**CADUCIDAD DEL MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO CONTRA ACTOS PROFERIDOS ANTES DE LA CELEBRACIÓN DE UN CONTRATO / Normatividad aplicable.**

Tratándose del control judicial de este tipo de actos a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, el segundo acápite del artículo 141 del CPACA previó que *«[l]os actos proferidos antes de la celebración del contrato, con ocasión de la actividad contractual, podr[ía]n demandarse en los términos de los artículos 137 y 138 de este Código».* Por su parte, revisado el artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, se tiene que el legislador dispuso lo siguiente, en relación con el término en que debe ser presentada la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho: *«Artículo 164. Oportunidad para presentar la demanda. La demanda deberá ser presentada:* *(…) 2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad:* *(…) c) Cuando se pretenda la nulidad o la nulidad y restablecimiento del derecho de los actos previos a la celebración del contrato, el término será de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente a su comunicación, notificación, ejecución o publicación, según el caso».*

**CADUCIDAD / Concepto / Finalidad / Oportunidad para declararla.**

Es del caso señalar que la caducidad es una institución jurídica que impide que las situaciones puedan ser debatidas en cualquier tiempo ante la jurisdicción, pues ello iría en contravía del principio de seguridad jurídica y permitiría la permanencia indefinida de los conflictos en el tiempo. Precisamente, por su carácter de norma de orden público, es posible que su configuración pueda ser declarada a petición de parte o de oficio, ya sea como excepción ―de acuerdo con el numeral 6° del artículo 180 del CPACA― o en la sentencia ―en los términos del artículo 187 ibidem―; esto, en caso de no haber sido advertida al momento de examinar la admisibilidad de la demanda.

**CADUCIDAD / Forma correcta de contabilizar los términos judiciales / Fundamento normativo.**

Con el propósito de establecer la forma correcta de contabilizar los términos judiciales, resulta procedente hacer alusión a lo indicado en los artículos 106 y 118 del CGP ―por remisión del artículo 306 del CPACA―, normas que dispusieron lo siguiente: *«Artículo 106. Actuación judicial. Las actuaciones, audiencias y diligencias judiciales se adelantarán en días y horas hábiles, sin perjuicio de los casos en que la ley o el juez dispongan realizarlos en horas inhábiles. Las audiencias y diligencias iniciadas en hora hábil podrán continuarse en horas inhábiles sin necesidad de habilitación expresa. (…) Artículo 118. Cómputo de términos. (…) 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. En los términos de días no se tomarán en cuenta los de vacancia judicial ni aquellos en que por cualquier circunstancia permanezca cerrado el juzgado»*. Sobre este punto, el Consejo de Estado ha explicado que diferentes circunstancias externas, como la vacancia judicial o los paros ―por ejemplo―, no interrumpen el término de la caducidad, precisando que, en tales eventos, el lapso para interponer la demanda se corre al día hábil siguiente (…).

**CADUCIDAD / Suspensión del término / Regla general.**

En la sentencia de 4 de junio de 2021, el Máximo Tribunal de lo contencioso-administrativo anotó lo siguiente, en relación con la suspensión del conteo del término de caducidad: *«Dicha figura no admite suspensión, salvo que se presente solicitud de conciliación extrajudicial en derecho, en concordancia con lo previsto por las Leyes 446 de 1998 y 640 de 2001, así como tampoco admite renuncia y, de encontrarse probada, debe ser declarada de oficio por el juez».*

**CADUCIDAD / Suspensión del término / Normas aplicables con ocasión de la emergencia sanitaria generada por la propagación del COVID-19.**

Sin perjuicio de lo anterior, en el presente caso, es pertinente evocar que el artículo 1 del Decreto 564 de 2020, *«[p]or el cual se adoptan medidas para la garantía de los derechos de los usuarios del sistema de justicia, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica»*, dispuso ciertas medidas respecto de la suspensión de términos de prescripción y caducidad en el marco de los procesos judiciales de la siguiente manera: *«ARTÍCULO 1. Suspensión de términos de prescripción y caducidad. Los términos de prescripción y de caducidad previstos en cualquier norma sustancial o procesal para ejercer derechos, acciones, medios de control o presentar demandas ante la Rama Judicial o ante los tribunales arbitrales, sean de días, meses o años, se encuentran suspendidos desde el 16 de marzo de 2020 hasta el día que el Consejo Superior de la Judicatura disponga la reanudación de los términos judiciales. (…)”.* En desarrollo de lo anterior, por motivos de salubridad pública y fuerza mayor con ocasión de la pandemia de la COVID-19, el Consejo Superior de la Judicatura suspendió los términos judiciales a partir del 16 de marzo de 2020 ―mediante Acuerdos PCSJA-11517, PCSJA20-11518, PCSJA-11519, PCSJA-11521, PCSJA20-11526, PCSJA-11527, PCSJA-11528, PCSJA-11529, PCSJA-11532, PCSJA-11546, PCSJA-11549, PCSJA-11556 y PCSJA-11567―. Solamente hasta el 27 de mayo de dicha anualidad, el Consejo Superior de la Judicatura determinó ―mediante el Acuerdo PCSJA-11581 de dicha data― que el levantamiento de términos judiciales sería efectivo a partir del 1 de julio de 2020. (…) En virtud de los diferentes acuerdos expedidos por el Consejo Superior de la Judicatura, los términos judiciales estuvieron suspendidos desde el 16 de marzo de 2020 hasta el 30 de junio de 2020, reanudándose los mismos a partir del 1 de julio de dicha anualidad.

**CADUCIDAD DEL MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO CONTRA ACTOS PROFERIDOS ANTES DE LA CELEBRACIÓN DE UN CONTRATO / Conteo del término de caducidad de actos que fueron expedidos y publicados en debida forma dentro del lapso de suspensión de términos decretado por la emergencia sanitaria.**

La Sala llega a la conclusión de que, en el presente medio de control, el término de caducidad comenzó a correr a partir del día 1 de julio de 2020; con independencia de que el acto administrativo demandado se haya expedido y publicado ―en debida forma― el 19 de marzo de 2020; y, sin que se desconozca que la resolución que desató el recurso de reposición y mantuvo la decisión atacada, hoy día, ante la justicia, se emitió el 13 de abril de 2020.

**CADUCIDAD DEL MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO CONTRA ACTOS PROFERIDOS ANTES DE LA CELEBRACIÓN DE UN CONTRATO / Presentación de primera demanda no suspende el término de caducidad cuando esta ha sido rechazada.**

En la apelación, el señor Gilberto Hernández Merchán indicó que el término de caducidad también se había suspendido mientras cursó la primera demanda que fue repartida al Juzgado Primero Administrativo de Duitama bajo el radicado 15238-3333-001-2020-00132-00; esto es, desde el 20 de noviembre de 2020 ―momento en que se radicó el citado medio de control― y el 5 de febrero de 2021 ―fecha para la cual se expidió auto que rechazó la demanda por no haberla subsanado―. Sobre este punto, la Sala considera que el recurrente no tiene la razón, en la medida que la presentación anterior de un medio de control que haya culminado con un rechazo no está prevista en la ley como una causal que suspenda el término de caducidad. (…) Es importante resaltar que la anterior postura se inscribió en la misma línea que ya había sido trazada por la providencia emitida el 22 de enero de 2015, por parte del Consejo de Estado, donde se dejó claro que el hecho de que se instaure una nueva demanda no implica *per se* que se suspenda o se interrumpa el término de caducidad del medio de control, razón por la cual ello no conlleva a que, de esa manera, se puedan revivir términos ya fenecidos. Así las cosas, es claro que el término de caducidad del presente medio de control no se suspendió entre el 20 de noviembre de 2020 y el 5 de febrero de 2021.

