



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE

Sincelejo, tres (3) de diciembre de dos mil quince (2.015)

Magistrado Ponente: MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ

Expediente: 70-001-33-33-004-2014-00241- 01
Medio de Control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Demandante: VÍCTOR ANDRÉS URZOLA BADEL
Demandado: CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
Tema: CÓMPUTO DEL TÉRMINO DE CADUCIDAD POR LA PRESENTACIÓN DE LA SOLICITUD DE CONCILIACIÓN ANTE EL MINISTERIO PÚBLICO

I. OBJETO A DECIDIR

Corresponde a la Sala, resolver el recurso de apelación formulado por la parte demandada contra el auto de fecha de nueve (9) de septiembre de dos mil quince (2015), proferido por el Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, por medio del cual se declaró no probada la excepción de caducidad de la acción.

II. ANTECEDENTES

El señor VÍCTOR ANDRÉS URZOLA BADEL, a través de apoderado judicial y en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, demandó a la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, pretendiendo la declaratoria de nulidad de los siguientes actos administrativos complejos: a) Dentro del proceso N° 09-015-09-06-09-909-02-07-09 el Fallo N° 0003 del 13 de febrero de 2014 “CON RESPONSABILIDAD FISCAL”, el Auto N° 0094 del 2 de mayo de 2014 “POR EL CUAL SE DECIDE UN RECURSO DE REPOSICIÓN Y SE CONCEDE EL DE APELACIÓN” y el Auto N° 000573 del 9 de junio de 2014 “POR MEDIO DEL CUAL SE RESUELVE EN GRADO DE CONSULTA Y SE DESATAN UNOS RECURSOS DE

Expediente: 70-001-33-33-004-2015-00241- 01
Medio de Control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Demandante: VÍCTOR ANDRÉS URZOLA BADEL
Demandado: CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

APELACIÓN DENTRO DEL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL N° 09-015-909-09” proferido por la Dirección de Juicios Fiscales de la Contraloría delegada para investigaciones, juicios fiscales y jurisdicción coactiva de la Contraloría General de la República, fallo ejecutoriado el día 26 de junio de 2014. b) Dentro del proceso N° 09-011-906-09 el Fallo 007 del 24 de abril de 2014 “CON RESPONSABILIDAD FISCAL”, EL Auto 0143 de fecha 24 de junio de 2014 “POR EL CUAL SE DECIDE UNOS RECURSOS DE REPOSICIÓN DENTRO DEL MEDIO DEL CUAL SE RESUELVE EN GRADO DE CONSULTA DENTRO DEL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL N° 09-011-906-09” proferido por la Dirección de Juicios Fiscales de la Contraloría delegada para investigaciones, juicios fiscales y jurisdicción coactiva de la Contraloría General de la República que cobró ejecutoria el 21 de julio de 2014.

Como consecuencia de la declaración anterior, a título de restablecimiento del derecho solicita el reconocimiento y cancelación, por concepto de daño moral, el equivalente a 200 SMLMV al año 2014; el cual será actualizado de conformidad con lo previsto en el artículo 192 del CPACA.

III. LA PROVIDENCIA RECURRIDA¹

El Juez de conocimiento, mediante providencia del 9 de septiembre de 2015, proferida en audiencia inicial, dispuso declarar no probada la excepción previa de caducidad propuesta por la entidad demandada. Como argumentos de su decisión, adujo que el artículo 184 del CPACA, regula el término de caducidad de cuatro (4) meses luego de la notificación del acto administrativo demandado para acudir por el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

Ahora bien, del material probatorio allegado, se evidencia que, efectivamente la última actuación que se realizó en el proceso fue el Fallo N° 000573 del 9 de junio de 2014 expedido por la Contraloría General de la República en segunda instancia, dicho acto fue notificado conforme lo establece la norma correspondiente, es decir por estado, el día 25 de junio de 2014, por lo que los términos para contar la caducidad terminaban hasta el 26 de octubre de 2014; con respecto a la interrupción por la conciliación prejudicial, la parte actora suspende el término de caducidad el día 24 de octubre, es decir que contaba con 3 días para agotar el requisito de procedibilidad, puesto que el día en que se presenta la conciliación, ese día no se puede contar como término vencido, quedando agotado el requisito el 26 de noviembre, tendría entonces los días

¹ Folio 321 CD-ROM, minuto 00:03:12 a 00:07:17, Cdno. Ppal N° 2.

