

República de Colombia



Tribunal Administrativo del Meta

MAGISTRADO PONENTE: HECTOR ENRIQUE REY MORENO

Villavicencio, agosto veintidós (22) de dos mil catorce (2014)

RADICACIÓN: 50-001-33-33-002-2012-00148-01
DEMANDANTE: CESAR AUGUSTO LÓPEZ PEÑA – PABLO ALBERTO GRANADOS Y JAIRO CLAVIJO OLARTE
DEMANDADO: MUNICIPIO DE CASTILLA LA NUEVA
M. DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Decide el Despacho el recurso de apelación interpuesto por la apoderada del ente territorial demandado contra el auto de 28 de noviembre de 2013, dictado dentro de la audiencia inicial, a través del cual el Juzgado Segundo Administrativo Oral de Villavicencio, desestimó la excepción de “caducidad del medio de control”.

ANTECEDENTES:

Los señores CESAR AUGUSTO LÓPEZ PEÑA, PABLO ALBERTO GRANADOS y JAIRO CLAVIJO OLARTE, a través de apoderada judicial, presentaron demanda en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, contra el Municipio de Castilla La Nueva, con el objeto de obtener la nulidad de las Resoluciones 252 y 253 del 16 de abril de 2012, por medio de las cuales el Alcalde Municipal impuso una multa al Consorcio Auditorio 2011, dentro del contrato de obra No. 158 2011 y desató negativamente el recurso de reposición, respectivamente.

A título de restablecimiento del derecho, los demandantes solicitaron, entre otras, que la entidad territorial accionada les devuelva la suma de \$6.399.995.46., pagada por concepto de la sanción impuesta.

La demanda fue instaurada el 23 de noviembre de 2012 y repartida entre los juzgados administrativos orales de Villavicencio, correspondiéndole su conocimiento al Juzgado Segundo Administrativo Oral; despacho que procedió a admitirla y a correr los traslados respectivos.

Surtido el trámite anterior y contestada la demanda, se fijó fecha para la audiencia inicial, que se llevó a cabo el 28 de noviembre de 2013.

PROVIDENCIA APELADA:

En el curso de la audiencia inicial, al momento de resolver las excepciones previas, el *a quo* resolvió declarar no probada la excepción denominada “*caducidad del medio de control*”, con el argumento ya expuesto en el auto admisorio de la demanda, referido a que teniendo en cuenta la suspensión del término de caducidad por el trámite de la conciliación extrajudicial y por el cese de actividades de la Rama Judicial, con la restricción de la atención al público que, en Distrito Judicial de Villavicencio se llevó a cabo del 18 de octubre al 23 de noviembre, la demanda fue instaurada dentro del término previsto por la ley para el medio de control de la referencia.

EL RECURSO DE APELACIÓN:

La entidad demandada interpuso recurso de apelación contra la citada decisión, sosteniendo que hubo una suspensión relativa de actividades y que el apoderado de la parte actora no demostró haber realizado ninguna actuación dentro de los cuatro meses que establece la ley, por lo que concluyó, que la extensión sobreviniente por fuerza mayor no se realizó en debida forma.

CONSIDERACIONES:

Cuestión Previa

Dado que el *a quo* concedió el recurso de apelación en el efecto devolutivo, lo cual generó inconformidad a la entidad demandada, precisamente

por el efecto en que se envió, con fines pedagógicos, es necesario que el Despacho haga un pronunciamiento al respecto.

Lo primero en señalar es que el inciso final del numeral 6 del artículo 180 del CPACA, establece que *el auto que decida sobre las excepciones será susceptible del recurso de apelación o del de súplica, según el caso; sin hacer mención el efecto en que ha de concederse.*

Por su parte, el artículo 243 ibídem, establece que son apelables las siguientes decisiones:

(...)