**CADUCIDAD DEL MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO CONTRA ACTOS PROFERIDOS ANTES DE LA CELEBRACIÓN DE UN CONTRATO / Contabilización del término.**

En el caso bajo estudio, se evidencia que el término de caducidad para demandar la nulidad del acto administrativo atacado ―y el que resolvió el recurso que se interpuso contra el mismo― comenzó a correr a partir del 1 de julio de 2020 y fue suspendido, de forma temporal, el 3 de agosto de 2020, cuando se radicó la solicitud de conciliación extrajudicial ―con el fin de agotar el requisito de procedibilidad previsto en el numeral 1° del artículo 161 del CPACA―. Efectuados los cálculos, se tiene que entre una y otra actuación, transcurrieron 1 mes y 2 días. Ahora bien, la constancia a que se refiere el artículo 2 de la Ley 640 de 2001 fue expedida, por la Procuraduría General de la Nación, el 26 de octubre de 2020. Por su parte, la presente demanda fue radicada hasta el día 15 de febrero de 2021 ―independientemente del hecho de que la misma se haya repartido hasta el día 8 de abril de dicha anualidad―. Lo anterior indica que, a partir del día siguiente al que fue expedida la constancia por parte del Procurador 178 Judicial I para Asuntos Administrativos, hasta que fue radicado el presente medio de control, transcurrió un total de 3 meses y 26 días. De esta manera, se tiene que la demanda fue radicada 4 meses y 28 días después de que comenzó a contarse el término de caducidad previsto por el literal c) del numeral 2° del artículo 164 del CPACA; norma que solo otorgaba cuatro meses para la interposición de la demanda en contra «de los actos previos a la celebración del contrato». En consecuencia, si bien es cierto que el a quo erró al considerar que la demanda se había radicado hasta el 8 de abril del de 2021, lo cierto es que su determinación sí fue acertada ya que, según lo expuesto, al momento de su interposición, el medio de control ya se encontraba caduco.

**NOTA DE RELATORÍA:** El documento que se presenta al público ha sido modificado para incluir los anteriores descriptores de la providencia, más no para modificar su contenido. Por lo anterior, el código de seguridad del mismo no corresponde al de la providencia original. Para validar la integridad del documento los interesados pueden consultarlo a través de la plataforma SAMAI.

Tunja, veinticuatro (24) de febrero de dos mil veintidós (2022)

Expediente: 15238-33-33-002-2021-00049-01

Demandante: Gilberto Hernández Merchán

Demandado: ESE Salud del Tundama

Medio de control: **Nulidad y restablecimiento del derecho**

Asunto: Auto resuelve apelación en contra de providencia que rechazo la demanda por caducidad. Confirma decisión del *a quo*.

1. El proceso ingresa para resolver sobre el recurso de apelación que interpuso el apoderado judicial de la parte actora en contra del auto proferido por el Juzgado Segundo Administrativo de Duitama que rechazó la demanda por caducidad.

**ANTECEDENTES**

# **La demanda[[1]](#footnote-1)**

1. La parte actora instauró demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de la ESE Salud del Tundama con el fin de que se accediera a las siguientes pretensiones:

«PRIMERO: Se sirva DECLARAR LA NULIDAD ABSOLUTA de la resolución 232 de marzo 19 de 2020 con la cual se DECLARA DESIERTO EL PROCESO de contratación número 007-2020 cuyo objeto [fue el] SUMINISTRO DE ELEMENTOS DE ASEO Y LIMPIEZA HOSPITALARIA PARA la EMPRESA SOCIAL DEL ESTADO SALUD DEL TUNDAMA EN EL MUNICIPIO DE DUITAMA DEPARTAMENTO DE BOYACÁ (…).

SEGUNDO: [S]e DECLARE que la propuesta ganadora de la subasta inversa presencial de la invitación 007-2020[,] al ser la de menor precio[,] e[ra] la propuesta presentada legalmente por GILBERTO HERNÁNDEZ MERCHÁN.

TERCERO: Como consecuencia de la anterior declaración, se condene EMPRESA SOCIAL DEL ESTADO SALUD DEL TUNDAMA, pagar por los daños causados en calidad de RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO (…)

CUARTO: Que se condene a la EMPRESA SOCIAL DEL ESTADO SALUD DEL TUNDAMA por los perjuicios causados como consecuencia de la pérdida de oportunidad de ejecución del contrato, que reduce la capacidad de contratación, y experiencia, en el grupo y especialidad a que se refiere el contrato licitado, objeto de la presente acción, y que hace parte del RUP (…).

QUINTO: [Q]ue se ordene actualizar los valores o sumas de dinero reconocidos en la sentencia a mi favor, teniendo en cuenta la variación del [í]ndice de precios al consumidor en nuestra legislación entre el mes de marzo del año en curso hasta cuando se produzca el fallo definitivo y cancelación en la presente acción de NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO.

SEXTO: Que la EMPRESA SOCIAL DEL ESTADO SALUD DEL TUNDAMA, quede obligado a dar cumplimiento a la sentencia dentro del término señalado por el Art. 192, del C.C.A. (sic), y que reconocerá los intereses de que trata el Art. 195 de la ley 1437 de 2011.

SÉPTIMO: Que se condene en costas a la entidad demandada».

1. Lo anterior, al considerar ―*grosso modo*―que dicho acto administrativo era ilegal pues se trasgredió el ordenamiento jurídico «al declarar desierta la licitación y no adjudicar el contrato al demandante, pues [este] era [el] que tenía la mejor propuesta y era el mejor precio»; lo que desconoció los principios de transparencia, igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y selección objetiva.

# **La providencia controvertida por las partes[[2]](#footnote-2)**

1. Se trata del auto proferido por el Juzgado Segundo Administrativo de Duitama el 16 de septiembre de 2021, a través del cual se resolvió rechazar la demanda por encontrar que la misma estaba caduca.
2. Para arribar a la anterior conclusión, el *a quo* partió por evocar el contenido del literal c) numeral 2° del artículo 164 del CPACA ―referente al término para interponer la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de «los actos previos a la celebración del contrato»― y, posteriormente, consideró lo siguiente:

«Pues bien, como el acto administrativo demandado fue publicado el 19 de marzo de 2020 (fl. 211 ítem 001); que entre el 16 de marzo de 2020 y el 30 de junio del mismo año permaneció suspendido el término de caducidad para ejercer medios de control ante la Rama Judicial; que entre el 3 de agosto y el 26 de octubre de 2020, se adelantó el trámite de la conciliación extrajudicial (fls. 107 a 109 ítem 001); y, la demanda se radicó hasta el **8 de abril del de 2021** (fl. 114 ítem 002), la acción se encuentra caducada atendiendo a la norma antes transcrita».

1. Por lo anterior, el *a quo* concluyó que lo procedente era rechazar la demanda, conforme lo previsto en el numeral 1° del artículo 169 de la Ley 1437 de 2011.

