

CADUCIDAD DE LA ACCION - Concepto. Derecho a la seguridad jurídica. Derecho de acceso a la administración de justicia / CADUCIDAD DE LA ACCION DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - Término / ACTOS PRESUNTOS - Sin sujeción a caducidad de la acción / CADUCIDAD DE LA ACCION - Acto ficto o presunto

La caducidad es un fenómeno cuya ocurrencia depende del cumplimiento del término perentorio establecido para ejercer las acciones ante la jurisdicción derivadas de los actos, hechos, omisiones u operaciones de la administración, sin que se haya ejercido el derecho de acción por parte del interesado. De lo anterior se concluye que la caducidad ocurre por la inactividad de quien tiene el deber de demandar en el tiempo permitido para hacerlo, para no perder el derecho de ejercer la acción, lo cual no genera un pronunciamiento de fondo por parte de las autoridades judiciales. Es decir que el término dentro del cual es posible ejercer el derecho de acción, en cuanto a la nulidad y restablecimiento del derecho es de 4 meses lo cual se constituye como un instrumento que mantiene y protege la seguridad jurídica que debe brindar el Estado para la estabilidad social de sus integrantes. Mediante sentencia de 26 de marzo de 2009, actor Jose Luis Acuña Henríquez, radicado 1134-2007, Consejero Ponente Doctor Gerardo Arenas Monsalve, esta Subsección determino lo siguiente: “El derecho al acceso a la administración de justicia, garantizado con el establecimiento de diversos procesos y jurisdicciones, conlleva el deber de un ejercicio oportuno, razón por la cual, se han establecido legalmente términos de caducidad para racionalizar el ejercicio del derecho de acción, so pena de que las situaciones adquieran firmeza y no puedan ser ventiladas en vía judicial.”. En este orden de ideas, la acción prevista debe interponerse dentro del plazo indicado para cada acción so pena de incurrir en caducidad de la acción, que para el caso de los actos administrativos de carácter prestacional implica la pérdida de los derechos incluidos en cada acto, los cuales pueden solicitarse nuevamente ante la administración, evento en el cual se genera un nuevo acto con un nuevo termino perentorio. Sin embargo, el numeral 3 del artículo 136 del C.C.A., establece que la acción sobre los actos presuntos se puede ejercer en cualquier tiempo, lo que significa que en los casos en los que se configura un acto ficto o presunto producto de un silencio de la Administración, no existe término perentorio alguno que de cabida al fenómeno de la caducidad.

FUENTE FORMAL: CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTICULO 136

NOTA DE RELATORIA: Citan sentencias Corte Constitucional, C-115 de 1998, M.P. Hernando Herrera Vergara y del Consejo de Estado, Sección Segunda, Exp. 1134-07, M.P. Gerardo Arenas Monsalve.

ACTOS PRESUNTOS - Caducidad de la acción respecto de la petición inicial o de los que no deciden recursos en vía gubernativa / ACTO PRESUNTO RESULTADO DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO - Inexistencia de caducidad / CADUCIDAD DE LA ACCION - Actos presuntos negativos / ACTO FICTO O PRESUNTO NEGATIVO - Interposición de la acción en cualquier tiempo / SILENCIO ADMINISTRATIVO FRENTE A RECURSO - Inexistencia de caducidad

Sobre el particular esta Corporación en Auto de 28 de octubre de 1999, expediente 1660-99, M.P. Dra. Ana Margarita Olaya Forero, expresó: “(...) Ahora bien, el artículo 44 de la citada Ley 446 dispuso que la acción sobre actos presuntos que resuelven un recurso podrá interponerse en cualquier tiempo, es decir, los regulados por el artículo 60 del C.C.A., y aunque no mencionó

expresamente la situación de los actos fictos producto del silencio de la administración respecto de la petición inicial, debe entenderse que el espíritu del legislador fue sustraer del término de caducidad todos los actos originados por el silencio de la administración, pues si el silencio de la administración frente a los recursos no está sometido a término de caducidad alguno, tampoco puede estarlo el silencio frente a la petición; si bien la Ley no dijo nada al respecto, no encuentra la Sala ninguna razón jurídica ni lógica para considerar que los actos regulados por el artículo 40 del C.C.A. quedaron por fuera de esta previsión. Lo anterior puede afirmarse con mayor razón, si se tiene en cuenta que la nueva disposición contempla cuatro momentos a partir de los cuales debe contarse el término de caducidad: la publicación, notificación, comunicación o ejecución del acto, y los actos presuntos, como es obvio, no pueden enmarcarse en ninguna de estas situaciones. De lo anterior se concluye que así como de la acción sobre actos presuntos que resuelven un recurso no se aplica la caducidad, sobre los actos presuntos generados a partir de una petición tampoco, por lo tanto puede demandarse en cualquier tiempo un acto ficto o presunto producto de un silencio administrativo.

