

ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIA JUDICIAL / VULNERACIÓN DEL DERECHO AL DEBIDO PROCESO / VULNERACIÓN DEL DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA / SOLICITUD DE CONCILIACIÓN PREJUDICIAL SUSPENDE TÉRMINO DE CADUCIDAD DE LA ACCIÓN

En el presente caso no es dable concluir que operó el fenómeno de la caducidad, porque tratándose de un plazo de meses (4 meses), se computan según el calendario. Entonces, como el acto administrativo acusado se notificó el 4 de septiembre de 2014, al día siguiente se empiezan a contar los términos para interponer la demanda, es decir, que en principio, la caducidad se configuraba el 5 de enero de 2015; pero como para esa fecha, los despachos judiciales se encontraban cerrados por vacancia judicial, el término de caducidad se extendió hasta el día siguiente hábil, esto es, el 13 de enero de 2015, fecha en que la rama judicial inició labores. Es decir, el término de caducidad fenecía el 13 de enero de 2015. No obstante, la Sala advierte que en esa fecha los términos estaban suspendidos, porque el 9 de enero del mismo año, el actor formuló solicitud de conciliación prejudicial ante la Procuraduría General de la Nación. Como para la fecha en que se vencía el término para demandar ya se había interpuesto la solicitud de conciliación, el término de caducidad se suspendió. Teniendo en cuenta que la audiencia de conciliación se llevó a cabo el 19 de febrero de 2015 y, a su vez, el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho se radicó el 20 de los mismos mes y año, por lo que queda desvirtuado la configuración del fenómeno de la caducidad. Así las cosas, estima la Sala que las autoridades judiciales accionadas incurrieron en defecto procedimental, en perjuicio del derecho al debido proceso y acceso a la administración de justicia del demandante.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN CUARTA

Consejero ponente: MILTON CHAVES GARCÍA

Bogotá, D.C., ocho (8) de febrero de dos mil dieciocho (2018)

Radicación número: 11001-03-15-000-2017-00244-01(AC)

Actor: JAIME ANTONIO MONROY CHAMORRO

Demandado: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN C Y OTRO

La Sala decide la impugnación interpuesta por el actor contra la sentencia de 15 de febrero de 2017, dictada por el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, que negó las pretensiones de la acción de tutela.

ANTECEDENTES

1. Pretensiones

El señor Jaime Antonio Monroy Chamorro, promovió acción de tutela contra el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección C y el Juzgado Noveno Administrativo de Bogotá, porque estimó que vulneraron los derechos fundamentales al debido proceso, la igualdad y de acceso a la administración de justicia. En consecuencia, formuló las siguientes pretensiones:

“1.- Revocar en todas sus partes el proveído del 19 de agosto de 2016 mediante la cual CONFIRMA el auto proferido el 16 de marzo de 2016 proferida por el Juzgado NOVENO Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá”.¹

2. Hechos

Se advierten como hechos relevantes, los siguientes:

El 4 de abril de 2007, el señor Jaime Antonio Monroy Chamorro ingresó como infante de marina profesional.

Mediante Orden Administrativa de Personal No. 0658 de 2 de septiembre de 2014, se ordenó el retiro del servicio del actor *“(...) por inasistencia al servicio por más de 10 días consecutivos sin causa justificada”*, con fundamento en el numeral 1°, literal b del artículo 8 y artículo 12 del Decreto 1793 de 2000. Acto Administrativo que se le notificó personalmente el 4 de septiembre de 2014.

El 9 de enero de 2015, el actor presentó solicitud de conciliación ante la Procuraduría General de la Nación, indicando que la oportunidad para demandar vencía el 5 de enero de 2015, pero como los despachos judiciales se encontraban en vacancia judicial, los términos se trasladaban al 13 de enero de ese año, primer día hábil.

La audiencia de conciliación se llevó a cabo ante la Procuraduría Cuarta Judicial II para Asuntos Administrativos, quien en diligencia de 19 de febrero de 2015, la declaró fallida por falta de ánimo conciliatorio.

El 20 de febrero de 2015, el señor Monroy Chamorro promovió demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de la Nación – Ministerio de

¹ Folios 1 a 7 (vuelto)

Defensa – Armada Nacional, con el fin de que se dejara sin efecto, el acto administrativo por medio del cual se ordenó su retiro del servicio y, en consecuencia, se ordenara su reintegro y pago de salarios y prestaciones dejados de percibir.