# **El recurso de apelación[[3]](#footnote-3)**

1. En el término de ejecutoria del auto proferido el 16 de septiembre de 2021, el demandante interpuso recurso apelación, a través del cual solicitó que se estudiaran «los tiempos en que el proceso estuvo suspendido (…) tanto por los recursos presentados en vía gubernativa (sic), como los que transcurrieron en la primera presentación de la demanda y que la juez de primera instancia desconocía». Como consecuencia de lo anterior, pidió que se revocara el auto que había rechazado la demanda, «teniendo en cuenta que solo ha[bían] transcurrido 68 días, faltando 52 para su caducidad».
2. El demandante adujo que «el acto administrativo de declaratoria de desierta de la invitación pública (…) [había sido] publicado el 19 de marzo de 2020»; que el día 24 de marzo 2020 había interpuesto «recurso de reposición» en contra del mismo; **y que el día 13 de abril de 2020 se había resuelto el mentado recurso, «ratificando la declaratoria de desierta**». Una vez precisado lo anterior, consideró que el *a quo*, en su providencia, había desconocido «el tiempo transcurrido entre la publicación del acto administrativo» y «la resolución que contestó (sic) este recurso», indicando que dicho lapso no podía ser contado «en los términos de caducidad».
3. De otro lado, refirió que los términos se habían suspendido del 16 de marzo al 30 de junio de 2020 y precisó el término en que se había adelantado la fase de conciliación ―entre el 3 de agosto y el 26 de octubre de 2020―. Con base en lo anterior expuso que el 20 de noviembre de 2020, había radicado una primera demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, siendo repartida la misma al Juzgado Primero Administrativo de Duitama bajo el radicado 15238-3333-001-2020-00132-00, quien había resuelto rechazar la misma «de plano», mediante auto de 5 de febrero de 2021. Sobre este último hecho, el demandante expuso lo siguiente:

«(…) [A]l parecer el juez de primera instancia, desconocía que esta demanda había sido presentada en el mes de noviembre de 2020 lo cual hace que se tome todo este tiempo dentro de la caducidad, siendo necesario contar la suspensión de términos desde el 20 de noviembre de 2020 hasta el 5 de febrero de 2021 momento en que se rechazó la demanda, y que equivale a 86 días que no pueden ser contados en los términos de caducidad».

1. Puntualizó que el 15 de febrero de 2021 había vuelto a radicar la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, señalando que «solo hasta el estado de fecha 16 de abril de 2021 [había conocido] de su llegada» al Juzgado Segundo Administrativo de Duitama. Aunado a esto, señaló lo siguiente:

«El juez de primera instancia, desconocía que esta demanda había sido presentada nuevamente el 15 de febrero de 2021 y llegada a su juzgado el día 8 de abril de 2021, por lo anterior se hace necesario contar la suspensión de términos por 50 días (…)».

1. Con base en lo expuesto, manifestó que, en el presente caso, no se había presentado el fenómeno de la caducidad del medio de control, pues apenas habían transcurrido 68 días de los 4 meses que había previsto el literal c) del numeral 2° del artículo 164 del CPACA.

# **El traslado del recurso**

1. Conforme el segundo acápite del numeral 3° del artículo 244 del CPACA[[4]](#footnote-4) ―modificado por el 64 de la Ley 2080 de 2021―, no se surtió el respectivo traslado a la contraparte, sino que se concedió directamente la alzada ante este Tribunal mediante auto proferido el 7 de octubre de 2021[[5]](#footnote-5).

**CONSIDERACIONES**

# **Procedencia y oportunidad del recurso**

1. El numeral 1° del artículo 243 del CPACA ―modificado por el artículo 62 de la Ley 2080 de 2021― prevé que es apelable, en el efecto suspensivo[[6]](#footnote-6), el auto que «rechace la demanda o su reforma».
2. Por su parte, el artículo 244 *ibidem* dispuso que el recurso de apelación podría interponerse directamente, o en subsidio del recurso de reposición. Además, la mentada norma prescribió que si el auto se profería en audiencia, la apelación tendría que interponerse y sustentarse oralmente «a continuación de su notificación en estrados o de la del auto que niega total o parcialmente la reposición»; mientras que si el auto se notificaba por estado, el recurso debería interponerse y sustentarse por escrito «dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación o a la del auto que niega total o parcialmente la reposición».
3. En tales casos, el legislador ordenó que se daría traslado de la sustentación del recurso a los demás sujetos procesales ―sin necesidad de auto que lo ordenara― «por igual término». No obstante, precisó que este traslado no sería procedente cuando la providencia recurrida hubiera rechazado la demanda o hubiera negado el mandamiento ejecutivo ―total o parcialmente―.
4. En el caso de marras, la providencia controvertida se emitió el 16 de septiembre de 2021[[7]](#footnote-7) y se publicó en estado del día 17 del mismo mes y año[[8]](#footnote-8).
5. Contra la anterior determinación, el demandante interpuso recurso de apelación el 24 de septiembre de 2021[[9]](#footnote-9).
6. Posteriormente, a través de providencia emitida el 7 de octubre de 2021[[10]](#footnote-10), el *a quo* concedió la alzada ante esta Corporación judicial ―en el efecto suspensivo―.
7. Así las cosas, al observarse que la providencia controvertida era apelable; y que el recurso se interpuso en término, se procede a decidir de plano la cuestión puesta en consideración de este Tribunal, de conformidad con lo normado en el numeral 4° del artículo 243 del CPACA ―modificado por el artículo 64 de la Ley 2080 de 2021―.

# **La caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra los actos proferidos antes de la celebración de los contratos**

1. El presente asunto se contrae a determinar si la demanda fue presentada dentro del término legal y, en consecuencia, si se configuró o no el fenómeno de la caducidad en el presente medio de control.
2. Como ya se indicó en el acápite de antecedentes de la presente providencia, en el presente caso, la parte actora pretende la declaratoria de nulidad la resolución No. 232 de marzo 19 de 2020, proferida por la ESE Salud del Tundama, por medio de la cual se declaró desierto el «proceso de contratación número 007-2020 cuyo objeto [fue el] SUMINISTRO DE ELEMENTOS DE ASEO Y LIMPIEZA HOSPITALARIA PARA la EMPRESA SOCIAL DEL ESTADO SALUD DEL TUNDAMA EN EL MUNICIPIO DE DUITAMA DEPARTAMENTO DE BOYACÁ». Lo anterior, al considerar que en la expedición del citado acto administrativo se trasgredieron los principios que rigen los procesos de selección objetiva previstos por el legislador.
3. Tratándose del control judicial de este tipo de actos a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, el segundo acápite del artículo 141 del CPACA previó que «[l]os actos proferidos antes de la celebración del contrato, con ocasión de la actividad contractual, podr[ía]n demandarse en los términos de los artículos 137 y 138 de este Código».
4. Por su parte, revisado el artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, se tiene que el legislador dispuso lo siguiente, en relación con el término en que debe ser presentada la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho:

«Artículo 164. Oportunidad para presentar la demanda. La demanda deberá ser presentada:

(…)

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

(…)

**c) Cuando se pretenda la nulidad o la nulidad y restablecimiento del derecho de los actos previos a la celebración del contrato, el término será de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente a su comunicación, notificación, ejecución o publicación**, según el caso» (negrillas y subrayas de la Sala).

