



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA  
SUBSECCIÓN C**

**Magistrado Ponente: LUIS NORBERTO CERMEÑO**

Bogotá, D. C. veinte (20) de septiembre de dos mil veintitrés (2023)

Radicado No. : 25000 23 41 000 2021 00516 00  
Demandante : Fundación Hospital de La Misericordia  
Demandado : Cafesalud en Liquidación  
Medio de Control : Nulidad y restablecimiento del derecho  
Providencia : Auto de avocar y de terminación del proceso

**ANTECEDENTES**

**1.** La Fundación Hospital de La Misericordia instauró y subsanó demanda (a.02, a.07) en contra de Cafesalud EPS en Liquidación; en sus pretensiones pide la nulidad parcial de las resoluciones A-005186 del 5 de octubre de 2020 y A-006040 del 12 de enero de 2021, en cuanto al valor rechazado de su acreencia en el proceso liquidatorio de la EPS y se resolvió el recurso de reposición respectivamente, entre otras.

**2.** Cafesalud en Liquidación en su escrito de contestación de la demanda (a.14) se pronunció frente a los hechos, se opuso a las pretensiones y propuso excepciones de mérito, ante las cuales la demandante respondió (a. 18).

**3.** Ateb Soluciones Empresariales en calidad de mandataria con representación de Cafesalud Liquidada (a.19-a.20), solicitó que a la entidad demandada se le desvincule del proceso como consecuencia de la declaratoria de desequilibrio económico adoptada en la Resolución 003 de 2022 y de la terminación de su existencia legal declarada mediante la Resolución 331 de 2022. Agrega que el registro mercantil de Cafesalud en Liquidación se encuentra cancelado, por lo que carece de personería jurídica, desapareció de la vida jurídica, que se traduce en la falta de capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones y en la imposibilidad de ser parte de un proceso y que en el caso de esa EPS, no existe subrogatario legal, ni sustituto procesal, ni cualquier otra figura jurídico procesal para el efecto.

**4.** De conformidad con la remisión efectuada por parte de los Despachos 004 y 005 de esta Corporación (Acuerdos PCSJA22-12060 del 25 de abril de 2023 y CSJBTA23-44 de 5 de mayo de 2023), el expediente se recibió en el nuevo Despacho 08 de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que decide asumir el presente proceso, y darle el trámite con la decisión que corresponde.

## CONSIDERACIONES

### 1. Competencia

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca es competente para adoptar la presente providencia, que se profiere por la Sala de Decisión (Artículos 125.2.g. y 243.2, CPACA)<sup>1</sup>.

### 2. Problema jurídico

Consiste en: ¿Procede declarar la terminación del proceso ante la inexistencia de la demandada?

### 3. Caso concreto

El proceso se planteó para decidir sobre la ilegalidad parcial que la Fundación Hospital de La Misericordia le endilga a las resoluciones A-005186 del 5 de octubre de 2020 y A-006040 del 12 de enero de 2021 expedidas por Cafesalud EPS en Liquidación, en cuanto a que en el proceso liquidatorio le rechazó valores de la acreencia que le reclamó, entre otras de las pretensiones propuestas.

En el desarrollo procesal, luego de la radicación de la demanda y del auto inadmisorio, fue subsanada, se admitió y se contestó cuando en la empresa demandada no había concluido su trámite de liquidación; se propusieron excepciones de mérito ante las cuales se pronunció la demandante; y hubo cambio de Despacho sustanciador. El proceso se encuentra para convocar a audiencia inicial (Artículo 180, CPACA).

**3.1.** No obstante, se recibió en el expediente un escrito de la mandataria con representación de Cafesalud Liquidada, sonde solicita que a la empresa demandada se le desvincule del proceso como consecuencia de la declaratoria de desequilibrio económico adoptada en la Resolución 003 de 2022 y de la terminación de su existencia legal declarada mediante la Resolución 331 de 2022. Agrega que el registro mercantil de Cafesalud en Liquidación se encuentra cancelado, por lo que carece de personería jurídica, desapareció de la vida jurídica, que se traduce en la falta de capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones y en la imposibilidad de ser parte de un proceso y que en el caso de esa EPS, no existe subrogatario legal, ni sustituto procesal, ni cualquier otra figura jurídico procesal para el efecto.

Esta circunstancia impone que se realice en este momento procesal el control de legalidad que establece el artículo 207, CPACA, y se adopte la decisión que corresponde, ya convocar a la audiencia inicial, ya declarar la terminación del proceso por inexistencia de la demandada (Artículo 101.2,

---

<sup>1</sup> Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

CGP). Además y por sustracción de materia y desigualdad procesal negativa -La demandada no puede presentar alegatos porque desapareció-, no procede aplicar el artículo 182A.3, CPACA.

**3.2.** Para decidir se encuentra que el artículo 53 del Código General del Proceso -CGP- establece: "*CAPACIDAD PARA SER PARTE. Podrán ser parte en un proceso: 1. Las personas naturales y jurídicas. 2. Los patrimonios autónomos. 3. El concebido, para la defensa de sus derechos. 4. Los demás que determine la ley*", prescripción que concuerda con el artículo 633, del Código Civil y el artículo 159, CPACA.

