

REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA



SALA SEGUNDA DE ORALIDAD
MAGISTRADA PONENTE: BEATRIZ ELENA JARAMILLO MUÑOZ

Medellín,

Referencia:	REPARACION DIRECTA
Demandante:	OLGA AMPARO HERNANDEZ RENDON
Demandado:	E.S.E. HOSPITAL SAN RAFAEL DE GIRARDOTA
Radicado:	05001.33.33.020.2012.00488.01
Instancia:	Segunda.
Procedencia:	Juzgado Veinte Administrativo Oral de Medellín.
Decisión:	Resuelve recurso de apelación - Confirma auto que rechazó demanda por caducidad.
Interlocutorio Nº:	

Mediante auto del día 27 de febrero de 2013, se rechazó la demanda por caducidad del medio de control de reparación directa; dentro del término oportuno la apoderada de la parte demandante interpuso y sustentó por escrito el recurso de apelación frente a dicha decisión.

I. ANTECEDENTES

1. De la demanda y demás actuaciones:

- La señora Olga Amparo Hernández Rendón, fue nombrada como secretaria, en el Hospital San Rafael de Girardota –Antioquia, mediante selección de la Dirección Seccional de Salud de Antioquia, desde el 02 de enero de 1984, en donde, desde el 10 de abril de 1991, diligenció el formato correspondiente para la inscripción extraordinaria en carrera administrativa, y el día 11 de junio de 1998 venció el término para que se inscribiera en carrera administrativa, sin que la administración del Hospital le hubiere inscrito en la correspondiente carrera administrativa, pese a las múltiples solicitudes de la Dirección Seccional de Salud para

ser inscrita como tal, sin embargo continuó al servicio de la ESE Hospital San Rafael de Girardota –Antioquia, hasta el día 13 de enero de 2011, fecha que fue terminada la relación laboral con la E.S.E Hospital San Rafael de Girardota, por lo que la demandante se vio obligada a soportar un daño al darse por terminada su relación, por la no inscripción oportuna por parte de su empleador a la carrera administrativa y posterior despido, la demanda fue presentada el 05 de diciembre de 2012.

- La demanda fue inadmitida a través de auto proferido el 19 de diciembre de 2012, en el cual se ordenó adecuar el poder debidamente conferido, indicar con precisión y claridad las pretensiones de la demanda, en el sentido de indicar si pretende una nulidad y restablecimiento del derecho o una reparación directa, así como la fecha exacta de la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño, sin embargo a pesar de haber sido subsanada la demanda, nuevamente se inadmite para que aclarará la demanda en cuanto a la fecha en la cual la E.S.E., no la inscribió en carrera.
- Mediante auto del 27 de febrero de 2013, el Juzgado Veinte Administrativo Oral de Medellín rechazó la demanda al observarse que había operado la caducidad, dado que la demandante no acudió a la jurisdicción en el término otorgado por el artículo 164 de la Ley 1437 de 2011; el cual es de 2 años, que para el caso concreto, venció el 12 de junio de 2000, toda vez que el término de caducidad empezó a correr desde el 12 de junio de 1998, fecha en la cual se venció el término para el Hospital San Rafael de Girardota, inscribiera a la demandante en carrera administrativa y no lo hizo, por lo que para el momento de presentar la solicitud de conciliación -21 de agosto de 2012-, y de presentación de la demanda, esto es, el 05 de diciembre de 2012, ya se encontraba vencido dicho término.(Folio 87).

2. La Impugnación:

En tiempo oportuno la apoderada de la parte demandante interpuso recurso de apelación contra el auto que rechazó la demanda y como soporte de su inconformidad manifiesta lo que a continuación se transcribe:

“...Para el caso que hoy nos convoca, si bien es cierto a mi representada, se le debió inscribir en carrera administrativa, por sus derechos adquiridos y por que los lineamientos dados por el departamento de la Función Pública, así lo ordenaba en ese momento; ya que venia desde tiempo atrás desempeñándose en la ESE Hospital San Rafael de Girardota, razón mas que suficiente para que automáticamente entrara en carrera administrativa. Las directivas de la ESE, la fueron llevando de cargo en cargo, con el fin de que mi poderdante dejara pasar el tiempo, pues tenia un salario que percibía por sus labores y para una mujer con obligaciones e hijos menores era lo que importaba.