El proceso le correspondió por competencia al Juzgado Noveno Administrativo de Bogotá, que en providencia de 16 de marzo de 2016, rechazó la demanda por configurarse el fenómeno de la caducidad.

Contra la anterior decisión el actor interpuso recurso de apelación, el cual fue resuelto por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección C, que en providencia de 19 de agosto de 2016 confirmó lo resuelto en primera instancia.

3. Argumentos de la tutela

A juicio del actor, las autoridades judiciales accionadas el debido proceso, la igualdad y el acceso a la administración de justicia, pues acorde con los artículos 121 del Código de Procedimiento Civil y 62 del Código de Régimen Político y Municipal, en concordancia con el artículo 118 del Código General del Proceso, cuando el término para presentar una demanda se venza un día en que los despachos judiciales se encuentre cerrados por cualquier causa, se extenderá hasta el primer día hábil siguiente.

Con base en lo anterior, señaló que aunque el término de caducidad para incoar la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho se cumplía el 5 de enero de 2015, tiempo durante el cual los despachos judiciales se encontraban en vacancia, se debe entender que la solicitud de conciliación se presentó el 13 de enero de esa misma anualidad, es decir, que tenía 1 día para radicar la demanda. Que la audiencia de conciliación se llevó a cabo el 19 de febrero de 2015, en el que se declaró fallida la misma, razón por la que el 20 de los mismos mes y año radicó la demanda, esto es, al día siguiente de la audiencia de conciliación, sin que hubiera operado el fenómeno de la caducidad.

Por otra parte indicó que en Resolución No. 374 de 2 de septiembre de 2011, el Procurador General de la Nación, estableció las directrices para el disfrute de las vacaciones de los servidores públicos de la Procuraduría General de la Nación. En

el artículo 2 dispuso “*vacaciones colectivas*” y señaló que los servidores públicos de esa entidad que laboran en dependencias que intervengan en funciones de autoridad judicial disfrutaran vacaciones del 20 de diciembre al 10 de enero, para el año 2015, el 10 de enero fue sábado, razón por la que el inicio de actividades se corrió para el día hábil siguiente que fue el 13 de enero.

Alegó, indebida aplicación de los artículos 164 literal d) del CPACA y 3º del Decreto 1719 de 2009.

Señaló que acorde con la jurisprudencia del Consejo de Estado, el requisito de conciliación prejudicial se debe agotar antes de incoarse la demanda, porque ello desconocería la naturaleza del requisito de procedibilidad y dejaría sin sustento el artículo 3º del Decreto 1716 de 2009, que ordena la suspensión del término de caducidad del medio de control.

4. Intervenciones

Juzgado Noveno Administrativo de Bogotá

La titular del despacho solicitó que se negaran las pretensiones de la acción de tutela, porque la providencia acusada se profirió acorde con la normativa que rige el caso, las pruebas obrantes en el expediente y los pronunciamientos jurisprudenciales que frente al tema se han hecho.

Sostuvo que el término de caducidad del medio de control feneció el 5 de enero de 2015 y aunque el mismo pudo haberse interrumpido para agotar el requisito de procedibilidad, en el caso concreto eso no ocurrió, porque la solicitud de conciliación se radicó hasta el 13 de enero de 2015, fecha para la cual el término se encontraba superado.

Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección C

El magistrado Samuel José Ramírez Poveda pidió que se desestimaran las pretensiones de la presente tutela, porque la decisión de 19 de agosto de 2016, en la cual se confirmó el auto de rechazo de demanda por caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, se profirió acorde a derecho, razón por la que no es viable alegar la afectación de algún derecho fundamental.

Transcribió apartes de la providencia enjuiciada y aseguró que no se incurrió en ninguna de las causales específicas de procedibilidad de la acción de tutela contra providencia judicial, por el contrario, insistió en que la actuación desplegada estuvo acorde con el debido proceso y las normas aplicables.

Armada Nacional

El Director de Asuntos Legales y Administrativos de la Armada Nacional, en oficio de 31 de enero de 2017, informó que remitió el escrito de tutela a la Dirección de Personal de la Armada Nacional y al Grupo Contencioso Constitucional del Ministerio de Defensa Nacional con sede en Bogotá, por ser de su competencia.

