

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA

Sala Primera de Oralidad

Magistrado Ponente: **ÁLVARO CRUZ RIAÑO**

Medellín, quince (15) de febrero de dos mil trece (2.013)

MEDIO DE CONTROL	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – LABORAL
DEMANDANTE	JORGE IVÁN GONZÁLEZ PANIAGUA
DEMANDADO	MUNICIPIO DE LA PINTADA
RADICADO	05001 33 33 025 2012 00428-00
INSTANCIA	SEGUNDA
PROCEDENCIA	JUZGADO VEINTICINCO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN
DECISIÓN	CONFIRMA AUTO APELADO
ASUNTO	RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN CONTRA AUTO QUE RECHAZA LA DEMANDA
AUTO	No. 024 AP

Procede la Sala a pronunciarse sobre el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, en contra del auto proferido por el Juzgado Veinticinco Administrativo del Circuito de Medellín el día trece (13) de diciembre de dos mil doce (2012), mediante el cual se rechazó la demanda por caducidad de la acción, con base en los siguientes:

ANTECEDENTES

El señor Jorge Iván González Paniagua presentó a través de apoderado judicial, demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho –laboral-, en contra del municipio de la Pintada con el fin de declarar la nulidad de las Resoluciones No. 001 del 2 de enero de 2012 y 045 del 17 de febrero del mismo año, por medio de las cuales se declaró la insubsistencia del nombramiento del señor Jorge Iván González Paniagua en el cargo de comisario de familia en calidad de profesional universitario del municipio de la Pintada – Antioquia .

En los hechos de la demanda, la parte demandante expone:

- Mediante Decreto 047 del 18 de agosto de 2009, fue nombrado en provisionalidad el señor Jorge Iván González García para ejercer el cargo de comisario de familia, grado 01 código 202, en el municipio de la Pintada en calidad de profesional universitario.
- Mediante Resolución 001 del 2 de enero de 2012, declararon la insubsistencia del demandante, por no cumplir con los requisitos al momento del nombramiento.
- Por medio de escrito con fecha del 5 de enero de 2012, el actor presentó recurso de reposición contra la Resolución que lo declaró insubsistente.
- El representante del ente territorial mediante Resolución 045 del 16 de febrero de 2012, la cual fue notificada el 17 de febrero del mismo año, confirmó la Resolución 001 del 2 de enero de 2012.
- Al momento de la declaratoria de insubsistencia el demandante acredita el título de especialista en derecho de familia de la Universidad de Medellín.
- Para la fecha de la declaración de insubsistencia devengaba un sueldo básico mensual de \$ 2.070.122, prima de navidad de \$2.070.122 y prima de vacaciones de \$2.070.122.

DECISIÓN DEL JUEZ DE PRIMERA INSTANCIA

Mediante auto del trece (13) de diciembre de 2012, la juez de primera instancia consideró que en el presente proceso se configura el fenómeno procesal de caducidad y consecuentemente el rechazo de la demanda.

La *a quo* consideró que el término de caducidad para este medio de control es de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente a la notificación del acto con posibilidad de suspensión con la presentación a la solicitud de conciliación. Con referencia al caso concreto manifestó que debe tenerse en cuenta la última decisión, esto es la Resolución No. 048 del 16 de febrero de 2012, la cual fue notificada personalmente al demandante el 17 de febrero de 2012 como se pudo observar a folio 26 del expediente, indica que la solicitud de conciliación fue presentada el 15 de mayo de 2012 (folio 2), es decir dos meses y 27 días contados a partir del día siguiente a la notificación personal del acto. En este orden de ideas consideró que si se tiene en cuenta que la constancia de solicitud de conciliación tiene fecha del 28 de junio de 2012 y se presentó la demanda el 3 de diciembre de 2012, significa que entre la realización de la audiencia de conciliación y la presentación de la demanda transcurrió un término de 5 meses y 5 días, que sumados al término transcurrido entre la notificación de la última decisión y la presentación de la solicitud de conciliación, supera en más de 8

meses el tiempo en que dispuso el actor a efectos de presentar la demanda. Por las anteriores razones consideró que se presenta caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

La parte demandante interpuso el recurso de apelación el día 05 de diciembre de 2012 en contra de la citada providencia, como figura a folio 15 a 19, el cual fue concedido mediante auto del 17 de enero de 2013, según consta a folio 71 y 72.