Ante lo anterior, se debe precisar que solo pueden ser partes procesales los sujetos de derecho esto es, los que tengan la capacidad de ejercer derechos y contraer obligaciones; así, gozan de este atributo las personas naturales mayores de edad y las ficciones legales a las que se dote de personería jurídica; en este último caso, es claro que cuando se pierde o se extingue la personería jurídica, desaparece en consecuencia dicha capacidad procesal.

En casos similares al del presente proceso, el Consejo de Estado ha determinado que cuando de una empresa se inscribe la cuenta final de liquidación en el registro mercantil, se extingue su vida jurídica, queda sin representación legal y judicial, desaparece como sujeto de derecho, y por tanto no puede ser parte o continuar en esta condición dentro de un litigio judicial; implica que cuando se ordena la supresión o disolución de una persona jurídica, tiene capacidad jurídica con algunas restricciones durante el trámite liquidatorio, pero desaparece totalmente del mundo jurídico con dicha inscripción. Entre otras providencias de nuestra Alta Corte en este sentido: M.P. Oswaldo Giraldo López, 19 de julio de 2018, rad. 680012333 00020150014402; M.P. Julio Roberto Piza Rodríguez, 10 de abril de 2019, rad. 23001233300020150001801, 23104; M.P. Milton Chaves García, 24 de septiembre de 2020, rad. 19001233300020140053601, 23645; M.P. Nubia Margoth Peña Garzón, 2 de julio de 2021, rad. 0500123330002015 0196601.

En el caso concreto, sobre Cafesalud se profirió entre otras decisiones, la Resolución 007172 del 22 de julio de 2019 para la toma de posesión e intervención con fines de liquidación (a.20); por su parte, el artículo 9.1.3.6.5 del Decreto 2555 de 2010 faculta al liquidador para declarar terminada la existencia legal de la entidad en liquidación. La Eps en liquidación expidió la Resolución 003 del 15 de febrero de 2022 por la cual se declaró configurado su desequilibrio financiero (a.20) y el trámite liquidatorio concluyó con la Resolución 331 del 23 de mayo de 2022 - Posterior a la fecha de contestación de la demanda- en cuyo artículo primero se declaró "*terminada la existencia legal de CAFESALUD EPS SA EN LIQUIDACIÓN*" (a.20), acto administrativo que el 7 de junio de 2022 se inscribió en el registro mercantil de la Cámara de Comercio de Bogotá, donde además, su matrícula aparece "*cancelada*" (a.20).

Lo anterior acredita de manera suficiente e idónea que la demandada Cafesalud en Liquidación ha dejado de existir en el transcurso del proceso; luego, desaparecieron las iniciales condición de sujeto de derecho y capacidad para intervenir como parte con las que se le demandó, y en consecuencia, no hay posibilidades jurídicas ni fácticas que posibiliten el cumplimiento de una eventual sentencia en su contra, por lo que procede acoger la petición -Incluso es viable decidirla de oficio, como lo ha determinado esta Sección entre otros, en los procesos 2021-00702 y 2021-00980, del 8 y 16 de junio de 2023, ambos de M.P. Claudia Elizabeth Lozzi Moreno- de declarar la terminación del proceso por inexistencia de la empresa demandada. Se anota que además de estas dos providencias, respaldan la presente decisión entre otras: M.P. Moisés Rodrigo Mazabel Pinzón, 10 de agosto de 2023, rad. 25000234100020210095900; M.P. Felipe Alirio Solarte Maya, 13 de julio y 4 de agosto de 2023, rad. 25000 234100020210024500 y 25000234100020210080600, respectivamente; y M.P. Luis Manuel Lasso Lozano, 2 de marzo de 2023, rad. 250002341000 2018 0035100 y 25000234100020180021600.

Se debe tener presente también que frente a la empresa demandada, no existe subrogatario legal, ni sucesor procesal, ni legatario o sustituto de sus obligaciones, ni se constituyó en la parte demandada algún tipo de litisconsorcio, ni se demandó de manera adicional o solidaria en dicha calidad a ninguna otra persona natural o jurídica; de ahí que no hay alguien con quien subsista el proceso.

**3.3.** Por lo tanto, se responde ante el problema jurídico planteado, que procede declarar la terminación del proceso ante la inexistencia de la parte demandada.

**4.** La abogada Diana Cristina Sevilla Palechor radicó escrito de renuncia de poder (a.21), a la cual no se le dará trámite como tal, ya que si bien adjuntó documentos sobre la terminación del contrato de la sociedad que se lo otorgó, no cumple con la exigencia taxativa del artículo 76, CGP: *“La renuncia no pone término al poder sino cinco (5) días después de presentado el memorial de renuncia en el juzgado, acompañado de la comunicación enviada al poderdante en tal sentido”*, toda vez que no aportó dicha comunicación de aviso. No obstante, el poder que le fue conferido se terminó con la designación de nuevo apoderado que hizo Ateb Soluciones Empresariales (a.22).