FUENTE FORMAL: LEY 446 DE 1998 - ARTICULO 44 / CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ARTICULO 60

ACTOS ADMINISTRATIVOS NEGATIVOS - Sin sujeción a caducidad de la acción / CADUCIDAD DE LA ACCION - Improcedencia frente a un acto presunto negativo / CADUCIDAD DE LA ACCION - Frente a los actos fictos negativos puede presentarse en cualquier tiempo

En el sub-examine se pretende la nulidad de los actos administrativos fictos negativos, producto del silencio de la Administración respecto de las peticiones de 24 de agosto de 1998, presentadas individualmente por los demandantes, en procura de obtener el reconocimiento y pago de las diferencias de salarios dejadas de pagar, primas, vacaciones, cesantías, intereses sobre las cesantías, indemnización por despido injusto y salarios moratorios. Conforme a la Jurisprudencia que se analiza y la normatividad aplicable, le asiste razón al A-quo cuando precisó que el término de caducidad de aquellas acciones instauradas contra actos administrativos presuntos, producto del silencio de la Administración frente a la petición inicial, pueden presentarse en cualquier tiempo, criterio perfectamente aplicable en este caso. Por lo anterior la Sala concluye que en el presente caso no hay lugar a declarar la caducidad de la acción interpuesta por los demandantes, razón por la cual se procede a realizar el estudio de la prescripción de los derechos.

PRESCRIPCION - Concepto. Clases, Adquisitiva. Extintiva. Modo de adquirir o extinguir / PRESCRIPCION EXTINTIVA - Concepto

La prescripción es el fenómeno mediante el cual el ejercicio de un derecho se adquiere o se extingue con el solo transcurso del tiempo de acuerdo a las condiciones descritas en las normas que para cada situación se dicten bien sea en materia adquisitiva o extintiva. La prescripción extintiva tiene que ver con el deber de cada persona de reclamar sus derechos en un tiempo prudencial el cual esta fijado en la Ley, es decir, que los derechos que se pretenden adquiridos, para ejercerlos se tiene un lapso en el que deben ser solicitados so pena de perder dicha administración. La Corte Constitucional frente a la prescripción de derechos, en sentencia C-662 de 2004, Magistrado Ponente Doctor Rodrigo Uprimny Yepes, estableció los siguientes parámetros: "La prescripción, como institución de manifiesta trascendencia en el ámbito jurídico, ha tenido habitualmente dos

implicaciones: de un lado ha significado un modo de adquirir el dominio por el paso del tiempo (adquisitiva), y del otro, se ha constituido en un modo de extinguir la acción (entendida como acceso a la jurisdicción), cuando con el transcurso del tiempo no se ha ejercido oportunamente la actividad procesal que permita hacer exigible un derecho ante los jueces. A este segundo tipo de prescripción es al que hace referencia, la norma acusada. Al respecto, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia ha reconocido que: "El fin de la prescripción es tener 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;". De acuerdo con lo anterior se tiene que la norma establece para el ejercicio de los derechos un tiempo determinado dentro del cual se debe solicitar su ejecución, y si transcurre dicho tiempo y no se solicitó, se traduce en la pérdida de interés para ejercerlo.

FUENTE FORMAL: CODIGO CIVIL - ARTICULO 2535 / CODIGO CIVIL - ARTICULO 2536 / CODIGO CIVIL - ARTICULO 2537 / CODIGO CIVIL - ARTICULO 2538 / CODIGO CIVIL - ARTICULO 2539 / CODIGO CIVIL - ARTICULO 2540 / CODIGO CIVIL - ARTICULO 2541 / CODIGO CIVIL - ARTICULO 2542 / CODIGO CIVIL - ARTICULO 2543 / CODIGO CIVIL - ARTICULO 2544 / CODIGO CIVIL - ARTICULO 2545

PRESCRIPCION - Declaración de oficio / PRESCRIPCION - No se puede reconocer de oficio, debe ser alegada como excepción

Una característica de la prescripción es que el Juez no puede reconocerla de oficio (artículo 306 C.P.C.), sino que tiene que ser alegada por el demandado como excepción, sin embargo, el artículo 164 del C.C.A establece que en el proceso Contencioso Administrativo, es deber del Juez de Primera o de Segunda Instancia, decidir sobre todas las excepciones que encuentre probadas en el proceso, aunque ellas no hayan sido propuestas por las partes: "EXCEPCIONES DE FONDO. En todos los procesos podrán proponerse las excepciones de fondo en la contestación de la demanda cuando sea procedente, o dentro del término de fijación en lista, en los demás casos. En la sentencia definitiva se decidirá sobre las excepciones propuestas y sobre cualquiera otra que el fallador encuentre probada. Son excepciones de fondo las que se oponen a la prosperidad de la pretensión. El silencio del inferior no impedirá que el superior estudie y decida todas la excepciones de fondo, propuestas o no, sin perjuicio de la "reformatio in pejus."

FUENTE FORMAL: CODIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL - ARTICULO 306 / CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTICULO 164

PRESCRIPCION DE DERECHOS LABORALES - Regulación Legal. Interrupción / REGIMEN PRESTACIONAL DE LOS EMPLEADOS PUBLICOS - Término de prescripción

La prescripción de derechos del régimen prestacional de los empleados públicos y trabajadores oficiales se encuentra regulado en el artículo 41 del Decreto 3135 de 1968, el cual establece lo siguiente: "Las acciones que emanen de los derechos consagrados en este Decreto prescribirán en tres años, contados desde que la respectiva obligación se haya hecho exigible. El simple reclamo escrito del empleado o trabajador ante la autoridad competente, sobre un derecho o prestación debidamente determinado, interrumpe la prescripción, pero sólo por un lapso igual.". El Decreto 1848 de 4 de noviembre de 1969, reglamentario del

Decreto 3135 de 1968, por medio del cual se dispuso la integración de la Seguridad Social entre el sector privado y público, en el artículo 102, dispuso: "PRESCRIPCIÓN DE ACCIONES. 1. Las acciones que emanan de los derechos consagrados en el Decreto 3135 de 1968 y en este Decreto, prescriben en tres (3) años, contados a partir de la fecha en que la respectiva obligación se haya hecho exigible. 2. El simple reclamo escrito del empleado oficial formulado ante la entidad o empresa obligada, sobre un derecho o prestación debidamente determinado, interrumpe la prescripción, pero sólo por un lapso igual." Es decir, una vez causado un derecho, se cuenta con un lapso de tres años para reclamarlo inicialmente ante la Administración y posteriormente en sede judicial; el solo hecho de reclamar ante la Administración, interrumpe el lapso de tiempo por otro periodo igual, lo que significa que inicia nuevamente a contarse los tres años.

