

*Tribunal Administrativo de Antioquia  
Sala Segunda de Oralidad*



*Magistrado Ponente: José Ignacio Madrigal Alzate*

**Medellín, veinticinco (25) de septiembre de dos mil trece (2013)**

<b>MEDIO DE CONTROL</b>	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - LABORAL
<b>DEMANDANTE</b>	EDISSON ALEXANDER ARBOLEDA SALAZAR
<b>DEMANDADO</b>	EMPRESA DE TRANSPORTE MASIVO DEL VALLE DE ABURRÁ – METRO DE MEDELLÍN
<b>RADICADO</b>	05001-33-33-023-2012-00277-01
<b>INSTANCIA</b>	SEGUNDA
<b>DECISIÓN</b>	CONFIRMA PROVIDENCIA APELADA

Conoce la Sala del recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, en contra de la decisión proferida por el Juzgado Veintitrés (23) Administrativo Oral del Circuito de Medellín el diecinueve (19) de julio de 2013, donde se declaró probada la excepción de caducidad y se decretó la terminación del proceso.

**ANTECEDENTES**

El señor Edison Alexander Arboleda Salazar, a través de apoderado especial, presentó demanda en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del derecho, en contra de la EMPRESA DE TRANSPORTE MASIVO DEL VALLE DE ABURRA – METRO DE MEDELLÍN, con el fin de que declare la nulidad de la resolución 6343 del 23 de febrero de 2012, acto por medio del cual fue declarado insubsistente del cargo de operador de estación del área de operación de infraestructuras del Metro.

Como fundamento fáctico se expuso que prestó sus servicios a la empresa de transporte masivo del Valle de Aburrá – Metro de Medellín desde el 15 de abril de 2004 hasta el 5 de marzo de 2012 cuando fue notificada la resolución

MEDIO DE CONTROL	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE	EDISSON ALEXANDER ARBOLEDA SALAZAR
DEMANDADO	EMPRESA DE TRANSPORTE MASIVO DEL VALLE DE ABURRÁ – METRO
RADICADO	05001-33-33-023-2012-00277-01

de insubsistencia No. 6343 del 23 de febrero de la misma anualidad, emitida por el Gerente General, sin que se haya motivado, situación que vulnera los derechos constitucionales como el debido proceso, el derecho de defensa y publicidad.

Expone que el 17 de septiembre de 2012 se celebró audiencia de conciliación ante la Procuraduría 109 Judicial I Administrativa, declarándose fallida la audiencia.

### **DECISIÓN DE PRIMERA INSTANCIA**

El Juzgado Veintitrés (23) Administrativo Oral del Circuito de Medellín, en la audiencia inicial celebrada el diecinueve (19) de julio de 2013, declaró probada la excepción de caducidad propuesta por la parte demandada teniendo en cuenta que el acto administrativo acusado fue notificado personalmente el día 5 de marzo de 2012, por lo tanto, a partir del día siguiente a tal fecha debía empezar a contarse el término de caducidad del medio de control, esto es, cuatro meses para demandar.

Señaló que en principio para ejercer la acción (sic) tenía hasta el 6 de julio de 2012, sin embargo, éste término fue suspendido al formular la solicitud de conciliación prejudicial, el día 22 de junio de 2012 según se afirma en la constancia expedida por el Procurador Judicial 109 administrativo y en consecuencia los términos se suspendieron.

Agrega que como la constancia de conciliación fue expedida el 17 de septiembre de 2012, el término comienza a correr de nuevo a partir del día siguiente de la expedición de dicha constancia, esto es, a partir del 18 de septiembre, por lo tanto debía interponer la demanda a más tardar el 2 de octubre.

MEDIO DE CONTROL	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE	EDISSON ALEXANDER ARBOLEDA SALAZAR
DEMANDADO	EMPRESA DE TRANSPORTE MASIVO DEL VALLE DE ABURRÁ – METRO
RADICADO	05001-33-33-023-2012-00277-01

Por lo anterior al haber sido presentada la demanda el día 5 de octubre de 2012 como consta en el sello de recibo de la oficina de Apoyo Judicial de los Jueces Administrativos, concluyó que la misma se presentó bajo el fenómeno de la caducidad.

## RECURSO DE APELACIÓN

Inconforme con la determinación anterior y dentro de la oportunidad procesal pertinente, la parte actora interpuso recurso de apelación, con el fin de que se revoque la misma, argumentando que sólo a partir de la ejecutoria del acto administrativo se debe empezar a contar el término de caducidad y la ejecutoria del acto que retira al accionante solo queda ejecutoriada 3 días después y es vencido éste término que se debe contar la caducidad.

## CONSIDERACIONES

### 1.- Competencia y trámite

Según lo establecido por el artículo 153 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el Tribunal Administrativo es competente para resolver el recurso de apelación contra los autos susceptibles de este medio de impugnación, proferidos por los Jueces Administrativos en primera instancia.

El numeral 6 del art. 180 del CPACA, dispone que *“el auto que decide sobre las excepciones será susceptible de apelación o del de súplica, según el caso.”*, por lo tanto la Sala procederá a resolver el recurso interpuesto por el apoderado de la parte demandante.

MEDIO DE CONTROL	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE	EDISSON ALEXANDER ARBOLEDA SALAZAR
DEMANDADO	EMPRESA DE TRANSPORTE MASIVO DEL VALLE DE ABURRÁ – METRO
RADICADO	05001-33-33-023-2012-00277-01

## 2.- Problema Jurídico

Corresponde a la Sala verificar si le asistió razón al a quo para declarar probada la excepción de caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho incoado.

3.- Se advierte, desde ya, que la providencia recurrida será confirmada, en atención al artículo 164.2 literal d, del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que señala:

*"...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...". (Negrillas no originales)*

En armonía con lo anterior se tendrá en cuenta el artículo 180.6 de la Ley 1437 de 2011 que preceptúa:

*"...ARTÍCULO 180. AUDIENCIA INICIAL. Vencido el término de traslado de la demanda o de la de reconvencción según el caso, el Juez o Magistrado Ponente, convocará a una audiencia que se sujetará a las siguientes reglas:*

*... 6. **Decisión de excepciones previas.** El Juez o Magistrado Ponente, de oficio o a petición de parte, resolverá sobre las excepciones previas y las de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta de legitimación en la causa y prescripción extintiva.*

*Si excepcionalmente se requiere la práctica de pruebas, se suspenderá la audiencia, hasta por el término de diez (10) días, con el fin de recaudarlas. Al reanudar la audiencia se decidirá sobre tales excepciones.*

*Si alguna de ellas prospera, el Juez o Magistrado Ponente dará por terminado el proceso, cuando a ello haya lugar. Igualmente, lo dará por terminado cuando en la misma audiencia advierta el incumplimiento de requisitos de procedibilidad.*

*El auto que decida sobre las excepciones será susceptible del recurso de apelación o del de súplica, según el caso. (Negrillas fuera del texto)*

3.1.- Sobre el fenómeno de la caducidad ha dicho la Corte Constitucional: *"La Ley establece un término para el ejercicio de las acciones contencioso administrativas, de manera que al no promoverse la acción dentro del mismo, se produce la caducidad, ello*

MEDIO DE CONTROL	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE	EDISSON ALEXANDER ARBOLEDA SALAZAR
DEMANDADO	EMPRESA DE TRANSPORTE MASIVO DEL VALLE DE ABURRÁ – METRO
RADICADO	05001-33-33-023-2012-00277-01

*surge a causa de la inactividad de los interesados para obtener por los medios judiciales requeridos la defensa y el reconocimiento de los daños antijurídicos imputables al Estado. 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 (sic) fijadas por la Ley ejerce sus derechos, no se verá expuesto a perderlos por la ocurrencia del fenómeno indicado.”<sup>1</sup>*

Se puede decir también que la caducidad es un fenómeno procesal en virtud del cual por el sólo transcurso del tiempo, sin que se haya hecho uso de la acción judicial, se pierde para el administrado la posibilidad de demandar el acto administrativo en vía jurisdiccional<sup>1</sup>.

Significa lo anterior, que sólo se necesita de dos supuestos para que se de la caducidad: el transcurso del tiempo y el no ejercicio de la acción. A ello cabría agregar que (i) con el transcurso del tiempo no sólo se pierde la posibilidad para el administrado, sino también para la Administración -caso de lesividad- y (ii) la caducidad se refiere no sólo a la impugnación de los actos sino también a las pretensiones indemnizatorias por el hecho, la operación, la omisión, ocupación temporal o definitiva de inmuebles con ocasión de los trabajos públicos y a las controversias contractuales.

La caducidad se fija en forma objetiva, sin consideración a situaciones personales del interesado, no es susceptible de interrupción ni de renuncia por parte de la administración, al contrario de lo que sucede, por regla general, con la prescripción extintiva de derechos.

---

<sup>1</sup> Corte Constitucional, M.P Vladimiro Naranjo Mesa, Sentencia: mayo 17 de 2000 (C-565), Referencia: Expediente D-2643.

<sup>1</sup> Al respecto ver PALACIO HINCAPIÉ, Juan Ángel. “Derecho Procesal Administrativo”, Tercera Edición, 2002, pág 91.

MEDIO DE CONTROL	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE	EDISSON ALEXANDER ARBOLEDA SALAZAR
DEMANDADO	EMPRESA DE TRANSPORTE MASIVO DEL VALLE DE ABURRÁ – METRO
RADICADO	05001-33-33-023-2012-00277-01

**3.2-** Descendiendo al caso objeto de estudio se tiene que mediante resolución No. 6343 del 23 de febrero de 2012 el Gerente General de la Empresa de Transporte Masivo del Valle de Aburrá Limitada resuelve declarar insubsistente el nombramiento del servidor EDISSON ALEXANDER ARBOELDA SALAZAR, del cargo Operador de estación del Área de Operación de Infraestructuras adscrito a la Gerencia de Operaciones Fl 12.

De conformidad con la constancia obrante a folio 13 del expediente, se observa que la comunicación del acto administrativo anterior se realizó el 5 de marzo de 2012, por lo que será a partir del día siguiente a dicha fecha que se empezará a contar el término de cuatro meses de que trata el literal d, del artículo 164.2 de la Ley 1437 de 2011.

Así las cosas, le asiste razón al A quo en manifestar que la caducidad operó el 6 de julio de 2012; sin embargo, como obra en el proceso constancia expedida por la Procuraduría 109 Judicial I para Asuntos Administrativos de fecha 17 de septiembre de 2012, en la cual se certificó que el demandante elevó solicitud de conciliación el 22 de junio de 2012 y que se declaró fallida el 17 de septiembre de 2012, deberá tenerse en cuenta el artículo 3 del Decreto 1716 de 2009 que prescribe:

“Artículo 3º. 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, b) se expidan las constancias a que se refiere el artículo 2 de la Ley 640 de 2001, c) se venza el término de tres (3) meses contados a partir de la presentación de la solicitud, lo que ocurra primero”.

Así, debe entenderse que el término de la caducidad del medio de control se suspendió hasta cuando se expidió la constancia de que trata el artículo 2 de

MEDIO DE CONTROL	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE	EDISSON ALEXANDER ARBOLEDA SALAZAR
DEMANDADO	EMPRESA DE TRANSPORTE MASIVO DEL VALLE DE ABURRÁ – METRO
RADICADO	05001-33-33-023-2012-00277-01

la Ley 640 de 2001, por cuanto éste fue el supuesto normativo que ocurrió primero.

Ahora, como ya se dijo, la caducidad operó el 6 de julio de 2012, no obstante, como el 22 de junio de 2012 la parte demandante presentó solicitud de conciliación extrajudicial, a partir de ese día se suspendió el término de caducidad, de modo que, al reanudarse el cómputo del mismo, debían contarse 15 días calendario<sup>2</sup> que faltaban para completar aquél término.

Como el 17 de septiembre de 2012 se expidió la constancia que certifica que la audiencia de conciliación celebrada en esa misma fecha se declaró fallida, el término de caducidad se debía reanudar el 18 de septiembre de 2012 y, por tanto, los interesados tenían hasta el 2 de octubre del mismo año para presentar la demanda.

En consecuencia y como quiera que la demanda se presentó el 5 de octubre de 2012 como se lee a folio 4 del expediente, es claro que para ese momento el medio de control había caducado.

**3.3-** Pese a lo anterior, considera el recurrente que es a partir de la ejecutoria del acto administrativo que se debe empezar a contar los términos de caducidad y en el presente caso la ejecutoria es 3 días después, en consecuencia, vencido éste término es que se debe empezar a contar el de caducidad.

**3.4-** Al respecto considera la Sala, que no es de recibo el argumento planteado por la parte demandante de conformidad con las razones que pasan a explicarse.

---

<sup>2</sup> Esos días deberán computarse como calendario y no como hábiles, en la medida en que corresponden al plazo restante para el vencimiento del término de caducidad de la acción, el cual se cuenta como calendario.

MEDIO DE CONTROL	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE	EDISSON ALEXANDER ARBOLEDA SALAZAR
DEMANDADO	EMPRESA DE TRANSPORTE MASIVO DEL VALLE DE ABURRÁ – METRO
RADICADO	05001-33-33-023-2012-00277-01

**3.5-** El artículo 164 del CPACA, señala las oportunidades con que cuenta el interesado para acudir a la Jurisdicción y el momento a partir del cual se empieza el cómputo de la caducidad según el medio de control que para el de nulidad y restablecimiento es de 4 meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo según el caso de conformidad con el numeral 2, literal c de la norma en cita.

Fíjese que la norma previó varias posibilidades para el inicio de la contabilización del período para demandar el acto administrativo, a saber, desde la comunicación, de la notificación, ejecución o publicación, lo cual depende de la forma como materializó o como efectuó el mencionado acto los efectos jurídicos.

**3.6-** Con relación a la forma de dar a conocer los actos de insubsistencia y el momento a partir del cual debe contarse el término de caducidad, la Sala Plena del Consejo de Estado, en Auto del 3 de septiembre de 1996, expediente S-636, M.P. Carlos Betancur Jaramillo, precisó:

“(…) No todos los actos administrativos, susceptibles de la acción de nulidad y restablecimiento se harán conocer de la misma forma, o sea indistintamente a través de la publicación, notificación y ejecución, porque estos fenómenos no sólo no son sinónimos, sino porque existen actos que sólo se publican, otros que se notifican y algunos que simplemente se ejecutan.

Así la Ley 57 de 1985 señala cuáles actos administrativos deberán publicarse (Art. 2º). El código administrativo, a su turno, indica que deberán notificarse las decisiones que pongan término a una actuación administrativa (Art. 44 en armonía con los Arts. 27 y ss.). Y existen normas legales que prevén que, dadas ciertas situaciones excepcionales, la decisión administrativa deberá tomarse de inmediato o bien por razones de orden público o en ejercicio de la potestad discrecional; en el primer evento podrán citarse ciertas medidas de policía para el mantenimiento del orden, la seguridad y la salubridad públicas y en el segundo, las decisiones que tienen que ver con el



MEDIO DE CONTROL	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE	EDISSON ALEXANDER ARBOLEDA SALAZAR
DEMANDADO	EMPRESA DE TRANSPORTE MASIVO DEL VALLE DE ABURRÁ – METRO
RADICADO	05001-33-33-023-2012-00277-01

ejercicio de la facultad de libre nombramiento y remoción de servidores públicos. (...)

**Aplicando las ideas precedentes al caso sub judice, resulta:**

**a) El acto que declaró insubsistente al señor (...) es acto administrativo de aquellos que se dan a conocer por la vía de la ejecución, la cual se cumplió (...). De tal manera que para efectos de la caducidad tenía que tomarse esta fecha, (...)."** (Negrillas no originales)

3.7- El doctrinante Carlos Betancur Jaramillo<sup>3</sup>, al respecto explica:

"...El conocimiento de la resolución administrativa por el particular interesado es condición necesaria para que corra el término de caducidad. Normalmente este conocimiento se consuma mediante la notificación, porque sólo a partir de ésta produce sus efectos el acto administrativo, bien porque impugna a la persona a quien va dirigido una obligación o una abstención, o porque extinga, modifique o limite un derecho de la misma.

Pero si bien este conocimiento es condición necesaria para la ocurrencia del fenómeno, no es ordinariamente a partir de la primera notificación cuando empieza a contarse el término, ya que esta notificación produce previamente otros efectos, cuales son los de permitirle al administrado instaurar los recursos de vía gubernativa, con los que se inicia el control de legalidad a nivel de la misma administración.

...En el derecho cololombiano pueden darse varias hipótesis para definir desde cuándo empieza a contarse el término de caducidad. Así, observamos:

- a. Si los actos administrativos poseen un término de ejecutoria por expreso mandato de la ley, quedarán ejecutoriados una vez se venza éste; y el término de caducidad de la acción viable no podrá empezar a correr al día siguiente de su última notificación, sino luego de fenecido el mencionado lapso de ejecutoria.
- b. Si el acto administrativo que culmina la actuación gubernativa no posee término de ejecutoria, como es de común ocurrencia en el derecho administrativo, el término de caducidad empezará a correr al día siguiente al de su notificación, si no es posible de recursos..."

Así las cosas, aplicando lo anterior al presente asunto, aparece acreditado que por Resolución 6343 de 23 de febrero de 2012 (Fl. 12), se declara insubsistente el nombramiento del señor Edison Alexander Arboleda Salazar y que tuvo conocimiento del mismo el 5 de marzo de 2012 como aparece demostrado a

<sup>3</sup> Carlos Betancur Jaramillo. Derecho Procesal Administrativo. Séptima edición. Medellín. 2009. Página 185.

MEDIO DE CONTROL	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE	EDISSON ALEXANDER ARBOLEDA SALAZAR
DEMANDADO	EMPRESA DE TRANSPORTE MASIVO DEL VALLE DE ABURRÁ – METRO
RADICADO	05001-33-33-023-2012-00277-01

folio 12 y si se tiene en cuenta que el acto se ejecutó en la misma fecha, entonces el término de los cuatro (4) meses de que trata el literal d) del numeral 2º del artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo para presentar oportunamente la demanda vencía el 2 de octubre de 2012, pero como la demanda sólo se presentó hasta el 5 de octubre de 2012 (Fl. 4), no cabe duda que para esta fecha ya se encontraba caducada.

Por lo anterior lo procedente es confirmar la providencia que declaró probada la excepción de caducidad y en consecuencia la terminación del proceso.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA, SALA SEGUNDA DE ORALIDAD,**

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO.- CONFIRMAR,** por las razones expuestas en la parte motiva, la providencia del (19) de julio de 2013, por medio de la cual se declaró probada la excepción de caducidad propuesta por la parte demandada y en consecuencia se decretó la terminación del proceso.

**SEGUNDO.-** En firme la presente providencia, remítase al Juzgado de origen el presente expediente.

#### **NOTIFÍQUESE**

Esta providencia, se estudió y aprobó en Sala de la fecha.

MEDIO DE CONTROL	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE	EDISSON ALEXANDER ARBOLEDA SALAZAR
DEMANDADO	EMPRESA DE TRANSPORTE MASIVO DEL VALLE DE ABURRÁ – METRO
RADICADO	05001-33-33-023-2012-00277-01

**LOS MAGISTRADOS,**

**JOSÉ IGNACIO MADRIGAL ALZATE**

**GONZALO J. ZAMBRANO VELANDIA**

**BEATRIZ ELENA JARAMILLO MUÑOZ**