



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ARAUCA

Magistrado Ponente: LUIS NORBERTO CERMEÑO

Arauca, Arauca, veintiocho (28) de febrero de dos mil diecinueve (2019)

Radicado : 81001 3331 001 2017 00157 01
Demandante : Wilmer Guedes Mujica
Demandado : Patrimonio Autónomo de Remanentes-Incoder
Medio de Control: Nulidad y restablecimiento del derecho
Providencia : Auto que resuelve el recurso de apelación

Decide de fondo el Tribunal Administrativo de Arauca el recurso de apelación que presentó la parte demandada, contra la decisión que en primera instancia no declaró la caducidad de la acción.

ANTECEDENTES

- 1.** Wilmer Guedes Mujica presentó demanda (fl. 1-28) en contra del Patrimonio Autónomo de Remanentes - Incoder, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.
- 2.** El proceso le correspondió al Juzgado Primero Administrativo de Arauca, que adoptó la decisión que se impugna.
- 3. La providencia apelada.** Mediante auto del 5 de diciembre de 2018 (fl. 677-682), la primera instancia no declaró probada la excepción de caducidad, al considerar que ante la petición no hubo respuesta de la Administración frente a las pretensiones que tenían relación con el reconocimiento de la relación laboral y el consecuente pago de prestaciones económicas y sociales, por lo que sí existió silencio administrativo negativo que dio lugar al surgimiento del acto ficto que se acusa, el cual puede ser demandado en cualquier tiempo como lo prevé el literal d), del numeral 1 del artículo 164 del CPACA.
- 4. El recurso de apelación.** La demandada presentó recurso de apelación (fl. 679-envés, 682); expresa que la respuesta resuelve lo que se estaba pidiendo en el sentido de cuáles eran las razones que le asistían para no tener derecho a las acreencias laborales reclamadas, y en el pronunciamiento parcial se argumentó que la información no se tenía en su momento y que debía ser solicitada a Recursos Humanos, de tal manera que el peticionario podía presentar una tutela para solicitar que se completara y después dar agotamiento a la vía gubernativa con los recursos que menciona la Ley. Por lo tanto, luego de los tres meses para la configuración del silencio administrativo y los cuatro de caducidad, la demanda se presentó el 20 de septiembre de 2016 en forma extemporánea.



5. El traslado del recurso. El demandante expresa (fl. 679-envés, 680, 682) que la respuesta que recibió fue formal y parcial, que no resuelve de fondo o de manera sustancial las pretensiones del derecho de petición, pues únicamente se refiere a los documentos que fueron solicitados; agrega que si la oficina de Incoder no tenía la información necesaria, el procedimiento administrativo consagra que debe remitir el escrito a quien tenga la competencia para pronunciarse. Señala que transcurrido el término para ello, operó el silencio negativo y ante el acto ficto no opera la caducidad de la acción.

CONSIDERACIONES

1. El Tribunal Administrativo de Arauca es competente para resolver el recurso de apelación planteado, pues se trata de un auto susceptible de este medio de impugnación (Artículos 153, 243.3, CPACA) y se decide por la Sala ya que se le puede poner fin al proceso (Artículo 125, CPACA), conforme lo determina el artículo 244, numeral 3 del CPACA.

2. Problema jurídico: ¿Ha tenido ocurrencia en el presente proceso, la figura jurídica de la caducidad del medio de control que instauró la parte demandante?

3. La caducidad de la acción o del medio de control judicial

3.1. La providencia de primera instancia consideró que ante el acto administrativo ficto que se demandaba, no se presentó la caducidad de la acción o medio de control instaurado.

La figura jurídica de la caducidad ocurre cuando hay una disputa judicial -También se aplica en procesos de responsabilidad fiscal o disciplinaria- y se reclaman derechos, frente a los cuales se considera que la demanda fue tardía, es decir, se radicó por fuera del término legal.

