



**REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE**

**SALA TERCERA DE DECISIÓN ORAL**

Sincelejo, cinco (5) de marzo de dos mil quince (2015)

**Magistrado Ponente: Dr. MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ**

Expediente: 70 001 33 33 008 2014 00114 01  
Actor: YOSELIS DEL CARMEN ROMERO MORENO  
Demandado: E.S.E CENTRO DE SALUD SANTA LUCIA DE  
BUENAVISTA  
M. de Control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
Tema: CONFIGURACIÓN DE LA EXCEPCIÓN PREVIA DE  
CADUCIDAD DEL MEDIO DE CONTROL EN LA AUDIENCIA  
INICIAL

**AUTO**

**I. MOTIVO DE DECISIÓN**

Expediente: 70 001 33 33 008 2014 00114 01  
Actor: YOSSELIS DEL CARMEN ROMERO MORENO  
Demandado: E.S.E CENTRO DE SALUD SANTA LUCIA DE BUENAVISTA  
Medio de Control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO.  
Tema: CONFIGURACIÓN DE LA EXCEPCIÓN PREVIA DE CADUCIDAD DEL MEDIO DE CONTROL EN LA AUDIENCIA INICIAL

Decide la Sala, el recurso de apelación promovido por la señora YOSSELIS DEL CARMEN ROMERO MORENO, por intermedio de apoderado judicial contra el auto interlocutorio calendarado 26 de enero de 2015, proferido en audiencia inicial por el Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, por el cual se declaró probada la excepción de caducidad del medio de control.

## II. ANTECEDENTES

### **2.1. El auto impugnado.**

El A quo, mediante providencia de 26 de enero de 2015<sup>1</sup>, declaró probada la excepción de caducidad del medio de control, con base en los siguientes argumentos:

*“La norma anterior, nos indica que los cuatro meses empiezan a contarse desde el día siguiente de la comunicación o notificación del acto administrativo, en el caso fáctico podemos apreciar que fue resuelto el agotamiento de la vía gubernativa mediante oficio sin número de fecha 16 de agosto de 2014 (sic), y la apoderada de la reclamante recibe el original de la respuesta frente a la petición de 23 de agosto de 2014 (sic), dentro del calendario correspondió al sábado y como los términos se computan en los días hábiles, el de ella empezó el 25 que es lunes día hábil siguiente, sus cuatro meses para instaurar el medio de control o la solicitud de conciliación extrajudicial se le vencían el día 25 de diciembre de 2014(sic), pero como quiera que la solicitud de conciliación ante la Procuraduría para Asuntos Administrativos fue radicada el día 25 de octubre,*

---

<sup>1</sup> Fl. 233-235 C. N° 1.

Expediente: 70 001 33 33 008 2014 00114 01  
Actor: YOSELIS DEL CARMEN ROMERO MORENO  
Demandado: E.S.E CENTRO DE SALUD SANTA LUCIA DE BUENAVISTA  
Medio de Control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO.  
Tema: CONFIGURACIÓN DE LA EXCEPCIÓN PREVIA DE CADUCIDAD DEL MEDIO DE CONTROL EN LA AUDIENCIA INICIAL

*se interrumpe el término de la caducidad. La Procuraduría delegada para este despacho suscribe la constancia del agotamiento del requisito procedibilidad el día 29 de enero de 2014, luego el término de cuatro meses se reanuda el día 30 de enero del mismo año debido a que los términos se empiezan a contar el día siguiente; es decir, como quiera que habían transcurrido dos meses exactos del término fijado por la Ley 1437 de 2011, retomamos con fecha de 30 de enero de 2014, los otros dos meses restantes, indicando que el actor debía presentar el medio de control máximo el día 30 de marzo del 2014, y de conformidad con el recibido de la oficina judicial dependencia esta que tiene la función de recepcionar todas las acciones que presenta los ciudadanos a través de sus representantes, tiene la nota de recibido el día 2 de abril de 2014 fecha en la cual ya habían transcurrido los cuatro meses indicados en la ley para ejercer dicho medio de control, por lo tanto, se declarará probada la excepción propuesta por la parte demandada.”*

## 2.2. Fundamento del recurso

La apoderada de la parte demandante, interpuso oportunamente recurso de apelación contra el auto interlocutorio de 26 de enero de 2015<sup>2</sup>, en el curso de la audiencia inicial, que declaró probada la excepción mixta de caducidad, indicando que no comparte la decisión adoptada por el *A quo*, al considerar:

*“(...) se trata de un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho en donde las pretensiones de la demanda tienen que ver con el acto realidad de un contrato de prestación de servicios profesionales, de los que consagra el artículo 53 de la Constitución Política, que dice que cuando en materia laboral se compruebe que la persona realmente ejerció funciones fuera del contrato de prestación de servicio con los elementos propios de una relación laboral, se da lo que se configura el contrato ficto o realidad y el Consejo de Estado ha dicho que en los contratos fictos o realidad no opera el fenómeno de la caducidad. Por tanto, dejo sustentado mi recurso de apelación en la jurisprudencia del H.*

---

<sup>2</sup> Fl. 232 CD Audiencia Inicial Min 23:54 – 24:57.