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección C,

## **RESUELVE**

**PRIMERO. AVOCAR** por parte del Despacho 08 de la Sección Primera, el conocimiento del presente proceso.



Proceso: 25000 2341 000 2021 00516 00  
Demandante: Fundación Hospital de La Misericordia

**SEGUNDO. DECLARAR** la terminación del proceso, por inexistencia de la parte demandada.

**TERCERO. RECONOCER** como apoderado en el proceso al abogado Daniel Leonardo Sandoval Plazas.

**CUARTO. ORDENAR** que en firme la presente providencia, se archive el expediente, previas las anotaciones de rigor.

La presente providencia fue aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

*Firma electrónica*

**LUIS NORBERTO CERMEÑO**  
**Magistrado**

*Firma electrónica*

**FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA**  
**Magistrado**

*Firma electrónica*

**FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**  
**Magistrado (E)**

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente en la plataforma electrónica del Consejo de Estado denominada SAMAI, por el magistrado Fabio Iván Afanador García, el magistrado Felipe Alirio Solarte Maya (E) y el magistrado Luis Norberto Cermeño., en consecuencia, se garantiza autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta de conformidad con el artículo 2 de la Ley 2213 de 2022.



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA  
SUBSECCIÓN C**

**Magistrado Ponente: LUIS NORBERTO CERMEÑO**

Bogotá, D. C., veinte (20) de septiembre de dos mil veintitrés (2023)

Radicado No. : 11001 3334 001 2022 00214 01  
Demandante : Enel Colombia S.A E.S.P.  
Demandado : Superintendencia de Servicios Públicos  
Domiciliarios  
Medio de Control : Nulidad y restablecimiento del derecho  
Providencia : Auto que resuelve recurso de apelación

Decide el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el recurso de apelación que presentó Enel Colombia S.A. E.S.P., contra la decisión de primera instancia que rechazó la demanda por caducidad.

**ANTECEDENTES**

**1.** Enel Colombia S.A. E.S.P. presentó demanda en contra de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, pretendiendo la declaratoria de nulidad de la Resolución No. SSPD 20218140686015 del 11 de noviembre de 2021, entre otras.

**2.** El proceso le correspondió al Juzgado Primero Administrativo de Bogotá.

**3. La providencia apelada:** El juzgado de primera instancia el 15 de febrero de 2023 decidió rechazar la demanda por caducidad, al considerar que el acto administrativo demandado esto es, la Resolución No. SSPD 20218140686 015 del 11 de noviembre de 2021, fue notificada el 12 de noviembre de 2021; que se suspendió el término de caducidad con la presentación de la solicitud de conciliación prejudicial el 11 de marzo de 2022 y hasta el 6 de mayo de 2022, cuando la Procuraduría 97 Judicial I para Asuntos Administrativos de Bogotá expidió la constancia de conciliación fallida. Expuso que el término para presentar la demanda fenecía el 8 de mayo de 2022 y como era domingo, la parte demandante debía presentarla el 9 de mayo de 2022; sin embargo, radicó la demanda el 11 de mayo de 2022, es decir, por fuera del término de los cuatro meses de caducidad de la acción.

Así mismo, el Juzgado resolvió en forma negativa el recurso de reposición contra la anterior providencia, y concedió el recurso de apelación. Y luego, aclaró esta segunda providencia para indicar que el término de caducidad

es de cuatro meses siguientes a la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo y que por ello, el conteo de dicho término comienza a correr de mes a mes, independientemente que el día siguiente al de la notificación sea hábil o inhábil, porque el plazo no se está computando en días sino en meses.

**4. El recurso de apelación:** La parte demandante interpuso el recurso de apelación en contra de la providencia que rechazó la demanda por caducidad del medio de control. Señala que el cómputo de los cuatro meses para que opere la caducidad se debe contar desde el día hábil siguiente a la notificación; es decir y en este caso, el inicio es el 16 de noviembre de 2021 y no el 13 del mismo mes y año. Y que la expresión "a partir del día siguiente" hace referencia al día siguiente hábil.

Añadió que la reanudación del término de caducidad se debe contabilizar desde el día hábil siguiente de la constancia de conciliación fallida y por ello, como fue expedida el viernes, 6 de mayo de 2022, se reanudó el término de caducidad el lunes, 9 de mayo de 2022. Expuso que la demanda fue radicada el 11 de mayo de 2022 como consta en el acta de reparto. Por lo anterior, solicita revocar el auto que rechazó la demanda por caducidad y admitirla, toda vez que fue presentada en tiempo.

## CONSIDERACIONES

### 1. Competencia

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca es competente para resolver el recurso de apelación, pues se trata de un auto susceptible de este medio de impugnación (Artículos 153, 243.1, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -CPACA), se decide por la Sala ya que se le puede poner fin al proceso (Numeral 2, literal g, artículo 125, CPACA), y se tramita conforme lo determina el artículo 244.3, CPACA.

### 2. Problema Jurídico

¿Procede revocar la providencia apelada, de conformidad con los planteamientos de la parte demandante?