Expediente: 70-001-33-33-004-2015-00241- 01
Medio de Control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Demandante: VÍCTOR ANDRÉS URZOLA BADEL
Demandado: CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

27, 28 y 29 de noviembre para presentar el respectivo medio de control, sin embargo, dado a que el 29 correspondió a un día inhábil, se corrió al día hábil siguiente, es decir al 1º de diciembre de 2014, como en efecto fue presentada la demanda militante a folio 179 del proceso, por lo tanto, la excepción de caducidad de la acción no está llamada a prosperar.

En conclusión, declaró fallida la excepción de caducidad del medio de control impetrado.

IV. RECURSO²

Inconforme con aquella decisión, el apoderado judicial de la parte demandada, presentó recurso de apelación debidamente sustentado, haciendo una exposición de lo que es su disenso.

Indicó que, el artículo 138 del CPACA, estipula un término de cuatro (4) meses para el conteo de la presentación del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho. Teniendo en cuenta que en el presente caso, el fallo de responsabilidad fiscal de segunda instancia se notificó el 25 de junio de 2014, el término se empezaba a contar a partir del 26 de junio del mismo año, teniendo un plazo máximo hasta el 26 de octubre de la misma anualidad; sin embargo, el día 24 de octubre de 2014, se interrumpió dicho término con la solicitud de conciliación prejudicial, faltándole 2 días para el vencimiento de presentar el medio de control.

Aduce, que el día 26 de noviembre de 2014, la Procuraduría declaró fallida la diligencia de conciliación, por lo que el accionante tenía hasta el 28 de noviembre para presentar la demanda, no obstante la misma fue presentada el día 21º de diciembre de 2014 (sic), y de acuerdo con el Decreto 1716 en el momento que se presenta la solicitud de conciliación, esto es el día 24 de octubre de 2014, este mismo día cuenta también como vencido.

V. CONSIDERACIONES

En orden a resolver el presente asunto, se tiene que la Sala es competente para conocer la apelación interpuesta en segunda instancia de conformidad con el artículo 153 del CPACA.

² Folio 321, CD-ROM, minuto 00:15:55 a 00:17:43, Cdo. Ppal N° 2.

Expediente: 70-001-33-33-004-2015-00241- 01
Medio de Control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Demandante: VÍCTOR ANDRÉS URZOLA BADEL
Demandado: CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Para arribar al caso objeto de estudio, se debe determinar si la demanda se presentó oportunamente o si por el contrario, para la fecha de su presentación había operado el fenómeno de la caducidad, por lo cual se abordará el siguiente hilo conductor: i) la caducidad; ii) la suspensión del término de caducidad del medio de control por la presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial ante los agentes del Ministerio Público; iii) el cómputo del término de caducidad cuando la suspensión se realiza faltando unos días; y iv) el caso concreto.

5.1. La caducidad.

La caducidad del medio de control en estudio, es un fenómeno de creación legal, por cuyo efecto, el simple paso del tiempo impide el debate judicial sobre la legalidad de los actos de la Administración. Tradicionalmente se ha entendido como una manera de darle firmeza a las decisiones administrativas y de otorgar seguridad jurídica a los ciudadanos.

Sobre la operancia de este fenómeno en el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, se debe tener en cuenta lo que señala la ley 1437 de 2011, sobre la oportunidad para la presentación de la demanda, cuando se está frente a este medio; así, el artículo 164 ibídem es del siguiente tenor:

“Artículo 164. Oportunidad para presentar la demanda. La demanda deberá ser presentada: (...)

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

d) Cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho, la demanda deberá presentarse dentro del término de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo, según el caso, salvo las excepciones establecidas en otras disposiciones legales.”

