



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE

SALA PRIMERA DE DECISIÓN ORAL

MAGISTRADO PONENTE: LUIS CARLOS ALZATE RÍOS

Sincelejo, dieciséis (16) de mayo de dos mil trece (2013)

TEMAS: RECHAZO DE LA DEMANDA POR CADUCIDAD DEL MEDIO DE CONTROL – COMPUTO DEL TÉRMINO

INSTANCIA: SEGUNDA

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra el auto del 3 de abril de 2013 proferido por el JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO, mediante el cual se rechazó la demanda por haber operado el fenómeno de la caducidad del medio de control incoado.

1. ANTECEDENTES

RAMIRO PÉREZ BENÍTEZ presentó demanda en ejercicio del medio de control de NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO contra el MUNICIPIO DE LOS PALMITOS con el fin de que se declarara la nulidad de la Resolución N^o 215 del 13 de septiembre de 2012, suscrita por el alcalde del mentado ente territorial; y como consecuencia de lo anterior, se condene al reconocimiento y pago de honorarios en debida forma durante los períodos 2001 a 2003.

El *A-quo* después de analizar los presupuestos legales de procedibilidad para demandar en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento, rechazó



la demanda al considerar que esta había caducado, toda vez que el acto administrativo acusado fue proferido el 13 de septiembre de 2012, con constancia de recibido el día 18 de ese mismo mes y año, teniendo el actor el término de cuatro (4) meses para solicitar la audiencia de conciliación; no obstante el libelista presentó la solicitud de conciliación prejudicial el 28 de enero de 2013, fecha para la cual la demanda se encontraba caducada.

2. EL RECURSO DE APELACIÓN

Contra la providencia que rechazó la demanda se opuso la parte actora, argumentando que el medio de control se ejerció en tiempo, teniendo en cuenta que la Resolución demandada fue comunicada al accionante el día 14 de septiembre de 2012, tiempo a partir del cual se contaba con 10 días hábiles para la presentación del recurso de reposición de acuerdo con el artículo 76 del C.P.A.C.A., oportunidad que venció el 28 de septiembre de 2012, momento en el cual el acto administrativo adquirió firmeza con sujeción al numeral 3 del artículo 87 de ese mismo cuerpo normativo, luego entonces, es a partir de esa fecha que inició el cómputo de los cuatro (4) meses de caducidad, extendiéndose hasta el 28 de enero de 2013, fecha de radicación de la solicitud de conciliación extrajudicial. Celebrada la audiencia de conciliación y expedida la constancia el día 18 de marzo, la demanda podía perfectamente impetrarse el día 19 de marzo de 2013.

En consecuencia solicitó se revoque el auto impugnado.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Sala entrará a estudiar el siguiente:

3. PROBLEMA JURÍDICO

¿El término de caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho inicia su cómputo desde la notificación del acto administrativo objeto de censura o desde cuando el mismo adquiere firmeza?



4. CONSIDERACIONES

La Sala es competente para conocer la apelación interpuesta, en segunda instancia, tal como lo consagra el artículo 153 del C.P.A.C.A.

Con el fin de dilucidar el tema puesto a consideración de la Sala, en primer lugar, se tratará, en términos generales, los temas de la caducidad, la firmeza de los actos administrativos y la diferencia con la notificación de los mismos; y por último el caso concreto.

4.1. LA CADUCIDAD:

La caducidad, entendida como un plazo objetivo para el ejercicio oportuno del derecho de acción, se encuentra regulada en las normas procedimentales como una carga procesal, es decir, como un imperativo que emana de las disposiciones adjetivas con ocasión del proceso, en cabeza de las partes, no exigible coercitivamente, y cuya no ejecución acarrea consecuencias jurídicas desfavorables para el renuente¹.

Por lo anterior, entiende la Sala la caducidad como el plazo perentorio para comenzar el proceso, y de cuyo incumplimiento la ley presume la falta de interés del demandante en el impulso del mismo, y cuyo vencimiento hace que sea imposible intentar su inicio.

Con relación al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, la caducidad se encuentra regulada en el artículo 164 del C.P.A.C.A., bajo el título de oportunidad para presentar la demanda, en los siguientes términos:

¹ Para mayor ilustración ver: DEVIS ECHANDIA, Hernando. COMPENDIO DE DERECHO PROCESAL. Teoría General del Proceso. Bogotá: Editorial ABC, 1981, tomo I, p. 10. QUINTERO, Beatriz y PRIETO, Eugenio. Teoría General del Proceso. Bogotá: Editorial Temis 2000, p. 460.



“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; ...”