### 3. Caso concreto

El tema puesto a consideración del Tribunal Administrativo de Cundinamarca se refiere a la decisión del Juzgado Primero Administrativo de Cundinamarca de rechazar la demanda por caducidad, providencia que impugnó la demandante con el recurso de apelación que aquí se resuelve.

**3.1. La caducidad de la acción o del medio de control judicial.** La figura jurídica de la caducidad ocurre cuando se plantea una disputa judicial -También se aplica en procesos de responsabilidad fiscal o disciplinaria- y

se reclaman derechos, frente a los cuales se considera que la demanda fue tardía, es decir, se radicó por fuera del término legal.

Sobre el tema, es necesario expresar que como ocurre frente a todo derecho, aquí la parte demandante tenía un plazo máximo para instaurar la demanda correspondiente, en ejercicio del derecho de acceso a la Administración de Justicia y de hacer valer los que aduce le fueron vulnerados por las entidades estatales. Si la demanda no se radica dentro del tiempo que establece la Ley, ocurre la figura jurídica de la caducidad de la acción o del medio de control, lo que trae como consecuencia inexorable, que se pierde el derecho a reclamarle en vía judicial al causante del perjuicio demandado.

Por lo tanto, la caducidad de la acción o del medio de control judicial es la figura por la cual se restringe en el tiempo el derecho a demandar, es decir, de poner en movimiento el aparato jurisdiccional del Estado para que resuelva una controversia jurídica.

Es la aplicación del principio en un Estado Social de Derecho, en el cual si bien se protegen los derechos de las personas, también se les exige que los ejerzan durante un determinado lapso, so pena de perderlos, por lo cual es una institución sancionatoria. Su objeto es garantizar la estabilidad y la seguridad jurídica y el interés general, y consolidar situaciones normativas para evitar incertidumbres perennes y –como también la de prescripción– propende porque en la sociedad no existan derechos sin definirse<sup>1</sup>.

Esta figura jurídica judicial procesal solo tiene ocurrencia cuando se presentan los cuatro elementos que la conforman: a. Tener el derecho de acción o medio de control judicial; b. Existir un lapso para hacer uso del derecho; c. El transcurso del tiempo legal; admite suspensión, cuando se tramita el requisito de procedibilidad de la conciliación prejudicial, e interrupción cuando se radica la demanda; d. No ejercer el derecho en el tiempo legal.

Si bien en principio el tema puede parecer de simple confrontación aritmética entre hechos, plazo y fechas, algunos aspectos generan amplia controversia a pesar de la regulación normativa que se ha estructurado, como es lo referente a cuándo se inicia el término de caducidad, pues existen varias circunstancias para su debida aplicación que no están totalmente definidas o hay controversia sobre las variables que pueden ser utilizadas, ya se trate de demandar actos administrativos, ya cuando se refiere a hechos, omisiones u otra situación jurídica. En el primer escenario

---

<sup>1</sup> La Corte Constitucional (Sentencia C-115/98) considera que “La caducidad es la extinción del derecho a la acción por cualquier causa, **como el transcurso del tiempo, de manera que si 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 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”. Resaltado es del original.

puede requerirse de precisiones sobre fechas de notificación o publicación o comunicación y lapsos para recurrir, y por regla general se inicia el conteo del plazo a partir del día siguiente al de dicha notificación o comunicación del acto administrativo que se considera ilegal, o bien en situaciones especiales comienza cuando se ejecuta el mismo; y en el segundo, bien puede iniciar el conteo del plazo a partir del momento en que se produce un hecho dañoso, o bien en situaciones especiales, comienza cuando la víctima tiene conocimiento del daño, entre algunos aspectos controversiales, que con los demás, deben estudiarse con precisión en cada caso concreto.

Es de la naturaleza jurídica de la caducidad, que se aplica de pleno derecho, pues no admite renuncia, ni conciliación, ni desistimiento, y no puede ser objeto de negociación entre las partes, y se debe declarar de oficio cuando esté probada en el expediente.

En la jurisdicción contencioso administrativa, ante la cual se resuelve éste caso, el tema de la caducidad de la acción ha estado regulado entre otros, en el artículo 136 del C.C.A y hoy en el artículo 164, CPACA.

Por su parte, en la jurisdicción ordinaria, el tema está regulado en el Código Civil, en el cual se utiliza la figura jurídica denominada "*prescripción de acciones judiciales*" (art. 2536 y ss), e igual en el Código Procesal del Trabajo (Artículo 151).

**3.2. La caducidad en caso de actos administrativos.** En la demanda se planteó como tema judicial de debate, la reclamación sobre la nulidad de un acto administrativo. Ante ello -Acto administrativo-, el medio de control establecido para su reclamación y trámite, es el de nulidad y restablecimiento del derecho, frente al cual consagra el CPACA:

"ARTÍCULO 138. *NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO.* Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La nulidad procederá por las mismas causales establecidas en el inciso segundo del artículo anterior.

Igualmente podrá pretenderse la nulidad del acto administrativo general y pedirse el restablecimiento del derecho directamente violado por este al particular demandante o la reparación del daño causado a dicho particular por el mismo, siempre y cuando la demanda se presente en tiempo, esto es, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su publicación. Si existe un acto intermedio, de ejecución o cumplimiento del acto general, el término anterior se contará a partir de la notificación de aquel".