EL RECURSO DE APELACIÓN

La parte demandante interpuso recurso de apelación el día 11 de enero de 2013 (folios 35 y 36), el cual fue concedido mediante auto del 17 de enero de 2013. (folio 37 vto.)

El apoderado de la parte actora no comparte la decisión adoptada por el juez de primera instancia, toda vez que, considera que el presente proceso es una acción de nulidad, tal como quedo plasmado en la demanda, y no una acción de nulidad y restablecimiento del derecho, precisa que en presente caso no se está buscando el reintegro del servidor público, ya que se ha dado el fenómeno de caducidad para esta acción, razón por la cual solicita al Juzgado que realice un estudio acorde a la acción iniciada, ya que lo que alega es la nulidad de los actos administrativos atacados pues éstos no consultan la realidad planteada de los mismos, lo que en el código laboral se llama una ineficacia del despido, por tal razón, cuando se alega esa ineficacia el término para acudir a la jurisdicción es de tres años.

CONSIDERACIONES

Para decidir el recurso, debe tenerse en cuenta lo siguiente:

1. El artículo 244 de la Ley 1437 regula el trámite del recurso de apelación contra autos en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 244. TRÁMITE DEL RECURSO DE APELACIÓN CONTRA AUTOS. La interposición y decisión del recurso de apelación contra autos se sujetará a las siguientes reglas:

1. Si el auto se profiere en audiencia, la apelación deberá interponerse y sustentarse oralmente en el transcurso de la misma. De inmediato el juez dará traslado del recurso a los demás sujetos procesales con el fin de que se pronuncien y a continuación procederá a resolver si lo concede o lo niega, de todo lo cual quedará constancia en el acta.

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. De la sustentación se dará traslado por Secretaría a los demás sujetos procesales por igual término, sin necesidad de auto que así lo ordene. Si ambas partes apelaron los términos serán comunes. El juez concederá el recurso en caso de que sea procedente y haya sido sustentado.

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

4. Contra el auto que decide la apelación no procede ningún recurso”.

Verificado que el recurso fue presentado dentro de la oportunidad legal y de acuerdo con la posición de la juez de primera instancia que omite dar traslado secretarial del escrito de apelación a los demás sujetos procesales por cuanto aún no se encuentra trabada la litis, esta instancia judicial desatará el recurso de alzada.

2. En concordancia con la disposición anterior y propiamente para el tema que nos ocupa, el artículo 169 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo determinó los casos en los cuales será procedente el rechazo de la demanda indicando:

“Artículo 169. Rechazo de la demanda. Se rechazará la demanda y se ordenará la devolución de los anexos en los siguientes casos:

1. Cuando hubiere operado la caducidad.

2. Cuando habiendo sido inadmitida no se hubiere corregido la demanda dentro de la oportunidad legalmente establecida.

3. Cuando el asunto no sea susceptible de control judicial.” (Negrillas fuera del texto).

3. El artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo consagra el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho. Dicha norma determina:

“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.”

4. Uno de los presupuestos de la acción es el fenómeno de la caducidad, y como bien lo hace la juez de primera instancia, efectuó el análisis del mismo, definiendo si la demanda se presentó dentro de la oportunidad legal, teniendo en cuenta lo establecido para el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, el numeral 2º, literal d) del artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el cual indica:

“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.”

4.1. Doctrinariamente se ha considerado respecto del fenómeno jurídico de la caducidad, que obedece a la necesidad del Estado de imprimirle estabilidad a las situaciones jurídicas, acabando con la duda de que sus actos puedan llegar a ser anulados en cualquier tiempo, una vez expedidos. También se ha sostenido que el fin de la caducidad es el de preestablecer el tiempo en el cual el derecho debe ser ejercido y para darle así firmeza a las situaciones jurídicas¹.