En el mismo sentido, y de manera progresiva, mi poderdante pienso que en algunas de las opciones siguientes, es decir, en lo programado por el departamento Administrativo de la Función Pública, frente a las increpaciones en cargos de carrera administrativa, podía darse la inscripción, bajo cualquiera de las condiciones, ya que el derecho es dinámico y la regulación de carrera administrativa en Colombia, es sumamente cambiante. Pero lo que se ve es que finalmente al no cumplirle a mi poderdante, resuelven declararla insubsistente y en esa fecha fue cuando se cumpliere el daño y en consecuencia ella entendió lo que le había sucedido, es decir solo tuvo conocimiento del daño que se le había generado el día 13 de enero de 2011, fecha en la cual le dan por terminada su relación laboral.

En este orden de ideas la caducidad empezó a correr –sic-, al día siguiente de haberse declarado insubsistente mi poderdante, es decir a partir del 14 de enero de 2011.

En tal sentido no es cierto que operó el fenómeno jurídico de la caducidad, y en consecuencia debe aplicarse la objetividad en este análisis, es decir se contará el tiempo de los dos años, según lo establece el artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, a partir del día

siguiente en el que fue declarada insubsistente su nombramiento, razón por la cual, la caducidad material no aplica para este caso, y en tal sentido debe tenerse en cuenta la caducidad objetiva sustancial." (Folios 91 y 92)

De tal manera que solicito en aras de garantizar el accedió a la administración de justicia y no vulnerar el derecho al debido proceso al Tribunal Administrativo que se revoque el auto y se le imprima el trámite correspondiente.

II. TESIS DE LA SALA

La decisión proferida en primera instancia que rechazó la demanda por caducidad de la acción será confirmada, previas las siguientes consideraciones.

III. CONSIDERACIONES DE LA SALA.

1. Competencia

Conforme al artículo 153 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el Tribunal Administrativo de Antioquia es competente para resolver el recurso de apelación contra los autos susceptibles de este medio de impugnación, proferidos por los Jueces Administrativos en primera instancia.

Además, le asiste el conocimiento del recurso en estudio, considerando lo dispuesto por el artículo 243 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el cual contempla el auto que rechaza la demanda como de aquellos frente a los cuales es procedente la apelación.

2. Problema Jurídico.

Teniendo en cuenta la decisión objeto del recurso, corresponde a la Sala determinar si fue ajustada a derecho la decisión del Juzgado de Primera Instancia, en el sentido de efectuar el RECHAZO de la demanda por presentarse el fenómeno Jurídico de la caducidad, la Sala procederá a

analizar si existen méritos suficientes para rechazar el asunto por no ejercitarse en tiempo oportuno.

Se debe estudiar el asunto materia de impugnación relativo a la caducidad del medio de control, por lo cual se verificará el contenido del artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el cual reza:

“Art. 164.- La demanda deberá ser presentada:

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

*d) i) Cuando se pretenda la reparación directa, la demanda deberá presentarse dentro del término de **dos (2) años, contados a partir del día siguiente al de la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño, o de cuando el demandante tuvo o debió tener conocimiento del mismo si fue en fecha posterior y siempre que pruebe la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su ocurrencia.**”*

Por otro lado, el artículo 169 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, determina los casos en los cuales procederá el rechazo de la demanda y que es del siguiente tenor literal:

“ARTICULO 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.”

Entendido el fenómeno jurídico procesal de la CADUCIDAD como uno de los efectos de la regulación del tiempo en las relaciones jurídicas, se ha precisado su alcance como el plazo acordado por la Ley, la convención o por la autoridad judicial, para el ejercicio de una acción o de un derecho, que opera de forma perentoria y cuya característica esencial es la de producir sus efectos de modo automático.

Pues en materia administrativa, por el sólo transcurso del tiempo sin que se haya hecho uso de la acción judicial, se pierde para el administrado la posibilidad de demandar el hecho, omisión, operación administrativa u ocupación temporal o permanente del inmueble por causa de trabajos públicos o de cualquier otra causa en vía jurisdiccional, sin que se requiera la configuración de elemento adicional al mero transcurso del tiempo y el no ejercicio de la acción.

Se puede decir también que la caducidad es un fenómeno procesal en virtud del cual por el sólo transcurso del tiempo, sin que se haya hecho uso de la acción judicial, se pierde para el administrado la posibilidad de demandar el acto administrativo en vía jurisdiccional, pues así lo precisó la Corte Constitucional: *“La Ley establece un término para el ejercicio de las acciones contencioso administrativas, 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.”*¹

El caso concreto.