FUENTE FORMAL: DECRETO 3135 DE 1968 - ARTICULO 41 / DECRETO 1848 DE 1969 - ARTICULO 102

PRESCRIPCIÓN TRIENAL DE DERECHOS PRESTACIONALES - Contabilización / PRESCRIPCIÓN TRIENAL DE PRESTACIONES SOCIALES - Término

En el caso concreto, los demandantes pretenden el reconocimiento de sus salarios y prestaciones de los años contemplados entre 1991 a 1998. Es decir, que los derechos que se causaron en 1991, tenían hasta 1994 para solicitarlos, de igual forma los de 1992, hasta 1995, los de 1993 hasta 1996 y así consecutivamente; como la solicitud en sede administrativa se realizó el 24 de agosto de 1998, los derechos causados con anterioridad al 24 de agosto de 1995 no interrumpieron la prescripción y por lo tanto les operó el fenómeno prescriptivo. Los derechos causados con posterioridad al 24 de agosto de 1995, interrumpieron la prescripción el 24 de agosto de 1998, por un lapso igual al término de tres años, los cuales se contarán a partir de ese momento. Lo anterior significa que la prescripción de los derechos señalados operó el 24 de agosto de 2001 para el caso de los derechos consagrados en el Decreto 3135 de 1968, los cuales se hicieron exigibles, en cada caso, para los años reseñados en cada solicitud. La demanda fue interpuesta el 3 de abril de 2003, fecha en la cual ya había operado el fenómeno de la prescripción de derechos consagrados en el Decreto 3135 de 1968.

FUENTE FORMAL: DECRETO 3135 DE 1968

VACACIONES - Prescripción - PRESCRIPCIÓN DE VACACIONES - Regulación Legal

El artículo 23 del Decreto 1045 de 1978 reguló la prescripción de derechos de las vacaciones de los empleados públicos y trabajadores oficiales del sector nacional, con el siguiente tenor literal: "Cuando sin existir aplazamiento no se hiciere uso de vacaciones en la fecha señalada, el derecho a disfrutarlas o a recibir la respectiva compensación en dinero prescribe en cuatro años, que se contarán a partir de la fecha en que se haya causado el derecho. El aplazamiento de las vacaciones interrumpe el término de prescripción, siempre que medie la correspondiente providencia. Sólo se podrán aplazar hasta las vacaciones correspondientes a dos años de servicio y por las causales señaladas en este decreto.". Los demandantes solicitaron las vacaciones de los años 1991 a 1998, atendiendo la normatividad transcrita, su reclamación para el último año, debió hacerse en el 2002 y como ya se dijo la demanda fue presentada el 3 de abril de 2003, por lo tanto, para las

vacaciones solicitadas por los demandantes, también operó el fenómeno de la prescripción de derechos.

FUENTE FORMAL: DECRETO 1045 DE 1978 - ARTICULO 23

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION SEGUNDA

SUBSECCION "B"

Consejera ponente: BERTHA LUCIA RAMIREZ DE PAEZ

Bogotá D.C., veintitrés (23) de septiembre de dos mil diez (2010).

Radicación número: 47001-23-31-000-2003-00376-01(1201-08)

Actor: MARCO FIDEL RAMIREZ YEPEZ Y OTROS

Demandado: MUNICIPIO DE SITIONUEVO - MAGDALENA

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia de 15 de febrero de 2008, proferida por el Tribunal Administrativo del Magdalena, que declaró probada de oficio la excepción de prescripción de derechos dentro de la demanda incoada por MARCO FIDEL RAMÍREZ YÉPEZ, JAVIER CANTILLO RODRÍGUEZ, MODESTO ÁLVAREZ MANGA, ORLANDO MARRIAGA DOMÍNGUEZ, LUDYS MARÍA CANTILLO GÓMEZ, JOEL ELIUD BOLAÑO HERNÁNDEZ, FREDDYS ECHEVERRÍA TORREGROSA y CANDELARIA ZARCO RODRÍGUEZ contra el Municipio de Sitionuevo (Magdalena).

LA DEMANDA

Estuvo orientada a obtener la nulidad de los actos administrativos presuntos, mediante los cuales la entidad demandada negó el reconocimiento y pago de las diferencias de salarios dejadas de pagar, junto con las primas, vacaciones, cesantías, intereses a las cesantías y la sanción moratoria por el no pago oportuno a cada uno de los demandantes.

Como consecuencia de lo anterior solicitó condenar a la entidad demandada a pagar a su favor las diferencias dejadas de pagar en sus salarios o asignaciones mensuales, primas de servicio, navidad, vacaciones, intereses sobre cesantía, auxilio de cesantías, así como la sanción por el no pago oportuno de esos conceptos.

Para fundamentar sus pretensiones expuso los siguientes hechos:

El señor Marco Fidel Ramírez prestó su servicio a la entidad demandada como Inspector de Pesas y Medidas entre el 14 de marzo de 1991 y el 26 de enero de 1998, fecha en la cual fue declarado insubsistente.