Cuando se trata de este medio de control, se tiene el deber de demandar por parte de los particulares, es decir, de acudir ante el aparato jurisdiccional del Estado, teniendo en cuenta dos escenarios: (i) en cualquier tiempo, cuando se cuestionan decisiones referidas a las seis hipótesis del numeral 1, artículo 164, CPACA, o (ii) en el término máximo de cuatro meses para la generalidad de los actos administrativos, como lo establece el CPACA:

“ARTÍCULO 164. OPORTUNIDAD PARA PRESENTAR LA DEMANDA. La demanda deberá ser presentada:

1. En cualquier tiempo, cuando: (...)
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”.

Se anota que en el segundo evento es relativamente concreta la situación para determinar el “*día siguiente*” para comenzar a contar el término de cuatro meses, sin desconocer que en algunas circunstancias pueden presentarse aspectos complejos y difíciles, como cuando se trata de situaciones donde no hay claridad sobre fechas de actuaciones administrativas o de las comunicaciones, notificaciones o ejecución según el caso, por lo cual se requiere efectuar un análisis preciso según las particularidades de cada expediente.

Por otra parte, el término de caducidad de algunas acciones o medios de control judicial –como el que aquí se discute- se puede suspender, cuando en el caso a demandar se impone el trámite obligatorio de la conciliación extrajudicial administrativa (Artículo 161.1, CPACA), o se puede interrumpir, lo que se presenta con la radicación de la demanda.

**Algunas excepciones.** La Corte Constitucional y el Consejo de Estado han estructurado para la acción de reparación directa -Diferente a la que se analiza en esta providencia- varias circunstancias en las que el término de caducidad comienza a contarse a partir de hechos adicionales a los prescritos en la normativa que se citó.

Cuatro casos específicos y concretos de excepciones, por tratarse de hechos relacionados con delitos de lesa humanidad, son: i). Muerte por falsos positivos. Además de los dos momentos definidos en el artículo 164.2.i, CPACA, se tiene en cuenta la fecha de ejecutoria de la sentencia condenatoria penal que determina la existencia del delito de homicidio en persona protegida y que comprometa la responsabilidad del Estado.<sup>2</sup> ii). Desaparición forzada. Además de los cuatro momentos definidos en el artículo 164.2.i, CPACA, e incluso así haya condena penal que comprometa la responsabilidad del Estado por la muerte, el término podría diferirse hasta cuando aparezcan los restos de la víctima, si no se han encontrado para entonces.<sup>3</sup> iii). Desplazamiento forzado: Para hechos anteriores a la providencia, la caducidad es de dos años a partir de la fecha de ejecutoria

---

<sup>2</sup> M. P. Jaime Enrique Rodríguez Navas, 17 de julio de 2018, rad. 05001233300020170145401, 59623; en esta providencia además, se citó la vigencia de la sentencia SU-254 de 2013, y no hubo cuestionamiento a la excepción que fijó término al fenómeno de caducidad en el medio de control de reparación directa en casos de desplazamiento forzado, delito de lesa humanidad.

<sup>3</sup> Consejo de Estado, M. P. Stella Conto Díaz del Castillo, 30 de agosto de 2018, 0500123330002016 0042801, 61709.

de la sentencia SU-254 de 2013.<sup>4</sup> Como puede apreciarse, a pesar de tratarse de casos relacionados con delitos de lesa humanidad, nuestras Altas Cortes también les fijan términos para contar la caducidad. iii. Delitos de lesa humanidad. Nuestras dos Altas Cortes también han determinado que aun por hechos de delitos de lesa humanidad o de crimen de guerra, se deben aplicar los plazos de caducidad establecidos en las normas jurídicas procesales contencioso administrativas, pero posibilitan tomar el inicio del cómputo, o en la fecha de ocurrencia de los hechos, o en la del conocimiento que tengan los interesados sobre la participación de agentes del Estado en ellos -Los hechos-; con lo que descartan que la imprescriptibilidad de la acción penal -La cual en rigor no existe o no es absoluta- se haga extensiva a la acción de reparación directa. Si bien esta postura antes enfrentaba a Salas de Revisión de la Corte Constitucional y a Subsecciones del Consejo de Estado pues no había unanimidad sobre el tema, hoy han proferido sentencias de unificación al respecto; así, el Consejo de Estado estructuró sus criterios de unificación en la sentencia de M.P. Marta Nubia Velásquez Rico, 29 de enero de 2020, rad. 850013333 00220140014401, 61.033, y la Corte Constitucional en la sentencia SU-312 de 2020.

Sobre la figura jurídica de la caducidad de la acción o medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, el Consejo de Estado (M.P. César Palomino Cortés, 2 de marzo de 2017, rad. 13001-23-33-000-2013-00224-01) consagró: *"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"*.

**3.3.** Se debe tener presente que la declaratoria de su existencia o la decisión de no estar probada, solo es de carácter judicial.