En ese orden de ideas como se determinó en la tesis de la Sala para resolver el recurso, se tiene que determinar si operó el fenómeno jurídico de la caducidad del medio de control de reparación directa.

Tenemos que la señora Olga Amparo Hernández Rendón indicó que se enteró que el Hospital de Girardota no la inscribió en carrera administrativa al

¹ Esta norma fue declarada exequible por la Corte Constitucional, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, Sentencia: mayo 17 de 2000 (C-565), Referencia: Expediente D-2643.

momento de ser desvinculada de la ESE Hospital San Rafael de Girardota, el día 14 de enero de 2011, por lo cual demanda en ejercicio del medio de control de reparación directa, pues la conducta del Hospital constituye una falla en el servicio.

El juzgado de instancia determinó que existe caducidad en el medio de control impetrado, por cuanto la demandante tuvo conocimiento desde el 11 de junio de 1998, que no se había inscrito en carrera administrativa, y la demanda fue presentada el 05 de diciembre de 2012, en donde indicó que la demanda la debió presentar en junio de 2000, de conformidad con la reglas de caducidad para la demanda de reparación directa.

Se tiene en el presente caso, la demandante indica que hay una omisión por parte de la administración al no inscribirla en carrera administrativa, sin embargo refiere que una vez desvinculada se enteró de la omisión, por lo tanto considera que existe una falla en el servicio, en tal sentido se tiene que se debió demandar el acto que le causo el daño el cual para el presente caso, se deriva desde la omisión de la administración representada en la E.S.E. Hospital de San Rafael de Girardota de no inscribirla en carrera administrativa, en los términos referidos en el decreto 1224 de 1993 que reglamento los artículos 20 y 22 de la Ley 29 de 1992, (normas declaradas inexecutable y derogadas, Sentencia C-030 de 1997 y ley 443 de 1998).

En ese sentido la omisión por parte de la administración se configura cuando dejó de cumplir las obligaciones determinadas en el decreto 1224 de 1993¹ reglamentario de los artículos 20² y 22³ de la ley 27 de 1992, pues el decreto

¹ El decreto 1224 de 1993, fue derogado tácitamente por la Ley 443 de 1998, y esta a su vez fue derogada por el artículo 58 de la Ley 909 de 2004.

² Artículo 20 de la Ley 27 de 1992 derogado por el artículo 87 de la ley 443 de 1998.

³ Artículo 22 de la Ley 27 de 1992, fue declarado inexecutable por la Sentencia C-030 de 1997, de noviembre de 1997, Magistrado Ponente, JORGE ARANGO MEJIA. "en el cual se determinó que no puede haber norma en el ordenamiento jurídico que permita el ingreso automático a cargos de carrera...", sin embargo refirió que: "...A los empleados que accedieron a la carrera administrativa con fundamento en las normas que serán declaradas inexecutable, no pueden desconocérseles los derechos que en virtud de ellas adquirieron. Es decir, quienes lograron obtener su inscripción en carrera administrativa, mantendrán esa situación, a pesar de esta declaración de inexecutable. Si bien no se agotó un proceso de selección adecuado, estos empleados, que al entrar en vigencia las normas acusadas, una vez cumplidos los requisitos allí señalados, fueron inscritos en carrera, adquirieron unos derechos que no pueden ser desconocidos por este fallo. Derechos como el de permanecer en la carrera, a pesar de que su ingreso a ella no cumplió todos los requisitos para el efecto. Pero aquellos funcionarios que aún continúan vinculados a la administración ocupando un cargo de carrera, sin hallarse inscritos como tales, no podrán solicitar su inscripción, pues para ello deberán someterse al correspondiente proceso de selección que cada entidad a nivel nacional o territorial adopte, a efecto de proveer cargos de esta naturaleza..."

se encontraba vigente para el momento de los hechos del cual se reclama a el daño en la presente demanda, establecía, los términos y condiciones para acceder a la carrera administrativa en las entidades territoriales:

“...ARTÍCULO 1o._ Del ingreso a la carrera administrativa. Para garantizar la eficiencia en la administración pública, el ingreso a la carrera administrativa del personal vinculado actualmente en empleos de carrera de las entidades territoriales, se efectuará mediante la verificación de sus conocimientos y experiencia....

