

CADUCIDAD / CADUCIDAD DEL TÉRMINO DE LA ACCIÓN ESPECIAL DE REVISIÓN / PARO JUDICIAL / VACANCIA JUDICIAL / TRÁMITE DE LA ACCIÓN ESPECIAL DE REVISIÓN / TÉRMINO DE LA ACCIÓN ESPECIAL DE REVISIÓN

[L]a caducidad se refiere al término de orden público que tiene el interesado para interponer las acciones que tenga a su alcance con el fin de buscar la protección de sus derechos, es decir, se predica del ejercicio del derecho de acción; su finalidad es precisamente racionalizar ese ejercicio, lo que impone al interesado la obligación de emplearla oportunamente, so pena de que las situaciones adquieran firmeza y que se extinga la jurisdicción del juez de lo contencioso administrativo para estudiarlas. [...] [E]n aquellos acontecimientos en los cuales se impide a los usuarios el acceso a los despachos judiciales para radicar las demandas y demás actos procesales, como el caso de un paro judicial, es importante analizar si hubo incidencia del cese de actividades para acceder a la administración de justicia. [...] [L]os términos de caducidad que establezca la Ley en años se contabilizan ininterrumpidamente, por ende el cierre de los despachos judiciales como consecuencia de un paro judicial, no suspende los plazos, salvo que su vencimiento ocurra en un día no laborable, tal como un cese de actividades judiciales por paro judicial, el cual se extiende al primer día hábil en que se reanudaron las labores. [...] [N]i la vacancia ni los paros judiciales suspenden el término con el que cuentan los ciudadanos para poner en movimiento el aparato jurisdiccional, situación que solo se presenta cuando el plazo para la presentación de la demanda expira dentro de ese período, oportunidad en la que la caducidad se extiende hasta al primer día hábil siguiente de aquel en que se levante el paro o se termine la vacancia judicial, sin que se pueda entender como una reanudación del cómputo[...]» En conclusión: El cese de actividades por el paro judicial, no suspende el término de caducidad para instaurar la acción especial de revisión [...] [L]a acción especial de revisión deberá tramitarse de conformidad con el procedimiento previsto para el recurso extraordinario de revisión en materia contencioso administrativa y, por ende, el término de caducidad será el dispuesto allí. [...] [E]l recurso deberá presentarse dentro de los cinco (5) años siguientes a la ejecutoria de la providencia judicial [...]

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN SEGUNDA

SUBSECCIÓN “A”

Consejero ponente: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ

Bogotá, D.C., siete (07) de noviembre de dos mil diecinueve (2019)

Radicación número: 11001-03-25-000-2018-01758-00(6352-18)

Actor: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP

Demandado: CARLOS ARTURO CASTAÑO MOLINA

Temas: CADUCIDAD DEL RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN – LEY

ASUNTO

Se decide el recurso de súplica interpuesto por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP contra el auto del 5 de julio de 2019 proferido por el consejero ponente Gabriel Valbuena Hernández, por medio del cual rechazó por extemporáneo el recurso extraordinario de revisión contra la sentencia de 10 de octubre de 2013 del Tribunal Administrativo de Caldas.

ANTECEDENTES¹

La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Parafiscales de la Protección Social, UGPP, por conducto de apoderado, formuló recurso extraordinario de revisión del artículo 20 de la Ley 797 de 2003, en contra de la sentencia proferida el 10 de octubre de 2013 por el Tribunal Administrativo de Caldas, mediante la cual confirmó parcialmente la providencia del Juzgado Octavo Administrativo del Circuito Judicial de Manizales, en descongestión que accedió a las pretensiones de la demanda.

Mediante proveído del 5 de julio de 2019, el magistrado ponente Gabriel Valbuena Hernández rechazó por extemporáneo el recurso extraordinario, al considerar que la sentencia a revisar quedó ejecutoriada el 18 de octubre de 2013 y el escrito que, contiene el recurso, se radicó el 28 de noviembre de 2018, esto es, después de los 5 años para su interposición, de conformidad con el artículo 251 del CPACA y la Ley 797 de 2003.

