



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ARAUCA

**Magistrado Ponente: LUIS NORBERTO CERMEÑO**

Arauca, Arauca, veinte (20) de noviembre de dos mil catorce (2014)

Radicado : 81001 3333 002 2013 00200 01  
Demandante : Jorge Alberto Ramírez Espinoza  
Demandado : Municipio de Puerto Rondón  
Medio de Control: Nulidad y restablecimiento del derecho  
Providencia : Auto que resuelve apelación

Decide de fondo el Tribunal Administrativo de Arauca el recurso de apelación que presentó la parte demandante, contra la decisión que en primera instancia declaró la caducidad del medio de control judicial.

### ANTECEDENTES

**1.** El 16 de mayo de 2013 (fl. 1-76 c.01), Jorge Alberto Ramírez Espinoza junto con otra persona, presentó escrito dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en contra del Municipio de Puerto Rondón.

**2.** El proceso le correspondió al Juzgado Segundo Administrativo Oral de Arauca, el cual lo remitió (fl. 127, c.01) al Juzgado Administrativo Oral de Arauca en Descongestión, pero ante declaratoria aceptada de impedimento de su titular, regresó al Despacho inicial, que en providencia del 9 de junio de 2014, no declaró la nulidad del auto del 8 de julio de 2013 y rechazó la demanda por caducidad del medio de control.

**3. La providencia apelada.** Mediante auto del 9 de junio de 2014 (fl. 142-146, c.01) la primera instancia, además de no aceptar la causal de nulidad que se interpuso frente a decisión adoptada en otro proceso, decidió rechazar la demanda por caducidad del medio de control instaurado, luego de considerar que el último de los actos administrativos demandados fue notificado el 22 de octubre de 2012, y considerando que el término de caducidad es de cuatro meses, la caducidad operó el 23 de febrero de 2013, y la demanda se radicó el 16 de mayo de 2013.

**4. El recurso de apelación.** La parte demandante presentó recurso de apelación (fl. 159-161, c.01) en el que solicita que se incorporen al expediente todas las actuaciones procesales del expediente 2013-00067, y plantea que al escrito de corrección de la demanda que se presentó para aquel proceso, se le dio el trámite de una demanda nueva en el actual, lo que fue un error de la persona que realizó la actuación física de



radicar el escrito, que puede ser subsanado sin necesidad de sacrificar el derecho de acceso a la administración de justicia.

**5. Frente al traslado del recurso.** La parte demandada, que por la etapa en la que se encuentra el proceso aún no ha sido notificada, no presentó escrito ante el recurso de apelación (fl. 162-163, c.01).

### 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 (art. 153, 243.3, CPACA) y se decide 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.** El primer aspecto del debate judicial que se abre en segunda instancia, consiste en determinar si del presente proceso, hace parte el trámite surtido dentro del expediente 2013-00067, adelantado por el mismo Despacho de origen.

Así, para la parte demandante, debido a un error suyo ocurrido en la radicación del escrito por el cual trataba de subsanar la demanda dentro del proceso 2013-00067, se le dio a ese escrito el trámite de un proceso nuevo (el actual radicado con el número 2013-00200), pero los dos constituyen uno solo y por ello solicita que al presente se incorpore aquel; para la primera instancia, son dos procesos distintos y teniendo en cuenta que la demanda se debía radicar dentro de los cuatro meses siguientes a la notificación de los actos administrativos que se demandan, se presentó la caducidad del medio de control.

**4.** Es preciso señalar los trámites que involucran la discusión judicial.

Inicialmente, en el mismo Juzgado Segundo Administrativo Oral de Arauca se adelantó el proceso con el radicado número 81001 3333 002 2013 00067 00, dentro del cual se profirió auto inadmisorio el 29 de abril de 2013 (fl. 75-78, c.01/00067)<sup>1</sup>, y como quiera que al expediente no se allegó documento alguno con la subsanación pedida, se procedió a rechazar la demanda mediante providencia del 8 de julio de 2013 (fl. 81-82, c.01/00067). La decisión no fue apelada, está en firme y el proceso se encuentra jurídicamente archivado.

<sup>1</sup> Ese expediente 2013-00067 está allegado al presente proceso en un cuaderno; cuando se haga referencia a aquel, se identificará como c.01/00067.