1. Precisado lo anterior, es del caso señalar que la caducidad es una institución jurídica que impide que las situaciones puedan ser debatidas en cualquier tiempo ante la jurisdicción, pues ello iría en contravía del principio de seguridad jurídica y permitiría la permanencia indefinida de los conflictos en el tiempo[[11]](#footnote-11).
2. Precisamente, por su carácter de norma de orden público, es posible que su configuración pueda ser declarada a petición de parte o de oficio, ya sea como excepción ―de acuerdo con el numeral 6° del artículo 180 del CPACA― o en la sentencia ―en los términos del artículo 187 *ibidem―*; esto, en caso de no haber sido advertida al momento de examinar la admisibilidad de la demanda.
3. Con el propósito de evitar la parálisis del tráfico jurídico dejando situaciones indefinidas en el tiempo, el legislador ―apuntando a la protección del interés general[[12]](#footnote-12)―, estableció unos plazos para poder ejercer oportunamente cada uno de los medios de control judicial previstos en el CPACA.
4. Estos plazos resultan ser entonces razonables, perentorios, preclusivos, improrrogables, irrenunciables y ―se reitera― de orden público, por lo que su vencimiento, sin que el interesado hubiese elevado la solicitud judicial, implica la extinción del derecho de accionar, así como la consolidación de las situaciones que se encontraban pendientes de solución. Al respecto, el Consejo de Estado indicó en la sentencia de 16 de diciembre de 2020[[13]](#footnote-13) lo siguiente:

«El establecimiento de dichas oportunidades legales pretende, además, la racionalización de la utilización del aparato judicial, lograr mayor eficiencia procesal, controlar la libertad del ejercicio del derecho de acción[[14]](#footnote-14), ofrecer estabilidad del derecho de manera que las situaciones controversiales que requieran solución por los órganos judiciales adquieran firmeza, estabilidad y con ello seguridad, solidificando y concretando el concepto de derechos adquiridos.

Este fenómeno procesal, de carácter bifronte, en tanto se entiende como límite y garantía a la vez, se constituye en un valioso instrumento que busca la salvaguarda y estabilidad de las relaciones jurídicas, en la medida en que su ocurrencia impide que estas puedan ser discutidas indefinidamente.

La caducidad, en la primera de sus manifestaciones, es un mecanismo que brinda certidumbre y seguridad jurídica, pues con su advenimiento de pleno derecho y mediante su reconocimiento judicial obligatorio cuando el operador la encuentre configurada, se consolidan los derechos de los actores jurídicos que discuten alguna situación; sin embargo, en el anverso, la caducidad se entiende también como una limitación de carácter irrenunciable al ejercicio del derecho de acción, resultando como una sanción *ipso iure*[[15]](#footnote-15) que opera por la falta de actividad oportuna en la puesta en marcha del aparato judicial para hacer algún reclamo o requerir algún reconocimiento o protección de la justicia[[16]](#footnote-16), cuya consecuencia, por demandar más allá del tiempo concedido por la ley procesal, significa la pérdida de la potestad de accionar».

1. Ahora bien, con el propósito de establecer la forma correcta de contabilizar los términos judiciales, resulta procedente hacer alusión a lo indicado en los artículos 106 y 118 del CGP ―por remisión del artículo 306 del CPACA―, normas que dispusieron lo siguiente:

«Artículo 106. Actuación judicial. **Las actuaciones, audiencias y diligencias judiciales se adelantarán en días y horas hábiles**, sin perjuicio de los casos en que la ley o el juez dispongan realizarlos en horas inhábiles.

Las audiencias y diligencias iniciadas en hora hábil podrán continuarse en horas inhábiles sin necesidad de habilitación expresa.

(…)

Artículo 118. Cómputo de términos. (…) **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**.

En los términos de días **no se tomarán en cuenta los de vacancia judicial ni aquellos en que por cualquier circunstancia permanezca cerrado el juzgado**» (negrillas de la Sala).

1. Sobre este punto, el Consejo de Estado ha explicado que diferentes circunstancias externas, como la vacancia judicial o los paros ―por ejemplo―, no interrumpen el término de la caducidad, precisando que, en tales eventos, el lapso para interponer la demanda se corre al día hábil siguiente:

«(…) **[L]os términos establecidos en meses o años**, como en el caso de la caducidad de los medios de control de nulidad y restablecimiento del derecho y de reparación directa, respectivamente, **deben ser contabilizados en días calendarios** o, mejor, en unidades exactas, ya sea de meses o de años, da tal forma que, en principio, no deben excluirse los días no hábiles. Sin embargo, cuando aquel término cae en día no hábil se extiende hasta el primer día hábil siguiente.

(…) Lo anterior indica que **cuando el término contemplado en la norma está expresado en meses, para su contabilización, no deben ser tenidos en cuenta los días de interrupción de vacancia judicial o los que, por cualquier causa, el Despacho deba permanecer cerrado**, como ocurrió en el presente caso, con ocasión del paro judicial.

Sin embargo, en caso de que el término para presentar la acción se venza en los días en que el Despacho Judicial no se encuentre prestando sus servicios, dicho término se extenderá hasta el primer día hábil siguiente.

**Lo anterior, permite concluir que ni el paro, ni la vacancia judicial interrumpen el término de caducidad para presentar la acción, pues tales circunstancias no deben ser tenidas en cuenta, salvo que dicho plazo expire dentro de éstas, caso en el cual, como ya se dijo, la acción caducaría si en el primer día hábil siguiente no se presenta la demanda**»[[17]](#footnote-17) (negrillas de la Sala).

1. Por su parte, en la sentencia de 4 de junio de 2021[[18]](#footnote-18), el Máximo Tribunal de lo contencioso-administrativo anotó lo siguiente, en relación con la suspensión del conteo del término de caducidad:

«Dicha figura no admite suspensión, salvo que se presente solicitud de conciliación extrajudicial en derecho, en concordancia con lo previsto por las Leyes 446 de 1998 y 640 de 2001, así como tampoco admite renuncia y, de encontrarse probada, debe ser declarada de oficio por el juez».

1. Sin perjuicio de lo anterior, en el presente caso, es pertinente evocar que el artículo 1 del Decreto 564 de 2020, «[p]or el cual se adoptan medidas para la garantía de los derechos de los usuarios del sistema de justicia, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica», dispuso ciertas medidas respecto de la suspensión de términos de prescripción y caducidad en el marco de los procesos judiciales de la siguiente manera:

«ARTÍCULO 1. Suspensión de términos de prescripción y caducidad. **Los términos de prescripción y de caducidad** previstos en cualquier norma sustancial o procesal para ejercer derechos, acciones, medios de control o presentar demandas ante la Rama Judicial o ante los tribunales arbitrales, sean de días, meses o años, **se encuentran suspendidos desde el 16 de marzo de 2020 hasta el día que el Consejo Superior de la Judicatura disponga la reanudación de los términos judiciales**.

El conteo de los términos de prescripción y caducidad se reanudará a partir del día hábil siguiente a la fecha en que cese la suspensión de términos judiciales ordenada por el Consejo Superior de la Judicatura. No obstante, cuando al decretarse la suspensión de términos por dicha Corporación, el plazo que restaba para interrumpir la prescripción o hacer inoperante la caducidad era inferior a treinta (30) días, el interesado tendrá un mes contado a partir del día siguiente al levantamiento de la suspensión, para realizar oportunamente la actuación correspondiente.