- 1. El que rechace la demanda.*
- 2. El que decrete una medida cautelar y el que resuelva los incidentes de responsabilidad y desacato en ese mismo trámite.*
- 3. El que ponga fin al proceso.*
- 4. El que apruebe conciliaciones extrajudiciales o judiciales, recurso que solo podrá ser interpuesto por el Ministerio Público.*
- 5. El que resuelva la liquidación de la condena o de los perjuicios.*
- 6. El que decreta las nulidades procesales.*
- 7. El que niega la intervención de terceros.*
- 8. El que prescinda de la audiencia de pruebas.*
- 9. El que deniegue el decreto o práctica de alguna prueba pedida oportunamente.*

Los autos a que se refieren los numerales 1, 2, 3 y 4 relacionados anteriormente, serán apelables cuando sean proferidos por los tribunales administrativos en primera instancia.

El recurso de apelación se concederá en el efecto suspensivo, salvo en los casos a que se refieren los numerales 2, 6, 7 y 9 de este artículo, que se concederán en el efecto devolutivo.

(...) (Resaltado y subrayado fuera del texto).

De la norma transcrita, se colige que de manera enunciativa se enlistan algunas providencias que son susceptibles del recurso de apelación, cuyo inventario no agota dicha disposición, toda vez que existen otros proveídos señalados en la misma codificación que también son pasibles de dicho recurso,

entre ellos, el que decide sobre las excepciones¹, el del incidente que liquida la condena en abstracto², el que fija o niegue la caución para el decreto de una medida cautelar³, el que acepta la solicitud de intervención de terceros⁴ y del auto admisorio cuando decida la solicitud de suspensión provisional del acto acusado en procesos electorales de primera instancia⁵.

Considera el Despacho, que del citado cuerpo normativo, se extrae como regla general que el efecto en que se conceden los recursos contra las providencias enunciadas en el artículo 243 del CPACA es el suspensivo, salvo cuando se trate de los numerales 2, 6, 7 y 9 que se concede en efecto devolutivo.

Así las cosas, aunque el auto que resuelva excepciones previas no está enlistado en el artículo 243 del CPACA, ya se dejó por sentado que sí es susceptible del recurso de apelación, y como no está enlistado en dentro de las excepciones del efecto devolutivo, lo es, atendiendo a la regla general, en el efecto suspensivo; razón por la cual en el sub examine se debió conceder el recurso de alzada en el efecto suspensivo y no en el devolutivo como lo hizo el *a quo*.

Visto lo anterior y teniendo en cuenta que fue un hecho notorio que los servidores judiciales de Juzgados, Fiscalías y Tribunales, adelantaron cese de actividades a nivel nacional, pero que en el caso particular del Distrito Judicial de Villavicencio se llevó a cabo del 18 de octubre al 23 de noviembre del 2012, el plazo para interponer la demanda se extendió hasta el primer día hábil siguiente, esto es, hasta el lunes 26 de noviembre de 2012, no obstante, según el acta de reparto la demanda fue radicada en la oficina judicial el día 23 de noviembre del 2012; por lo que le asiste razón al *a quo* en afirmar que no se encontraba caducado el medio de control ejercido en el sub examine.

Finalmente, cabe señalar que si bien el Juzgado de primera instancia al momento de determinar el efecto del recurso de alzada, consideró que

¹ Inciso final del numeral 6 del artículo 180 del CPACA.

² Artículo 193 *ibídem*.

³ Artículo 232 *ibídem*.

⁴ Artículo 226 del CPACA.

⁵ Inciso final del artículo 277 del CPACA.

al negar la excepción de caducidad no se daba por terminado el proceso, restando importancia que dicha decisión quedaba supeditada al pronunciamiento del ad quem, quien puede adoptar una decisión con consecuencias jurídicas contrarias a la inicialmente considerada; de allí la importancia de conceder el recurso en efecto suspensivo.

Caso Concreto

Según lo normado en el numeral 6 del artículo 180 del CPACA, concordante con el numeral 3º del artículo 244 ibídem, este Tribunal Administrativo es competente para resolver el recurso de apelación contra las providencias susceptibles de este medio de impugnación, tal como lo es el auto que decide excepciones previas.

Cabe señalar, que el conocimiento radica exclusivamente en el suscrito ponente, acogiendo la reciente decisión de unificación del Consejo de Estado⁶, en la cual se consideró que la competencia funcional frente a la impugnación de los autos que no terminan el proceso será unitaria.