ARTÍCULO 4o._ Del trámite para la inscripción en la carrera administrativa. Este trámite se inicia cuando el empleado interesado presenta la solicitud para la expedición del certificado sobre cumplimiento de condiciones y requisitos para la inscripción. Dicha certificación se expedirá de acuerdo con lo establecido en el artículo 2o. de este Decreto y lo exigido en el manual de requisitos para el respectivo cargo o por aplicación de las equivalencias establecidas en el Decreto 583 de 1984, la ley 61 de 1987 y el Decreto 573 de 1988, y con base en ella, podrá solicitar la inscripción en el escalafón de la carrera administrativa, ante la respectiva Comisión Seccional del Servicio Civil....

ARTÍCULO 7o._ De la solicitud de inscripción en la carrera administrativa. Una vez expedida a correspondiente certificación de que el empleado reúne las condiciones y los requisitos para ser inscrito en la carrera administrativa, el formulario de solicitud deberá ser enviado a la respectiva Comisión Seccional del Servicio Civil.

Las solicitudes serán remitidas a dicha Comisión por el jefe de personal o por quien haga sus veces, en estricto orden de presentación, el primer día hábil de cada semana, dentro de los veinte (20) días calendario siguiente a la radicación del formulario de solicitud. Copia del oficio remisorio se fijará en sitio público de la entidad.

Si vencido el anterior plazo, el empleado responsable no ha remitido la solicitud, el interesado solicitará directamente a la Comisión Seccional del Servicio Civil su inscripción, enviando la copia del formulario de solicitud que contenga la certificación de condiciones y requisitos, sin perjuicio de las acciones a que haya lugar para el empleado que omita el envío.

ARTÍCULO 8o._ De la inscripción en la carrera administrativa. Recibida la solicitud por la Comisión Seccional del Servicio Civil, ésta deberá inscribir dentro del mes siguiente a los empleados en la carrera administrativa, mediante resolución que firmarán el Presidente y el Secretario de dicha Comisión.

La inscripción se hará en el cargo de la planta de personal de la entidad u organismo respecto del cual se haya presentado la solicitud. El empleado gozará de la plenitud de los derechos inherentes a la carrera administrativa, a partir de la fecha de la resolución de inscripción...”
(NORMA DEROGADA TÁCITAMENTE POR LA LEY 443 DE 1998)

Como posteriormente mediante sentencia del 30 de enero de 1997, la Corte Constitucional en sentencia C-030, declaró la inexecutable del artículo 22 de la Ley 27 de 1992, en cuanto determinó que el ingreso a carrera administrativa debe ser mediante un concurso público, toda vez que “no puede existir norma alguna den

tro de nuestro ordenamiento que permita el ingreso automático a cargos de carrera”, por tanto, los empleados que en virtud de las normas declaradas inexecutable, hayan sido inscritos en la carrera administrativa, seguirán perteneciendo a ella, lo que significa para el caso concreto a partir de la sentencia de la Corte Constitucional no se puede inscribir en carrera administrativa extraordinaria, toda vez que previo debe mediar un concurso público.

En tal sentido para el caso concreto se tiene que la omisión que se reclama en el medio de control de reparación directa en donde solicita se declare responsable por la falla en el servicio al no dar cumplimiento a lo dispuesto en el decreto 1224 de 1993, reglamentario de los artículos 20 y 22 de la Ley 27 de 1992, en donde en los hechos de la demanda y en las manifestaciones de las inadmisiones de la demanda la fecha en la cual la administración no la inscribió en carrera es del 11 de junio de 1998, fecha ésta con la que contaba la administración para realizar la inscripción en carrera según la demandante, no obstante como antes se referenció la norma que se dejó de cumplir por parte de la administración del Hospital de Girardota fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional y posteriormente derogada tácitamente, sin embargo la caducidad en el presente asunto se establece desde el 11 de junio de 1998, toda vez que así lo manifestó en la demanda y en los escritos que subsanaron los requisitos de inadmisión de la demanda en el trámite de primera instancia, en tanto la omisión por parte de la administración se predica desde esa fecha.

Ahora bien el artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo determina que la demanda debe impetrarse dentro de los dos (2) años, contados a partir del día siguiente al de la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño y para el presente

caso se trata de una omisión en la que incurrió la administración al no inscribirla en carrera.