PARÁGRAFO. La suspensión de términos de prescripción y caducidad no es aplicable en materia penal» (negrillas de la Sala).

1. En desarrollo de lo anterior, por motivos de salubridad pública y fuerza mayor con ocasión de la pandemia de la COVID-19, el Consejo Superior de la Judicatura suspendió los términos judiciales a partir del 16 de marzo de 2020 ―mediante Acuerdos PCSJA-11517, PCSJA20-11518, PCSJA-11519, PCSJA-11521, PCSJA20-11526, PCSJA-11527, PCSJA-11528, PCSJA-11529, PCSJA-11532, PCSJA-11546, PCSJA-11549, PCSJA-11556 y PCSJA-11567―. Solamente hasta el 27 de mayo de dicha anualidad, el Consejo Superior de la Judicatura determinó ―mediante el Acuerdo PCSJA-11581 de dicha data― que el levantamiento de términos judiciales sería efectivo a **partir del 1 de julio de 2020.**
2. De conformidad con lo expuesto en líneas previas, la Sala arriba a las siguientes conclusiones que sirven para desatar la controversia propuesta en el recurso de apelación:

* 1. La caducidad es una figura jurídica que tiene por propósito evitar que las situaciones jurídicas queden indefinidas en el tiempo. Por tal razón, el legislador estableció plazos perentorios, preclusivos e improrrogables que constituyen normas de orden público para ejercer el derecho de acción, so pena de que el mismo se extinga por el paso del tiempo.
  2. Por regla general, el término de caducidad no se interrumpe por circunstancias externas al proceso ―tales como paros e incluso la misma vacancia judicial―. Por el contrario, dicho término sí puede llegar a ser suspendido legalmente mientras se adelanta el trámite de la conciliación extrajudicial ante la Procuraduría General de la Nación.
  3. Los términos establecidos en meses, como es el caso de la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, deben ser contabilizados en días calendario de tal forma que, en principio, no deben excluirse los días no hábiles. No obstante, cuando aquel término fenece en día no hábil, este se extiende hasta el primer día hábil siguiente.
  4. En el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica que fue declarado por el Gobierno Nacional, en razón de la pandemia causada por la COVID-19, el legislador extraordinario dispuso que los términos de prescripción y de caducidad para ejercer derechos, acciones, medios de control o presentar demandas ante la Rama Judicial se suspenderían desde el 16 de marzo, «hasta el día que el Consejo Superior de la Judicatura disp[usiera] la reanudación de los términos judiciales».
  5. En virtud de los diferentes acuerdos expedidos por el Consejo Superior de la Judicatura, los términos judiciales estuvieron suspendidos desde el 16 de marzo de 2020 hasta el 30 de junio de 2020, reanudándose los mismos a partir del 1 de julio de dicha anualidad.
  6. Cuando se pretenda la nulidad o la nulidad y restablecimiento del derecho de los actos previos a la celebración del contrato, el término de caducidad es de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente a su comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto demandado.

# **Caso concreto**

1. En el caso de marras, una vez revisado el expediente y efectuadas las consultas del caso en el aplicativo SAMAI, la Sala encuentra acreditado lo siguiente:
   1. La ESE Salud del Tundama adelantó el proceso de selección No. 007 de 2020 cuyo objeto fue la escogencia de un contratista para el suministro de elementos de aseo y limpieza hospitalaria[[19]](#footnote-19).
   2. **El 19 de marzo de 2020**, se realizó la audiencia de subasta inversa del proceso de selección No. 007 de 2020 en la cual la entidad contratante resolvió declarar desierto el proceso[[20]](#footnote-20).
   3. El mismo 19 de marzo de 2020, la ESE Salud del Tundama expidió el acto administrativo demandado, a saber, la Resolución No. 232, «POR MEDIO DE LA CUAL SE DECLARA DESIERTA LA SUBASTA INVERSA NO. 007 DE 2020 (…)»[[21]](#footnote-21).
   4. Según lo hizo constar la Gerente de la entidad demandada, dicho acto administrativo fue publicado en debida forma el mismo día de su expedición, es decir, el 19 de marzo de 2020[[22]](#footnote-22).
   5. En contra de la anterior determinación, el señor Gilberto Hernández Merchán interpuso recurso de reposición en el cual solicitó reconsiderar la decisión de declarar desierto el proceso de selección[[23]](#footnote-23).
   6. Posteriormente, la ESE Salud del Tundama expidió la Resolución **No. 338 de 13 de abril de 2020**, «POR LA CUAL SE RESUELVE EL RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO POR EL SEÑOR GILBERTO HERNÁNDEZ MERCHÁN FRENTE A LA RESOLUCIÓN NO. 232 DE MARZO 19 DE 2020 (…)»; acto administrativo que decidió despachar negativamente el mismo[[24]](#footnote-24).
   7. Según constancia suscrita por el Procurador 178 Judicial I para Asuntos Administrativos, el señor **Gilberto Hernández Merchán** presentó solicitud de conciliación extrajudicial el **3 de agosto de 2020**; convocando a la ESE Salud del Tundama[[25]](#footnote-25). El anterior trámite se agotó el **26 de octubre de 2020**, al no existir ánimo conciliatorio por parte del extremo pasivo de la contienda, agotándose entonces el requisito de procedibilidad y expidiéndose, en la misma data, la respectiva certificación[[26]](#footnote-26).
   8. El 20 de noviembre de 2020, el señor Gilberto Hernández Merchán radicó una primera demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de la ESE Salud del Tundama[[27]](#footnote-27). La misma fue repartida el día 23 de noviembre de 2020 al Juzgado Primero Administrativo de Duitama bajo el siguiente número: 15238-3333-001-2020-00132-00[[28]](#footnote-28).
   9. El Juzgado Primero Administrativo de Duitama resolvió inadmitir la demanda mediante auto proferido el 18 de diciembre de 2020[[29]](#footnote-29), el cual fue debidamente notificado[[30]](#footnote-30). Posteriormente, al no haberse subsanado el libelo, el día 5 de febrero de 2021, dicho Despacho judicial resolvió rechazar la demanda que había instaurado el señor Gilberto Hernández Merchán[[31]](#footnote-31).
   10. De forma ulterior, el **15 de febrero de 2021**, nuevamente el señor Gilberto Hernández Merchán interpuso medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de la ESE Salud del Tundama[[32]](#footnote-32). En esta oportunidad, la demanda fue repartida al Juzgado Segundo Administrativo de Duitama el día 8 de abril de 2021 correspondiéndole el radicado No. 15238-33-33**-002-2021-00049-01**[[33]](#footnote-33).
   11. La demanda fue inadmitida por el Juzgado Segundo Administrativo de Duitama en dos ocasiones, mediante autos expedidos los días 15 de abril[[34]](#footnote-34) y 3 de junio de 2021[[35]](#footnote-35). Asimismo, el libelo fue subsanado la misma cantidad de veces por parte de Gilberto Hernández Merchán[[36]](#footnote-36).
   12. Luego, el 8 de julio de 2021, el Juzgado Segundo Administrativo de Duitama emitió un auto «previo a resolver sobre la admisión de la demanda», por medio del cual solicitó «aclarar la cuantía (…) atendiendo a que en el libelo introductorio se asignaba un valor por concepto de las pretensiones retiradas»[[37]](#footnote-37). Asimismo, el día 12 de agosto de 2021, dicho Despacho, «previo a resolver sobre la admisión de la demanda», ordenó oficiar a la entidad demandada con el fin de que allegara la constancia de publicación del acto demandado[[38]](#footnote-38). Los anteriores requerimientos fueron atendidos en debida forma por las personas ―naturales y jurídicas― oficiadas[[39]](#footnote-39).
   13. Finalmente, el 16 de septiembre de 2021, el Juzgado Segundo Administrativo de Duitama emitió el auto objeto de apelación, por medio del cual rechazó la demanda al encontrar que la misma había sido radicada después de vencido el término de caducidad del medio de control[[40]](#footnote-40).
2. Ahora bien, en el recurso de apelación, el señor Gilberto Hernández Merchán señaló que los términos para interponer la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho se habían suspendido del 1**6 de marzo al 30 de junio de 2020.**
3. Sobre el particular, la Sala considera acertada la posición jurídica del demandante pues, según se explicó en líneas previas, por disposición del Gobierno Nacional y el Consejo Superior de la Judicatura, el término de caducidad para «ejercer derechos, acciones, medios de control o presentar demandas ante la Rama Judicial» se suspendió, efectivamente, **entre el 16 de marzo y el 30 de junio de 2020.**
4. Así las cosas, en primer lugar, la Sala llega a la conclusión de que, en el presente medio de control, el término de caducidad comenzó a correr a partir del día 1 de julio de 2020; con independencia de que el acto administrativo demandado se haya expedido y publicado ―en debida forma― el 19 de marzo de 2020; y, sin que se desconozca que la resolución que desató el recurso de reposición y mantuvo la decisión atacada, hoy día, ante la justicia, se emitió el 13 de abril de 2020[[41]](#footnote-41).
5. De otro lado, el demandante, en el recurso de apelación, expuso que el término de caducidad también se suspendió mientras se adelantó el trámite de conciliación extrajudicial ante la Procuraduría General de la Nación, entre el 3 de agosto y el 26 de octubre de 2020.
6. Sobre el particular, dicha afirmación también se considera certera, pues así se hizo constar por parte del Procurador 178 Judicial I para Asuntos Administrativos, quien certificó que dicho requisito de procedibilidad se llevó a cabo, en efecto, entre el **3 de agosto y el 26 de octubre de 2020. Al respecto, el artículo 21 de la Ley 640 de 2001** dispuso lo siguiente:

«**ARTICULO 21. SUSPENSIÓN DE LA PRESCRIPCIÓN O DE LA CADUCIDAD**. La presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial en derecho ante el conciliador suspende el término de prescripción o de caducidad, según el caso, hasta que se logre el acuerdo conciliatorio o hasta que el acta de conciliación se haya registrado en los casos en que este trámite sea exigido por la ley o hasta que se expidan las constancias a que se refiere el artículo 2 de la presente ley o hasta que se venza el término de tres (3) meses a que se refiere el artículo anterior, lo que ocurra primero. Esta suspensión operará por una sola vez y será improrrogable».

1. Por último, en la apelación, el señor Gilberto Hernández Merchán indicó que el término de caducidad también se había suspendido mientras cursó la primera demanda que fue repartida al Juzgado Primero Administrativo de Duitama bajo el radicado 15238-3333-001-2020-00132-00; **esto es, desde el 20 de noviembre de 2020** ―momento en que se radicó el citado medio de control― y el **5 de febrero de 2021** ―fecha para la cual se expidió auto que rechazó la demanda por no haberla subsanado―.
2. Sobre este punto, la Sala considera que el recurrente no tiene la razón, en la medida que la presentación anterior de un medio de control que haya culminado con un rechazo no está prevista en la ley como una causal que suspenda el término de caducidad. Sobre este punto en concreto, el Consejo de Estado, en un caso con similares contornos fácticos, explicó en providencia de 13 de julio de 2017[[42]](#footnote-42) lo siguiente:

«(…) [E]l demandante presentó inicialmente el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho el 24 de abril de 2015, es decir, dentro del término de caducidad, ante el Tribunal Administrativo de Córdoba, la cual fue inadmitida por vicios de forma y al no ser subsanada, mediante auto de 4 de septiembre de 2015 fue objeto de rechazo, y presentó posteriormente la misma demanda el día 22 de septiembre de 2015 ante la citada corporación judicial.

Atendiendo los hechos y a la regulación legal de **la caducidad**, para la Sala es claro que, ésta **tiene un término único que opera de manera directa frente a la decisión administrativa que se pretende demandar a través de un medio de control**, de manera que, si el actor interpuso inicialmente la demanda dentro del término de caducidad y el proceso culminó con un auto de rechazo, debe entenderse que agotó dentro del término procesal la oportunidad para demandar, en consecuencia **el hecho de que se instaure una nueva demanda no implica que se reviva el término de caducidad**.

Lo anterior en la medida en que toda demanda exige el cumplimiento de los presupuestos procesales de la acción, entre ellos el término de caducidad, y **la presentación anterior de un medio de control que haya culminado con un rechazo no está consagrada en la normatividad vigente y aplicable al caso como excepción al cumplimiento de ese requisito, más aún cuando la decisión administrativa objeto de la nueva demanda es la misma de la demanda anterior**.

(…) En ese orden dado que después de la suspensión del término de caducidad que tuvo lugar por virtud de la solicitud de conciliación extrajudicial la actora tenía como plazo máximo para presentar una nueva demanda el 17 de julio 2015, operó la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho presentada el 22 de septiembre de esa misma anualidad, en consecuencia, atendiendo al numeral 1° del artículo 169 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, ésta debía rechazarse, motivo por el cual la providencia impugnada será confirmada» (negrillas de la Sala).

1. Es importante resaltar que la anterior postura se inscribió en la misma línea que ya había sido trazada por la providencia emitida el 22 de enero de 2015, por parte del Consejo de Estado[[43]](#footnote-43), donde se dejó claro que el hecho de que se instaure una nueva demanda no implica *per se* que se suspenda o se interrumpa el término de caducidad del medio de control, razón por la cual ello no conlleva a que, de esa manera, se puedan revivir términos ya fenecidos.
2. Así las cosas, es claro que el término de caducidad del presente medio de control no se suspendió entre el 20 de noviembre de 2020 y el 5 de febrero de 2021. Partiendo de tal premisa, procede a revisarse si la presente demanda se instauró en el término previsto por el literal c) del numeral 2° del artículo 164 del CPACA.
3. En el caso bajo estudio, se evidencia que el término de caducidad para demandar la nulidad del acto administrativo atacado ―y el que resolvió el recurso que se interpuso contra el mismo― comenzó a correr a partir del 1 de julio de 2020 y fue suspendido, de forma temporal, el 3 de agosto de 2020, cuando se radicó la solicitud de conciliación extrajudicial ―con el fin de agotar el requisito de procedibilidad previsto en el numeral **1° del artículo 161 del CPACA**―.
4. Efectuados los cálculos, se tiene que entre una y otra actuación, transcurrieron 1 mes y 2 días.
5. Ahora bien, la constancia a que se refiere el artículo 2 de la Ley 640 de 2001 fue expedida, por la Procuraduría General de la Nación, el 26 de octubre de 2020. Por su parte, la presente demanda fue radicada hasta el día 15 de febrero de 2021 ―independientemente del hecho de que la misma se haya repartido hasta el día 8 de abril de dicha anualidad―.
6. Lo anterior indica que, a partir del día siguiente al que fue expedida la constancia por parte del Procurador 178 Judicial I para Asuntos Administrativos, hasta que fue radicado el presente medio de control, transcurrió un total de 3 meses y 26 días.
7. De esta manera, se tiene que la demanda fue radicada **4 meses y 28 días después** de que comenzó a contarse el término de caducidad previsto por el literal c) del numeral 2° del artículo 164 del CPACA; norma que solo otorgaba cuatro meses para la interposición de la demanda en contra «de los actos previos a la celebración del contrato».
8. En consecuencia, si bien es cierto que el *a quo* erró al considerar que la demanda se había radicado hasta el 8 de abril del de 2021, lo cierto es que su determinación sí fue acertada ya que, según lo expuesto, al momento de su interposición, el medio de control ya se encontraba **caduco**.
9. Por tal razón, la Sala confirmará la providencia de 16 de septiembre de 2021 expedida por el Juzgado Segundo Administrativo de Duitama, pero por las razones aquí expuestas.