En este orden de ideas, el H. Consejo de Estado en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda - Subsección “A”, con ponencia del Dr. Alfonso Vargas Rincón, se pronunció con respecto al tema, expresando³:

“El numeral 2° del artículo 132 del Código Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 44 de la Ley 446 de 1998 señaló el término de caducidad de las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho en los siguientes términos: “la de restablecimiento del derecho caducará al cabo de

³ Mayo 14 de 2009, Exp.(2751-08)

Expediente: 70-001-33-33-004-2015-00241- 01
Medio de Control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Demandante: VÍCTOR ANDRÉS URZOLA BADEL
Demandado: CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

cuatro (4) meses, contados a partir del día siguiente al de publicación, notificación, comunicación, o ejecución del acto, según el caso...”. Para que opere el fenómeno jurídico de la caducidad, sólo bastan el transcurso del tiempo y el no ejercicio de la acción, y una vez iniciado el término, con la publicación, notificación, comunicación o ejecución del acto según el caso, lo que ocurra de ahí en adelante no tiene la facultad para modificar el plazo perentorio señalado por la ley. En consecuencia, una vez ocurría la caducidad, la actuación administrativa queda en firme y para el afectado ya no tiene incidencia alguna la declaratoria de nulidad de la normatividad en que se fundó, como sí la tiene para quienes demandaron oportunamente, pues para éstos no se consolidó la situación jurídica sino que sigue el proceso hasta que se profiere el fallo definitivo (...).”

Así pues, de lo anterior se extrae que la caducidad del medio de control en estudio es de cuatro (4) meses, contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo, según el caso.

5.2. La suspensión del término de caducidad del medio de control por la presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial ante los Agentes del Ministerio Público.

La caducidad se puede ver afectada por dos circunstancias, las cuales son la suspensión o la interrupción, teniendo estas, incidencia directa en lo que atañe al cómputo del término de la misma.

El artículo 161, numeral 1 del CPACA, establece como requisito de procedibilidad de la demanda, al igual que el artículo 35 de la Ley 640 de 2001, el agotamiento de la conciliación extrajudicial, cuando menciona que *“en los asuntos susceptibles de conciliación, la conciliación extrajudicial en derecho es requisito de procedibilidad para acudir ante las jurisdicciones civil, contencioso administrativa, laboral y de familia, de conformidad con lo previsto en la presente ley para cada una de estas áreas”*.

Sobre este tema el artículo 21 *ibídem*, dispone:

“Artículo 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 2º 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.”

Expediente: 70-001-33-33-004-2015-00241- 01
Medio de Control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Demandante: VÍCTOR ANDRÉS URZOLA BADEL
Demandado: CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

De forma más específica, el Decreto 1716 de 2009 regula lo concerniente a la conciliación extrajudicial en asuntos de lo contencioso administrativo, estableciendo en su artículo 3° sobre la suspensión del término de caducidad, lo siguiente:

“Artículo 3°. Suspensión del término de caducidad de la acción. La presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial ante los agentes del Ministerio Público suspende el término de prescripción o de caducidad, según el caso, hasta:

- a) Que se logre el acuerdo conciliatorio, o*
- b) Se expidan las constancias a que se refiere el artículo 2° de la Ley 640 de 2001, o*
- c) Se venza el término de tres (3) meses contados a partir de la presentación de la solicitud; lo que ocurra primero.*

En caso de que el acuerdo conciliatorio sea improbadado por el juez o magistrado, el término de caducidad suspendido con la presentación de la solicitud de conciliación se reanuda a partir del día hábil siguiente al de la ejecutoria de la providencia correspondiente.

La improbación del acuerdo conciliatorio no hace tránsito a cosa juzgada.”

Como se observa, el artículo en cita reguló lo concerniente a la suspensión del término de caducidad, en los medios de control que sean susceptibles del adelantamiento del trámite de la conciliación extrajudicial ante los agentes del Ministerio Público, disponiendo el momento a partir del cual se suspende y los tres eventos bajo los cuales el mentado cómputo se reanuda.

Ahora bien, en este punto de los considerandos, es necesario que esta Judicatura desarrolle el tema del cómputo de la caducidad cuando en la suspensión se realiza faltando algunos días.