Por su parte, en el presente proceso (2013-00200) se tomó (fl. 80-81, c.01) como escrito de demanda el radicado el 16 de mayo de 2013 (fl. 3-76, c.01), frente al cual el Juzgado profirió auto inadmisorio el 8 de julio de 2013 (fl. 80-81, c.01). La parte demandante radicó dentro del plazo para subsanar, dos documentos: una nueva demanda (fl. 84-90, c.01) y una "solicitud de nulidad y unificación de expedientes" (fl. 100-101, c.01); ante ellos, el *a quo* tomó (fl. 145, c.01) la nueva demanda como escrito que subsanaba la inadmitida y mediante auto del 9 de junio de 2014 (fl. 142-146, c.01) que es el impugnado, decidió no declarar la nulidad y ordenó el archivo del presente proceso por caducidad del medio de control.

La Sala encuentra que si bien la parte demandante ha propiciado las decisiones que en su contra se han adoptado –en dos oportunidades (fl. 3-9 y 84-90, c.01) presentó demandas como si fueran nuevas e independientes, dentro de ello registra a personas distintas a la inicial como demandantes, en lugar de aclarar que eran escritos que subsanaban lo pedido por el Despacho en sendas oportunidades procesales-, al punto que lo reconoce en forma expresa en su recurso de apelación (fl. 159-161, c.01), no es menos cierto que también el Juzgado debió percatarse del error en que incurrió la Oficina de Apoyo Judicial al darle la connotación de nueva demanda (fl. 77, c.01) a los escritos que radicó la parte demandante el 16 de mayo de 2014 (fl. 1-9, c.01), los cuales pretendían subsanar lo pedido en el auto inadmisorio del radicado 2013-00067 (fl. 75-78, c.01/00067) y no iniciar un nuevo proceso como lo asumió el *a quo* (fl. 80-81, c.91) inducido en el error que se mencionó.

En efecto, los dos escritos del 16 de mayo de 2013 (fl. 1-9, c.01) con los cuales se organizó e inició el actual proceso, registran sin lugar a equívocos que se trata de documentos dirigidos al proceso 2013-00067 (fl. 1 y 3, c.01), al punto que también el primero de ellos menciona en forma expresa que es para "corrección de la demanda" (fl. 1, c.01) y cita de manera concreta al "auto de 29 de abril de 2013" (fl. 01, c.01).

Al observar que, efectivamente, el auto del 29 de abril de 2013 (fl. 75-78, c.01/00067) fue el que inadmitió la demanda dentro del proceso 2013-00067, y que el escrito que aparece a fl. 1 y 2, c.01 del actual proceso 2013-00200 se refiere en forma específica y taxativa a cada una –una por una- de las cinco causales de inadmisión que se detectaron dentro de aquel primer expediente, no cabe duda que se trata de un mismo proceso, pues además todos los documentos de la parte demandante versan sobre los mismos impugnantes, la misma entidad demandada, los mismos hechos, la misma cuantía, las mismas pruebas, las mismas pretensiones y el mismo objeto de cuestionamiento judicial.

Por lo tanto, debió conformarse un solo expediente, por cuanto se trata del mismo proceso.



En consecuencia, se ordenará que al presente proceso (2013-00200) se incorpore todo el trámite surtido con todos los documentos allegados dentro del expediente 2013-00067, para que hagan parte integral e integrante del actual, por estar ello debida, idónea y suficientemente probado desde los puntos de vista fáctico y jurídico, y toda vez que los usuarios de la Administración de Justicia no deben padecer la circunstancia irregular que se propició en su contra.

Así, se tiene entonces que para analizar si ha tenido ocurrencia la figura jurídica de la caducidad que se declaró en primera instancia, la fecha de presentación de la demanda será la del proceso inicial (el exp. 2013-00067) que fue radicada el 22 de febrero de 2013 (fl. 72, c.01/00067) y no la del segundo -exp. 2013-00200, 16 de mayo de 2013, fl. 77, c.01- que fue la tomada por el *a quo* para la decisión de caducidad que se apeló.

Las consideraciones expuestas encuentran adicional respaldo en la obligada protección de los derechos fundamentales al acceso a la Administración de Justicia y al debido proceso, y en aplicación del principio de favorabilidad, para hacer efectivo el derecho a la protección o tutela judicial efectiva, con base en la totalidad del material probatorio obrante en el proceso y valorándolo según las reglas de la sana crítica para resolver el tema que se discute en vía judicial, para lo cual se aplican también los principios *pro actione*, *pro homine* y *pro damato* sobre los rigores de la caducidad en casos muy excepcionales para evitar que queden sin analizarse -pues concederlos o no dependerá de la sentencia final- los procesos que se ponen en manos de la Rama Judicial.

## **5. La caducidad de la acción o del medio de control judicial**

**5.1.** En éste caso, la providencia de primera instancia declaró la excepción de caducidad de la acción o medio de control instaurado.