Así pues, dentro del artículo en cita, encontramos una regla general planteada para el medio de control en estudio, de una caducidad de 4 meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo.

4.2. PUBLICIDAD Y FIRMEZA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS:

Ahora bien, respecto de la firmeza de los actos administrativos, el artículo 87 del C.P.A.C.A. dispone:

“ARTÍCULO 87. FIRMEZA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS. Los actos administrativos quedarán en firme:

- 1. Cuando contra ellos no proceda ningún recurso, desde el día siguiente al de su notificación, comunicación o publicación según el caso.*
- 2. Desde el día siguiente a la publicación, comunicación o notificación de la decisión sobre los recursos interpuestos.*
- 3. Desde el día siguiente al del vencimiento del término para interponer los recursos, si estos no fueron interpuestos, o se hubiere renunciado expresamente a ellos.*
- 4. Desde el día siguiente al de la notificación de la aceptación del desistimiento de los recursos.*
- 5. Desde el día siguiente al de la protocolización a que alude el artículo 85 para el silencio administrativo positivo”.*



Sobre el tema de la firmeza de los actos administrativos, el máximo tribunal de la jurisdicción contenciosa administrativa, en providencia de 18 de julio de 2011, enseñó:

“De acuerdo con el artículo 64 del Código Contencioso Administrativo, los actos administrativos que quedan en firme al concluir el procedimiento administrativo son suficientes, por sí mismos, para que la administración pueda ejecutar las acciones dirigidas a cumplirlos. La firmeza de tales actos es indispensable para que se ejecuten aún contra la voluntad de los interesados. A la luz de esta disposición emana la característica de ejecutoriedad de los actos administrativos, en virtud de la cual la Administración puede imponerlos unilateralmente mediante las actuaciones pertinentes; sujetándola a la firmeza de los mismos, es decir, a su carácter ejecutivo, que sólo se da en los casos señalados por el artículo 62 ibídem. Como tal, la firmeza presupone el debido conocimiento de las decisiones administrativas por parte de sus destinatarios a través de los mecanismos de notificación legalmente establecidos. Así, la notificación de los actos administrativos, como medio a través del cual el administrado conoce las decisiones que lo afectan y puede oponerse a las mismas, es un elemento esencial del derecho fundamental al debido proceso, pues mientras los actos no se notifiquen no producen efectos ni son oponibles a sus destinatarios (artículo 48 del Código Contencioso Administrativo). En ese escenario, la notificación pasa a ser un presupuesto esencial del derecho de defensa, porque la efectividad de su ejercicio depende del íntegro conocimiento de las decisiones objeto de contradicción. ...”²

Se desprende de la jurisprudencia en cita que, la firmeza del acto administrativo es un presupuesto esencial para que la Administración ejecute el contenido del mismo respecto de los administrados; situación jurídica totalmente diferente a la oportunidad legal con que cuenta el administrado para censurar en sede judicial el acto administrativo; la cual nace a partir del día siguiente en que se surte la comunicación, notificación, ejecución o publicación del mismo.

En efecto, mientras la publicidad del acto administrativo es la forma como la Administración informa a los destinatarios de los mismos, del contenido de la

² CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION CUARTA Consejera ponente: CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRIGUEZ. Sentencia del 18 de julio de 2011. Radicación número: 25000-23-27-000-2007-00219-01 (17894) Actor: QUEBECOR WORLD BOGOTA S. A. Demandado: DIRECCION DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES.



decisión adoptada; la ejecutoria atañe al momento en que tal disposición queda en firme, puede ser exigible y obligatoria.

En lo concerniente a la diferencia entre la publicidad del acto administrativo y la ejecutoria del mismo, esta Sala de Decisión cita un aparte del auto proferido por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del H. Consejo de Estado, fechado veintinueve (29) de julio de dos mil diez (2010), así:

“Ahora bien, esta Sala ha sido enfática en manifestar que el término de caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho inicia el día siguiente a la notificación del acto administrativo y no a la ejecutoria del mismo.

Al respecto, mediante auto del 27 de marzo de 2008 (M.P. Marco Antonio Velilla Moreno) ésta Sala puso de presente:

“Finalmente cabe resaltar que esta Corporación en reiterados pronunciamientos ha precisado que la notificación y ejecutoria no son instituciones procesales sinónimas y en este caso el artículo 136 del C.C.A. es diáfano en establecer el término de caducidad a partir de la notificación del acto acusado. Luego, si la desafijación del edicto se produjo el 15 de noviembre de 2006, en dicho día se surtió legalmente la notificación de la decisión acusada, por lo que su impugnación a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho debió hacerse a más tardar el 16 de marzo de 2007 y no el 22 de marzo siguiente, como efectivamente ocurrió.”

