

**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Magistrado: CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO

Villavicencio, cinco (5) de mayo de dos mil veintidós (2022).

SALA DE DECISIÓN ORAL N° 2

REFERENCIA:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	CRISTIAN CAMILO ROJAS RAMIREZ.
DEMANDADO:	NACIÓN- MINISTERIO DE DEFENSA- POLICIA NACIONAL-.
RADICACIÓN:	50001-33-33-005-2021-00229-01

I. AUTO

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte demandante contra el auto proferido el 22 de noviembre de 2021¹, por el Juzgado Quinto Administrativo Oral del circuito de Villavicencio, mediante el cual se rechazó la demanda por caducidad de la acción.

II. ANTECEDENTES

El señor CRISTIAN CAMILO ROJAS RAMIREZ, a través de apoderado, presentó demanda en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, en contra de la NACIÓN- MINISTERIO DE DEFENSA- POLICÍA NACIONAL, con el fin de que se le reconozcan los derechos del demandante al debido proceso y al trabajo.

Manifiesta que, el día 07 de enero de 2020, fue notificado de la **Resolución N° 6509 del 04 de diciembre de 2019**, por medio de la cual se ejecuta la sanción disciplinaria consistente en la suspensión del cargo por el termino de diez (10) meses.

Indica que dicha actuación fue presentada con base al fallo disciplinario de primera instancia proferido por parte de la Inspectora Delegada Región de Policía Número Cinco dentro de la investigación disciplinaria REGI5-2019-48.

¹ Se citar archivo digitalizado TYBA: 07AutoRechazaDePlano.pdf

Agregó que dentro del proceso disciplinario no se le respetó el derecho a la defensa y contradicción, por cuanto no tuvo conocimiento del objeto de la sanción disciplinaria por parte de la Inspección Delegada de la Policía, sino que, por el contrario, al verificar el sistema jurídico de la Policía Nacional -SIJUR, se enteró de la sanción impuesta.

Finalmente, señala que al señor CRISTIAN CAMILO ROJAS RAMIREZ no se le respetaron los derechos a la defensa, contradicción y al debido proceso por cuanto todas las etapas procesales se adelantaron sin que estuviera presente o contara con un defensor.

III. AUTO IMPUGNADO

El Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito Judicial de Villavicencio, mediante auto proferido el 22 de noviembre de 2021, rechazó la demanda incoada por encontrar considerar que había operado el fenómeno jurídico de caducidad, teniendo como argumentos los siguientes:

Inicialmente, se refirió al plazo de cuatro (04) meses para que la parte actora presentara la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, indicando que el mismo comenzó a correr a partir del día hábil siguiente de la fecha de notificación del acto acusado, es decir, a partir del 08 de enero de 2020,

Posteriormente, precisa que el demandante tenía, en principio, desde el 08 de enero de 2020 hasta el 08 de mayo de 2020 para presentar la demanda. No obstante, y en virtud de la emergencia sanitaria que afronta el país por la pandemia del COVID - 19, los términos judiciales fueron suspendidos del 16 de marzo de 2020 hasta el 30 de junio de dicha anualidad.

Por lo anterior, señala que al 16 de marzo de 2020, es decir, antes de la suspensión del término de caducidad, ya habían transcurrido dos (02) meses y siete (07) días, es decir, faltaba un (01) mes y veintitrés (23) días para que operara la caducidad.

Así las cosas, y como quiera que los términos judiciales fueran reanudados el 01 de julio de 2020, el demandante tenía hasta el 24 de agosto de 2020 para incoar la demanda; no obstante, el 19 de agosto de 2020 radicó solicitud de conciliación prejudicial, es decir, faltando 05 días para que operara la caducidad. Posteriormente, el 05 de octubre de 2020 se expidió la constancia de no conciliación, dejando como último día para incoar demanda el 10 de octubre de dicha anualidad, empero como ésta fue radicada el 19 de mayo de 2021, determinó el *a quo* que había operado el fenómeno jurídico de la caducidad.

IV. ARGUMENTOS DE LA IMPUGNACIÓN

Contra la anterior decisión, el apoderado de la parte actora interpuso recurso de apelación, mediante memorial allegado el del 24 de noviembre de 2021², señalando que *“la Procuraduría 24 Judicial II para Asuntos Administrativos (...) tardó más de un mes para llevar a cabo [la] diligencia [de conciliación, de este modo] esta defensa contaba con el término de dos (2) meses y veintiocho (28) días, para presentar la correspondiente demanda”*.

Finalmente, solicita que se revoque el auto recurrido y en su defecto se admita la demanda instaurada el 19 de mayo de 2021.

V. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Competencia.