Por ello, el hecho que pase inadvertida durante el trámite de la conciliación extrajudicial, ya para la Procuraduría General de la Nación, ya para la entidad estatal convocada, ya para la propia convocante, no impide que se decida dentro del proceso, pues se reitera es en el único escenario donde se puede declarar, ya que los demás involucrados en esa instancia previa administrativa no tienen competencia para adoptarla o negarla. En el caso del órgano conciliador y de la entidad demandada, apenas podrían plantear sus consideraciones sobre el tema si la observan, pero no tienen efecto vinculante ante el Juez como tampoco lo atan si se pronuncian advirtiéndola o negándola.

---

<sup>4</sup> Corte Constitucional, sentencia SU-254 de 2013. El Consejo de Estado (M. P. Stella Conto Díaz del Castillo, 30 de agosto de 2018, 050012333000 2016 0042801, 61709) cita como fundamento en casos de lesa humanidad, a la sentencia SU-254 de 2013, con lo que de nuevo se le confiere vigencia, y también se hace entre otras, en M. P. Carlos Alberto Zambrano Barrera, 31 de julio de 2018, rad. 0500123330002016 0226401, 60726, y en ninguna de ellas se cuestiona el término expreso de caducidad que allí se fijó; se anota que en algunas decisiones posteriores a la de unificación de 2013, se ha resuelto en contrario.

Sobre el momento en el cual se debe decidir si se encuentra probada la figura jurídica de la caducidad de la acción o medio de control, existen varias oportunidades procesales en las que se puede declarar y ninguna de ellas es preclusiva; es decir, no excluyen que en la siguiente etapa se analice y se decida sobre su ocurrencia.

Así mismo, es exigencia que al decidir sobre la caducidad, se tenga certeza de la existencia de sus elementos; es decir, cuando ya reposen en el expediente suficientes medios probatorios. Y ello puede ocurrir al analizar si se admite la demanda, o en la audiencia inicial, o al proferir la sentencia.

El primer momento es en la admisión de la demanda, y así lo establece el numeral 1 del artículo 169, CPACA: *"Se rechazará la demanda y se ordenará la devolución de los anexos en los siguientes casos: 1. Cuando hubiere operado la caducidad"*.

Luego había una segunda posibilidad en la audiencia inicial al resolver las excepciones previas y las llamadas mixtas (Artículo 180.6), donde se establecía que si alguna de ellas prospera (Como la de caducidad) *"el Juez o Magistrado Ponente dará por terminado el proceso, cuando a ello haya lugar"*. Ahora, con la reforma de la Ley 2080 de 2021, existe la oportunidad de declararla antes que concluya todo el trámite procesal de conformidad con el artículo 182A: *"Se podrá dictar sentencia anticipada: (...) 3. En cualquier estado del proceso, cuando el juzgador encuentre probada la cosa juzgada, la caducidad, la transacción, la conciliación, la falta manifiesta de legitimación en la causa y la prescripción extintiva"*.

Y otra oportunidad se mantiene expectante durante todo el desarrollo del proceso, lo que incluye que se pueda decidir en la sentencia en cualquier instancia, como lo consagra el artículo 187, CPACA: *"CONTENIDO DE LA SENTENCIA. (...) En la sentencia se decidirá sobre las excepciones propuestas y sobre cualquiera otra que el fallador encuentre probada. El silencio del inferior no impedirá que el superior estudie y decida todas las excepciones de fondo, propuestas o no, sin perjuicio de la no reformatio in pejus"*.

Respecto de la decisión a adoptar en cada caso, cuando se encuentra probada la existencia de la figura jurídica extintiva del derecho (Caducidad) al momento de admitir la demanda, esta se rechazará y no continuará alguna actuación procesal; si es después del auto admisorio y antes de la sentencia, se resuelve terminar el proceso y negar las pretensiones de la demanda; y cuando es al momento de la sentencia, la decisión no es inhibirse sino de fondo negar las pretensiones de la demanda.

**3.4.** El Consejo de Estado exige que al momento de decidir sobre la caducidad de la acción o del medio de control, se tenga certeza de sus elementos.

En el expediente y de conformidad con las particularidades del caso, existe prueba suficiente e idónea aportada por la propia demandante, que otorga plena certeza para adoptar en este momento la decisión. En efecto:

**En cuanto a los cuatro elementos** que conforman la figura jurídica de la caducidad (Numeral 3.1. de estas consideraciones), **se establece para el caso** que aquí se dilucida:

**(i).** La parte demandante cumple con el primero de ellos, toda vez que tiene el derecho de acción o medio de control judicial, pues considera que se ha presentado una decisión administrativa en su contra, y aduce su calidad de perjudicada directa conforme con el contenido expreso de los hechos y de las pretensiones de la demanda.

**(ii).** El segundo elemento de la caducidad de la acción o del medio de control judicial también está demostrado, por cuanto como se estableció arriba, el CPACA, en el artículo 164, numeral 2, literal d, consagra que el lapso para hacer uso del derecho a demandar es el de cuatro meses, pues se trata de acto administrativo expreso y concreto.