5. Sentencia impugnada

El Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, mediante sentencia de 15 de febrero de 2017², negó las pretensiones de la acción de tutela, con los siguientes argumentos:

Luego de relacionar las normas que establecen las vacaciones de la Procuraduría General de la Nación y la recepción de solicitudes de conciliación extrajudicial, transcribió los argumentos principales del auto de 19 de agosto de 2016, proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección A y concluyó que la autoridad judicial accionada tuvo en cuenta que la Procuraduría General de la Nación no suspende la recepción de solicitudes de conciliación en los periodos de vacaciones.

Infirió que la accionada se basó en las normas aplicables al caso y no se acreditó la configuración de una causal específica de procedibilidad.

6. Impugnación

El señor **Jaime Antonio Monroy Chamorro** impugnó³ el fallo de primera instancia, pues insistió en la afectación de los derechos fundamentales al debido proceso, la igualdad y de acceso a la administración de justicia, con la decisión de

² Folios 48 a 52

³ Folios 60 a 62 (vuelto)

rechazar por caducidad el medio de control y restablecimiento del derecho interpuesto en contra de la Nación –Ministerio de Defensa – Armada Nacional.

Adujo que las autoridades judiciales, desconocieron que el artículo 230 de la Constitución Política señala que los jueces en sus providencias solo están sometidos al imperio de la ley, es decir, que al no haber norma específica que establezca cuándo se debe radicar la solicitud de conciliación prejudicial ante la Procuraduría General de la Nación, no puede el Juez interpretar de forma excluyente esa imposición, si el legislador no ha distinguido en la materia no lo puede hacer el intérprete.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

De la acción de tutela contra providencias judiciales

La acción de tutela es un mecanismo judicial cuyo objeto es la protección de los derechos fundamentales amenazados o vulnerados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o por un particular, en el último caso, cuando así lo permita expresamente la ley.

La tutela procede cuando el interesado no dispone de otro medio de defensa, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. En todo caso, el otro mecanismo de defensa debe ser eficaz para proteger el derecho fundamental vulnerado o amenazado, pues, de lo contrario, el juez de tutela deberá examinar si existe perjuicio irremediable y, de existir, concederá el amparo impetrado como mecanismo transitorio, siempre que esté plenamente acreditada la razón para conceder la tutela.

A partir del año 2012⁴, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de esta Corporación aceptó la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales. De hecho, en la sentencia de unificación del 5 de agosto de 2014⁵, se

⁴ Ver sentencia del 31 de julio de 2012.

⁵ Expediente (IJ) 11001-03-15-000-2012-02201-01. La Sala Plena precisó:

2.1.11.- Entonces, en virtud de lo dispuesto en el artículo 86 de la Carta, la acción de tutela sí procede contra las providencias del Consejo de Estado, materializadas en autos y sentencias, en la medida en que la Corporación hace parte de una de las ramas del poder público –Rama Judicial-, conforme con los artículos 113 y 116 de la Constitución y, por tanto, es una autoridad pública.

Aceptar la procedencia de la acción de tutela contra las providencias del Consejo de Estado, no es otra cosa que aceptar la prevalencia de los derechos fundamentales de las personas y, por ende,

precisó que la acción de tutela, incluso, es procedente para cuestionar providencias judiciales dictadas por el Consejo de Estado, pues, de conformidad con el artículo 86 de la Constitución Política, ese mecanismo puede ejercerse contra cualquier autoridad pública.

Para tal efecto, el juez de tutela debe verificar el cumplimiento de los requisitos generales (procesales o de procedibilidad) que fijó la Corte Constitucional, en la sentencia C-590 de 2005. Esto es, la relevancia constitucional, el agotamiento de los medios ordinarios de defensa, la inmediatez y que no se esté cuestionando una sentencia de tutela. Además, debe examinar si el demandante identificó y sustentó la causal específica de procedibilidad y expuso las razones que sustentan la violación o amenaza de los derechos fundamentales. No son suficientes las simples inconformidades frente a las decisiones tomadas por los jueces de instancia, sino que el interesado debe demostrar que la providencia cuestionada vulneró o dejó en situación de amenaza derechos fundamentales.

