de 2018⁸.

Así las cosas, previo a abordar el problema jurídico que consiste en determinar si en el caso bajo análisis operó el fenómeno jurídico de la caducidad, es necesario indicar, tal y como lo advirtió el recurrente, que atendiendo el medio del control invocado, esto es, el de Nulidad y Restablecimiento del derecho, y como quiera que el asunto *sub examine* se rige por el artículo 164 numeral primero literal c) del C.P.A.C.A, la Sala encuentra que conforme a la norma antes mencionada y la jurisprudencia del Consejo de Estado, la parte actora podía controvertir la legalidad del acto acusado en cualquier tiempo.

Establecido lo anterior, se advierte que en el presente asunto mediante petición del 22 de mayo del 2017⁹, la demandante le solicitó a la Universidad de los Llanos, el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales y el pago de las semanas de aportes a la seguridad social en salud y pensiones que se había dejado de realizar desde la fecha en que por primera vez se vinculó a la Universidad de los Llanos, la cual fue negada por

⁷ Consejo de Estado. Sección Segunda. Consejera Ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez. 8 de septiembre de 2017. Expediente: 760012333000201601293 01.

⁸ Folio 63 cuaderno de primera instancia

⁹ Folios 34-38

medio de la Resolución Rectoral N° 1936¹⁰ y posteriormente presentó demanda con la finalidad de que se declarara su nulidad (folio 63 cuaderno de primera instancia).

La sala, una vez evaluando el material documental, procede a determinar que en el caso *sub examine*, no es posible aplicar el fenómeno jurídico de la caducidad por tratarse de un asunto donde se negaron prestaciones periódicas y por encontrarse probado que la parte actora continua su vinculación con la Universidad de los Llanos tal como se evidencia en la Resolución 0041 visible a folios 70-73, la cual, si bien no obraba entre los documentos anexos a la demanda, por lo que el juez de primera instancia profirió la decisión recurrida, al haberse aportado en sede de apelación permite evidenciar que para la fecha de presentación de la demanda se encontraba vinculada con la Universidad de los Llanos.

Pese lo anterior, una lectura detenida del acto administrativo demandado, le hubiera permitido al Juez de primera instancia haber establecido la existencia de un vínculo laboral de la demandante con la entidad accionada, pues en sus consideraciones se lee: *"El artículo 53 del Acuerdo Superior 013 de 2014, indica que la vinculación del profesor ocasional será mediante resolución y que esta deberá realizarse por un periodo de vinculación que no podrá exceder de once (11) meses, dentro de un mismo año fiscal y ajustado al calendario académico, en este mismo sentido y respecto a los derechos y beneficios laborales, el artículo 54 ibídem, indica que los profesores ocasionales tendrán "los mismos derechos y beneficios laborales en su proporcionalidad que los profesores de planta, tiempo completo y dedicación exclusiva en los términos del decreto 1279 de 2002"*¹¹

No comparte esta Corporación el análisis que realizó el juez de primera instancia y que conllevo a la declaratoria de la caducidad del presente medio del control bajo el supuesto que la demandante pretendía que se reconociera la existencia de una relación laboral con la Universidad de los Llanos, por el contrario y como se evidenció en el libelo de demanda, la pretensión se suscribe al pago de las prestaciones sociales que la demandada ha dejado de efectuar pues se encuentra probada con la existencia de un vínculo laboral entre las partes.

Al respecto del asunto que nos ocupa El Consejo de Estado¹² estableció:

"Esta Sección como regla general ha entendido que las reclamaciones de naturaleza laboral, tratándose de solicitudes de acreencias periódicas, no están sujetas al término de caducidad de 4 meses previsto para el ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, siempre y cuando quien pretenda su pago tenga vigente el vínculo laboral con la entidad que pretende demandar, pues finalizada la relación laboral, ya no reviste la connotación de periodicidad del pago y, en esa medida, su exigibilidad vía judicial está sometida al término preclusivo de cuatro meses que trae el artículo 164 del CPACA".

De cara a lo anterior y de acuerdo a los documentos que obran en el expediente, dada la vinculación laboral vigente que ostenta la demandante se debe concluir que la reclamación en sede judicial se describe como prestación periódica, y bajo ese presupuesto la Resolución Rectoral No. 0041 de 2018 podía demandarse en cualquier tiempo, sin necesidad de observar el término de 4 meses.

¹⁰ Folios 51-55 ibídem

¹¹ Folio 53 ibídem.

¹² Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección segunda Subsección A, sentencia del 07 de noviembre de 2018.

Con fundamento en los anteriores argumentos, la Sala procederá a revocar el auto proferido el 19 de octubre de 2018 por el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, que rechazó la demanda por haber operado el fenómeno de caducidad.

En mérito de lo expuesto, sin más consideraciones, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META**,

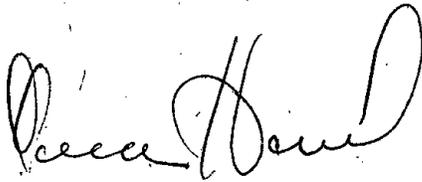
RESUELVE:

PRIMERO. REVOCAR el auto de 19 de octubre de 2018, proferido por el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, que rechazó la demanda por haber operado la caducidad del medio de control, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

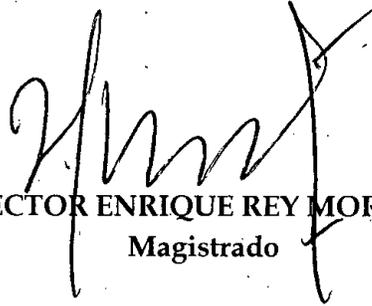
SEGUNDO. Por Secretaría devolver inmediatamente el expediente al Juzgado de origen para lo de su competencia.

Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala de decisión del día catorce (14) de marzo de dos mil diecinueve (2019), según consta en acta N° 26 de la misma fecha.

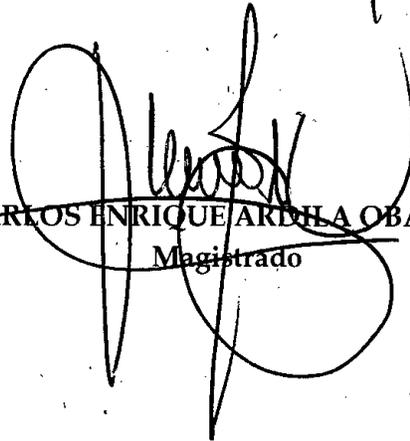
NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



TERESA HERRERA ANDRADE
Magistrada



HÉCTOR ENRIQUE REY MORENO
Magistrado



CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO
Magistrado