



Cartagena de Indias D. T. y C., veinticinco (25) de junio de dos mil diecinueve (2019).

I. IDENTIFICACION DEL PROCESO, PARTES E INTERVINIENTES.

Medio de control	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Radicado	13-001-33-33-013-2017-00010-02
Demandante	CANDELARIA DE JESÚS MUÑOZ VEGA
Demandado	ESE HOSPITAL LOCAL ANA MARIA RODRIGUEZ
Magistrado Ponente	LUÍS MIGUEL VILLALOBOS ÁLVAREZ
Tema	Caducidad

II. PRONUNCIAMIENTO.

Procede la Sala a decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la providencia de fecha veintiuno (21) de agosto de 2018, por medio de la cual el Juzgado Décimo Tercero Administrativo del Circuito de Cartagena decidió rechazar la demanda por caducidad del medio de control.

III. ANTECEDENTES

1. La demanda

La señora Candelaria de Jesús Muñoz de Vega a través de apoderado judicial, presentó demanda de Nulidad y Restablecimiento del Derecho contra la ESE Hospital Local Ana María Rodríguez, con el fin de que se declare la nulidad del acto administrativo emitido por la entidad el 20 de octubre de 2016, mediante el cual se niega el reconocimiento de prestaciones sociales.

2. Providencia objeto de la apelación

El veintiuno (21) de agosto de dos dieciocho (2018), el Juzgado Décimo Tercero Administrativo del Circuito de Cartagena, rechazó demanda, argumentado que la demanda fue presentada en forma extemporánea, debido a que el acto demandado se notificó el 20 de octubre de 2016, por lo que la demanda debió presentarse a más tardar el 21 de febrero de 2017; como la solicitud de conciliación se presentó el 19 de septiembre de 2017, no tuvo el efecto de suspender el término de caducidad del medio de control. Continúa



manifestando el A quo: *"manifiesta el libelista que en acciones de Nulidad y Restablecimiento del Derecho de carácter laboral, el Consejo de Estado ha expuesto que lo que se pretende invocar es el contrato realidad, el término prescriptivo y no de caducidad, es de 3 años y no de 4 meses, y a renglón seguido transcribe apartes jurisprudenciales.*

Al respecto, debe precisar el Juzgado que le asiste razón al apoderado libelista en cuanto el término de prescriptivo y no de caducidad es de 3 años, no obstante, debe anotarse que en este momento procesal lo que estudia el Despacho es si la demanda fue presentada a tiempo.

Debe recordarse al apoderado demandante que no puede confundirse los términos de caducidad y prescripción, pues se trata de fenómenos jurídicos diferentes, con consecuencias jurídicas distintas: el primero se relaciona con la oportunidad de acudir a la jurisdicción competente para instaurar la correspondiente acción legal y el segundo es una institución jurídica en virtud de la cual se adquieren o se extinguen derechos."

4. Recurso de apelación.

La parte demandante, a través de su apoderado, interpuso recurso de apelación, argumentado que no se encuentra de acuerdo con la decisión tomada por el Juez, ya que de acuerdo con la reiterada y uniforme jurisprudencia del Consejo de Estado, las reclamaciones que tienen por objeto la primacía del contrato realidad, no les cabe la caducidad de los 4 meses que opera respecto de la nulidad de los actos administrativos de carácter particular, sino la prescripción de 3 años, tal como se aplica en el régimen de la relación sustantiva laboral de derecho privado.

IV. CONSIDERACIONES

1. COMPETENCIA Y PROCEDENCIA DEL RECURSO INCOADO

De conformidad con el artículo 153 del CPACA, los Tribunales Administrativos son competentes para conocer de los recursos de apelación interpuestos contra los autos proferidos por los jueces administrativos en primera instancia.

2. PROBLEMA JURÍDICO.



¿Corresponde a la Sala determinar si en el Sub Judice operó la CADUCIDAD, del medio de control?

De resultar afirmativa la respuesta al anterior problema jurídico, la Sala confirmará la decisión apelada; de lo contrario la revocará.

3. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL.

3.1. CADUCIDAD

A efecto de dar respuesta al problema jurídico planteado, se precisa que la caducidad es el fenómeno procesal que se presenta como consecuencia del vencimiento del término fijado en la ley para entablar la demanda en ejercicio de un determinado medio de control. Se trata, por tanto, de una figura eminentemente objetiva, que determina la oportunidad para interponerlo, pues, sin consideración a circunstancia subjetiva alguna y aún en contra de la voluntad del titular del derecho de acción, el mero paso del tiempo condiciona el ejercicio de ese derecho.

La caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho está regulada por el artículo 164, numeral 2, Literal "d", del CPACA, el cual dispone: *"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"*

Sobre la caducidad ha manifestado el H. Consejo de Estado lo siguiente:

"La caducidad es la sanción que consagra la ley por el no ejercicio oportuno del derecho de acción, en tanto al exceder los plazos preclusivos para acudir a la jurisdicción, se ve limitado el derecho que le asiste a toda persona de solicitar que sea definido un conflicto por el aparato jurisdiccional del poder público. Es decir, las normas de caducidad tienen fundamento en la seguridad jurídica que debe imperar en todo ordenamiento, en el sentido de impedir que situaciones permanezcan en el tiempo, sin que sean definidas judicialmente. En otros términos, el legislador establece unos plazos razonables para que las personas, en ejercicio de una determinada acción y, con el fin de satisfacer una pretensión específica, acudan a la judicatura a efectos de que el respectivo litigio o controversia, sea resuelto con carácter definitivo por un juez de la república con competencia para ello. (...) Debe entenderse la caducidad como un fenómeno jurídico en virtud del cual el administrado pierde la facultad de accionar



ante la jurisdicción, por no haber ejercido su derecho dentro del término que señala la ley. (...). La facultad potestativa de accionar comienza con el término prefijado por la ley, y nada obsta para que se ejercite desde el primer día, pero fenece definitivamente al caducar o terminar el plazo, momento en el que se torna improrrogable y, por ende, preclusivo."¹

3.2. DIFERENCIA ENTRE PRESCRIPCIÓN Y CADUCIDAD.

La prescripción y la caducidad son instituciones jurídicas diferentes; pues en virtud de la primera se adquieren o se extinguen derechos; mientras que la segunda, se relaciona con la oportunidad de acudir a la jurisdicción para instaurar la correspondiente acción legal. La configuración de la caducidad depende del cumplimiento del término perentorio establecido en la ley para ejercer las acciones ante la jurisdicción, derivadas de los actos, hechos, omisiones u operaciones de la administración².

A su turno, la Corte Constitucional ha manifestado:

"Tanto la prescripción como la caducidad son fenómenos de origen legal cuyas características y efectos debe indicar el legislador; estas figuras procesales permiten determinar con claridad los límites para el ejercicio de un derecho. En virtud de la prescripción, en su dimensión liberatoria, se tiene por extinguido un derecho que, por no haberse ejercitado, se puede presumir que el titular lo ha abandonado; por ello en la prescripción se tiene en cuenta la razón subjetiva del no ejercicio, o sea la negligencia real o supuesta del titular. En tanto que la figura procesal de la caducidad ha sido entendida como el plazo perentorio y de orden público fijado por la ley, para el ejercicio de una acción o un derecho, que transcurre sin necesidad de alguna actividad por parte del juez o de las partes en un proceso jurídico. La caducidad es entonces un límite temporal de orden público, que no se puede renunciar y que debe ser declarada por el juez oficiosamente."³

¹ CONSEJO DE ESTADO, SECCIÓN TERCERA, SUBSECCIÓN C, CP: ENRIQUE GIL BOTERO, Sentencia del 9 de mayo de 2011.

² Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia del 9 de julio de 2015. CP. Dra. SANDRA LISSET IBARRA VELEZ, Exp. 27001233300020130034601 (03272014).