**(iii).** Respecto del tercer elemento, que se refiere al transcurso del tiempo legal, es preciso reiterar que si bien la figura jurídica admite la suspensión, se deben establecer con precisión, los hitos temporales inicial y final.

Lo primero que se impone determinar es en qué fecha se empieza a contar el término de caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en este caso concreto.

Para ello, se establece que la pretensión principal de la demanda pide la declaratoria de nulidad de la Resolución No. SSPD 20218140686015 del 11 de noviembre de 2021. La cual se le notificó a la hoy demandante, el viernes, 12 de noviembre de 2021 (Hecho 12, a.02; a.04).

En consecuencia, el plazo de cuatro meses se computa a partir del 13 de noviembre de 2021, día siguiente al de la notificación.

Frente a lo contabilización de los términos legales, la Ley 4 de 1913 dispuso: *"ARTÍCULO 62. En los plazos de días que se señalen en las leyes y actos oficiales, se entienden suprimidos los feriados y de vacantes, a menos de expresarse lo contrario. Los de meses y años se computan según el calendario; pero si el último día fuere feriado o de vacante, se extenderá el plazo hasta el primer día hábil."*

En relación con el tema, el Consejo de Estado (M.P. Julio Roberto Piza Rodríguez, 4 de noviembre de 2021, rad. 11001-03-27-000-2021-00046-00, 25613), señala que *"Vale la pena precisar que el término de caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho está fijado en meses y eso implica que, por un lado, se tienen en cuenta los meses del calendario común, sin suprimir los días feriados y de vacantes, y que, por*

*otro, si el plazo vence en un día inhábil, el término se extienda al primer día hábil siguiente, conforme con los artículos 59 y 62 de la Ley 4 de 1913."*

En consecuencia, como quiera que el plazo de caducidad para este caso específico está fijado por la Ley en meses, su conteo debe hacerse en términos de calendario, con la contabilización -Incluso para el día siguiente al de la notificación, que es el primero de los cuatro meses- de todos los días sin excluir los feriados y de vacancia judicial; con lo cual se desvirtúa la postura de la apelante que predica el inicio desde el día hábil siguiente, y en este aspecto no prospera el recurso de apelación.

Es importante traer en respaldo al Consejo de Estado (M.P. Nicolás Yepes Corrales, 22 de julio de 2022, rad. 11001031500020220317600): *"5.5. Al revisar los antecedentes del caso concreto, se observa que [La resolución] se (...) notificó el 19 de diciembre de 2016 y que quedó en firme el 20 de diciembre de 2016. En esa medida, el término de 4 meses para interponer el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho fenecía el 20 de abril de 2017. // 5.6. Sin embargo, la solicitud de conciliación extrajudicial en derecho se presentó el 19 de abril de 2017, por lo que la suspensión del término de caducidad fue de dos días, 19 y 20 de abril. Acto seguido, el 29 de junio de 2017, la Procuraduría expidió la certificación de no acuerdo, por lo que deben sumarse los 2 días suspendidos, esto es, 30 de junio y 1 de julio, y por ser este último un sábado, se corre al siguiente día hábil, que es el martes 4 de julio, por ser el 3 de julio festivo (...)"*.

Como se observa, el inicio del término de caducidad lo contabiliza nuestra Alta Corte a partir del día siguiente sea hábil o no: El 20 de diciembre de 2016 era de vacancia judicial; y los dos finales se contaron como calendario, con la excepción de *"si el último día fuere feriado o de vacante, se extenderá el plazo hasta el primer día hábil"*; esta excepción por mandato legal se refiere al último día del plazo, no a los iniciales como lo predica la apelante.

Y se reitera que los lapsos faltantes en días para completar los plazos de cuatro meses y dos años, se cuentan como calendario (Entre otras, M.P. Marta Nubia Velásquez Rico, 22 de junio de 2017, rad. 81001233900020150003701, 57160; M.P. María Adriana Marín, 4 de marzo de 2022, rad. 25000232600020090088801, 48400).

Y es que en los casos de plazos en meses y años, contar los días restantes a partir del día hábil siguiente o como hábiles, conduciría a desconocer que el plazo de meses y años se toma como calendario y a otorgar un lapso mayor al legal.

De manera que con todo lo que se expuso y demostró en las consideraciones precedentes, se determina que para el caso, el lapso legal de caducidad del medio de control procedente, se inició el día siguiente del 12 de noviembre de 2021, fecha de la notificación del acto administrativo que se demanda.

Es decir y en este caso concreto, el **hito temporal inicial** de la caducidad es a partir del 13 de noviembre de 2021, inclusive.

Así, el término de los cuatro meses de caducidad se vencía el 13 de marzo de 2022, que por ser un domingo, se extendía ahí sí por expreso mandato legal -Ley 4 de 1913, artículo 62-, hasta el día hábil siguiente, esto es, el 14 de marzo de 2022.

No obstante, el plazo legal se suspendió el 11 de marzo de 2022 (a.04), cuando se radicó la solicitud de conciliación prejudicial (Artículos 21, Ley 640 de 2001; 3, Decreto 1716 del 2009; 2.2.4.3.1.1.3, Decreto 1069 de 2015). Para entonces, a la hoy demandante le restaban cuatro días calendario de los cuatro meses establecidos: estos eran el 11, 12, 13 y 14 de marzo de ese año.