Como la demanda presentada por HOSPIRA LIMITADA en ningún momento puso de presente una indebida notificación de los actos acusados, esta Sala rechaza la posibilidad de que mediante el recurso de alzada contra el auto del 16 de julio de 2009 el demandante pretenda plantear hechos nuevos, que no fueron plasmados en la demanda, y de los cuales no tuvo conocimiento el Tribunal Administrativo de Cundinamarca durante el estudio de admisibilidad de la misma.

Debido a que la demanda fue interpuesta el 2 de septiembre de 2008 en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, que la Resolución RCA 006 de 2008 fue notificada el 8 de febrero de 2008, y que el término de caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho es de 4 meses, contados a partir del día siguiente de la notificación del acto administrativo, se concluye que la demanda contra las Resoluciones RCA 006 de 2008 y RCA 024 de 2008 fue bien rechazada por caducidad.”³
(Negrillas y subrayado por fuera del texto original)

³ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION PRIMERA Consejera ponente: MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO. Auto del 29 de julio de 2010. Radicación número: 25000-23-24-000-2008-00372-01 Actor: HOSPIRA LIMITADA Demandado:



Como vemos, se desprende con claridad meridiana que la publicidad del acto administrativo y su firmeza, son dos institutos procesales heterogéneos; y que el legislador haciendo uso de libertad de configuración, dispuso que el computo de la caducidad, tal y como se ha reiterado a lo largo de estas líneas, se cuenta a partir de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo, según sea el caso.

4.3. EL CASO CONCRETO

En el sub lite, tenemos que el acto objeto de demanda –Resolución N^o 215 de septiembre 13 de 2012 fue comunicada al actor el 18 de ese mismo mes⁴; iniciando por tanto el computo de la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho a partir del día 19 de septiembre de 2012, venciendo los cuatro (4) meses para el ejercicio en tiempo de tal instrumento judicial, el día 19 de enero de 2013.

Como quiera que la solicitud de conciliación prejudicial ante el Ministerio Público se presentó el día 28 de enero del año en curso, es diáfano e irrefutable para este cuerpo colegiado, que para esa fecha ya había operado el fenómeno de la caducidad del medio de control ejercitado.

Adicional a lo anterior, como consideró esta Corporación en providencia anterior, en caso análogo al que ahora se juzga, la caducidad en el caso de reclamaciones sobre liquidación de honorarios de concejales debe contarse desde el momento mismo en que se causaron y liquidaron los mismos, y no desde la respuesta a la petición presentada en tiempos posteriores. Sobre el punto, dijo esta Colegiatura:

“Aún cuando la demanda tiene deficiencias dignas de corrección, esta Sala procederá al rechazo de la demanda de plano por inadecuado agotamiento de la vía gubernativa; a más de encontrarse caducada.



Efectivamente, el artículo 65 de la Ley 136 de 1994; establece que los concejales tienen derecho al reconocimiento de honorarios por asistencia comprobada a las sesiones plenarias; lo que debe hacer la mesa directiva a través de una resolución (acto administrativo individual); luego entonces, cada vez que se ordena el pago por la asistencia a las sesiones, se contaba con 4 meses para requerir el boy, pretendido reajuste; de tal suerte que al solicitarse el reajuste desde el año 2008; dependiendo de cuantas sesiones se hayan producido desde esa anualidad hasta la terminación del periodo, por cada deliberación en la que asistió el actor, debía requerir su reajuste en agotamiento de la vía gubernativa, para luego presentar la respectiva acción –en vigencia del decreto 01 de 1984-; ahora el medio de control –ley 1437 de 2011-.

Sobre este tema la H. Corte Constitucional⁵, ha expresado:

“ En el presente caso, no se observan circunstancias que hubiesen impedido razonablemente a los demandantes, interponer la acción de nulidad y restablecimiento del derecho del Artículo 85 del Código Contencioso Administrativo, mecanismo judicial efectivo para controvertir la decisión administrativa por la cual se liquidó y ordenó el pago de sus honorarios, así como tampoco para obtener el restablecimiento de los derechos presuntamente vulnerados”.

Entonces, lo que tiene que ver con la caducidad del medio de control; al haberse concluido con el mandato constitucional en el año 2011 –tal como se certifica a folio 40-, ha de entenderse hasta el 31 de diciembre de esa anualidad dado que con esa fecha es que finiquita el año, el actor contaba con 4 meses a partir de aquel para ser exigible el reajuste de los honorarios; sólo respecto de las últimas asambleas; dado el término dispuesto por el legislador antes citado.