La doctrina nacional, ha señalado que la **caducidad** es un presupuesto procesal de la acción, y ella se configura “...cuando la ley ha señalado un término para su ejercicio y de la relación de los hechos de la demanda o de sus anexos resulta que está ya vencido”².

El doctrinante Carlos Betancur Jaramillo³, con fundamento en la jurisprudencia, explica:

“Ha sostenido en forma reiterada el Consejo de Estado que la caducidad cuando aparezca clara, desde un principio deberá

¹ La Sala Plena del Consejo de Estado, sobre el tema de la caducidad para el ejercicio de las acciones contencioso administrativas, sostuvo en sentencia del 21 de noviembre de 1991, C.P. Dolly Pedraza de Arenas, que “...Para que se dé el fenómeno jurídico de la caducidad, sólo bastan dos supuestos: el transcurso del tiempo y el no ejercicio de la acción. Iniciado el término con la publicación, notificación o comunicación. Lo que ocurra de ahí en adelante no tiene virtualidad alguna para modificar el plazo perentorio y de orden público señalado por la ley. El término se cumple inexorablemente...”

² DEVIS ECHANDÍA, Hernando. Compendio de Derecho Procesal, Tomo I Teoría General del Proceso, Sexta Edición, 1978, Editorial ABC. Pág. 179.

³ Derecho Procesal Administrativo. Cuarta edición. Página 156.

decretarse en el primer auto que se dicte dentro del proceso, por razones de economía procesal y de seriedad, ya que no tiene sentido que las partes se sometan a un debate costoso y de larga duración para terminar con una declaración de tal naturaleza...".

Con referencia al tema de la caducidad en la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, el Consejo de Estado en providencia del 18 de marzo de 2010, radicado: 25000-23-27-000-2008-00288-01(17793), C.P. Hugo Fernando Bastidas Barcenas, indicó:

"Lo primero que conviene precisar es que, de conformidad con el artículo 136-2 del C.C.A., la acción de nulidad y restablecimiento del derecho caduca al cabo de los cuatro meses siguientes al día en que se produzca la publicación, notificación, comunicación o ejecución del acto definitivo, según sea el caso. Eso significa que una vez se cumple el término de caducidad se cierra la posibilidad de demandar el acto ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Los términos de caducidad no son plazos que el legislador estableció de manera caprichosa para cerrar las puertas de acceso a la administración de justicia. Por el contrario, detrás de los términos de caducidad existen razones de fondo, relacionadas, principalmente, con la seguridad jurídica y con la garantía de los derechos subjetivos de los particulares y de la propia administración. En cuanto a la seguridad jurídica, porque debe existir siempre un momento definitivo para que se consoliden los actos administrativos que han creado, extinguido o modificado situaciones jurídicas de carácter particular. Pero también porque los actos administrativos que definen situaciones o reconocen o niegan derechos a los particulares no pueden ser indefinidamente susceptibles de cuestionamiento en sede administrativa o jurisdiccional. (Subraya la Sala)

"(...)"

La caducidad como presupuesto procesal de la acción debe examinarse por el juez al momento de decidir sobre la admisión de la demanda. De advertirse de entrada que la demanda fue presentada fuera del término legal, es obvio que sobrevenga el rechazo de plano de la demanda (artículo 143 del C.C.A), pues sería contrario al principio de economía procesal que se tramitara y fallara una acción que fue presentada extemporáneamente. El examen preliminar debe hacerse a partir de la confrontación de la fecha de notificación, comunicación o publicación el acto, según el caso, con la fecha de presentación de la demanda. De modo que si de esa confrontación se concluye, sin mayor esfuerzo, que ha operado la caducidad habrá que rechazarse de plano la demanda. Sin embargo, el juez no puede exceder el análisis a puntos que constituyen el fondo del asunto, pues entraría a decidir una cuestión de fondo que no es procedente al momento de admitir la demanda sino en el fallo".