5.3. El cómputo del término de caducidad cuando la suspensión se realiza faltando algunos días.

Se resalta que, en los casos de suspensión del término de caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, cuando para su finalización falte un término de días, estos se contarán conforme al calendario, dado que se trata de la contabilización de un plazo que viene consagrado en meses y estos se computan conforme el calendario, tal como lo consagra el artículo 62 del Código de Régimen Municipal.

Al respecto, el artículo 118 del C.G.P., el cual regula el cómputo de términos, estatuye en su penúltimo inciso, que cuando el término sea de meses, su vencimiento tendrá

Expediente: 70-001-33-33-004-2015-00241- 01
Medio de Control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Demandante: VÍCTOR ANDRÉS URZOLA BADEL
Demandado: CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

lugar el mismo día que empezó a correr del correspondiente mes. Si este no tiene ese día, el término vencerá el último día del respectivo mes o año; y si su vencimiento ocurre en día inhábil se extenderá hasta el primer día hábil siguiente.

En este mismo sentido se ha pronunciado el H. Consejo de Estado, en providencia que la Sala cita por su analogía con el tema aquí tratado:

Lo anterior, por cuanto a juicio de la Sala, la figura jurídica de la suspensión en nuestro ordenamiento jurídico generalmente tiene su causa en la Ley, la cual le otorga la virtualidad de no inutilizar el tiempo ya corrido, pero al configurarse el supuesto de hecho contemplando en ella, dicho lapso se entiende como si no hubiese transcurrido; en efecto, la suspensión de la caducidad para impetrar la acción de nulidad y restablecimiento del derecho por la solicitud de la audiencia de conciliación al tenor de lo dispuesto por la Ley 640 de 2001, opera por una sola vez y es de carácter improrrogable, pero puede reanudarse a partir del día siguiente hábil de la expedición de las constancias de no acuerdo⁴.

Así las cosas y de conformidad con lo expuesto, al descender al asunto, si bien se encuentra demostrado que hubo una suspensión en el término de caducidad de la acción contenciosa, por un plazo 49 días, también es cierto que, al expedirse la constancia de no conciliación entre las partes, dicho lapso se reanudó, de tal suerte que, a efectos de contabilizar el aludido término de caducidad, debía tenerse en cuenta los 3 meses y 21 días transcurridos antes de haberse hecho la solicitud de conciliación ante el Agente del Ministerio Público y adicionarse los 9 días que faltaban para que la caducidad operara, (sin tenerse en cuenta los 49 días de suspensión), por lo tanto, el actor tenía hasta el 27 de julio de 2009 para impetrar la mencionada demanda de nulidad y restablecimiento del derecho. Toda vez que, el día 26 de dicho mes era un domingo.

Aunado a lo anterior, tampoco tiene vocación de prosperidad el argumento del demandante, tendiente a establecer que no había lugar a rechazar la demanda de plano, ya que supuestamente de conformidad con la Ley 4a de 1913, para realizar el conteo de los días posteriores a la reanudación del término de caducidad, debe entenderse que éstos son hábiles. Toda vez que, en primer lugar, el numeral 2º del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo (en adelante C.C.A.), al hablar sobre el término de caducidad de la aludida acción contenciosa dispone:

“La de restablecimiento del derecho caducará al cabo de cuatro (4) meses, contados a partir del día siguiente al de la publicación, comunicación o ejecución del acto, según el caso...” (subrayado fuera del texto)

Y en segundo lugar, el artículo 62 de la Ley 4a de 1913, establece: “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...” (Subrayado fuera del texto).

⁴ Artículo 21 de la Ley 640 de 2001

Expediente: 70-001-33-33-004-2015-00241- 01
Medio de Control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Demandante: VÍCTOR ANDRÉS URZOLA BADEL
Demandado: CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

De tal suerte que, al hacerse una interpretación armónica de las leyes transcritas, no es acorde a derecho contabilizar los 9 días restantes, como si éstos fueran hábiles, ya que la primera norma menciona un plazo de 4 meses, por lo tanto, a la reanudación de dicho término, - atendiendo a lo dispuesto por la segunda -, indica que el lapso restante para impetrar la acción debe computarse en días calendario⁵.”