La asignación mensual durante el tiempo que estuvo vinculado fue la siguiente:

AÑO	ASIGNACIÓN
1991	\$51.600
1992	\$70.000
1993	\$90.000
1994	\$120.000
1995	\$140.000
1996	\$150.000
1997	\$155.000
1998	\$203.600

Al señor Ramírez se le adeudan las vacaciones y la prima de vacaciones, el auxilio de cesantías, los intereses a las cesantías de todo el tiempo laborado, así como las primas de servicio del último año y de navidad de 1997.

El señor Javier Cantillo Rodríguez prestó su servicio a la entidad demandada inicialmente como Plomero y luego como Mensajero entre el 3 de febrero de 1991 y el 26 de enero de 1998, fecha en la cual fue declarado insubsistente.

La asignación mensual durante el tiempo que estuvo vinculado fue la siguiente:

AÑO	ASIGNACIÓN
1991	\$51.600

1992	\$70.000
1993	\$90.000
1994	\$120.000
1995	\$140.000
1996	\$150.000
1997	\$155.000
1998	\$203.500

Al señor Cantillo Rodríguez se le adeudan las vacaciones y la prima de vacaciones desde el 3 de febrero de 1995 hasta el 26 de enero de 1998; el auxilio de cesantías y los intereses a las cesantías de todo el tiempo laborado; y la prima de servicio del último año.

El señor Modesto Álvarez Manga prestó su servicio a la entidad demandada como Bibliotecario del Colegio San José de Sitionuevo entre el 7 de noviembre de 1996 y el 26 de enero de 1998, fecha en la cual fue declarado insubsistente.

La asignación mensual durante el tiempo que estuvo vinculado fue el valor correspondiente al salario mínimo legal.

Al señor Álvarez Manga se le adeudan las vacaciones, prima de vacaciones, auxilio de cesantías y los intereses a las cesantías de todo el tiempo laborado; así como las primas de servicio del último año y de navidad de 1997.

El señor Orlando Marriaga Domínguez prestó su servicio a la entidad demandada inicialmente como Celador del Cementerio Municipal y luego como Secretario de la Inspección de Policía del Corregimiento de Carmona del Municipio demandado, entre el 6 de junio de 1990 y el 16 de enero de 1998, fecha en la cual fue declarado insubsistente.

La última asignación mensual del demandante mencionado anteriormente fue de \$310.000.

Al señor Marriaga Domínguez se le adeudan las vacaciones y la prima de vacaciones desde el 6 de junio de 1994 hasta el 26 de enero de 1998; el auxilio de cesantías y los intereses a las cesantías de todo el tiempo trabajado; así como las primas de servicio del último año y de navidad de 1997.

La señora Ludys María Cantillo Gómez prestó su servicio a la entidad demandada entre el 3 de enero de 1991 y el 26 de enero de 1998, fecha en la cual fue declarada insubsistente.

La asignación mensual durante el tiempo que estuvo vinculado fue la siguiente:

AÑO	ASIGNACIÓN
1991	\$51.600
1992	\$70.000
1993	\$90.000
1994	\$120.000
1995	\$140.000
1996	\$150.000
1997	\$155.000
1998	\$203.000

A la señora Cantillo Gómez se le adeudan las vacaciones y la prima de vacaciones desde el 3 de febrero de 1995 hasta el 26 de enero de 1998; el auxilio de cesantías, los intereses a las cesantías de todo el tiempo trabajado; y las primas de servicio del último año y de navidad de 1997.

El señor Joel Eliud Bolaño Hernández prestó su servicio a la entidad demandada como Secretario de la Inspección de Policía de la Trinidad entre el 14 de febrero de 1997 y el 26 de enero de 1998, fecha en la cual fue declarado insubsistente.

La asignación mensual durante el tiempo que estuvo vinculado fue la siguiente:

AÑO	ASIGNACIÓN
1997	\$150.000
1998	\$203.500

Al señor Bolaño Hernández se le adeudan las vacaciones, prima de vacaciones, auxilio de cesantías y los intereses a las cesantías de todo el tiempo laborado, así como las primas de servicio del último año y de navidad de 1997.

El señor Freddys Echeverría Torregrosa prestó su servicio a la entidad demandada entre el 5 de febrero de 1992 y el 26 de enero de 1998, fecha en la cual fue declarado insubsistente.

La asignación mensual durante el tiempo que estuvo vinculado fue la siguiente:

AÑO	ASIGNACIÓN
1992	\$70.000
1993	\$90.000
1994	\$120.000
1995	\$140.000
1996	\$150.000
1997	\$155.000
1998	\$203.000

Al señor Echeverría Torregrosa se le adeudan las vacaciones, prima de vacaciones, auxilio de cesantías y los intereses a las cesantías de todo el tiempo laborado, así como las primas de servicio del último año y de navidad de 1997.

La señora Candelaria Zarco Rodríguez prestó su servicio a la entidad demandada como Jefe de Presupuesto entre el 13 de enero de 1992 y el 2 de enero de 1998, fecha en la cual fue declarada insubsistente.

La asignación mensual durante el tiempo que estuvo vinculado fue de \$518.500.

A la señora Zarco Rodríguez se le adeudan las vacaciones y la prima de vacaciones desde el 13 de enero de 1995 hasta el 2 de enero de 1998, el auxilio de cesantías, los intereses a las cesantías de todo el tiempo laborado y las primas de servicio del último año y de navidad de 1997.