Una vez la acción de tutela supere el estudio de las causales procesales, el juez puede conceder la protección, siempre que advierta la presencia de alguno de los siguientes defectos o vicios de fondo, que miran más hacia la prosperidad de la tutela: a) defecto sustantivo, b) defecto fáctico, c) defecto procedimental absoluto, d) defecto orgánico, e) error inducido, f) decisión sin motivación, g) desconocimiento del precedente y h) violación directa de la Constitución.

Las causales específicas que ha decantado la Corte Constitucional (y que han venido aplicando la mayoría de las autoridades judiciales) buscan que la tutela no se convierta en una instancia adicional para que las partes reabran discusiones jurídicas que son propias de los procesos ordinarios o expongan los argumentos que, por negligencia o decisión propia, dejaron de proponer oportunamente.

La tutela no puede convertirse en la instancia adicional de los procesos judiciales, pues los principios de seguridad jurídica y de coherencia del ordenamiento jurídico no permiten la revisión permanente y a perpetuidad de las decisiones de los

desarrollar los mandatos constitucionales contenidos en los artículos 1, 2, 4, 6, 121 y 230 Constitucionales.

2.1.12.- No puede perderse de vista que los autos y sentencias que profieren los jueces de las distintas jurisdicciones, incluidos los órganos que se encuentran en la cúspide de la estructura judicial, pueden vulnerar los derechos fundamentales de las personas.

jueces y, por tanto, no puede admitirse, sin mayores excepciones, la procedencia de la tutela contra providencias judiciales.

Es de esa manera que se estudia una providencia judicial mediante el mecanismo excepcional de la acción de tutela.

Problema jurídico

De acuerdo con la impugnación, la Sala deberá resolver si las autoridades judiciales accionadas han transgredido los derechos fundamentales deprecados por el señor Jaime Antonio Monroy Chamorro al rechazar por caducidad la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho interpuesta contra de la Nación – Ministerio de Defensa Armada Nacional.

Del defecto procedimental

Se precisa que, ocurre el defecto procedimental cuando el juez actúa completamente al margen del procedimiento establecido, al respecto, en la sentencia T-310 de 2009 la Corte Constitucional señaló que se trata de un defecto de naturaleza cualificada, que implica que el trámite judicial “(...) *se haya surtido bajo la plena inobservancia de las reglas de procedimiento que le eran aplicables, lo que ocasiona que la decisión adoptada responde únicamente al capricho y la arbitrariedad del funcionario judicial*”⁶ Además, la desviación del procedimiento debe ser de tal magnitud que afecte los derechos fundamentales de las partes, en especial el derecho al debido proceso.⁷

Así, se han reconocidos dos modalidades de defecto procedimental, uno absoluto, que se produce cuando el funcionario judicial se aparta por completo del procedimiento legalmente establecidos para el trámite de un asunto concreto, bien sea porque: i) sigue un trámite totalmente ajeno al pertinente y en esa medida equivoca la orientación del asunto, u ii) omite etapas sustanciales del procedimiento establecido, afectando el derecho de defensa y contradicción de una de las partes del proceso. Y un defecto procedimental por exceso ritual

⁶ Sentencia T-310 del 30 de abril de 2009 y sentencia T-993 del de 2003, Corte Constitucional.

⁷ Sentencia T-310 del 30 de abril de 2009, Corte Constitucional.

manifiesto, que tiene lugar cuando el funcionario arguye razones formales a manera de un impedimento, que sobrevienen en una denegación de justicia⁸.

No obstante, en definitiva, el desconocimiento del procedimiento debe tener unos rasgos adicionales para configurar el defecto bajo estudio: a) debe ser un error trascendente que afecte de manera grave el derecho al debido proceso y que tenga una influencia directa en la decisión de fondo adoptada y, b) debe ser una deficiencia no atribuible al afectado⁹.

Cumplimiento del requisito de conciliación prejudicial

En materia contencioso administrativa se ha determinado que la conciliación prejudicial es un mecanismo de solución de conflictos, que se debe agotar obligatoriamente ante el Ministerio Público, **antes de presentarse una demanda** de nulidad y restablecimiento, de reparación directa o sobre controversias contractuales, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en asuntos de naturaleza conciliable.