Se concluye en este numeral, que la suspensión de la caducidad por la presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial, opera para el término que falte de la caducidad, el que tratándose de que el restante sea de días, estos se cuentan conforme al calendario.

5.4. Caso concreto.

Al ser la jurisprudencia antes citada tan explícita, esta Colegiatura abordará el fondo del asunto sin mayores extensiones.

En el sub lite, se tiene que uno de los actos administrativos demandados⁶, se notificó por estado N° 061 el 25 de junio de 2014⁷, lo que indica, que desde el día siguiente comenzaron a correr los cuatro (4) meses de que trata el literal d) numeral 2 del artículo 164 del CPACA, para interponer la demanda bajo el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, esto es 26 de junio, finalizando el 26 de octubre de la misma anualidad.

Se observa además, que entre el 26 de junio de 2014, día siguiente a la notificación del acto demandado, y el 24 de octubre de 2014, fecha de presentación de la solicitud de conciliación y expedición de la respectiva acta por parte del Ministerio Público⁸, transcurrió un término de 3 meses y 27 días, restando 3 días para que operara la caducidad del medio de control escogido; quiere decir lo anterior, que el trámite de

⁵ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA. SUBSECCIÓN B. CONSEJERO PONENTE: DR. VÍCTOR HERNANDO AL VARADO ARDILA. Sentencia del 23 de septiembre de 2010. EXPEDIENTE N° 11001-03-15-000-2010-00919-00. ACCIÓN DE TUTELA. ACTOR: JHON ALEXANDER ROJAS PRADO. DEMANDADO: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL QUINDÍO Y OTRO.

⁶ Dentro del proceso N° 09-015-09-06-09-909-02-07-09 el Fallo N° 0003 del 13 de febrero de 2014 “CON RESPONSABILIDAD FISCAL”, el Auto N° 0094 del 2 de mayo de 2014 “POR EL CUAL SE DECIDE UN RECURSO DE REPOSICIÓN Y SE CONCEDE EL DE APELACIÓN” y el Auto N° 000573 del 9 de junio de 2014 “POR MEDIO DEL CUAL SE RESUELVE EN GRADO DE CONSULTA Y SE DESATAN UNOS RECURSOS DE APELACIÓN DENTRO DEL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL N° 09-015-909-09” proferido por la Dirección de Juicios Fiscales de la Contraloría delegada para investigaciones, juicios fiscales y jurisdicción coactiva de la Contraloría General de la República.

⁷ Folio 227 reverso y 215, Cdo Ppal N° 2.

⁸ Fl. 176 del C. Ppal No. 1.

Expediente: 70-001-33-33-004-2015-00241- 01
Medio de Control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Demandante: VÍCTOR ANDRÉS URZOLA BADEL
Demandado: CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

conciliación suspendió dicho término entre el 24 de octubre hasta el 26 de noviembre de 2014.

Luego entonces, los 3 días de caducidad restantes transcurrieron el 27, 28 y 29 de noviembre, empero como quiera que el 29 de noviembre fue inhábil, se traslada hasta el día hábil siguiente, esto es 1º de diciembre de 2014, como lo manifestó el juez primigenio; fecha en la cual se presentó la demanda, tal como consta en el folio 179.

Conforme a lo anterior, este Tribunal considera que le asiste razón al *A quo* en declarar no probada la excepción previa de caducidad propuesta por la entidad demandada, toda vez que la demanda se presentó dentro de la oportunidad legal establecida para ello, por tanto, se procederá a confirmar el auto objeto del recurso de alzada.

VI. RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR el auto del 9 de septiembre de 2015, proferido por el Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, por las razones aquí expuestas.

SEGUNDO.- En firme esta decisión, devuélvase el expediente al Despacho de origen, para lo de su competencia.

El proyecto de esta providencia se discutió y aprobó por la Sala en sesión de la fecha, tal como consta en el Acta No. 189.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ

Magistrado

LUÍS CARLOS ALZATE RÍOS

Magistrado

RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

Magistrado