Vistos los argumentos esgrimidos por el *a quo* en la providencia objeto de recurso y la postura de la entidad demandada, el problema jurídico en esta instancia, se contrae en determinar, ¿si el actor ejerció el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho dentro del término que establece la ley, teniendo como premisa de hecho o elemento de juicio la concurrencia de la

⁶ Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, C.P. ENRIQUE GIL BOTERO, Radicación 25000233600020120039501 (IJ), Demandante: Café Salud Entidad Promotora de Salud S.A., Demandado: Nación-Ministerio de Salud y de la Protección Social, de fecha junio 25 de 2014.

“Así las cosas, no acertó el Tribunal en la decisión de no conceder el recurso de apelación contra la decisión que no declaró probada una excepción previa, toda vez que en los términos del artículo 180 del CPACA – norma especial– esa decisión es pasible o susceptible del recurso de apelación. Y, para efectos de competencia funcional, habrá que recurrir a lo dispuesto en el artículo 125 ibídem, es decir, que si la excepción que se declara probada da por terminado el proceso –por tratarse de una de aquellas decisiones a que se refieren los numerales 1 a 4 del artículo 243 de la misma codificación– tendrá que ser proferida por la respectiva sala de decisión del Tribunal Administrativo en primera instancia; a contrario sensu, si la providencia no declara probada la excepción y, por lo tanto, no se desprende la finalización del plenario, entonces será competencia exclusiva del ponente, y en ambos casos será procedente el recurso de apelación, en el primer caso resuelto por la respectiva sala de decisión del Consejo de Estado, y en el segundo por el Consejero Ponente a quien le corresponda el conocimiento del asunto en segunda instancia”.

circunstancia de fuerza mayor, del cese de actividades por parte de los servidores públicos de la Rama Judicial en este Distrito Judicial?

Para el efecto perseguido se abordarán los siguientes temas: 1) la caducidad en el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho; 2) suspensión del término de caducidad; 3) respuesta al problema jurídico.

La caducidad en el medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho

El presupuesto procesal de caducidad es entendido como aquel *“fenómeno cuya ocurrencia depende del cumplimiento del término perentorio establecido para ejercer las acciones ante la jurisdicción derivadas de los actos, hechos, omisiones u operaciones de la administración, sin que se haya ejercido el derecho de acción por parte del interesado. De lo anterior se concluye que la caducidad ocurre por la inactividad de quien tiene el deber de demandar en el tiempo permitido para hacerlo, para no perder el derecho de ejercer la acción, lo cual no genera un pronunciamiento de fondo por parte de las autoridades judiciales”*⁷.

El fenómeno de la caducidad encuentra su fundamento en el principio de la Seguridad Jurídica, toda vez, que por el simple hecho de convivir en sociedad, se hace necesario que los Asociados entre sí, y entre éstos y el estado, exista certeza, seguridad de las situaciones que se derivan de ese interactuar.

El Derecho Procesal administrativo no ha sido ajeno a la adopción del fenómeno de la caducidad, y es por ello que el legislador estableció, para casa uno de los medios de control existentes, un término de vigencia de la acción o término de caducidad.

El artículo 138 del C.P.A.C.A. en cuanto al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho dispuso:

⁷ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda- Subsección B. Sentencia del 23 de septiembre de 2010. Expediente 1201-08. C.P. Dra. Bertha Lucía Ramírez de Páez.

“Art. 138. 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 ...

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 ...”.

A su vez, el artículo 164 *ibídem*, indicó que la demanda deberá ser presentada:

“(...

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

(...

*d) Cuando se pretenda la nulidad o la nulidad y el restablecimiento del derecho, la demanda deberá presentarse **dentro del término de cuatro (4) 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 (Resaltado y subrayado fuera del texto).*

(...)”.

Nótese, que la ley establece los términos para demandar dependiendo el medio de control a invocar, en el caso de la Nulidad y Restablecimiento del Derecho, 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 manera que al no iniciarse dentro del mismo, se produce la caducidad.

Suspensión del término de caducidad

La operancia de la suspensión del término de caducidad está condicionada a la presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial ante los Agentes del Ministerio Público, siempre que los asuntos que se busquen llevar a la jurisdicción sean conciliables.