El requisito de procedibilidad se entiende cumplido cuando se celebre la respectiva audiencia de conciliación sin que se logre un acuerdo o cuando se venza el plazo previsto en el inciso 1° de la Ley 640 de 2001¹⁰, esto es, 3 meses, contados desde la presentación de la solicitud, la audiencia no se hubiere celebrado por cualquier causa; en este último evento, se podrá acudir directamente a la jurisdicción con la sola presentación de la solicitud de conciliación.

El artículo 9° del Decreto 1716 de 2009¹¹, prevé que la presentación de la solicitud de conciliación prejudicial ante los agentes del Ministerio Público para asuntos de lo contencioso administrativo suspende el término de prescripción o de caducidad, según el caso, así:

“Artículo 3°. Suspensión del término de caducidad de la acción. La presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial ante los agentes

⁸ Sentencia T-264 del 03 de abril de 2009, Corte Constitucional.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ *Por la cual se modifican normas relativas a la conciliación y se dictan otras disposiciones.*

¹¹ *Por el cual se reglamenta el artículo 13 de la Ley 1285 de 2009, el artículo 75 de la Ley 446 de 1998 y del Capítulo V de la Ley 640 de 2001.*

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 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.”

La jurisprudencia contencioso administrativa ha precisado que uno de los requisitos para que una conciliación prejudicial sea aprobada, es que al momento de solicitarla, la acción correspondiente no haya caducado¹².

Caso concreto

El señor Jaime Antonio Monroy Chamorro interpuso la presente acción de tutela con el fin de que se dejen sin efectos los autos de 16 de marzo de 2016 y 19 de agosto del mismo año, mediante los cuales el Juzgado Noveno Administrativo de Bogotá y el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección C, rechazaron por caducidad la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho interpuesta en contra de la Nación – Ministerio de Defensa – Armada Nacional, en consecuencia, pidió que se ordenara a las autoridades accionadas continuar con el referido proceso.

Acorde con las pruebas aportadas al expediente de tutela, se encuentra acreditado que:

¹² Consejo de Estado. Sección Tercera, auto del 28 de marzo de 2007, Exp. 33051, C.P. Mauricio Fajardo Gómez.

- Mediante Orden Administrativa de Personal No. 0658 de 2 de septiembre de 2014, el Jefe de Desarrollo Humano y Familia de la Armada Nacional ordenó retirar de forma absoluta del servicio activo por *“inasistencia al servicio por más de diez (10) días consecutivos sin causa justificada”* al Infante de Marina Profesional Jaime Antonio Monroy Chamorro, de conformidad con lo establecido en el numeral 1° literal b) del artículo 8° y artículo 12 del Decreto 1793 de 2000¹³. Decisión que el actor afirmó se le notificó el 4 de septiembre de la misma anualidad, sin ser controvertida esa afirmación por la demandada.

- El 9 de enero de 2015, el actor presentó solicitud de conciliación prejudicial ante la Procuraduría General de la Nación¹⁴.

- El 19 de febrero de 2015, se llevó a cabo la audiencia de conciliación prejudicial ante la Procuraduría Cuarta Judicial II para Asuntos Administrativos, la cual se declaró fallida¹⁵.

- El 20 de febrero de 2015 el señor Monroy Chamorro interpuso demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de la Nación - Ministerio de Defensa – Armada Nacional¹⁶.

- En auto de 16 de marzo de 2016, el Juzgado Noveno Administrativo de Bogotá rechazó la demanda por haber operado el fenómeno jurídico de la caducidad, con los siguientes argumentos:

“Es de resaltar, que de las documentales aportadas dentro del proceso, se desprende que el acto administrativo enjuiciado, se repite, fue notificado a la accionante el día 04 de septiembre de 2014, por ello es fácil evidenciar, que la parte actora contaba con un término de cuatro (4) meses para presentar la correspondiente demanda ante la jurisdicción contenciosa administrativa contra el acto que ordenó el retiro del servicio activo de la Armada Nacional por inasistencia al servicio en forma absoluta, que vencía el 05 de enero de 2015.