Frente al fenómeno jurídico de la Caducidad, ha expresado la Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia lo siguiente:

"La ley establece un término para el ejercicio de las acciones contencioso Administrativas (artículo 136 del Código Contencioso Administrativo), de manera que al no promoverse la acción dentro del mismo, se produce la caducidad. Ello surge a causa de la inactividad de los interesados para obtener por los medios judiciales requeridos

*la defensa y el reconocimiento de los daños antijurídicos imputables al Estado. Dichos plazos constituyen entonces, 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”.*⁴

Se concluye de lo anterior, que dentro del concepto de caducidad, lo indispensable es que haya vencido el lapso que la Ley ha establecido para que pueda demandarse. La caducidad consiste entonces en la extinción del derecho a la acción, por vencimiento del término concedido para ello, institución que se justifica ante la conveniencia de señalar un plazo invariable para que quien se pretende titular de un derecho opte por ejercerlo o renunciarlo a él, fijado en forma objetiva, sin consideración a situaciones personales del interesado, no susceptible de interrupción ni de renuncia por parte de la administración. Precizando que no se desconoce por esta magistratura que en asuntos de lo contencioso administrativo, la presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial suspende el término de caducidad.

5. Con referencia al caso concreto y teniendo en cuenta las consideraciones antes expuestas, la Sala comparte el criterio del *ad quo* sobre el análisis que efectúa de la figura jurídica de caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, toda vez que como bien se dijo en el auto que rechaza, la parte actora presentó la demanda de manera extemporánea, ya que se debe contar el término de caducidad consistente en 4 meses desde el día siguiente a la notificación del último acto administrativo que demanda (Resolución No. 045 del 16 de febrero de 2012) , es decir desde el 17 de febrero de 2012 fecha en que se notificó personalmente al señor Jorge Iván González Paniagua de la mencionada Resolución, teniendo en cuenta que la audiencia de conciliación fue celebrada el 28 de junio de 2012 y la demanda se presentó el 3 de diciembre de 2012, se puede concluir con certeza que se configura el fenómeno procesal de caducidad.

En relación a los argumentos que expone la parte demandante en el escrito de apelación, es necesario aclarar que el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho tal como se consagra en el artículo 138 del CPACA, se ejerce cuando este de por medio un acto administrativo que vulnere un derecho subjetivo amparado por una norma jurídica, con el fin de obtener su restablecimiento y la reparación del

4 Corte Constitucional Sentencia C-565 de Mayo 17 de 2000 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

daño. Por tal motivo, no le asiste razón a la parte actora cuando afirma que cuando se acude a este medio de control, solo se busca que el servidor público declarado insubsistente sea reintegrado a su cargo u otro de igual jerarquía. En vista de que en las pretensiones de la demanda se solicita la nulidad de las Resoluciones 001 y 045 del 2 enero y el 17 de febrero de 2012, y como consecuencia de dicha declaratoria se pide que se reconozcan y paguen al demandante las sumas correspondientes a sueldos, primas, bonificaciones etc, es claro que estas pretensiones se encuadran en el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho y no en el medio de control de nulidad (art. 137) como lo asegura el apoderado.

6. En consideración a lo aludido en los numerales precedentes la Sala confirmará la providencia proferida el trece (13) de diciembre de dos mil doce (2012) por la cual se rechaza la demanda por caducidad.

En mérito de lo expuesto, **EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA, SALA PRIMERA DE ORALIDAD,**

RESUELVE

PRIMERO: CONFIRMAR la providencia de fecha trece (13) de diciembre de dos mil trece (2013), mediante la cual el Juzgado Veinticinco (25) Administrativo del Circuito de Medellín, rechazó la demanda del proceso de la referencia por caducidad.

SEGUNDO: DEVUÉLVASE el expediente al Juzgado Veinticinco (25) Administrativo del Circuito de Medellín.

CÓPIESE Y NOTIFÍQUESE

Esta providencia se estudio y aprobó en la fecha, como consta en **ACTA NÚMERO 015**

LOS MAGISTRADOS,

ÁLVARO CRUZ RIAÑO

JORGE IVÁN DUQUE GUTIÉRREZ

(Ausente con permiso)

YOLANDA OBANDO MONTES