NORMAS VIOLADAS

Como disposiciones violadas se citan las siguientes:

Constitución Política, artículos 25 y 53; Código Contencioso Administrativo, artículo 84; Ley 6 de 1945, artículo 17 literal A; Decreto 2767 de 1945, artículo 1; Decreto 2712 de 1999, artículos 1 y 2; Decreto 1045 de 1978, artículos 10, 17, 21,

25, 28, 30 y 32; Decreto 1042 de 1978, artículos 58 y 59; Decreto 23 de 1999, artículo 7; Ley 244 de 1995, artículos 1 y 2; Ley 41 de 1975, artículo 3.

CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

La entidad demandada no contestó la demanda.

LA SENTENCIA

El Tribunal Administrativo de Magdalena declaró la excepción de prescripción de los derechos (fl. 106 a 116), con la siguiente argumentación:

El artículo 164 del C.C.A. establece que en la sentencia definitiva se decidirá sobre las excepciones propuestas y cualquier otra que el fallador encuentre probada.

La caducidad de la acción no cobija la presente demanda debido a que se están demandando actos presuntos o fictos, por cuanto no hubo respuesta de la administración, y en ese caso, el artículo 136 del C.C.A. en su numeral 3, establece que la acción sobre estos actos podrá demandarse en cualquier tiempo.

En relación con el término de prescripción de los derechos que tenga un trabajador, el artículo 41 del Decreto 3135 de 1968, establece que las acciones que emanen de los derechos consagrados en ese Decreto, prescribirán en tres años contados desde que la obligación se haya hecho exigible.

Con relación al reconocimiento y pago de las vacaciones, la ley hace una modificación en cuanto al término de prescripción, que para ese caso en particular la extendió a cuatro años, según lo establece el artículo 23 del Decreto 1045 de 1978.

Para que opere el fenómeno prescriptivo se requiere que transcurra un determinado lapso de tiempo durante el cual no se hayan ejercido dichas acciones, contado a partir de la fecha en la cual se hizo exigible el derecho.

El 24 de agosto de 1998, de manera individual, cada demandante solicitó al Alcalde Municipal de Sitionuevo, el pago de las prestaciones dejadas de percibir.

Significa lo anterior que con ese reclamo se interrumpió el término prescriptivo para exigir los derechos que consideraban violados, no obstante, esa interrupción opera por una sola vez y por otro lapso de tres años (cuatro para el caso de las vacaciones).

Haciendo un análisis de las fechas en que se presentó la reclamación, y la presentación de la demanda (3 de abril de 2003), se encuentra probado que transcurrieron cuatro años y siete meses, por lo tanto, los derechos de los actores se encuentran prescritos.

EL RECURSO

Los demandantes interpusieron recurso de apelación contra la decisión anterior cuya sustentación corre a folio 122 del expediente.

La acción objeto del proceso tiene la finalidad de obtener la nulidad del acto presunto que negó el reconocimiento y pago de las diferencias de salarios dejadas de pagar, primas, vacaciones, cesantías, intereses a las cesantías y sanción moratoria por el no pago oportuno a los accionantes, y como dicho acto carece de fecha al momento en que se formuló la demanda, no había operado la caducidad, por lo que debió declararse nulo.

Si la acción de nulidad del acto presunto demandado no había caducado, es de lógica que al momento en que se formuló la demanda, los derechos no habían prescrito, como erradamente lo consideró el Tribunal en la sentencia apelada, puesto que el término de prescripción de los derechos debería comenzar a contarse a partir de la respuesta presunta dada por la entidad demandada.

Si la acción de nulidad no había caducado, y esta caduca a los cuatro meses, contados a partir de la fecha en que quedó agotada la vía administrativa, tampoco puede estar prescrita porque prescribe a los tres años contados a partir de la fecha en que quedó agotada la vía gubernativa.

Como no existe causal de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a decidir previas las siguientes

CONSIDERACIONES

Problema jurídico

Debe la Sala determinar si los demandantes tienen derecho a que el Municipio de Sitionuevo (Magdalena), les pague las prestaciones dejadas de percibir, o si por el contrario operó el fenómeno de la prescripción extintiva de derechos.

Actos Acusados

Acto ficto o presunto consecuencia del silencio administrativo negativo originado en la petición del señor Marcos Fidel Ramírez Yopez, que solicitó el reconocimiento y pago de las diferencias de salarios dejadas de pagar, primas, vacaciones, cesantías, intereses sobre las cesantías, indemnización por despido injusto y salarios moratorios, radicada el 24 de agosto de 1998 (fl. 20).

Acto ficto o presunto consecuencia del silencio administrativo negativo originado en la petición del señor Javier Cantillo Rodríguez, que solicitó el reconocimiento y pago de las diferencias de salarios dejadas de pagar, primas, vacaciones, cesantías, intereses sobre las cesantías, indemnización por despido injusto y salarios moratorios, radicada el 24 de agosto de 1998 (fl. 23).

Acto ficto o presunto consecuencia del silencio administrativo negativo originado en la petición del señor Modesto Álvarez Manga, que solicitó el reconocimiento y pago de las diferencias de salarios dejadas de pagar, primas, vacaciones, cesantías, intereses sobre las cesantías, indemnización por despido injusto y salarios moratorios, radicada el 24 de agosto de 1998 (fl. 26).

Acto ficto o presunto consecuencia del silencio administrativo negativo originado en la petición del señor Orlando Marriaga Domínguez, que solicitó el reconocimiento y pago de las diferencias de salarios dejadas de pagar, primas, vacaciones, cesantías, intereses sobre las cesantías, indemnización por despido injusto y salarios moratorios, radicada el 24 de agosto de 1998 (fl. 29).