SUSTENTACIÓN DEL RECURSO²

La entidad demandante sustentó el recurso de súplica, en los siguientes términos:

Explicó que no trascurrieron más de 5 años para que opere la caducidad de la acción, si se tiene en cuenta que entre octubre de 2014 y enero de 2015, se presentó un paro judicial, el cual fue un hecho notorio objeto de noticia nacional, que generó la suspensión de los términos judiciales. De esta manera, solicitó revocar la providencia impugnada y, en su lugar, se proceda a resolver la admisión.

CONSIDERACIONES

Competencia

¹ Folios 265 a 265, cuaderno principal.

² Folio 286, cuaderno principal.

La Subsección es competente para conocer del presente asunto, por cuanto se trata de un auto que rechazó un recurso extraordinario, de acuerdo con lo regulado en el primer inciso del artículo 246 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Problemas jurídicos

Los problemas jurídicos que se deben resolver en esta instancia, se resumen en las siguientes preguntas:

1. ¿El cese de actividades, como consecuencia del paro judicial, suspende el término de caducidad del recurso extraordinario de revisión, de que trata la Ley 797 de 2003?

Resuelto el anterior interrogante, se deberá analizar si:

2. ¿El recurso extraordinario de revisión presentado por la UGPP contra la sentencia dictada por el Tribunal Administrativo de Caldas se presentó oportunamente?

Primer problema jurídico

¿El cese de actividades, como consecuencia del paro judicial, suspende el término de caducidad del recurso extraordinario de revisión, de que trata la Ley 797 de 2003?

1. Efectos procesales del cese de actividades por paro judicial

Esta sección³ referente al fenómeno jurídico de la caducidad precisó lo siguiente:

«[...] La caducidad genera la extinción del derecho de acción por el transcurrir del tiempo; de manera tal que la demanda debe ser presentada dentro del término de ley, en aras a salvaguardar el interés general y la seguridad jurídica. Sin embargo, dicho lapso concluye ante la inactividad de quien encontrándose legitimado en la causa, no acciona en tiempo; por lo que la caducidad se presenta como un límite al ejercicio del derecho de acción del ciudadano. [...]»

En efecto, la caducidad se refiere al término de orden público que tiene el interesado para interponer las acciones que tenga a su alcance con el fin de buscar la protección de sus derechos, es decir, se predica del ejercicio del derecho de acción; su finalidad es precisamente racionalizar ese ejercicio, lo que impone al interesado la obligación de emplearla oportunamente, so pena de que las situaciones adquieran firmeza y que se extinga la jurisdicción del juez de lo

³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, CP César Palomino Cortés, sentencia de 2 de marzo de 2017 Radicado: 13001-23-33-000-2013-00224-01; Demandante: Lilia Rosa García Núñez, Demandado: Municipio de Magangué (Bolívar).

contencioso administrativo para estudiarlas⁴. Lo anterior se justifica en la necesidad de obtener seguridad jurídica⁵.

Ahora, para el caso objeto de estudio resulta necesario indicar que en aquellos acontecimientos en los cuales se impide a los usuarios el acceso a los despachos judiciales para radicar las demandas y demás actos procesales, como el caso de un paro judicial, es importante analizar si hubo incidencia del cese de actividades para acceder a la administración de justicia.

Por ende, en eventos como en el presente donde el término se prevé en años, el cómputo debe efectuarse de acuerdo con lo regulado en los artículos 62 de la Ley 4 de 1913 [Régimen Político Municipal], y el 118 del Código General del Proceso, que al respecto prevén:

«**Artículo 62.** En los plazos de días que se señalen en las leyes y actos oficiales, se entienden suprimidos los feriados y de vacantes, a menos de expresarse lo contrario. Los de meses y años se computan según el calendario; pero si el último día fuere feriado o de vacante, se extenderá el plazo hasta el primer día hábil.»

«**Artículo 118.** [...] Cuando el término sea de meses o de años, su vencimiento tendrá lugar el mismo día que empezó a correr del correspondiente mes o año. Si este no tiene ese día, el término vencerá el último día del respectivo mes o año. Si su vencimiento ocurre en día inhábil se extenderá hasta el primer día hábil siguiente.»