Sobre el tema, es necesario expresar que como ocurre frente a todo derecho, aquí la parte demandante tenía un plazo máximo para instaurar la demanda correspondiente, en ejercicio del derecho de acceso a la Administración de Justicia y de hacer valer los que aduce le fueron vulnerados por la entidad estatal. Si la demanda no se radicaba dentro del tiempo que establece la Ley, ocurría la figura jurídica de la "caducidad de la acción judicial", lo que trae como consecuencia, que se pierde el derecho a reclamarle judicialmente al causante del perjuicio demandado.

Por lo tanto, la caducidad de la acción o del medio de control judicial es la figura jurídica por la cual se restringe en el tiempo el derecho a demandar, es decir, de poner en movimiento el aparato jurisdiccional del Estado para que resuelva una controversia. Es la aplicación del principio en un Estado Social de Derecho, en el cual si bien se protegen los derechos de las personas, también se les exige que los ejerzan durante



un determinado lapso, so pena de perderlos, por lo cual es una institución sancionatoria. Su objeto es garantizar la estabilidad y la seguridad jurídica y el interés general, y consolidar situaciones normativas para evitar incertidumbres perennes y –como también la de prescripción- propende porque en la sociedad no existan derechos sin definirse¹.

Es de la naturaleza jurídica de la caducidad, que se aplica de pleno derecho, pues no admite renuncia, ni conciliación, ni desistimiento, y no puede ser objeto de negociación entre las partes, y se debe declarar de oficio cuando esté probada en el expediente.

En la jurisdicción contencioso administrativa el tema de la caducidad de la acción –ahora, medio de control- ha estado regulado entre otros, en el artículo 136 del C.C.A y hoy en el artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo (CPACA).

Por su parte, en la jurisdicción ordinaria, el tema está regulado en el Código Civil (C.C.), en el cual se utiliza la figura jurídica denominada “*prescripción de acciones judiciales*” (Artículo 2536 y siguientes), e igual en el Código Procesal del Trabajo (Artículo 151)².

También se encuentra que el término de caducidad de algunas acciones o medios de control judicial –como el que aquí se discute- se puede suspender, cuando en el caso a demandar se impone el trámite obligatorio de la conciliación extrajudicial administrativa (Decreto 1716 de 2009), o se puede interrumpir, lo que se presenta con la radicación de la demanda.

Esta figura jurídica judicial procesal solo tiene ocurrencia cuando se presentan los cuatro elementos que la conforman: a. Tener el derecho de acción o medio de control judicial; b. Existir un lapso para hacer uso del derecho; c. El transcurso del tiempo legal; admite suspensión, cuando se tramita el requisito de procedibilidad, e interrupción cuando se radica la demanda; d. No ejercer el derecho en el tiempo legal.

¹ La Corte Constitucional (Sentencia C-115/98) considera que “*La caducidad es la extinción del derecho a la acción por cualquier causa, como el transcurso del tiempo, de manera que si el actor deja transcurrir los plazos fijados por la ley en forma objetiva, sin presentar la demanda, el mencionado derecho fenece inexorablemente, sin que pueda alegarse excusa alguna para revivirlo. Dichos plazos constituyen una garantía para la seguridad jurídica y el interés general. Y es que la caducidad representa el límite dentro del cual el ciudadano debe reclamar del Estado determinado derecho; por ende, la actitud negligente de quien estuvo legitimado en la causa no puede ser objeto de protección, pues es un hecho cierto que quien, dentro de las oportunidades procesales fijadas por la ley ejerce sus derechos, no se verá expuesto a perderlos por la ocurrencia del fenómeno indicado*”.

² CPACA hace referencia al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, normativa que reemplazó al C.C.A, lo que a su vez, corresponde al Código Contencioso Administrativo, vigente hasta el 2 de julio de 2012 pero que se aplica en los procesos iniciados antes de esa fecha. Cuando se escriba C. Po, se hace alusión a la Constitución Política de Colombia; C.P.C es el Código de Procedimiento Civil; CGP es el Código General del Proceso; al mencionar C.C, es Código Civil, CST es Código Sustantivo del Trabajo, C. Co. es Código de Comercio y E. T. Estatuto Tributario. C. P. es Código Penal y CPP se refiere al Código de Procedimiento Penal. M. P. es el Magistrado Ponente en providencias que se citan; de otra parte, “ff” indica el número de folio o página en donde se encuentra la prueba invocada, “c” se refiere a la carpeta o cuaderno que la contiene, y “a” es Anexo.