Acto ficto o presunto consecuencia del silencio administrativo negativo originado en la petición de la señora Ludys María Cantillo Gómez, que solicitó el reconocimiento y pago de las diferencias de salarios dejadas de pagar, primas, vacaciones, cesantías, intereses sobre las cesantías, indemnización por despido injusto y salarios moratorios, radicada el 12 de agosto de 1998 (fl. 32).

Acto ficto o presunto consecuencia del silencio administrativo negativo originado en la petición del señor Joel Eliud Bolano Hernández, que solicitó el reconocimiento y pago de las diferencias de salarios dejadas de pagar, primas, vacaciones, cesantías, intereses sobre las cesantías, indemnización por despido injusto y salarios moratorios, radicada el 2 de septiembre de 1998 (fl. 35).

Acto ficto o presunto consecuencia del silencio administrativo negativo originado en la petición del señor Freddy Echeverría Torregrosa, que solicitó el reconocimiento y pago de las diferencias de salarios dejadas de pagar, primas, vacaciones, cesantías, intereses sobre las cesantías, indemnización por despido injusto y salarios moratorios, radicada el 24 de agosto de 1998 (fl. 38).

Acto ficto o presunto consecuencia del silencio administrativo negativo originado en la petición de la señora Candelaria R. Zarco Rodríguez, que solicitó el reconocimiento y pago de las diferencias de salarios dejadas de pagar, primas, vacaciones, cesantías, intereses sobre las cesantías, indemnización por despido injusto y salarios moratorios, radicada el 24 de agosto de 1998 (fl. 41).

Análisis de la Sala

En el recurso de apelación, el apoderado de los actores manifestó su desacuerdo argumentando que al no existir caducidad de la acción, por ende no existe prescripción.

Por lo anteriormente anotado, la Sala entrará a analizar las dos instituciones de manera individual para llegar a una conclusión en cada una.

De la Caducidad de la acción

La caducidad es un fenómeno cuya ocurrencia depende del cumplimiento del término perentorio establecido para ejercer las acciones ante la jurisdicción derivadas de los actos, hechos, omisiones u operaciones de la administración, sin que se haya ejercido el derecho de acción por parte del interesado.

El tiempo determinado para el ejercicio de las acciones depende del tipo de acción y del origen que la provoca, en el caso de la acción de nulidad y restablecimiento

del derecho es de 4 meses según el artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, y su verificación es simple, pues el término ni se interrumpe ni se prorroga y es la ley la que señala y determina el momento de su iniciación.

La Corte Constitucional mediante sentencia C-115 de 1998, M.P. Hernando Herrera Vergara frente al tema de la caducidad advirtió que:

“La ley establece un término para el ejercicio de las acciones contencioso administrativas (artículo 136 del CCA), 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.

...

No cabe duda que el legislador está facultado constitucionalmente para establecer un límite para el ejercicio de las acciones y de los recursos, tal como sucede en este caso, siempre y cuando aquel resulte razonable.

...

Por consiguiente, la fijación de términos de caducidad responde como se ha expresado, a la necesidad de otorgar certeza jurídica al accionante y a la comunidad en general, así como para brindarle estabilidad a las situaciones debidamente consolidadas en el tiempo, así como a los actos administrativos no impugnados dentro de las oportunidades legales.”.

De lo anterior se concluye que la caducidad ocurre por la inactividad de quien tiene el deber de demandar en el tiempo permitido para hacerlo, para no perder el derecho de ejercer la acción, lo cual no genera un pronunciamiento de fondo por parte de las autoridades judiciales.

El Código Contencioso Administrativo con relación al término de caducidad y el ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, en el artículo 136 dispone:

“Caducidad de las acciones.

...

2. 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 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.

3. La acción sobre los actos presuntos que resuelvan un recurso podrá interponerse en cualquier tiempo.

...”.

Es decir que el término dentro del cual es posible ejercer el derecho de acción, en cuanto a la nulidad y restablecimiento del derecho es de 4 meses lo cual se constituye como un instrumento que mantiene y protege la seguridad jurídica que debe brindar el Estado para la estabilidad social de sus integrantes.

Mediante sentencia de 26 de marzo de 2009, actor Jose Luis Acuña Henríquez, radicado 1134-2007, Consejero Ponente Doctor Gerardo Arenas Monsalve, esta Subsección determino lo siguiente:

“El derecho al acceso a la administración de justicia, garantizado con el establecimiento de diversos procesos y jurisdicciones, conlleva el deber de un ejercicio oportuno, razón por la cual, se han establecido legalmente términos de caducidad para racionalizar el ejercicio del derecho de acción, so pena de que las situaciones adquieran firmeza y no puedan ser ventiladas en vía judicial.”.

En este orden de ideas, la acción prevista debe interponerse dentro del plazo indicado para cada acción so pena de incurrir en caducidad de la acción, que para el caso de los actos administrativos de carácter prestacional implica la pérdida de los derechos incluidos en cada acto, los cuales pueden solicitarse nuevamente ante la administración, evento en el cual se genera un nuevo acto con un nuevo termino perentorio.

Sin embargo, el numeral 3 del artículo 136 del C.C.A., establece que la acción sobre los actos presuntos se puede ejercer en cualquier tiempo, lo que significa que en los casos en los que se configura un acto ficto o presunto producto de un silencio de la Administración, no existe término perentorio alguno que de cabida al fenómeno de la caducidad.