³ Corte Constitucional Sentencia -C-227/09, Magistrado Ponente el Dr. LUIS ERNESTO VARGAS SILVA



4. CASO CONCRETO.

En el sub judice, la actora presentó demanda de Nulidad y Restablecimiento del Derecho contra la ESE Hospital Local Ana María Rodríguez de San Estanislao de Kostka Bolívar, solicitando que se declare la nulidad de acto administrativo expedido por la accionada el 20 de octubre de 2016, mediante el cual se dio contestación al derecho de petición presentando por la accionante, donde se niega el reconocimiento de prestaciones sociales y demás emolumentos (folio m93).

Mediante auto de fecha 14 de marzo de 2018 (folios 136-137), el A quo inadmitió la demanda, entre otras razones por carecer la demanda de la constancia de notificación o comunicación del acto demandado.

El apoderado de la parte actora, subsanó la demanda, indicando que el acto demandado le fue notificado a su poderdante, el 20 de octubre de 2016 (folios 139-145).

En providencia del 21 de agosto de 2018 (folio 147), el Juzgado Décimo Tercero Administrativo del Circuito de Cartagena rechazó la demanda por caducidad del medio de control; argumentando que la demanda fue presentada en forma extemporánea, debido a que el acto demandado se notificó el 20 de octubre de 2016, por lo que la demanda debió presentarse a más tardar el 21 de febrero de 2017; como la solicitud de conciliación se presentó el 19 de septiembre de 2017, no tuvo el efecto de suspender el término de caducidad del medio de control. Igualmente manifiesta que no puede confundirse los términos de caducidad y prescripción, pues se trata de fenómenos jurídicos diferentes, con consecuencias jurídicas distintas: el primero se relaciona con la oportunidad de acudir a la jurisdicción competente para instaurar la correspondiente acción legal y el segundo es una institución jurídica en virtud de la cual se adquieren o se extinguen derechos. Continúa manifestando el A quo, que en el sub examine lo que ese estudia es si la demanda se presentó o no en tiempo.

La parte actora, interpuso recurso de apelación contra la decisión anterior, manifestando en síntesis, que de acuerdo con la reiterada y uniforme jurisprudencia del Consejo de Estado, las reclamaciones que tienen por objeto la primacía del contrato realidad, no les cabe la caducidad de los 4 meses que opera respecto de la nulidad de los actos administrativos de carácter



particular, , sino la prescripción de 3 años, tal como se aplica en el régimen de la relación sustantiva laboral de derecho privado.

En este contexto, procede la Sala a resolver el problema jurídico, manifestando ab initio, que confirmará la providencia recurrida por las razones que se exponen a continuación.

En primer lugar, se precisa que en materia contenciosa administrativa, las controversias de naturaleza laboral, se ventilan a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, previsto en el artículo 138 del CAPACA. A su vez, de conformidad con el literal d) del numeral segundo del artículo 164 ejusdem, el término de caducidad del citado medio de control, es de 4 meses, los cuales se contabilizan a partir del día siguiente a la de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo, según el caso, salvo las excepciones previstas en dicha norma; excepciones que se refieren a los casos en que se vaya a demandar actos fictos o presuntos o actos que reconozcan o nieguen prestaciones periódicas, casos en los cuales el medio de control se torna intemporal y en consecuencia la demanda se puede presentar en cualquier tiempo.

Advierte la Sala, que las anteriores excepciones, son las únicas previstas en el ordenamiento jurídico, por lo que en todos los demás casos, el medio de control de nulidad y restablecimiento de derecho, debe ejercer dentro de los 4 meses siguientes a la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo, según el caso.

Por otra parte, como se indicó en el marco normativo y jurisprudencial, en materia contenciosa administrativa, la prescripción y caducidad son dos fenómenos jurídicos diferentes, que se configuran frente a situaciones distintas, pues la prescripción se predica de los derechos, mientras que la caducidad de la acción.