Expediente: 70 001 33 33 008 2014 00114 01  
Actor: YOSELIS DEL CARMEN ROMERO MORENO  
Demandado: E.S.E CENTRO DE SALUD SANTA LUCIA DE BUENAVISTA  
Medio de Control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO.  
Tema: CONFIGURACIÓN DE LA EXCEPCIÓN PREVIA DE CADUCIDAD DEL MEDIO DE CONTROL EN LA AUDIENCIA INICIAL

*Consejo de Estado que se ha manifestado sobre el tema de la no caducidad en las demandas que tienen que ver con los contratos fictos o presuntos.”*

Por su parte, la apoderada de la parte demandada en el traslado del recurso de apelación expresó<sup>3</sup>:

La suscrita no comparte el argumento expuesto por la apoderada demandante, en cuanto a que el Consejo de Estado ha dicho que no opera el fenómeno de la caducidad en los contratos llamados contratos realidad, porque el pronunciamiento que ha hecho al respecto es la no prescripción de los derechos laborales, no en cuanto a la caducidad de la acción que es clara dentro del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en cuanto al término de caducidad es de 4 meses, efectivamente el artículo que seguidamente me permito citar dice artículo 164 (...) como vemos su señoría la norma es clara en establecer un término perentorio para presentar el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho que es de 4 meses, independientemente del término de prescripción del derecho laboral que es el que pretende alegar la apoderada demandante.

### III. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Al asumir una decisión de fondo frente al recurso que se analiza, se observa que se trata de la apelación de un auto que declaró probada la excepción mixta de caducidad en el curso de la audiencia inicial. Para su resolución se plantea el siguiente cuestionamiento:

*¿Se encuentra caducado el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho presentado por la señora YOSELIS DEL CARMEN ROMERO MORENO contra la E.S.E CENTRO DE SALUD SANTA LUCÍA DE BUENAVISTA?*

---

<sup>3</sup> Fl. 232 CD Audiencia Inicial Min 26:49 – 28:16.

Expediente: 70 001 33 33 008 2014 00114 01  
Actor: YOSELIS DEL CARMEN ROMERO MORENO  
Demandado: E.S.E CENTRO DE SALUD SANTA LUCIA DE BUENAVISTA  
Medio de Control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO.  
Tema: CONFIGURACIÓN DE LA EXCEPCIÓN PREVIA DE CADUCIDAD DEL MEDIO DE CONTROL EN LA AUDIENCIA INICIAL

Para desarrollar los problemas jurídicos antes anotados, se precisará (i) Decisión de excepciones previas en audiencia inicial Ley 1437 de 2011; (ii) Caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho; (iii) Caso concreto.

### **3.1. Decisión de excepciones previas en audiencia inicial Ley 1437 de 2011.**

Respecto a la decisión de las excepciones previas en el curso de la audiencia inicial en los procesos contenciosos tramitados en esta jurisdicción, el numeral 6° del artículo 180 del CPACA, impone como obligación para el juez administrativo, la necesidad de resolver las excepciones previas y las de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta de legitimación en la causa y prescripción extintiva que sean planteadas por el o los demandados para ser solventadas en la respectiva diligencia. Literalmente la norma en mención señala:

*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.*

Expediente: 70 001 33 33 008 2014 00114 01  
Actor: YOSSELIS DEL CARMEN ROMERO MORENO  
Demandado: E.S.E CENTRO DE SALUD SANTA LUCIA DE BUENAVISTA  
Medio de Control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO.  
Tema: CONFIGURACIÓN DE LA EXCEPCIÓN PREVIA DE CADUCIDAD DEL MEDIO DE CONTROL EN LA AUDIENCIA INICIAL

### 3.2. Caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento de derecho.

La caducidad del medio de control, es un fenómeno de creación legal, por cuyo efecto, el simple paso del tiempo impide el debate judicial sobre la legalidad de los actos de la Administración. Tradicionalmente se ha entendido como una manera de darle firmeza a las decisiones administrativas y de otorgar seguridad jurídica a los ciudadanos.