# **Costas**

1. Como quiera que aún no se ha trabado la *litis*, no se condenará en costas en esta instancia.

Por lo anteriormente expuesto, la Sala[[44]](#footnote-44) Virtual de Decisión No. 3 del Tribunal Administrativo de Boyacá

**RESUELVE:**

1. Confirmar el auto de 16 de septiembre de 2021, proferido por el Juzgado Segundo Administrativo de Duitama, pero por las razones aquí expuestas.
2. Sin condena en costas atendiendo a lo considerado en la parte motiva.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

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

*Firmado electrónicamente*

**DAYÁN ALBERTO BLANCO LEGUÍZAMO**

**Magistrado**

*Firmado electrónicamente*

**JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO**

**Magistrado**

*Firmado electrónicamente*

**BEATRIZ TERESA GALVIS BUSTOS**

**Magistrada**

1. FF. 4-15 archivo ‘015. Respuesta a requerimiento apoderado demandante’ contenido en la carpeta ‘1\_152383333002202100049001expedientedigi20210905164134’ del expediente de primera instancia. [↑](#footnote-ref-1)
2. Archivo ‘2\_152383333002202100049001autorechazade20210916145756’ del expediente de primera instancia. [↑](#footnote-ref-2)
3. Archivo ‘4\_152383333002202100049001recepcioncorre20210924175829’ del expediente de primera instancia. [↑](#footnote-ref-3)
4. «(…) De la sustentación se dará traslado por secretaría a los demás sujetos procesales por igual término, sin necesidad de auto que así lo ordene. Los términos serán comunes si ambas partes apelaron. **Este traslado no procederá cuando se apele el auto que rechaza la demanda o niega total o parcialmente el mandamiento ejecutivo**». [↑](#footnote-ref-4)
5. Archivo ‘6\_152383333002202100049001autoconcedereconcedere20211007101320’ del expediente de primera instancia. [↑](#footnote-ref-5)
6. «Parágrafo 1°. El recurso de apelación contra las sentencias y las providencias listadas en los numerales 1 a 4 de este artículo se concederá en el efecto suspensivo. La apelación de las demás providencias se surtirá en el efecto devolutivo, salvo norma expresa en contrario». [↑](#footnote-ref-6)
7. Archivo ‘2\_152383333002202100049001autorechazade20210916145756’ del expediente de primera instancia. [↑](#footnote-ref-7)
8. Archivo ‘3\_152383333002202100049001notificacionpr20210917122047’ del expediente de primera instancia. [↑](#footnote-ref-8)
9. F. 1 archivo ‘4\_152383333002202100049001recepcioncorre20210924175829’ del expediente de primera instancia. [↑](#footnote-ref-9)
10. Archivo ‘6\_152383333002202100049001autoconcedereconcedere20211007101320’ del expediente de primera instancia. [↑](#footnote-ref-10)
11. Ver, por ejemplo: CE 3C, 10 Nov. 2016, e68001-23-15-000-1999-02767-01(35424), J. Santofimio*:* «(…) La justificación de la aplicación de la figura de la caducidad en las acciones contencioso administrativas, tiene como fundamento evitar la incertidumbre que podría generarse ya sea por la eventual anulación de un acto administrativo, o el deber que podría recaer sobre el Estado de reparar el patrimonio del particular afectado por una acción u omisión suya. Así, en esta materia, se han establecido plazos breves y perentorios para el ejercicio de estas acciones, transcurridos los cuales el derecho del particular no podrá reclamarse en consideración del interés general. (…)». [↑](#footnote-ref-11)
12. Corte Constitucional. Sentencia C-394 de 2002: «La caducidad es una institución jurídico procesal a través de la cual, el legislador, en uso de su potestad de configuración normativa, limita en el tiempo el derecho que tiene toda persona de acceder a la jurisdicción con el fin de obtener pronta y cumplida justicia. Su fundamento se halla en la necesidad por parte del conglomerado social de obtener seguridad jurídica, para evitar la paralización del tráfico jurídico. En esta medida, la caducidad no concede derechos subjetivos, sino que por el contrario apunta a la protección de un interés general.