Si bien en principio el tema puede parecer de simple confrontación aritmética entre plazo y fechas, algunos aspectos generan amplia controversia a pesar de la regulación normativa que se ha estructurado, como es el caso de cuándo se inicia el término de caducidad, pues existen varias circunstancias para su debida aplicación que no están totalmente definidas o existe controversia sobre su aplicación, ya se trate de demandar actos administrativos, ya cuando se refiere a hechos, omisiones u otra situación.

En el primer escenario puede requerirse de precisiones sobre fechas de notificación o publicación o comunicación y lapsos para recurrir, y en el segundo, bien puede iniciar el conteo del plazo a partir del momento en que se produce un hecho dañino, o bien en situaciones especiales, comienza cuando la víctima tiene conocimiento del daño, entre algunos aspectos controversiales, que con los demás, deben estudiarse con precisión en cada caso concreto.

3.2. La caducidad en caso de un acto administrativo. En la demanda se planteó como tema judicial de debate, la reclamación sobre la nulidad de un acto administrativo referido a derechos laborales, y la negativa de la entidad estatal de reconocerlos. Ante ello, el medio de control contencioso administrativo establecido para su reclamación y trámite, es el de nulidad y restablecimiento del derecho, frente al cual consagra el CPACA:

"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 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".

Cuando se trata de este medio de control, se tiene el deber de demandar por parte de los particulares, es decir, de acudir ante el aparato jurisdiccional del Estado, teniendo en cuenta dos escenarios: (i) en cualquier tiempo, cuando se trata de cuestionar decisiones referidas a prestaciones periódicas, o (ii) en el término máximo de cuatro meses para la generalidad de los actos administrativos, como lo establece el CPACA:

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



1. En cualquier tiempo, cuando: (...)

d) Se dirija contra actos producto del silencio administrativo; (...)

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".

Se anota que en el segundo evento es relativamente concreta la situación para determinar el "día siguiente" para comenzar a contar el término de cuatro meses, sin desconocer que en algunas circunstancias pueden presentarse aspectos complejos y difíciles, como cuando se trata de situaciones donde no hay claridad sobre fechas de actuaciones administrativas, por lo cual se requiere efectuar un análisis preciso según las particularidades de cada expediente.

Sobre la figura jurídica de la caducidad de la acción o medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, el Consejo de Estado (M.P. César Palomino Cortés, 2 de marzo de 2017, rad. 13001-23-33-000-2013-00224-01) consagró: "*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 a 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*".

Con base en lo expuesto y lo allegado al expediente, se procederá a realizar los análisis fácticos y jurídicos para adoptar la decisión correspondiente.

3.3. En cuanto a los cuatro elementos que conforman la figura jurídica de la caducidad (numeral 3.1 de estas consideraciones), se establece:

(i). El demandante cumple con el primero de ellos, toda vez que tiene el derecho de acción o medio de control judicial, pues considera que se ha presentado la negativa del reconocimiento de derechos en su contra, y aduce su calidad de perjudicado directo conforme con el contenido expreso de los hechos y de las pretensiones de la demanda.

(ii). El segundo elemento de la caducidad de la acción o del medio de control judicial también está demostrado, por cuanto como se estableció arriba, el CPACA, en el artículo 164, numeral 1, literal d, consagra que el lapso para hacer uso del derecho a demandar es el de cualquier tiempo, pues se trata de un acto administrativo ficto o presunto.