La Ley 640 de 2001, modificó normas relativas a la conciliación y dictó otras disposiciones, respecto a la suspensión del término de caducidad y en el artículo 21 estableció:

*“Suspensión de la prescripción o de la caducidad. La presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial en derecho ante el conciliador suspende el término de prescripción o de caducidad, según el caso, hasta que se logre el acuerdo conciliatorio o hasta que el acta de conciliación se haya registrado en los casos en que este trámite sea exigido por la ley o hasta que se expidan las constancias a que se refiere el artículo 2º de la presente ley o hasta que se venza el término de tres (3) meses a que se refiere el artículo anterior, lo que ocurra primero. **Esta suspensión operará por una sola vez y será improrrogable**” (Resaltado y subrayado por la Sala).*

Posteriormente, el Decreto 1716 de 2009, reglamentó el Capítulo V de la Ley 640 de 2001, consagrando en el artículo 3º lo concerniente a la suspensión del término de caducidad de la acción, así:

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

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

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

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

Parágrafo único. Las partes por mutuo acuerdo podrán prorrogar el término de tres (3) meses consagrado para el trámite conciliatorio extrajudicial, pero en dicho lapso no operará la suspensión del término de caducidad o prescripción” (Resaltado y subrayado fuera del texto).

Respuesta al problema jurídico

Considera el Despacho que la respuesta al problema jurídico planteado es en el sentido positivo, esto es, que el actor sí ejerció el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho dentro del término que establece la ley, contando con el hecho sobrevenirle de fuerza mayor, del cese de actividades por parte de los servidores públicos de la Rama Judicial, con fundamento en los siguientes raciocinios:

Lo primero en precisar es que los actos acusados fueron proferidos y notificados el día 16 de abril del 2012, por lo que en principio, la parte actora tenía hasta el 17 de agosto del 2012 para ejercer el medio de control de nulidad y restablecimiento; empero, dado que el 16 de agosto del 2012 la parte actora presentó la solicitud de la audiencia de conciliación, suspendió el término de caducidad, que se reanudó el 25 de octubre del 2012, cuando se expidió la constancia que declaró fallida la mencionada audiencia, así las cosas, la demanda debía ser impetrada hasta el 26 de octubre del 2012.

La parte actora adujo que la demanda no pudo ser presentada en tiempo, debido a que este Distrito Judicial inició cese de actividades el día 19 de octubre del 2012.

Respecto a lo anterior, cabe señalar que cuando se trate de contabilizar el término a partir del cual ocurre el fenómeno de la caducidad de la mentada acción, debe seguirse la regla del cómputo de meses, es decir, que en ella no se excluyen los días de interrupción de vacancia judicial, suspensión del servicio de administración de justicia o los que por cualquier otra causa el despacho se encuentre cerrado, a menos que el término se venza en uno de ellos, caso en el cual el plazo se extenderá hasta el primer día hábil siguiente.

En consecuencia, se tiene que sí el término para interponer la demanda en tiempo, vence en una fecha de vacancia judicial o de suspensión del servicio de administración de justicia ("paro judicial"), el plazo para interponer la demanda se extiende hasta el primer día hábil siguiente.

Finalmente, el Despacho desestimaré los cuestionamientos realizados por la apoderada de la entidad demandada al apoderado de la parte actora, respecto a su falta de diligencia, porque sin entrar a corroborar si fue cierto o no, que al mencionado profesional del derecho se le otorgó poder pasado los 4 meses, cabe señalar que la responsabilidad de ejercer e interrumpir el término de caducidad del medio de control en el proceso de la referencia recaía sobre los titulares del derecho en litigio, indistintamente de quien haya sido el apoderado judicial que lo realizare, porque como ya se indicó, en el caso de marras sí se interrumpió el término de caducidad con la solicitud de conciliación.

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

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR el proveído de 28 de noviembre del 2013, en virtud del cual el Juzgado Segundo Administrativo Oral de Villavicencio, declaró no probada la excepción denominada “caducidad del medio de control”, conforme con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: En firme la presente providencia, se dispone por Secretaría la remisión del expediente al Juzgado de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,


HECTOR ENRIQUE REY MORENO
Magistrado Ponente