Conforme a lo preceptuado en el artículo 125 numeral 2, literal g de la Ley 1437 de 2011, el cual fue modificado por el artículo 20 de la Ley 2080 de 2021, y el artículo 243 numeral 1 *ibídem*, el cual fue también modificado por el artículo 62 de la Ley 2080 de 2021, le corresponde a la Sala decidir el recurso de apelación interpuesto por la apoderada de la parte actora contra el auto dictado el 22 de noviembre de 2021, por medio del cual el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio rechazó la demanda por haber operado el fenómeno jurídico de caducidad .

2. Problema jurídico.

El problema jurídico se contrae a establecer si operó el fenómeno de la caducidad respecto del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, conforme a lo decidido por la Juez de primera instancia.

Para lo que la Sala se pronunciará sobre: *i*) la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho y el momento a partir del cual se inicia el cómputo del mismo. *ii*) análisis del caso en concreto.

3. Marco normativo y jurisprudencial.

3.1. De la caducidad.

La caducidad es el fenómeno jurídico que extingue la oportunidad de quien pretende controvertir la existencia de un derecho en sede judicial, cuando ha transcurrido el tiempo para interponer un medio de control u otro mecanismo previsto en la ley.

Sobre el término para interponer el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, el numeral 2º del literal d) del de la Ley 1437 de 2011 consagra:

² Se cita archivo digitalizado TYBA: 08AgregaMemorial.pdf

“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

(...)”.

Por su parte, el Consejo de Estado, Sección Segunda, C.P. César Palomino Cortés, Radicado: 13001-23-33-000-2013-00224-01, en sentencia de 2 de marzo de 2017 estableció:

“(...

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.

(...)”

Ahora bien, con fines de unificación, el órgano de cierre de la Jurisdicción Contencioso Administrativa ha establecido que el fenómeno de la caducidad no solo se predica respecto del derecho de acción o del medio de control como tal, sino también de cada una de las pretensiones contenidas en la demanda, al respecto indicó:

“(...) sin perjuicio de que sea viable que el fenómeno de la caducidad de la acción se configure respecto de algunas pretensiones mientras que de otras no, a pesar de que sean elevadas por el mismo sujeto, no implica que el término para su invocación sea distinto o diferente, sino que se trata de un único lapso en el que se puede accionar y manifestar las solicitudes que se deseen conforme a la fuente de interés correspondiente y al tiempo fijado por la ley según el medio de control que se deba emplear, y esa aplicación diferencial de la caducidad de la acción no responde a la existencia de múltiples términos de la caducidad de la acción para la presentación del mismo tipo de pretensiones, sino que depende del momento en el que se intente utilizar el derecho de acceso a la administración de justicia para su formulación.”³

³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sala Plena, Consejero ponente: Danilo Rojas Betancourth, 25 de mayo de 2016. Radicación número: 66001-23-31-000-2009-00056-01(40077)

En efecto, resulta factible concluir que en el evento de presentarse múltiples pretensiones en una misma demanda, puede prosperar la excepción de caducidad respecto de una de ellas, sin que ello signifique la terminación del proceso, toda vez que debe realizarse el análisis frente a cada una de las otras, y continuar el trámite con las que sea pertinente.

4. Caso concreto.

El señor CRISTIAN CAMILO ROJAS RAMIREZ, por intermedio de apoderado judicial, presentó demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho solicitando, entre otras cosas, la nulidad de la **Resolución N° 6509 del 04 de diciembre de 2019**, expedida por la Dirección General de la Policía Nacional, por medio de la cual el demandante fue suspendido del servicio activo de la Policía Nacional.

El Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio consideró que dentro de la acción incoada por el demandante operó el fenómeno jurídico de la caducidad, pues el accionante no presentó oportunamente la demanda contra el acto mediante el cual fue suspendido el demandante del servicio activo de la Policía Nacional.

Posteriormente, el apoderado de la parte actora se opuso a los argumentos citados por el *a quo* arguyendo que en el presente asunto la solicitud de conciliación había interrumpido los términos de caducidad de la presente acción, razón por la cual contaba con un lapso de dos (2) meses y veintiocho (28) días, para presentar la correspondiente demanda, comoquiera que *“la Procuraduría tardó más de un mes para llevar a cabo tal diligencia”*.

Ahora bien, de lo consignado en la demanda se tiene que la **Resolución N° 6509 del 04 de diciembre de 2019** fue notificada por la entidad demandada el día 07 de enero de 2020.

Al respecto de la oportunidad para presentar demanda, el artículo 164 numeral 2 literal d señala que cuando se pretenda la nulidad y el restablecimiento del derecho, el término para acudir a la jurisdicción será de *“cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo”*

Así las cosas, y en gracia de discusión, se puede colegir que la parte actora contaba con un término de cuatro (4) meses para acudir a la jurisdicción y solicitar entre otras cosas la nulidad de la resolución objeto de debate, sin que el término anterior estuviera sujeto a otras reglas procesales para tal efecto.