En efecto en este punto de la controversia, se acreditó que el 25 de noviembre de 2015 (fl. 20) se le radicó al Incoder un escrito (fl. 15-19) en el cual se formularon expresas pretensiones, así:

- Las primeras cinco son de reconocimiento de un derecho, pues piden la declaración de un contrato realidad y el pago de acreencias laborales que el demandante considera que le corresponden.
- La sexta es petición de documentos y de información.

Como se observa, son tres tipos de modalidades diferentes del derecho de petición las que se radicaron, que además de las condiciones generales comunes, también cuentan con regulación propia, pues para las primeras cinco (i. Petición de reconocimiento de un derecho) el término para contestar es de 15 días, mientras que ante la sexta (ii. Petición de documentos y iii. de información) es de 10 días (Artículo 14, CPACA).

En los dos oficios de respuesta (fl. 23-24, 27), Incoder solo se manifiesta sobre los documentos solicitados y la información requerida.

Pero guardó total silencio ante la petición expresa para que reconociera que se produjo un contrato realidad y pagara los derechos laborales enunciados por Guedes Mujica.

De ahí que ante las tres diferentes modalidades de peticiones que se le radicaron, la respuesta a dos de ellas no puede considerarse como contestación completa a todas las efectuadas.

Por lo tanto, no se respondió la petición de reconocimiento de derechos, con lo que operó el silencio administrativo negativo en esa parte, del cual surge un acto ficto o presunto, que puede demandarse en vía judicial en cualquier tiempo.

(iii). Respecto del tercer elemento, que se refiere al transcurso del tiempo legal, es preciso reiterar que si bien la figura admite la suspensión, se deben establecer con precisión, los hitos temporales inicial y final.

Lo primero que se impone determinar es en qué fecha se empieza a contar el término de caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en el caso concreto.

Este inicial aspecto no presenta dificultad alguna: es el 27 de febrero de 2016, día siguiente al del cual se cumplieron los tres meses (26 de noviembre de 2015 a 26 de febrero de 2016) para la configuración de la respuesta ficta negativa (Artículo 83, CPACA). La importancia de este plazo, contrario a lo que expone la apelante, radica en que antes de cumplirse, no es viable interponer la demanda por cuanto aún no hay decisión presunta demandable.



Por su parte, el plazo final para demandar, es "en cualquier tiempo".

(iiii). El cuarto elemento de la figura jurídica de la caducidad es "No ejercer el derecho en el tiempo legal".

Como quiera que aquí no existía una limitación de plazo, se demuestra que el derecho a demandar se ejerció conforme con la prescripción legal fijada.

4. Se concluye con lo expuesto y probado, que por las circunstancias controvertidas en esta instancia, no ha tenido ocurrencia el fenómeno jurídico de la caducidad del medio de control instaurado en el proceso, lo que a su vez permite dar respuesta al problema jurídico que se planteó.

En consecuencia, se confirmará la providencia de primera instancia.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Arauca,

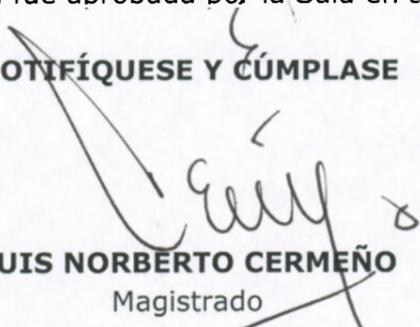
RESUELVE

PRIMERO. CONFIRMAR la providencia de primera instancia, proferida el 5 de diciembre de 2018 por el Juzgado Primero Administrativo de Arauca.

SEGUNDO. ORDENAR que en firme la presente providencia, se devuelva el expediente al Despacho de origen, previas las anotaciones de rigor.

La presente providencia fue aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


LUIS NORBERTO CERMEÑO
Magistrado


YENITZA MARIANA LÓPEZ BLANCO
Magistrada


LIDA YANNETTE MANRIQUE ALONSO
Magistrada



Rama Judicial
Consejo Superior de la Judicatura
República de Colombia

[Handwritten signature]
[Handwritten initials]
[Handwritten text]