Sobre el particular esta Corporación en Auto de 28 de octubre de 1999, expediente 1660-99, M.P. Dra. Ana Margarita Olaya Forero, expresó:

“(...) Ahora bien, el artículo 44 de la citada Ley 446 dispuso que la acción sobre actos presuntos que resuelven un recurso podrá interponerse en cualquier tiempo, es decir, los regulados por el artículo 60 del C.C.A., y aunque no mencionó expresamente la situación de los actos fictos producto del silencio de la administración respecto de la petición inicial, debe entenderse que el espíritu del legislador fue sustraer del término de caducidad todos los actos originados por el silencio de la administración, pues si el silencio de la administración frente a los recursos no está sometido a término de caducidad alguno, tampoco puede estarlo el silencio frente a la petición; si bien la Ley no dijo nada al respecto, no encuentra la Sala ninguna razón jurídica ni lógica para considerar que los actos regulados por el artículo 40 del C.C.A. quedaron por fuera de esta previsión.

Lo anterior puede afirmarse con mayor razón, si se tiene en cuenta que la nueva disposición contempla cuatro momentos a partir de los cuales debe contarse el término de caducidad: la publicación, notificación, comunicación o ejecución del acto, y los actos presuntos, como es obvio, no pueden enmarcarse en ninguna de estas situaciones. (...)”.

De lo anterior se concluye que así como de la acción sobre actos presuntos que resuelven un recurso no se aplica la caducidad, sobre los actos presuntos generados a partir de una petición tampoco, por lo tanto puede demandarse en cualquier tiempo un acto ficto o presunto producto de un silencio administrativo.

En el sub-examine se pretende la nulidad de los actos administrativos fictos negativos, producto del silencio de la Administración respecto de las peticiones de 24 de agosto de 1998, presentadas individualmente por los demandantes, en procura de obtener el reconocimiento y pago de las diferencias de salarios dejadas de pagar, primas, vacaciones, cesantías, intereses sobre las cesantías, indemnización por despido injusto y salarios moratorios.

Conforme a la Jurisprudencia que se analiza y la normatividad aplicable, le asiste razón al A-quo cuando precisó que el término de caducidad de aquellas acciones instauradas contra actos administrativos presuntos, producto del silencio de la Administración frente a la petición inicial, pueden presentarse en cualquier tiempo, criterio perfectamente aplicable en este caso.

Por lo anterior la Sala concluye que en el presente caso no hay lugar a declarar la caducidad de la acción interpuesta por los demandantes, razón por la cual se procede a realizar el estudio de la prescripción de los derechos.

Prescripción de Derechos

La prescripción es el fenómeno mediante el cual el ejercicio de un derecho se adquiere o se extingue con el solo transcurso del tiempo de acuerdo a las condiciones descritas en las normas que para cada situación se dicten bien sea en materia adquisitiva o extintiva.

La prescripción extintiva tiene que ver con el deber de cada persona de reclamar sus derechos en un tiempo prudencial el cual esta fijado en la Ley, es decir, que los derechos que se pretenden adquiridos, para ejercerlos se tiene un lapso en el que deben ser solicitados so pena de perder dicha administración.

La Corte Constitucional frente a la prescripción de derechos, en sentencia C-662 de 2004, Magistrado Ponente Doctor Rodrigo Uprimny Yepes, estableció los siguientes parámetros:

“La prescripción, como institución de manifiesta trascendencia en el ámbito jurídico, ha tenido habitualmente dos implicaciones: de un lado ha significado un modo de adquirir el dominio por el paso del tiempo (adquisitiva), y del otro, se ha constituido en un modo de extinguir la acción (entendida como acceso a la jurisdicción), cuando con el transcurso del tiempo no se ha ejercido oportunamente la actividad procesal que permita hacer exigible un derecho ante los jueces¹. A este segundo tipo de prescripción es al que hace referencia, la norma acusada.

Al respecto, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia² ha reconocido que:

“El fin de la prescripción es tener 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;”.

Como ya se enunció previamente, esta figura crea una verdadera carga procesal, en tanto que establece una conducta facultativa para

¹ Artículos 2535 a 2545 del Código Civil.

² Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil. Sentencia de noviembre 8 de 1999. Exp. 6185. M.P. Jorge Santos Ballesteros.

el demandante de presentar su acción en el término que le concede la ley so pena de perder su derecho. Su falta de ejecución genera consecuencias negativas para éste, que en principio resultan válidas pues es su propia negligencia la que finalmente permite o conlleva la pérdida del derecho. De allí que si el titular no acude a la jurisdicción en el tiempo previsto por las normas procesales para hacerlo exigible ante los jueces, por no ejercer oportunamente su potestad dispositiva, puede correr el riesgo serio de no poder reclamar su derecho por vía procesal, e incluso de perderlo de manera definitiva.”.

De acuerdo con lo anterior se tiene que la norma establece para el ejercicio de los derechos un tiempo determinado dentro del cual se debe solicitar su ejecución, y si transcurre dicho tiempo y no se solicitó, se traduce en la pérdida de interés para ejercerlo.

Ahora bien, una característica de la prescripción es que el Juez no puede reconocerla de oficio (artículo 306 C.P.C.), sino que tiene que ser alegada por el demandado como excepción, sin embargo, el artículo 164 del C.C.A establece que en el proceso Contencioso Administrativo, es deber del Juez de Primera o de Segunda Instancia, decidir sobre todas las excepciones que encuentre probadas en el proceso, aunque ellas no hayan sido propuestas por las partes:

“EXCEPCIONES DE FONDO. En todos los procesos podrán proponerse las excepciones de fondo en la contestación de la demanda cuando sea procedente, o dentro del término de fijación en lista, en los demás casos.