El trámite conciliatorio terminó con la expedición de la constancia de conciliación fallida, que se emitió el 6 de mayo de 2022 (a.04); por lo tanto, al día siguiente se reanudó el conteo del término de caducidad, y ese momento implicaba que se tuviera como día uno de los faltantes, el 7 de mayo de 2022, independiente que se tratara de un día hábil o no, por cuanto debía completarse el término de cuatro meses, que como ya se estableció, se contabiliza como calendario sin suprimir los feriados ni los de vacancia judicial, con lo que de nuevo, no prospera tampoco en este aspecto el recurso de apelación.

De manera que los cuatro días calendario faltantes para completar los cuatro meses de caducidad, transcurrieron el 7, 8, 9 y 10 de mayo de 2022.

Por lo tanto, el **hito temporal final** del término de caducidad en el presente caso, esto es, el último día de plazo que tenía la hoy demandante para radicar su demanda respecto del acto administrativo cuya nulidad pretende, era el martes -Día hábil-, 10 de mayo de 2022.

Adicionalmente, ha de tenerse en cuenta que para las fechas en las que transcurrió el término de caducidad en este caso, ya se había levantado la suspensión de términos judiciales que fue ordenada en razón de la pandemia de covid 19 por el Consejo Superior de la Judicatura del 16 de marzo hasta el 30 de junio de 2020.

Así mismo, es importante recalcar que a través del Decreto 806 del 4 de junio de 2020 se adoptaron las medidas necesarias para la implementación del uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones procesales, con lo que se agilizó de esa manera el trámite de los procesos judiciales en sus diferentes jurisdicciones. Desde dicha época las demandas se presentan en nuestra Jurisdicción a través de los diferentes canales y plataformas que la Rama Judicial dispuso para ello, los que estaban a disposición de Enel.

**(iii)** El cuarto elemento de la figura jurídica de la caducidad es "No ejercer el derecho en el tiempo legal"; procede definir en forma precisa si en el



lapso comprendido entre los hitos temporales inicial y final, se ejerció o no el derecho a demandar en vía judicial, esto es, se radicó la demanda.

Está probado que la demanda se radicó el 11 de mayo de 2022 (a.01).

Y como se acreditó arriba, el plazo máximo para radicarla era el 10 de mayo de 2022.

Ello demuestra que el derecho a demandar en vía judicial por el acto administrativo contra el cual se reclama, no se ejerció en el tiempo legal establecido.

**4.** De manera que la demanda se radicó por fuera del plazo perentorio y preclusivo de que se disponía; y se concluye conforme con lo que se expuso y acreditó, que ha tenido ocurrencia el fenómeno judicial de la caducidad del medio de control instaurado en este proceso, lo que a su vez permite dar respuesta al problema jurídico planteado en el sentido que no procede revocar la providencia que se apeló.

Cuando ocurren situaciones como la que se acaba de demostrar, se presenta una de las decisiones menos queridas por la Rama Judicial; no obstante, se deja la precisión expresa y clara que en este caso ello ocurre, no por falencias procesales de la Administración de Justicia, sino porque la parte demandante no cumplió con una obligación jurídica que le correspondía ni ejerció en tiempo oportuno su derecho a demandar.

Y no es factible evitar la excepcionalísima decisión que se adopta, pues es insuperable la causa que la motiva; y ni siquiera en ayuda de impedir su aplicación –Pues en dado caso podría recurrirse a los poderes y a los deberes del Juez, artículos 42 y 43, CGP-, tampoco acuden los principios *pro homine* (Preferir la interpretación que mejor proteja a la persona humana, independiente de lo que resuelva el Juez), *pro damato* (Criterio restrictivo al analizar los plazos extintivos de derechos) y *pro actione* (El defecto no debe impedir que se decida el caso), ni el derecho de acceso a la administración de Justicia (Artículo 229, C.Po), pues se trata de un imperativo requisito legal de obligatorio cumplimiento.

Así, se confirmará la providencia que se impugnó.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección C,

## **R E S U E L V E**

**PRIMERO: CONFIRMAR** la providencia de primera instancia, proferida el 15 de febrero de 2023 por el Juzgado Primero Administrativo de Bogotá.



**SEGUNDO: ORDENAR** que en firme esta providencia, se devuelva el expediente al Despacho de origen, previas las anotaciones de rigor.

La presente providencia se aprobó por la Sala en sesión de la fecha.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

*Firma electrónica*

**LUIS NORBERTO CERMEÑO**  
Magistrado

*Firma electrónica*

**FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA**  
Magistrado

*Firma electrónica*

**FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**  
Magistrado (E)

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente en la plataforma electrónica del Consejo de Estado denominada SAMAI, por el magistrado Fabio Iván Afanador García, el magistrado Felipe Alirio Solarte Maya (E) y el magistrado Luis Norberto Cermeño., en consecuencia, se garantiza autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta de conformidad con el artículo 2 de la Ley 2213 de 2022.