Igualmente de la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, en providencia del 19 de febrero de 2015⁴, el Consejo de Estado dispuso:

*“La caducidad ha sido entendida como el fenómeno jurídico procesal a través del 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 haya 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. La caducidad impide el ejercicio de la acción, por lo cual, cuando se ha configurado no puede iniciarse válidamente el proceso. 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.”.*

“Se trata de una garantía para la seguridad jurídica y el interés general, de manera que quien acuda a ejercer el derecho de acción tiene la carga procesal de hacerlo en los precisos términos establecidos por el legislador, so pena del rechazo de su demanda, o de una sentencia inhibitoria.

“Tratándose del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, el artículo 164 del C.P.A.C.A., respecto del término de caducidad, establece:

(...)

“De la norma transcrita se colige que el término de caducidad sólo puede contabilizarse a partir del momento en el que la Administración ha dado a conocer el acto, a través de su comunicación, notificación, ejecución o publicación. A menos de que en la demanda se controvierta, precisamente, el procedimiento de notificación, caso en el cual deberá tramitarse el proceso, para que en la sentencia se defina si la demanda se presentó de manera oportuna”.
(Resaltado y subraya fuera de texto)

Ahora, frente a los argumentos esbozados por la apoderada de la parte actora, en cuanto a que una vez realizada la audiencia de conciliación prejudicial la demandante contaba con el término de dos (2) meses y veintiocho (28) días para presentar la correspondiente demanda, estima la Sala que no tiene vocación de prosperidad, pues si bien es cierto *“la presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial ante los agentes del Ministerio Público suspende el término de prescripción o de caducidad”*⁵, esta únicamente se suspende hasta la fecha dentro de la cual *i)* se logre el acuerdo conciliatorio; *ii)* se expidan las constancias referidas en el artículo 2 de la Ley 640 de 2001; y/o *iii)* se venza el término de tres (03) meses contados a partir de la presentación de la solicitud. Ante estas tres situaciones, lo que ocurra

⁴ Consejo de Estado. Sección Primera, Auto del 19 de febrero de 2015, Radicado N° 25000-23-41-000-2013-01801-01, Consejera Ponente: MARIA ELIZABETH GARCIA GONZALEZ.

⁵ Artículo 3 del Decreto 1716 de 2009

primero.

Al respecto de lo anterior, el Consejo de Estado en providencia del 12 de febrero de 2014⁶, dispuso lo siguiente:

“4. Ahora bien, el término en cuestión encuentra un periodo de suspensión que se concreta al momento de la presentación de la solicitud de conciliación prejudicial, la cual es de obligatorio agotamiento en virtud de lo dispuesto en el artículo 13 de la ley 1285 de 2009⁷. Y en lo que a los efectos de esa solicitud concierne, el artículo 21 de la ley 640 de 2001, precisa que el término de caducidad de las acciones en materia contencioso administrativa, puede ser suspendido, por una sola vez, hasta que se arribe a cualquiera de los supuestos que se presentan a continuación, sin que en ningún caso pueda superar esta situación el plazo de 3 meses, según lo que acaezca primero; en efecto, la citada disposición establece:

“La presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial en derecho ante el conciliador suspende el término de prescripción o 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 improporrogable.” (Subrayas nuestras).

“Conforme a la normativa transcrita, la solicitud de conciliación suspende el término de caducidad hasta el momento en que se logre el acuerdo, éste se registre, si así lo ordena la ley, se expidan las constancias previstas en el artículo segundo⁸ o se cumpla el plazo de tres meses, después de presentada la solicitud, sin que se celebre la audiencia. La norma no amplía el término de caducidad, simplemente está dando un límite de duración para que la conciliación se surta en el menor tiempo posible”.

⁶ Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección C. Auto del 12 de febrero de 2014, Radicado N° 17001-23-31-000-2001-00191-01(28416). Consejero Ponente: ENRIQUE GIL BOTERO

⁷ **Ley 1285 de 2009. Artículo 13.** Apruébese como artículo nuevo de la Ley 270 de 1996 el siguiente:

“Artículo 42A. Conciliación judicial y extrajudicial en materia contencioso-administrativa. A partir de la vigencia de esta ley, cuando los asuntos sean conciliables, siempre constituirá requisito de procedibilidad de las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo o en las normas que lo sustituyan, el adelantamiento del trámite de la conciliación extrajudicial.

⁸ **“ARTICULO 2o. CONSTANCIAS.** El conciliador expedirá constancia al interesado en la que se indicará la fecha de presentación de la solicitud y la fecha en que se celebró la audiencia o debió celebrarse, y se expresará sucintamente el asunto objeto de conciliación, en cualquiera de los siguientes eventos:

“1. Cuando se efectúe la audiencia de conciliación sin que se logre acuerdo.