Esta decisión de caducidad se presenta cuando hay una disputa jurídica 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 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 jurídica. 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 se ejerzan esos derechos 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 jurídicas para evitar incertidumbres perennes y -como también la de prescripción- propende porque en la sociedad no existan derechos sin definirse.

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

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 acciones de reparación directa; en este último caso, bien puede iniciar el conteo del plazo a partir del momento en que se produce un hecho dañino, o bien en casos 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.

En la jurisdicción contencioso administrativa, ante la cual se resuelve éste caso, 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 (CPAyCA).

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" (art. 2.536 y ss).

**5.2. La caducidad en caso de un acto administrativo.** En la demanda se planteó como tema judicial de debate, la reclamación sobre



descuentos que la entidad demandada le hizo a los demandantes en la ejecución de un contrato estatal, y la negativa de aquella para devolver lo descontado. Para ello, la parte demandante ha considerado que 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: (...)

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; (...)

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 cuando ocurre el "día siguiente" de los escenarios planteados en la norma jurídica 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 para cada caso determinado.

Para el presente caso y como quedó establecido en el acápite 4 de estas Consideraciones, se aplica el segundo escenario, es decir, el del término máximo de cuatro meses pues se demandan actos administrativos que no tienen relación con prestaciones periódicas.

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. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, 27 de mayo de 2010, rad. 76001-23-31-000-2008-0976-01, 1837-09) consagró:

"Ello significa, que la caducidad es una figura jurídica que protege intereses públicos; que es un requisito de procedibilidad que impide el ejercicio de la respectiva acción fuera del término establecido para ello, e impone al juzgador la obligación de decretarla oficiosamente, y que por su naturaleza pública no puede ser objeto de suspensión, interrupción o renuncia, ni hace posible la ampliación de los plazos señalados por la ley para el ejercicio de las acciones, motivo por el que los términos precisados son fatales.

No obstante lo anterior, en relación con la interrupción del término de caducidad de la acción, para el caso es claro que existe una norma especial cual es el artículo 143 del C.C.A., de cuyo contenido se desprende que la caducidad de la acción contenciosa sólo se interrumpe con la presentación de la demanda que cumpla con los requisitos y formalidades previstas en el artículo 137 ibidem; sin embargo la Sala comparte la opinión de la doctrina, en el sentido de que la demanda presentada en tiempo a pesar de presentar defectos formales susceptibles de corrección también interrumpe el término de caducidad, pues tal es el sentido del inciso segundo de la normativa en mención en la que señala que "*No obstante, si la demanda se presenta dentro del término de la caducidad, el ponente por auto susceptible de reposición, expondrá los defectos simplemente formales para que los mismos sean corregidos por el actor dentro de los cinco días siguientes, so pena de rechazo de la demanda.*", es decir, que en los procesos ante esta jurisdicción no existen causales de interrupción del término de caducidad distintas a las referidas.

Expresado lo anterior, es necesario señalar que la interrupción del término de la caducidad, **es el momento en el que deja de correr el periodo de los cuatro meses [en el presente proceso de reparación directa es de dos años], establecido por el legislador**, que como ya se indicó ocurrirá cuando se presente la demanda, bien sea en debida o indebida forma siempre que los defectos sean susceptibles de corrección, lo cual no quiere decir, como mal lo interpretó el Tribunal, que si el administrado presentó la demanda faltándole unos días para que se venciera el periodo indicado, éste pueda hacer uso del mismo para volver a acudir ante la vía judicial, pues el periodo de caducidad es uno solo y se subsume por completo en el momento en que el administrado presenta la demanda, dentro del término establecido para ello". Resaltado del texto.

También ha efectuado nuestra Alta Corporación contencioso administrativa (M.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, 27 de marzo de 2014, rad. 76001-23-33-000-2013-00330-01, 20240), las siguientes consideraciones:



"(...) Significa que, vencido el plazo de caducidad, prescribe el derecho de demandar el acto administrativo ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Vale decir que los términos de caducidad no son plazos que el legislador estableció de manera caprichosa para restringir el acceso a la administración de justicia. Por el contrario, los términos de caducidad se fijaron por 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 las situaciones jurídicas de carácter particular. Y, en cuanto a la garantía de los derechos subjetivos de los particulares y de la propia administración, porque los actos administrativos que definen situaciones, reconocen o niegan derechos a los particulares no pueden cuestionarse indefinidamente en sede administrativa o jurisdiccional".

Por otra parte, se tiene que el término de caducidad de algunas acciones o medios de control judiciales –como el del que aquí se discute- se puede suspender, cuando en el caso a demandar se impone el trámite obligatorio de la conciliación extrajudicial administrativa –lo que aquí no se surtió, pero tampoco se exigió en primera instancia en ninguno de los dos procesos-, o se puede interrumpir, lo que se presenta con la radicación de la demanda.

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

**5.3.** En cuanto a los cuatro elementos que conforman la figura jurídica de la caducidad (numeral 5.1 de éstas consideraciones), se establece:

(i) La parte demandante cumple con el primero de ellos, toda vez que Ramírez Espinoza y Sierra Sierra tienen el derecho de acción o medio de control judicial, pues consideran que se ha presentado un daño antijurídico en su contra, y está probada su calidad de perjudicados directos conforme con el contenido expreso de los hechos 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 2, literal d, consagra que el lapso para hacer uso del derecho de demandar es de cuatro (4) meses.

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

Lo primero que se impone determinar es, en qué fecha se establece el hito temporal a partir del cual se empiezan a contar los cuatro meses de



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

Este inicial aspecto no presenta dificultad alguna: es el 23 de octubre de 2012, día siguiente al que fue notificada de manera personal y expresa (fl. 67, c.01) la Resolución 0276 de 2012, por la cual se resolvió el recurso de reposición que se interpuso en contra de la decisión del 7 de septiembre de ese año.

Así, inicialmente el plazo final para demandar se vencía el 23 de febrero de 2013.

Se debe tener en cuenta que no hubo suspensión del plazo, porque no se surtió –al menos no aparece demostrado– el trámite del requisito de procedibilidad consistente en la conciliación extrajudicial ante el Ministerio Público; no obstante, este trámite no puede exigirse para la admisión de la demanda, ya que no fue planteado en ninguno de los autos inadmisorios que ya se han proferido en los dos procesos.

Por lo tanto, el último día de plazo que tenían los demandantes para radicar su demanda, era el 23 de febrero de 2013.

(iiii) El cuarto elemento de la figura jurídica de la caducidad es "No ejercer el derecho en el tiempo legal"; procede definir en forma precisa si en el lapso comprendido entre los hitos temporales inicial y final, se ejerció o no el derecho a demandar, esto es, se radicó la demanda.

Está probado que la demanda se radicó el 22 de febrero de 2013 (fl. 72, c.01/00067) ante la Oficina de Apoyo Judicial de Arauca. Se reitera que se aplica la fecha de presentación de la demanda del primer proceso, y no como lo hizo el *a quo*, la del 16 de mayo de 2013 (fl. 145, c.01) que fue la de radicación de los escritos presentados para subsanar.

Y se reitera que el plazo máximo para radicarla era el 23 de febrero de 2013.

Ello demuestra que el derecho sí se ejerció en el tiempo legal establecido.

**6.** De manera que la demanda se radicó dentro del plazo de caducidad; y se concluye conforme con lo expuesto y probado, que no ha tenido ocurrencia el fenómeno jurídico de la caducidad del medio de control instaurado en este proceso, lo que a su vez permite dar respuesta al problema jurídico planteado.

En consecuencia, se revocará la providencia de primera instancia y se ordenará devolver el expediente para que continúe su trámite procesal, para lo cual se incorporará al presente proceso por parte del Despacho de origen, todo lo allegado y surtido dentro del expediente 2013-00067.

4/10/2014



En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Arauca, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

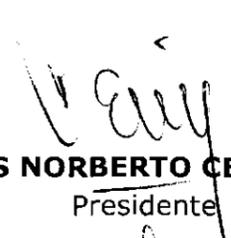
**RESUELVE**

**PRIMERO. REVOCAR** la providencia de primera instancia, proferida el 9 de junio de 2014 por el Juzgado Segundo Administrativo Oral de Arauca. En su lugar **se dispone** que no tuvo ocurrencia la figura jurídica de la caducidad del medio de control judicial instaurado y que el proceso se debe tramitar en las instancias que correspondan, para lo cual se incorporará al presente proceso por parte del Despacho de origen, todo lo allegado y surtido dentro del expediente 2013-00067.

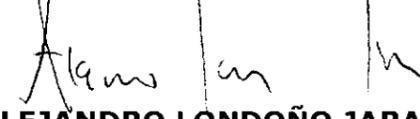
**SEGUNDO. ORDENAR** que en firme la presente providencia, se devuelva el expediente al Despacho de origen, previas las anotaciones de rigor.

La presente providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha y se expide dentro del Proceso 81 001 3333 002 2013 00200 01, demandante: Jorge Alberto Ramírez Espinoza y otro.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**LUIS NORBERTO CERMEÑO**  
Presidente

  
**EDGAR GUILLERMO CABRERA RAMOS**  
Magistrado

  
**ALEJANDRO LONDOÑO JARAMILLO**  
Magistrado