Bajo lo expuesto, los términos de caducidad que establezca la Ley en años se contabilizan ininterrumpidamente, por ende el cierre de los despachos judiciales como consecuencia de un paro judicial, no suspende los plazos, salvo que su vencimiento ocurra en un día no laborable, tal como un cese de actividades judiciales por paro judicial, el cual se extiende al primer día hábil en que se reanudaron las labores. Así lo puso de presente la Sección Tercera⁶, al explicar que:

«[...] En primer lugar, el artículo 62 del Código de Régimen Político y Municipal –Ley 4 de 1913- estipula que los plazos dados en meses y años se computan según el calendario, *“pero si el último día fuere feriado o de vacante, se extenderá el plazo hasta el primer día hábil”*.

⁴ Ver sentencia Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección B. Consejero ponente: Víctor Hernando Alvarado Ardila. 7 de octubre de 2010. Radicación: 25000-23-25-000-2004-05678-02(2137-09). Actor: José Darío Salazar Cruz. Demandado: Procuraduría General de la Nación y Congreso de la Republica.

⁵ Ver, entre otras, las sentencias de la Sección Segunda, Subsección B, de: 6 de octubre de 2011 (Expedientes n.º 1130 de 2011 y 11 35 de 2011) Consejero Ponente: Víctor Hernando Alvarado Ardila y de 26 de marzo de 2009. Expediente n.º. 1134-07 demandante: José Luís Acuña Henríquez. Consejero Ponente Dr. Gerardo Arenas Monsalve.

⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 12 de agosto de 2019, radicación: 15001-12-31-000-2010-01383-01(60.199).

En virtud de lo anterior es que esta Corporación⁷ ha sido enfática en señalar que ni la vacancia ni los paros judiciales suspenden el término con el que cuentan los ciudadanos para poner en movimiento el aparato jurisdiccional, situación que solo se presenta cuando el plazo para la presentación de la demanda expira dentro de ese período, oportunidad en la que la caducidad se extiende hasta al primer día hábil siguiente de aquel en que se levante el paro o se termine la vacancia judicial, sin que se pueda entender como una reanudación del cómputo:[...]

En conclusión: El cese de actividades por el paro judicial, no suspende el término de caducidad para instaurar la acción especial de revisión de que trata el artículo 251 del CPACA.

Segundo problema jurídico

¿El recurso extraordinario de revisión presentado por la UGPP contra la sentencia dictada por el Tribunal Administrativo de Caldas se presentó oportunamente?

Caducidad del recurso extraordinario de revisión – Ley 797 de 2003

Tratándose del recurso extraordinario de revisión, el artículo 20 de la Ley 797 de 2003 prevé que el Consejo de Estado podrá revisar las providencias judiciales que hayan decretado el reconocimiento de sumas periódicas de dinero o pensiones de cualquier naturaleza, en los siguientes términos:

«ARTÍCULO 20. REVISIÓN DE RECONOCIMIENTO DE SUMAS PERIÓDICAS A CARGO DEL TESORO PÚBLICO O DE FONDOS DE NATURALEZA PÚBLICA. Las providencias judiciales que en cualquier tiempo hayan decretado o decreten reconocimiento que impongan al tesoro público o a fondos de naturaleza pública la obligación de cubrir sumas periódicas de dinero o pensiones de cualquier naturaleza podrán ser revisadas por el Consejo de Estado o la Corte Suprema de Justicia, de acuerdo con sus competencias, a solicitud del Gobierno por conducto del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, del Contralor General de la República o del Procurador General de la Nación.

(...)

La revisión se tramitará por el procedimiento señalado para el recurso extraordinario de revisión por el respectivo código y podrá solicitarse en cualquier tiempo por las causales consagradas para este en el mismo código y además:

(...)

⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 31 de enero de 2019, expediente 59.398; también ver: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, sentencia del 25 de abril de 2019, expediente 3685-17, M.P. William Hernández Gómez.

b) Cuando la cuantía del derecho reconocido excediere lo debido de acuerdo con la ley, pacto o convención colectiva que le eran legalmente aplicables.»