Sobre la operancia de este fenómeno en el medio de control de nulidad y restablecimiento, se debe tener en cuenta lo que señala la ley 1437 de 2011, sobre la oportunidad para la presentación de la demanda, cuando se está frente a este medio; así, el artículo 164 ibídem es del siguiente tenor:

*“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;”*

En este orden de ideas, el H. Consejo de Estado en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda – Subsección “A”, con ponencia del Dr. Alfonso Vargas Rincón, se pronunció con respecto al tema, expresando<sup>4</sup>:

---

<sup>4</sup>Mayo 14 de 2009, Exp.(2751-08)

Expediente: 70 001 33 33 008 2014 00114 01  
Actor: YOSSELIS DEL CARMEN ROMERO MORENO  
Demandado: E.S.E CENTRO DE SALUD SANTA LUCIA DE BUENAVISTA  
Medio de Control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO.  
Tema: CONFIGURACIÓN DE LA EXCEPCIÓN PREVIA DE CADUCIDAD DEL MEDIO DE CONTROL EN LA AUDIENCIA INICIAL

*“El numeral 2° del artículo 132 del Código Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 44 de la Ley 446 de 1998 señaló el término de caducidad de las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho en los siguientes términos: “la de restablecimiento del derecho caducará al cabo de cuatro (4) meses, contados a partir del día siguiente al de publicación, notificación, comunicación, o ejecución del acto, según el caso...”. Para que opere el fenómeno jurídico de la caducidad, sólo bastan el transcurso del tiempo y el no ejercicio de la acción, y una vez iniciado el término, con la publicación, notificación, comunicación o ejecución del acto según el caso, lo que ocurra de ahí en adelante no tiene la facultad para modificar el plazo perentorio señalado por la ley. En consecuencia, una vez ocurrida la caducidad, la actuación administrativa queda en firme y para el afectado ya no tiene incidencia alguna la declaratoria de nulidad de la normatividad en que se fundó, como sí la tiene para quienes demandaron oportunamente, pues para éstos no se consolidó la situación jurídica sino que sigue el proceso hasta que se profiere el fallo definitivo (...)”.*

No obstante, este término de cuatro meses para la nulidad y restablecimiento del derecho puede verse suspendido por la conciliación extrajudicial, que de acuerdo al artículo 161, numeral 1 del CPACA, se establece como un requisito de procedibilidad de la demanda, al igual que el artículo 35 de la ley 640 de 2001, cuando menciona que *“en los asuntos susceptibles de conciliación, la conciliación extrajudicial en derecho es requisito de procedibilidad para acudir ante las jurisdicciones civil, contencioso administrativa, laboral y de familia, de conformidad con lo previsto en la presente ley para cada una de estas áreas”*.

Sobre este tema el artículo 21 ibídem, dispone:

*“Artículo 21. 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*

Expediente: 70 001 33 33 008 2014 00114 01  
Actor: YOSSELIS DEL CARMEN ROMERO MORENO  
Demandado: E.S.E CENTRO DE SALUD SANTA LUCIA DE BUENAVISTA  
Medio de Control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO.  
Tema: CONFIGURACIÓN DE LA EXCEPCIÓN PREVIA DE CADUCIDAD DEL MEDIO DE CONTROL EN LA AUDIENCIA INICIAL

*se expidan las constancias a que se refiere el artículo 2° 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.”*

De forma más específica, el Decreto 1716 de 2009 regula lo concerniente a la conciliación extrajudicial en asuntos de lo contencioso administrativo, estableciendo en su artículo 3° sobre la suspensión del término de caducidad, lo siguiente:

*“Artículo 3°. 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 2° 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 reanudará 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.”*

Con las anteriores apreciaciones se dará curso al desarrollo del caso en concreto.

### **3.3. Caso en Concreto.**



Expediente: 70 001 33 33 008 2014 00114 01  
Actor: YOSSELIS DEL CARMEN ROMERO MORENO  
Demandado: E.S.E CENTRO DE SALUD SANTA LUCIA DE BUENAVISTA  
Medio de Control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO.  
Tema: CONFIGURACIÓN DE LA EXCEPCIÓN PREVIA DE CADUCIDAD DEL MEDIO DE CONTROL EN LA AUDIENCIA INICIAL

Al ser la jurisprudencia antes citada tan explícita, esta Colegiatura abordará el fondo del asunto sin mayores extensiones.

En el caso en concreto, la actora presentó demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra la E.S.E CENTRO DE SALUD SANTA LUCÍA DE BUENAVISTA – SUCRE, pretendiendo la nulidad del Oficio de fecha 25 de julio de 2013, a través del cual la entidad en mención negó el reconocimiento de las prestaciones sociales y salariales deprecadas por la parte demandante, así como el Oficio de data 16 de agosto de 2013, que decidió el recurso de reposición, manteniendo la decisión inicial negativa frente a la solicitud de prestaciones sociales y los demás emolumentos solicitados.

El último acto administrativo que se expidió, poniendo fin al procedimiento administrativo se notificó el 23 de agosto de 2013<sup>5</sup>, lo que indica, que desde el día siguiente comenzaron a correr los cuatro (4) meses para interponer demanda de nulidad y restablecimiento del derecho de acuerdo con el literal d) numeral 2 del artículo 164 del CPACA; así el término correspondiente inició el 24 de agosto de 2013, finalizando el 24 de diciembre de 2013.