Evidentemente, para la época, se encontraba rigiendo el Código Contencioso Administrativo o Decreto 01 de 1984, que en u artículo 136 numeral 2° preveía:

“La de restablecimiento del derecho caducará al cabo de cuatro (4) meses, contados a partir del día siguiente al de la publicación, notificación, comunicación o ejecución del acto, según sea el caso. Sin embargo los actos que reconozcan prestaciones periódicas podrán demandarse en cualquier tiempo por la administración o por los interesados, pero no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe. (...)”

Como se observa del texto anterior, la excepción a demandar en cualquier tiempo, era sólo respecto de los actos administrativos que reconocieran prestaciones periódicas; y en el sub lite se pretenden reajustes a honorarios, los cuales no tienen tal connotación; de allí que, si la ley 136/94, previene la certificación la asistencia a las sesiones para el reconocimiento de aquellos, se tenía que ceñir, al postulado estatuido en el decreto 01/84, en lo que tiene que ver con los cuatro meses. En esta misma línea la H. Corte

⁵ Sentencia T-384 de 2009.



Constitucional⁶, afirmó:

‘Por tanto, la inactividad de la parte interesada frente al ejercicio de los medios ordinarios de defensa, por desidia, desinterés o cualquier otra consideración propia de su esfera de decisión, impide acudir posteriormente ante el juez constitucional, menos aún cuando con la tutela se pretende modificar o dejar sin valor una providencia judicial y afectar el principio de cosa juzgada que la reviste.⁷ Si la persona renuncia expresa o tácitamente a los mecanismos de defensa que el ordenamiento jurídico a puesto a su alcance para proteger sus derechos y garantías, asume las consecuencias de su inacción, pues en tal caso, la posible afectación de la esfera individual está tolerada o por lo menos permitida por el propio interesado, quien no puede luego pretender que por vía de tutela se reabran etapas o discusiones que ya fueron clausuradas válidamente dentro del sistema judicial o que quedaron definidas por efecto de la caducidad o la prescripción de la acción.⁸

Coligiéndose que, si la respuesta del derecho de petición del señor LACIDES PATERNINA, se resolvió el 6 de septiembre de 2012, ya había fenecido en demasía el término de 4 meses —se insiste— para demandar el reajuste del último mes de sesiones asistidas y certificadas por la mesa directiva de la junta municipal.’⁹

Teniendo en cuenta lo anterior y aplicándolo al caso concreto, existe una razón adicional para interpretar la caducidad en el presente caso, dado que se reclama el reajuste de los honorarios causados en los años 2001 a 2003, por lo que a la fecha en que se elevó el derecho de petición solicitando su reconocimiento (24 de julio de 2012, fol. 21 C. Primera Instancia), la acción ya había caducado años antes.

Por lo expuesto, y sin ahondar en mayores disquisiciones, se confirmará la providencia objeto de alzada que rechazó la demanda por caducidad.

⁶ Sentencia T-384 de 2009.

⁷ Sentencia T-384 de 2009.

⁸ Puede verse la sentencia T-315 de 2005 de la Corte Constitucional.

⁹ TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE, Sala Tercera de Decisión Oral. Magistrado Ponente: MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ. Auto del 2 de mayo de 2013. Expediente 70 001 23 33 000 2013 – 00079 00. Actor LACIDES PATERNINA MACIAS. Contra MUNICIPIO DE SINCELEJO. Medio de Control NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO. Ver http://www.ramajudicial.gov.co/csj/downloads/UserFiles/File/SUCRE/TRIBUNAL%20ADMINISTRATIVO%20DE%20SUCRE/ESTADOS/ESTADOS%202013/MAYO/PROVIDENCIAS/2013-00079%20LACIDES%20VS_%20MPIO%20SJO_%20FALTA%20AGOT_%20ABRIL.pdf consultada el 07-05-2013 09:44.



DECISIÓN: En mérito de lo manifestado, la **SALA PRIMERA DE DECISIÓN ORAL DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE,**

RESUELVE:

PRIMERO: CONFÍRMESE el auto apelado, esto es el proferido por el JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO - SUCRE, el 3 de abril de 2013, que RECHAZÓ la demanda del proceso de la referencia, por caducidad de la acción.

SEGUNDO: En firme esta decisión, **CANCÉLESE** su radicación, **ENVÍESE** al despacho de origen, previa anotación en el Sistema Informático de Administración Judicial Siglo XXI.

Se deja constancia que el proyecto de esta providencia fue discutido y aprobado por la Sala en sesión de la fecha, según consta en el acta N° 048.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Los Magistrados,

LUIS CARLOS ALZATE RÍOS

CÉSAR E. GÓMEZ CÁRDENAS

MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