Sin embargo, las expresiones subrayadas, fueron declaradas inexecutable por la Corte Constitucional en sentencia C-835 de 2003, con fundamento en lo siguiente:

«El artículo 20 de la Ley 797 de 2003 consagra una acción especial o sui génesis de revisión y ordena que se tramite por el procedimiento señalado para el recurso extraordinario de revisión por el respectivo código, esto es el procedimiento contencioso administrativo o laboral, o normas que los modifiquen y como quiera que se declaró inexecutable la expresión en cualquier tiempo, mientras el legislador establece un nuevo plazo, se tendrá como tal el que el legislador contempla actualmente para el recurso extraordinario de revisión ante el Consejo de Estado o la Corte Suprema de Justicia, según sea el órgano competente en cada caso.

También precisa la Corte que ese plazo, comenzará a contarse a partir del día siguiente de la notificación de esta sentencia.»

Lo anterior significa, que la acción especial de revisión deberá tramitarse de conformidad con el procedimiento previsto para el recurso extraordinario de revisión en materia contencioso administrativa y, por ende, el término de caducidad será el dispuesto allí.

Al respecto, el artículo 251 del CPACA señala que en los casos previstos en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003: «[...] el recurso deberá presentarse dentro de los cinco (5) años siguientes a la ejecutoria de la providencia judicial [...]»

Sobre el particular, la Corte Constitucional mediante sentencia SU-427 de 2016, señaló que en los eventos en los cuales interponga el recurso extraordinario de revisión la UGPP, como sucesor judicial de Cajanal⁸, el término de caducidad de los 5 años, que trata el artículo 251 del CPACA, se debe iniciar a contar el 12 de junio de 2013, cuando la sentencia objeto de recurso haya quedado ejecutoriada con anterioridad a esa fecha. Así lo puso de relieve al indicar:

«(a) La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social –UGPP- está legitimada para acudir ante la Corte Suprema o el Consejo de Estado, según corresponda, e interponer el recurso de revisión previsto en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, con el propósito de cuestionar las decisiones judiciales en las cuales se haya incurrido en un abuso del derecho, en el entendido de que el término de caducidad de cinco años de dicho mecanismo no podrá contabilizarse desde antes del 12 de junio de 2013, fecha en la cual dicha entidad asumió la defensa judicial de los asuntos que tenía a cargo la Caja Nacional de Previsión Social –Cajanal EICE-.»

Así las cosas, y revisado el expediente, se observa que la sentencia del 10 de octubre de 2013 proferida por el Tribunal Administrativo de Caldas, de la cual se

⁸ Decretos 2196 de 2009, 4269 de 2011, 4107 de 2011 y 877 de 2013.

solicita su revisión, se notificó por edicto desfijado el 18 de octubre 2013⁹. Por ello, la providencia quedó ejecutoriada el 24 de octubre siguiente, tres días hábiles siguientes.

Ahora bien, el recurso de revisión fue presentado el 28 de noviembre de 2018, esto es, después del vencimiento del término legal establecido para su interposición de 5 años. Por lo tanto, se deduce que no interpuso en tiempo y se confirmará el auto suplicado.

Por lo expuesto, se confirmará el auto del 5 de julio de 2019 proferido por el magistrado ponente Gabriel Valbuena Hernández, que rechazó por extemporánea la acción especial de revisión contenida en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003.

RESUELVE

Confírmese el auto del 5 de julio de 2019 proferido por el magistrado ponente Gabriel Valbuena Hernández, mediante el cual se rechazó el recurso extraordinario de revisión incoado por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP, contra la sentencia de 10 de octubre de 2013, proferida por el Tribunal Administrativo de Caldas, dentro del proceso radicado 17001-33-31-012-2011-00438-01, en el cual actuó como demandante el señor Carlos Arturo Castaño Molina.

Notifíquese y cúmplase

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

WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ

RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS

⁹ Folio 16, cuaderno 5 del expediente ordinario.