Con los documentos aportados con la demanda se establece que la parte demandante presentó solicitud de conciliación extraprocesal ante el Ministerio Público el 25 de octubre de 2013<sup>6</sup>; que la audiencia de conciliación se celebró el 23 de enero siguiente, no lográndose acuerdo alguno; el 29 de enero<sup>7</sup> la Procuraduría expidió la respectiva constancia.

---

<sup>5</sup> Fl. 222 C. N° 1.

<sup>6</sup> Fl. 20-21 C. N° 1.

<sup>7</sup> Ibíd.

Expediente: 70 001 33 33 008 2014 00114 01  
Actor: YOSELIS DEL CARMEN ROMERO MORENO  
Demandado: E.S.E CENTRO DE SALUD SANTA LUCIA DE BUENAVISTA  
Medio de Control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO.  
Tema: CONFIGURACIÓN DE LA EXCEPCIÓN PREVIA DE CADUCIDAD DEL MEDIO DE CONTROL EN LA AUDIENCIA INICIAL

Se observa entonces, que al haberse expedido la constancia de la celebración de la audiencia el 29 de enero de 2014, esta se otorgó de forma extemporánea cuando habían transcurrido más de los tres (3) meses establecidos por el literal “C” del artículo 3° del Decreto 1716 de 2009, para la expedición de las constancias, pues los tres (3) meses finalizaron el 25 de enero de 2014, por lo cual, los términos se reanudaron el día 26 de enero siguiente.

Luego entonces, el término de caducidad se reanudó el día **26 de enero de 2014**, fecha para la cual la demandante contaba con 2 meses del término inicial de cuatro (4) meses a efectos de presentar el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho; período que finalizaba el día **26 de marzo de 2014**, so pena de caducidad. Aun contándose desde el 30 de enero, día siguiente en que se entregó la constancia por el Ministerio público antes mencionada el término finalizaba el 30 de marzo, pero como este día era domingo se extendía al día hábil siguiente; es decir, el lunes 31 de marzo.

Así las cosas, la demanda fue presentada el **2 de abril de 2014**<sup>8</sup>, cuando se había extinguido el lapso para presentar el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, con lo cual acaeció la configuración del fenómeno jurídico procesal de la caducidad.

Colofón, ante las circunstancias analizadas, la Sala procederá a confirmar el fallo proferido por el Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Sincelejo, con funciones en el sistema oral, por las razones aquí expuestas.

#### IV CONCLUSIÓN

---

<sup>8</sup> Fl. 17 C. N° 1.

Expediente: 70 001 33 33 008 2014 00114 01  
Actor: YOSELIS DEL CARMEN ROMERO MORENO  
Demandado: E.S.E CENTRO DE SALUD SANTA LUCIA DE BUENAVISTA  
Medio de Control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO.  
Tema: CONFIGURACIÓN DE LA EXCEPCIÓN PREVIA DE CADUCIDAD DEL MEDIO DE CONTROL EN LA AUDIENCIA INICIAL

El planteamiento jurídico inicial será positivo, por cuanto tal como quedó establecido en las consideraciones aquí desarrolladas, el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, incoado por la señora YOSELIS DEL CARMEN ROMERO MORENO, en contra de LA E.S.E CENTRO DE SALUD SANTA LUCÍA DE BUENAVISTA se encuentra caducado, toda vez que, la misma se incoó por fuera del término de los cuatro (4) meses estatuidos por el legislador, tal como quedó anteriormente precisado.

#### **V. DECISIÓN**

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Sucre, Sala Tercera de Decisión Oral, administrando justicia en nombre de la República de Colombia, y por autoridad de la ley,

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO: CONFIRMAR** el auto de fecha 26 de enero de 2015, proferido por el Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Sincelejo con funciones de oralidad, mediante el cual se resolvió declarar probada la excepción de caducidad del medio de control invocado, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** En firme esta providencia, devuélvase el expediente al Despacho de Origen para lo de su competencia.

Se hace constar que el proyecto de esta providencia fue estudiada en la Sala de la fecha, según consta en Acta No. 029.

Expediente: 70 001 33 33 008 2014 00114 01  
Actor: YOSSELIS DEL CARMEN ROMERO MORENO  
Demandado: E.S.E CENTRO DE SALUD SANTA LUCIA DE BUENAVISTA  
Medio de Control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO.  
Tema: CONFIGURACIÓN DE LA EXCEPCIÓN PREVIA DE CADUCIDAD DEL MEDIO DE CONTROL EN LA AUDIENCIA INICIAL

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

**MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ**

Magistrado

**LUIS CARLOS ALZATE RÍOS**

Magistrado

**RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY**

Magistrado

(Ausente con permiso)