    Como claramente se explicó en la sentencia C-832 de 2001 a que se ha hecho reiterada referencia, esta es una figura de orden público lo que explica su carácter irrenunciable, y la posibilidad de ser declarada de oficio por parte del juez, cuando se verifique su ocurrencia». [↑](#footnote-ref-12)
13. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCIÓN TERCERA - SUBSECCIÓN C. Consejero ponente: NICOLÁS YEPES CORRALES. Sentencia de dieciséis (16) de diciembre de dos mil veinte (2020). Radicación número: 25000-23-36-000-2018-01172-01(65635)A. [↑](#footnote-ref-13)
14. Consejo de Estado. Sentencia del 23 de febrero de 2006. Exp. 6871-05: «(...) el derecho al acceso a la administración de justicia no es absoluto, pues puede ser condicionado legalmente a que la promoción de la demanda sea oportuna y las acciones se inicien dentro de los plazos que señala el legislador (…)**.** El término de caducidad, tiene entonces como uno de sus objetivos, racionalizar el ejercicio del derecho de acción, y si bien limita o condiciona el acceso a la justicia, es una restricción necesaria para la estabilidad del derecho, lo que impone al interesado el empleo oportuno de las acciones, so pena de que las situaciones adquieran la firmeza necesaria a la seguridad jurídica, para solidificar el concepto de derechos adquiridos». [↑](#footnote-ref-14)
15. Consejo de Estado, Sentencia del 30 de enero de 2013: «Para garantizar la seguridad jurídica de los sujetos procesales, el legislador instituyó la figura de la caducidad como una sanción en los eventos en que determinadas acciones judiciales no se ejercen en un término específico. Las partes tienen la carga procesal de impulsar el litigio dentro del plazo fijado por la ley y de no hacerlo en tiempo, perderán la posibilidad de accionar ante la jurisdicción para hacer efectivo su derecho. Es así como el fenómeno procesal de la caducidad opera ipso iure o de pleno derecho, es decir que no admite renuncia, y el juez debe declararla de oficio cuando verifique la conducta inactiva del sujeto procesal llamado a interponer determinada acción judicial». [↑](#footnote-ref-15)
16. Corte Constitucional. Sentencia C-574 de 1998: «(…) [s]i el actor deja transcurrir los plazos fijados por la ley en forma objetiva, sin presentar la demanda, el mencionado derecho fenece inexorablemente, sin que pueda alegarse excusa alguna para revivirlos. 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». [↑](#footnote-ref-16)
17. Consejo de Estado. Sección Primera. Auto del 31 de agosto de 2015, Exp. No. 2015- 00155-01: Expediente núm. 2009-00093-01. C.P. María Elizabeth García González. [↑](#footnote-ref-17)
18. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCIÓN TERCERA - SUBSECCIÓN A. Consejera ponente: MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO. Sentencia de cuatro (4) de junio de dos mil veintiuno (2021). Radicación número: 25000-23-26-000-2010-00527-01(51202). [↑](#footnote-ref-18)
19. FF. 14-40 archivo ‘001. DEMANDA’ contenido en la carpeta ‘1\_152383333002202100049001expedientedigi20210905164134’ del expediente de primera instancia. [↑](#footnote-ref-19)
20. FF. 41-44 archivo ‘001. DEMANDA’ contenido en la carpeta ‘1\_152383333002202100049001expedientedigi20210905164134’ del expediente de primera instancia [↑](#footnote-ref-20)
21. FF. 45-47 archivo ‘001. DEMANDA’ contenido en la carpeta ‘1\_152383333002202100049001expedientedigi20210905164134’ del expediente de primera instancia. [↑](#footnote-ref-21)
22. Archivo ‘20. ESE Tundama allega respuesta’ contenido en la carpeta ‘1\_152383333002202100049001expedientedigi20210905164134’ del expediente de primera instancia. [↑](#footnote-ref-22)
23. FF. 48-52 archivo ‘001. DEMANDA’ contenido en la carpeta ‘1\_152383333002202100049001expedientedigi20210905164134’ del expediente de primera instancia. [↑](#footnote-ref-23)
24. FF. 56-63 archivo ‘001. DEMANDA’ contenido en la carpeta ‘1\_152383333002202100049001expedientedigi20210905164134’ del expediente de primera instancia. [↑](#footnote-ref-24)
25. FF. 106-109 archivo ‘001. DEMANDA’ contenido en la carpeta ‘1\_152383333002202100049001expedientedigi20210905164134’ del expediente de primera instancia. [↑](#footnote-ref-25)
26. *Ibidem.* [↑](#footnote-ref-26)
27. FF. 6-7 archivo ‘4\_152383333002202100049001recepcioncorre20210924175829’ del expediente de primera instancia. [↑](#footnote-ref-27)
28. Archivo ‘03.- 2020-0132 (FL.108) ACTA REPARTO’ del expediente No. 15238-3333-001-2020-00132-00 consultado en el aplicativo SAMAI. [↑](#footnote-ref-28)
29. Archivo ‘05.- 2020-0132 (FL110-113) AUTO INADMITE DEMANDA’ del expediente No. 15238-3333-001-2020-00132-00 consultado en el aplicativo SAMAI. [↑](#footnote-ref-29)
30. Archivo ‘06.- 2020-0132 (FL.114) COMUNICACION ESTADO Nº 1 – 2021’ del expediente No. 15238-3333-001-2020-00132-00 consultado en el aplicativo SAMAI. [↑](#footnote-ref-30)
31. Archivo ‘08.- 2020-0132 (FL.116-117) AUTO RECHAZA DDA.-‘ del expediente No. 15238-3333-001-2020-00132-00 consultado en el aplicativo SAMAI. [↑](#footnote-ref-31)
32. FF. 10-11 archivo ‘4\_152383333002202100049001recepcioncorre20210924175829’ del expediente de primera instancia. [↑](#footnote-ref-32)
33. Archivo ‘002 ACTA DE REPARTO’ contenido en la carpeta ‘1\_152383333002202100049001expedientedigi20210905164134’ del expediente de primera instancia. [↑](#footnote-ref-33)
34. Archivo ‘004. 2021-049 INADMITE DEMANDA’ contenido en la carpeta ‘1\_152383333002202100049001expedientedigi20210905164134’ del expediente de primera instancia. [↑](#footnote-ref-34)
35. Archivo ‘009. 2021-0049 PRETENSIONES’ contenido en la carpeta ‘1\_152383333002202100049001expedientedigi20210905164134’ del expediente de primera instancia. [↑](#footnote-ref-35)
36. Archivos ‘006. SUBSANACIÓN DEMANDA’ y ‘011. Escrito de subsanación demanda’ contenidos en la carpeta ‘1\_152383333002202100049001expedientedigi20210905164134’ del expediente de primera instancia. [↑](#footnote-ref-36)
37. Archivo ‘013. 2021-0049 REQUIERE ADECUAR DEMANDA’ contenido en la carpeta ‘1\_152383333002202100049001expedientedigi20210905164134’ del expediente de primera instancia. [↑](#footnote-ref-37)
38. Archivo ‘017. 2021-0049 PREVIO ADMITE CONSTANCIA DE EJECUTORIA OSCAR’ contenido en la carpeta ‘1\_152383333002202100049001expedientedigi20210905164134’ del expediente de primera instancia. [↑](#footnote-ref-38)
39. Archivos ‘015. Respuesta a requerimiento apoderado demandante’, ‘20. ESE Tundama allega respuesta’ y ‘21. ESE tundama allega respuesta a oficio’ contenidos en la carpeta ‘1\_152383333002202100049001expedientedigi20210905164134’ del expediente de primera instancia. [↑](#footnote-ref-39)
40. Archivo ‘2\_152383333002202100049001autorechazade20210916145756’ del expediente de primera instancia. [↑](#footnote-ref-40)
41. Al respecto, la segunda parte del primer acápite del artículo 163 del CPACA previó: «(…) Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo este se debe individualizar con toda precisión. Si el acto fue objeto de recursos ante la administración se entenderán demandados los actos que los resolvieron». [↑](#footnote-ref-41)
42. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN B. Consejera ponente: SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ. Auto de trece (13) de julio de dos mil diecisiete (2017). Radicación número: 23001-23-33-000-2015-00325-00(4586-16). [↑](#footnote-ref-42)
43. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN B. Consejera ponente: SANDRA LISSET IBARRA VELEZ. Auto de veintidós (22) de enero de dos mil quince (2015). Radicación número: 76001-23-33-000-2014-00922-01(4601-14). [↑](#footnote-ref-43)
44. Sobre el particular, el CPACA dispone: «Artículo 125. Modificado por el art. 20, Ley 2080 de 2021. De la expedición de providencias. La expedición de las providencias judiciales se sujetará a las siguientes reglas: (…) 2. Las salas, secciones y subsecciones dictarán las sentencias y las siguientes providencias: (…) g) Las enunciadas en los numerales 1 a 3 y 6 del artículo 243 cuando se profieran en primera instancia o decidan el recurso de apelación contra estas». «Artículo 243. Modificado por el art. 62, Ley 2080 de 2021 Apelación. Son apelables las sentencias de primera instancia y los siguientes autos proferidos en la misma instancia: 1. El que rechace la demanda o su reforma, y el que niegue total o parcialmente el mandamiento ejecutivo». [↑](#footnote-ref-44)