Es necesario acotar, que si bien los derechos laborales, de conformidad con el Decreto 1848 de 1969, reglamentario del Decreto 3135 de 1968, por medio del cual se integró la seguridad social entre el sector privado y público, prescriben en 3 años, lo cual es de recibo en la jurisdicción contenciosa administrativa, la caducidad del medio de control para reclamarlos es de 4 meses; en este orden, puede ocurrir que aunque los derechos se encuentren prescritos, el juez admita la demanda porque haya sido presentada dentro de los 4 meses siguientes a la notificación del acto administrativo que haya negado el



reconocimiento de dichos derechos. Lo anterior, sin perjuicio de que en la sentencia se declare la prescripción de los derechos en cuestión.

Para la Sala, existe en el togado recurrente, una confusión, frente a la discusión planteada antaño en la jurisprudencia contenciosa, en relación con el momento a partir del cual se contabiliza el término prescriptivo de los derechos laborales que derivan del denominado contrato realidad; tema que es actualmente pacífico, en el sentido de considerar que si bien la prescripción de dichos derechos se contabiliza a partir de la sentencia que los reconozca, justamente por ser ella constitutiva de dichos derechos; la reclamación en sede administrativa de reconocimiento de esos derechos se debe hacer dentro de los 3 años siguientes a la terminación del vínculo contractual.

Lo anterior, es diferente e independiente del término de caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, a través del cual se deben reclamar el reconocimiento de la relación laboral y de los derechos que de ella derivan, el cual será de 4 meses, excepto que la reclamación en sede administrativa no haya sido resuelta mediante acto expreso, caso en el cual operaría el silencio administrativo, naciendo por ende un acto ficto, el cual se podría demandar en cualquier tiempo.

Así las cosas, como quiera que en el sub examine, existe un acto expreso, que fue notificado a la actora el 20 de octubre de 2016, la oportunidad para presentar la demanda se agotaba el 21 de febrero de 2017. Si bien es sabido que de conformidad con el artículo 21 de la ley 640 de 2001, la presentación de solicitud de la conciliación suspende el término de caducidad de la acción, ese efecto solo se produce en la medida en que dicha solicitud sea presentada dentro del término de caducidad. En ese sentido, se advierte que en el sub lite, la solicitud se presentó el 19 de septiembre de 2017 (folio 22), es decir por fuera del término de caducidad, no teniendo la virtualidad por tanto de suspender el término de caducidad del medio de control.

Por las anteriores consideraciones, la Sala confirmará la providencia apelada.

En mérito de los expuesto,

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR el auto de fecha 21 de agosto de 2018, proferido por el Juzgado Décimo Tercero Administrativo del Circuito de Cartagena,

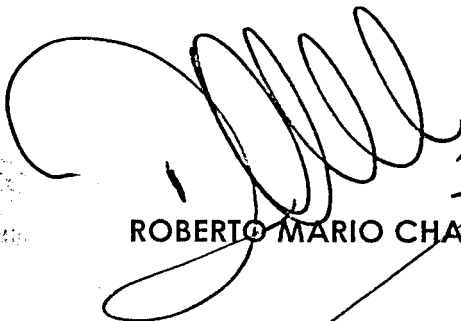


mediante el cual se rechazó la demanda por caducidad del medio de control;
por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

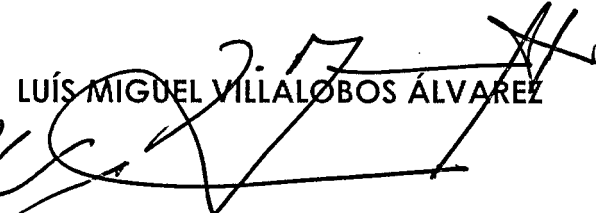
SEGUNDO: Una vez ejecutoriado el presente auto, **DEVOLVER** el expediente al
despacho de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

LOS MAGISTRADOS


LUÍS MIGUEL VILLALOBOS ÁLVAREZ


ROBERTO MARIO CHAVARRO COLPAS


JOSE RAFAEL GUERRERO LEAL
Ausente con permiso