En consecuencia, como el medio de control procedente de reparación directa antes acción de reparación directa contempla un término de caducidad de 2 años a partir del daño por la acción o la omisión⁴, pues la demanda se presentó el 05 de diciembre de 2012, el término ya había vencido, toda vez que el Consejo de Estado ha referido que el término de caducidad de la acción debe contarse desde el momento en que se incumpla la obligación legal, siempre que ese incumplimiento coincida con la producción del daño:

ACCION DE REPARACION DIRECTA - Término de caducidad. Cómputo para omisiones / REPARACION DEL DAÑO - Puede comprender los daños previsibles posteriores al fallo

*El numeral 8 del artículo 136 del C.C.A. establece que la acción de reparación directa “caducará al vencimiento del plazo de dos (2) años, contados a partir del acaecimiento del hecho, omisión u operación administrativa”. **En relación con las omisiones, el término de caducidad de la acción debe contarse desde el momento en que se incumpla la obligación legal, siempre que ese incumplimiento coincida con la producción del daño, pues en caso contrario, el término de caducidad deberá contarse a partir de dicha existencia o manifestación fáctica del mismo, ya que éste es la primera condición para la procedencia de la acción reparatoria. Aunque la omisión se mantenga en el tiempo o el daño sea permanente, dicho término no se extiende de manera indeterminada porque la misma ley ha previsto que el término de caducidad es de dos años contados a partir de la omisión.** Por último, debe tenerse en cuenta que si bien la demanda se presenta en razón de los daños que han sido causados hasta esa fecha, la reparación puede comprender los que se sucedan con posterioridad al fallo y que sean previsibles.*

⁴ “Art. 164.- La demanda deberá ser presentada:

2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad: d) i) Cuando se pretenda la reparación directa, la demanda deberá presentarse dentro del término de **dos (2) años, contados a partir del día siguiente al de la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño, o de cuando el demandante tuvo o debió tener conocimiento del mismo si fue en fecha posterior y siempre que pruebe la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su ocurrencia.**”

ACCION DE REPARACION DIRECTA - Término de caducidad. Cómputo /
ACCION DE REPARACION DIRECTA - Concreción del daño. Término de
caducidad / TERMINO DE CADUCIDAD DE LA ACCION DE REPARACION
DIRECTA - Duda / ADMISION DE LA DEMANDA - Duda en el término de
caducidad

Además, que el Distrito le repare los perjuicios que sufrió por la negativa de la administradora de riesgos profesionales a reconocerle la pensión de invalidez, por no haberse reportado oportunamente los accidentes de trabajo aludidos, es claro que el daño se concretó en esa decisión y, en consecuencia, el término de caducidad de la acción debe empezar a contarse desde la fecha en la que el demandante tuvo conocimiento de la misma..."⁵ (resaltos de a propósito)

Así las cosas, la Sala considera que se debe confirmar el auto que rechazó la demanda por caducidad, en los términos de la providencia apelada, no obstante no puede echarse menos que la jurisprudencia del Consejo de Estado determinó que: "...cuando existan dudas sobre la ocurrencia de la caducidad en un caso concreto, deberá admitirse la demanda, para luego en la sentencia, con fundamento en las pruebas que obren en el expediente, decidir si la acción fue ejercida o no en tiempo...", sin embargo en el presente caso, no procede aplicarla, toda vez que como antes se evidenció, el medio de control procedente sin lugar a dudas se encuentra caducado.

Finalmente, en cuanto refiere que el auto de fecha 27 de febrero no pasó un día en la secretaria del despacho, se indicará que no le asiste razón a la parte demandante, por cuanto el artículo 201 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo determinó que: "Los autos no sujetos al requisito de la notificación personal se notificarán por medio de anotación en estados electrónicos para consulta en línea bajo la responsabilidad del Secretario. **La inserción en el estado se hará el día siguiente al de la fecha del auto** y en ella ha de constar...", (resaltos a

⁵ CONSEJO DE ESTADO, Consejero ponente: RICARDO HOYOS DUQUE, junio de dos mil cuatro, Radicación número: 25000-23-26-000-2003-0919-02(25854)DM

propósito), en tal sentido se tiene que el auto es del 27 de febrero de 2013 y la notificación por estado es del día siguiente 28 de febrero de 2013, en tal sentido no hay la necesidad de acceder a los solicitado en este sentido.

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

RESUELVE

PRIMERO: CONFIRMAR, el auto del 27 de febrero de 2013 proferido por el Juzgado Veinte Administrativo Oral del Circuito de Medellín, que rechazó la demanda por caducidad, por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Cumplida la notificación de esta providencia se ordena remitir el expediente a su lugar de origen para lo de su competencia.

Esta providencia, se estudió y aprobó en Sala, según Acta No._____.

NOTIFÍQUESE, CÚMPLASE Y DEVUÉLVASE

Los Magistrados

BEATRIZ ELENA JARAMILLO MUÑOZ

JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ

GONZALO JAVIER ZAMBRANO VELANDIA