“2. Cuando las partes o una de ellas no comparezca a la audiencia. En este evento deberán indicarse expresamente las excusas presentadas por la inasistencia si las hubiere.

“3. Cuando se presente una solicitud para la celebración de una audiencia de conciliación, y el asunto de que se trate no sea conciliable de conformidad con la ley. En este evento la constancia deberá expedirse dentro de los 10 días calendarios siguientes a la presentación de la solicitud.

“En todo caso, junto con la constancia se devolverán los documentos aportados por los interesados. Los funcionarios públicos facultados para conciliar conservarán las copias de las constancias que expidan y los conciliadores de los centros de conciliación deberán remitirlas al centro de conciliación para su archivo.”

En el *sub examine*, ocurrió lo dispuesto en el segundo presupuesto del artículo 3 del Decreto 1716 de 2009, es decir, la interrupción de la caducidad del medio de control incoado se dio hasta fecha dentro de la cual se expidieron las respectivas constancias referidas en el artículo 2 de la Ley 640 de 2001. Lo anterior, teniendo en cuenta que el 19 de agosto de 2020 se radicó solicitud de conciliación prejudicial y posteriormente el 05 de octubre de 2020 se expidió la constancia de no conciliación, es decir, antes de que se venciera el término de los tres (03) meses con que cuenta el Agente del Ministerio Público para expedir las respectivas constancias.

Así las cosas, se tiene que el acto administrativo demandado *-la Resolución N° 6509 del 04 de diciembre de 2019-* fue notificado por la entidad demandada el día 07 de enero de 2020, empezando a contabilizarse el término de caducidad a partir del 08 de enero de 2020. Con posterioridad, se dio la suspensión de los términos a partir del 16 de marzo de 2020, en virtud de la emergencia sanitaria que afronta el país por la pandemia del COVID - 19, los cuales fueron reanudados hasta el 01 de julio de la misma anualidad.

Seguidamente, el 19 de agosto de 2020, se radicó solicitud de conciliación prejudicial, es decir, faltando cinco días para incoar la demanda previo a que operara el fenómeno jurídico de caducidad *-lo anterior comoquiera que el demandante contaba inicialmente hasta el 24 de agosto de 2020 para tal efecto-*; luego se expidió la constancia de no conciliación el 05 de octubre de 2020, es decir que el plazo final para la presentación de la demanda fenecía el 10 de octubre de dicha anualidad. Por lo anterior y como quiera que la demanda fue radicada hasta el 19 de mayo de 2021 según consta en acta individual de reparto de la misma fecha⁹, considera la Sala que en el presente asunto ha operado el fenómeno jurídico de la caducidad, tal y como lo consideró el *a quo*.

Finalmente, debe la Sala precisar que aunque no lo desarrolla claramente, el apelante parece invocar la prerrogativa establecida en el decreto 564 de 2020, expedido en desarrollo de las medidas extraordinarias proferidas para atender la pandemia del COVID, según la cual *"cuando al decretarse la suspensión de términos por dicha Corporación, el plazo que restaba para interrumpir prescripción o 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..."* con el fin de justificar la fecha de la presentación de la demanda. Sin embargo, debe indicarse que, en primer lugar, la mencionada norma no resultaba aplicable en la medida en que al 1 de julio de 2020-fecha de levantamiento de la medida- al actor le quedaba más de un mes para presentar la demanda, razón por la cual no le resultaba aplicable el beneficio de la misma. Adicionalmente, si, en gracia de discusión, se admitiere que tenía este beneficio, el plazo para presentar la demanda se venció el 10 de noviembre y la demanda se presentó el 19 de mayo de 2021.

⁹ Se cita archivo digitalizado TYBA: 02PRUEBAS

Por las anteriores consideraciones, se confirmará el auto de 22 de noviembre de 2021, mediante el cual el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio rechazó la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho por haber operado el fenómeno jurídico de caducidad.

En mérito de lo expuesto, sin más consideraciones, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META,**

RESUELVE :

PRIMERO. CONFIRMAR el auto del 22 de noviembre de 2021, proferido por el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO. Por Secretaría devolver el expediente al Juzgado de origen para lo de su competencia.

Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala de Decisión Oral No. 2, celebrada el cinco (5) de mayo de dos mil veintidós (2022) según consta en el Acta No. 026, y se firma de forma electrónica a través del aplicativo SAMAI para lo cual podrá validarse en el siguiente enlace:

<https://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/validador.aspx>

CÓPIESE, NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE

(Firma electrónica)

NILCE BONILLA ESCOBAR
Magistrada

(Firma electrónica)

NOHRA EUGENIA GALEANO PARRA
Magistrada

(Firma electrónica)

CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO
Magistrado

Acción: Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Expediente: 50001-33-33-005-2021-00229-01
Auto: Resuelve Apelación Auto Rechaza Demanda