En la sentencia definitiva se decidirá sobre las excepciones propuestas y sobre cualquiera otra que el fallador encuentre probada.

Son excepciones de fondo las que se oponen a la prosperidad de la pretensión.

El silencio del inferior no impedirá que el superior estudie y decida todas las excepciones de fondo, propuestas o no, sin perjuicio de la "reformatio in pejus".

La prescripción de derechos del régimen prestacional de los empleados públicos y trabajadores oficiales se encuentra regulado en el artículo 41 del Decreto 3135 de 1968, el cual establece lo siguiente:

“Las acciones que emanen de los derechos consagrados en este Decreto prescribirán en tres años, contados desde que la respectiva

obligación se haya hecho exigible. El simple reclamo escrito del empleado o trabajador ante la autoridad competente, sobre un derecho o prestación debidamente determinado, interrumpe la prescripción, pero sólo por un lapso igual.”.

El Decreto 1848 de 4 de noviembre de 1969, reglamentario del Decreto 3135 de 1968, por medio del cual se dispuso la integración de la Seguridad Social entre el sector privado y público, en el artículo 102, dispuso:

“PRESCRIPCIÓN DE ACCIONES. 1. Las acciones que emanan de los derechos consagrados en el Decreto 3135 de 1968 y en este Decreto, prescriben en tres (3) años, **contados a partir de la fecha en que la respectiva obligación se haya hecho exigible.**

2. El simple reclamo escrito del empleado oficial formulado ante la entidad o empresa obligada, sobre un derecho o prestación debidamente determinado, interrumpe la prescripción, pero sólo por un lapso igual.”

Es decir, una vez causado un derecho, se cuenta con un lapso de tres años para reclamarlo inicialmente ante la Administración y posteriormente en sede judicial; el solo hecho de reclamar ante la Administración, interrumpe el lapso de tiempo por otro periodo igual, lo que significa que inicia nuevamente a contarse los tres años.

En el caso concreto, los demandantes pretenden el reconocimiento de sus salarios y prestaciones de los años contemplados entre 1991 a 1998.

Es decir, que los derechos que se causaron en 1991, tenían hasta 1994 para solicitarlos, de igual forma los de 1992, hasta 1995, los de 1993 hasta 1996 y así consecutivamente; como la solicitud en sede administrativa se realizó el 24 de agosto de 1998, los derechos causados con anterioridad al 24 de agosto de 1995 no interrumpieron la prescripción y por lo tanto les operó el fenómeno prescriptivo.

Los derechos causados con posterioridad al 24 de agosto de 1995, interrumpieron la prescripción el 24 de agosto de 1998, por un lapso igual al término de tres años, los cuales se contarán a partir de ese momento.

Lo anterior significa que la prescripción de los derechos señalados operó el 24 de agosto de 2001 para el caso de los derechos consagrados en el Decreto 3135 de 1968, los cuales se hicieron exigibles, en cada caso, para los años reseñados en cada solicitud.

La demanda fue interpuesta el 3 de abril de 2003 (fl. 19), fecha en la cual ya había operado el fenómeno de la prescripción de derechos consagrados en el Decreto 3135 de 1968.

Por su parte, el artículo 23 del Decreto 1045 de 1978 reguló la prescripción de derechos de las vacaciones de los empleados públicos y trabajadores oficiales del sector nacional, con el siguiente tenor literal:

“Cuando sin existir aplazamiento no se hiciera uso de vacaciones en la fecha señalada, el derecho a disfrutarlas o a recibir la respectiva compensación en dinero prescribe en cuatro años, que se contarán a partir de la fecha en que se haya causado el derecho. El aplazamiento de las vacaciones interrumpe el término de prescripción, siempre que medie la correspondiente providencia. Sólo se podrán aplazar hasta las vacaciones correspondientes a dos años de servicio y por las causales señaladas en este decreto.”.

Los demandantes solicitaron las vacaciones de los años 1991 a 1998, atendiendo la normatividad transcrita, su reclamación para el último año, debió hacerse en el 2002 y como ya se dijo la demanda fue presentada el 3 de abril de 2003, por lo tanto, para las vacaciones solicitadas por los demandantes, también operó el fenómeno de la prescripción de derechos.

En esas condiciones el proveído impugnado que declaró de oficio la excepción de prescripción de los derechos invocados por los actores, amerita ser confirmado.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

Confírmase la sentencia de 15 de febrero de 2008, proferida por el Tribunal Administrativo del Magdalena que declaró la excepción de prescripción de los derechos incoados por Marco Fidel Ramírez Yépez, Javier Cantillo Rodríguez, Modesto Álvarez Manga, Orlando Marriaga Domínguez, Ludys María Cantillo Gómez, Joel Eliud Bolaño Hernández, Freddys Echeverría Torregrosa y Candelaria Zarco Rodríguez contra el Municipio de Sitionuevo (Magdalena).

COPIESE, NOTIFIQUESE, CUMPLASE Y PUBLIQUESE EN LOS ANALES DEL CONSEJO DE ESTADO. DEVUELVASE EL EXPEDIENTE AL TRIBUNAL DE ORIGEN.

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

BERTHA LUCÍA RAMÍREZ DE PAEZ

GERARDO ARENAS MONSALVE

VÍCTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA