

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Villavicencio, octubre veinticuatro (24) de dos mil diecinueve (2019)

SALA DE DECISIÓN

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTES: ESPERANZA AYA BAQUERO
DEMANDADO: CONTRALORÍA GENERAL DE LA NACIÓN
MAGISTRADA: TERESA HERRERA ANDRADE
RADICACION: 50001-23-33-000-2015-00119-00

Procede el Despacho a pronunciarse sobre la admisión de la demanda de la admisibilidad del medio de control de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**, promovido mediante apoderado, por **ESPERANZA AYA BAQUERO**, contra la **NACION- CONTRALORIA GENERAL DE LA NACION**.

1. LA DEMANDA.

La señora **ESPERANZA AYA BAQUERO**, a través del medio de control de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**, instaura demanda contra la **NACIÓN- CONTRALORÍA GENERAL DE LA NACIÓN**, para que mediante trámite de esta naturaleza se accediera a las siguientes pretensiones:

“DECLARACIONES Y CONDENACIONES:

1. Que se declare la nulidad del acto administrativo complejo de carácter particular contenido en el fallo con responsabilidad fiscal No.001132 del 23 de abril del 2014 proferido por el doctor **JOSÉ MIGUEL CHAR CHICRE** contralor delegado intersectorial No .2 de la unidad de investigadores especiales contra la corrupción de la contraloría General de la República, el cual fue confirmado una vez surtido el grado de consulta mediante el fallo número 0041 del 29 de abril de 2014 proferido por la doctora **SANDRA MORELLI RICO**, contralora General de la República, dentro del proceso de responsabilidad fiscal No .CD 000196.

2. Que a título e restablecimiento del Derecho, se ordene a la contraloria General

de la república, se excluya a la señora ESPERANZA AYA BAQUERO del boletín de responsabilidades fiscales que la contraloría delega para investigaciones, juicios fiscales y jurisdicción coactiva prepara y publica trimestralmente el cual contiene un listado de las personas naturales y jurídicas que han sido declaradas responsables fiscales, mediante fallo ejecutoriado de la contraloría General de la República o de las contralorías departamentales, municipales y distritales, o de la auditoría General de la República, de conformidad con lo señalado en el artículo segundo de la resolución Orgánica No 5677 del 27 de junio de 2005.

3. Que como consecuencia de las anteriores declaraciones se condene a la nación-contraloría General de la república, a reconocer y pagar a la señora **ESPERANZA AYA BAQUERO**, o a quien represente sus derechos, la suma de VEINTE MILLONES DE PESOS (20.000.000) por conceptos de los gastos que ha tenido que incurrir como consecuencia de la sanción fiscal que le fue impuesta por la contraloría General de la República.

4. Que como consecuencia de las anteriores declaraciones se condene a la contraloría General de la República, a reconocer y pagar a la señora a la señora **ESPERANZA AYA BAQUERO** o al suscrito apoderado, el valor que corresponda a **CIEN SALARIOS MÍNIMOS LEGALES VIGENTES** (100 S.M.L.V) por concepto de indemnización de perjuicios morales.

5. Que como consecuencia de las anteriores declaraciones se ordene a la contraloría General de la República o a quien corresponda, el levantamiento de las medidas cautelares que se encontraren decretadas contra los bienes muebles e inmuebles de la señora **ESPERANZA AYA BAQUERO**.

6. Igualmente, a título de restablecimiento del derecho, ordenar a la nación-contraloría General de la República, la restitución de las sumas que en virtud de los actos administrativos impugnados le sean cobrados a la señora **ESPERANZA AYA BAQUERO**, en el proceso de jurisdicción coactiva originado en tales actos, con su correspondiente actualización e intereses moratorios a la tasa máxima legal permitida, desde el momento en que los mismos salgan del patrimonio de la señora **ESPERANZA AYA BAQUERO**, y hasta que le sean devueltos.

7. La condena respectiva será actualizada de conformidad con lo previsto en el artículo 178 del C.C.A., aplicando los ajustes de valor (indexación) desde la desvinculación hasta la fecha de ejecutoria de la sentencia que le ponga fin al proceso.

8. Que la contraloría General de la República, dará cumplimiento a la sentencia en los términos del artículo 192 del C.P.A.C.A. ”

2. SOBRE SU ADMISIÓN.

Sería el caso entrar a estudiar sobre la **ADMISIÓN** de la demanda sin embargo, se observa que el medio de control de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** fue presentado extemporáneamente, tal como se verá a continuación:

El artículo 164 del C.P.A.C.A., consagra las oportunidades para presentar la demanda entre las que se ocupa la del medio de control de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**.

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

(...)

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

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;

Es preciso anotar, que la **CADUCIDAD DE LA ACCIÓN** es un instrumento límite para el ejercicio de los derechos individuales y subjetivos, concibiéndose como un desarrollo del principio de la seguridad jurídica, bajo criterios de racionalidad y suficiencia temporal para la reclamación judicial de los derechos, por lo que tal figura, es de orden público y de obligatorio cumplimiento, innegociable e irrenunciable en cuanto implica el reconocimiento normativo de un lapso habilitador para el ejercicio de ciertas acciones judiciales¹.

Sobre esta figura el **CONSEJO DE ESTADO** en auto interlocutorio del 05 de julio de 2016, Sección 3ª, Subsección C, radicado No 68001-23-33-000-2015-00679-01 (55404), C.P. **JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA**, dijo:

¹Corte Constitucional. Sentencia C-832 del 8 de agosto de 2001, M. P.: Rodrigo Escobar Gil: "La caducidad es una institución 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 halla en la necesidad por parte del conglomerado social de obtener seguridad jurídica, para evitar la paralización del tráfico jurídico. En esta medida, la caducidad no concede derechos subjetivos, sino que por el contrario apunta a la protección de un interés general. 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".

Desde este punto de vista, la caducidad se institucionaliza como un concepto temporal, perentorio y preclusivo de orden, estabilidad, interés general y seguridad jurídica para los asociados y la administración desde la perspectiva procesal, generando certidumbre en cuanto a los tiempos de las personas para hacer valer sus derechos ante las autoridades judiciales². En este sentido, las consecuencias del acaecimiento de la condición temporal que es manifiesta en toda caducidad implica la pérdida de oportunidad para reclamar por la vía judicial los derechos que se consideren vulnerados por causa de la actividad de la administración pública³. (Se resalta).

En consecuencia, el término de caducidad fijado por el ordenamiento Jurídico, se fija sin consideración a situaciones personales, pues lo que se busca es garantizar la seguridad jurídica de los sujetos procesales frente a situaciones en las cuales el interesado no activa el aparato jurisdiccional dentro del término establecido, así que, corresponde a las partes asumir la carga procesal de impulsar el litigio dentro del plazo señalado por la Ley, y de no hacerlo, pierden la posibilidad de ejercer su derecho por vía judicial.

De acuerdo con la letra d), del numeral 2.º del artículo 164 del CPACA⁴, el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho caduca al cabo de los **cuatro meses, siguientes al día en que se produzca la publicación, notificación, comunicación**

² Corte Constitucional. Sentencia C-781 del 13 de octubre de 1999. M. P.: Carlos Gaviria Díaz: "De otro lado, resulta necesario dotar de firmeza a las determinaciones oficiales estableciendo un momento a partir del cual ya no es posible controvertir algunas actuaciones. De lo contrario, el sistema jurídico se vería avocado a un estado de permanente latencia en donde la incertidumbre e imprecisión que rodearían el quehacer estatal entorpecerían el desarrollo de las funciones públicas. Ha dicho la Corte: "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 fenecerá inexorablemente, sin que pueda alegarse excusas algunas para revivirlos. Dichos plazos constituyen entonces una garantía para la seguridad jurídica y el interés general. Y es que la caducidad representa el límite dentro del cual el ciudadano debe reclamar del Estado determinado derecho; por ende, la actitud negligente de quien estuvo legitimado en la causa no puede ser objeto de protección, pues es un hecho cierto que quien dentro de las oportunidades procesales fijadas por la ley ejerce sus derechos, no se verá expuesto a perderlos por la ocurrencia del fenómeno indicado". Ahora bien: los términos de caducidad no pueden interpretarse como una forma de negar el acceso a la justicia, precisamente porque la limitación de plazo para impugnar ciertos actos -y es algo en lo que se debe insistir- está sustentada en el principio de seguridad jurídica y crea una carga proporcionada en cabeza de los ciudadanos para que se interesen y participen prontamente en el control de actos que vulneran el ordenamiento jurídico. Ha añadido la Corte: "El derecho de acceso a la administración de justicia sufriría grave distorsión en su verdadero significado si, como lo desean los demandantes, este pudiera concebirse como una posibilidad ilimitada, abierta a los ciudadanos sin condicionamientos de ninguna especie. Semejante concepción conduciría a la parálisis absoluta del aparato encargado de administrar justicia. Implícitamente supondría además la exoneración del individuo de toda ética de compromiso con la buena marcha de la justicia, y con su prestación recta y eficaz. Y, en fin, el sacrificio de la colectividad, al prevalecer el interés particular sobre el general. En suma, esa concepción impediría su funcionamiento eficaz, y conduciría a la imposibilidad de que el Estado brindara a los ciudadanos reales posibilidades de resolución de sus conflictos. Todo lo cual sí resultaría francamente contrario a la Carta".

³ Corte Constitucional. Sentencia C-115 de 1998. M. P.: Hernando Herrera Vergara: "La ley establece un término para el ejercicio de las acciones contencioso administrativas (art. 136 CCA), de manera que al no promoverse la acción dentro del mismo, se produce la caducidad. Ello 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 fijadas por la ley ejerce sus derechos, no se verá expuesto a perderlos por la ocurrencia del fenómeno indicado".

⁴ 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. (...)

o ejecución del acto administrativo definitivo, según sea el caso.

Ahora, según la demanda, se pretende la nulidad del fallo de responsabilidad fiscal No. 001132 del 23 de abril de 2014, que fue confirmado en el grado jurisdiccional de consulta, mediante fallo 0041, del 29 de abril del mismo año. En dichas decisiones, según el extremo demandante, se materializó en su contra un juicio de responsabilidad fiscal en el que no contó con defensor de confianza ni oficio, estuvo huérfana de defensa técnica y en general, se violó su debido proceso.

Ello quiere decir, que los conforme a los actos demandados, el término de caducidad debe contabilizarse desde el día siguiente a la notificación de la última decisión, esto es, el fallo en grado de consulta, proferido el **29 de abril de 2014**, notificado, según constancia aportada por la **CONTRALORÍA GENERAL DE LA NACIÓN**, mediante Estado 078 del **6 de mayo de 2014**. (fl. 157 y 159 exp.)

En consecuencia, la caducidad del presente medio de control corrió desde el **7 de mayo de 2014**, por 4 meses, hasta el **7 de septiembre de 2014**. Como quiera que la solicitud de conciliación ante la **PROCURADURIA GENERAL DE LA NACIÓN**, se radicó el **12 de septiembre de 2014**, (fl. 118-120 exp.), y la demanda se sometió a reparto el 11 de diciembre del 2014, (fl. 123 ibídem.), se concluye que el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho se interpuso de manera extemporánea, cuando ya había operado el fenómeno de la caducidad, incluso desde antes de la solicitud de conciliación.

En el presente caso, debe destacarse que si bien el 7 de septiembre fue domingo, lo cierto es que la presentación de la demanda bien pudo intentarse al día hábil siguiente, esto sería el lunes **8 de septiembre de 2014**, pero en todo caso, la solicitud de conciliación prejudicial solo se agotó hasta el **12 de septiembre de 2014**, cuando ya había operado el fenómeno de la caducidad.

Tampoco pasa por alto la Sala, que con ocasión del requerimiento elevado por el Despacho sustanciador⁵, el extremo demandante aseguró que solicitó en reiteradas peticiones copia del estado 078 del 6 de mayo de 2014 y no se le expidió⁶, pero no es menos cierto que dichas solicitudes, del 4 de febrero de 2015 (fl. 162 exp.), y del 24 del mismo mes y año (fl. 165 ibídem.), son incluso posteriores a la fecha de radicación de la demanda, y en todo caso, no justifican el ejercicio inoportuno del medio de control, dado que no explica nada sobre la fecha de notificación de la decisión atacada ni censura el

⁵ Mediante auto del 21 de junio de 2019.

⁶ Fl. 161 al 190 exp.

Nulidad y Restablecimiento del Derecho

Rad. 50001-23-33-000-2015-00119-00

Demandante: ESPERANZA AYA BAQUERO

Demandado: NACIÓN – CONTRALORÍA GENERAL DE LA NACIÓN

proceso de notificación adelantado por la demandada, limitándose a señalar que la misma no hizo entrega de la constancia de notificación.

En consecuencia, se **RECHAZARÁ** por **CADUCIDAD** el presente medio de control de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**, promovido por **ESPERANZA AYA BAQUERO**, conforme a lo expuesto en la parte motiva del presente proveído.

Por lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META**,

RESUELVE:

PRIMERO: RECHAZAR la demanda presentada en ejercicio del Medio de Control de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**, instaurada por **ESPERANZA AYA BAQUERO** contra la **NACIÓN- CONTRALORÍA GENERAL DE LA NACIÓN**, por presentarse el fenómeno de la **CADUCIDAD**.

SEGUNDO: Devolver los anexos de la demanda sin necesidad de desglose, si el interesado lo solicita. Efectuado lo anterior, archívense las diligencias, previa **DESANOTACIÓN** en el Software de Gestión Justicia XXI.

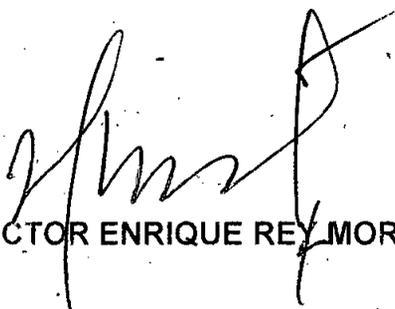
TERCERO: Reconocer personería a la Doctora **HEIDY JOHANA REYES RUÍZ**, como apoderada judicial de la parte demandante, de conformidad con el poder visto a folios 138 del exp..

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

Estudiado y aprobado en Sala de Decisión de la fecha, mediante acta N°. 057



TERESA HERRERA ANDRADE



HÉCTOR ENRIQUE REY MORENO



NELCY VARGAS TOVAR