Sin embargo, observa el Despacho que el accionante, solo radicó la solicitud de conciliación para agotar el requisito de procedibilidad ante la Procuraduría Cuarta Judicial II para Asuntos Administrativos, el día 13 de enero de 2015, tal como se desprende de la constancia que figura a folios 2 y 3 del expediente, fecha para la cual ya se encontraba más que superado el termino de los cuatro meses con que contaba para la

¹³ Folios 4 y 5 del cuaderno 1 del expediente ordinario

¹⁴ Folio 75 ibídem

¹⁵ Según constancia obrante a folios 2 y 3 ibídem

¹⁶ Folio 58 (vuelto) ibídem

presentación del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho ante esta jurisdicción.

Habida consideración de lo expuesto, encuentra el Despacho que en el presente asunto ha operado el fenómeno jurídico de la caducidad, como quiera que, desde la fecha de notificación del acto administrativo enjuiciado, esto es, 04 de septiembre de 2014, y la fecha de radicación de la solicitud de conciliación ante la Procuraduría General de la Nación, es decir, 13 de enero de 2015 ya el término para presentar la demanda ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa había vencido, pues el accionante tenía plazo para ello hasta el 05 de enero de 2015.”¹⁷

- El demandante interpuso recurso de apelación contra la anterior decisión, el cual fue resuelto por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección C, en providencia de 19 de agosto de 2016, en la que confirmó el auto de primera instancia, con los siguientes argumentos:

*“Ahora bien, respecto a la oportunidad de presentar la demanda, en el presente caso, si bien es cierto el término de 4 meses que habla la norma, se cumplía dentro del cese de actividades por la vacancia judicial, se observa que según lo expuesto por el H. Consejo de Estado, en el antecedente traído a colación en precedencia, cuando se hubiesen cerrado los despachos judiciales imposibilitando el acceso a los mismos, **los términos se extienden el primer día hábil siguiente a la apertura de estos.***

(...) el demandante presentó solicitud de conciliación ante la Procuraduría General de la Nación hasta el 13 de enero de 2015, esto es, según él, faltando un (1) día para vencerse el término de caducidad, situación que no se ajusta a la realidad, ya que podía ser radicada desde antes del 5 de enero de 2015, fecha en la cual se cumplían los 4 meses de que habla la norma, pues, si bien es cierto que al encontrarse cerrados los despachos judiciales, se imposibilitaba el acceso a los mismos, los términos se extienden el primer día hábil siguiente a la apertura de estos, se observa que solo la norma anteriormente señalada, se refiere a los despachos de los jueces y magistrados que integran diferentes corporaciones judiciales del país, y no, los que tienen que ver con la Procuraduría General de la nación, toda vez que esta cuenta con una jornada continua para la atención al público, excepto, en semana santa.

Por lo anterior, no le asiste razón al demandante al establecer que logró interrumpir el término de caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho al radicar la solicitud de conciliación prejudicial el primer día hábil, luego de la vacancia judicial, cuando en realidad, podía en los días de diciembre del año 2014 y en enero de 2015, presentar la misma y, así interrumpir los términos para acceder ante la jurisdicción contenciosa, ya que la Procuraduría General de la

¹⁷ Folios 61 y 62

Nación no suspende sus actividades, como los Despachos judiciales del país”¹⁸.

En el caso *sub lite* la Sala advierte que las autoridades judiciales accionadas incurrieron en defecto procedimental, por las siguientes razones:

Acorde con las pruebas relacionadas, se infiere que el argumento de las autoridades judiciales se centró en indicar que para la fecha en que el actor presentó la solicitud de conciliación prejudicial el término de caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho se encontraba cumplido.

Al respecto, se tiene que, en efecto, el artículo 138 del CPACA establece que el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho se debe promover *“dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su publicación (del acto administrativo de carácter particular)”*.

Ahora bien, en casos como el presente, donde el día en que en principio se cumple el término de caducidad se encuentran cesantes los despachos, el legislador ha previsto que los términos se extienden al primer día hábil en que se reanuden las labores, de conformidad con los artículos 121 del Código de Procedimiento Civil y 62 del Régimen Político Municipal, en concordancia con el artículo 118 del Código General del Proceso, los cuales establecen:

Código de Procedimiento Civil:

“Artículo 121. Términos de días, meses y años. *En los términos de días no se tomarán en cuenta los de vacancia judicial, ni aquéllos en que por cualquier circunstancia permanezca cerrado el despacho.*

Los términos de meses y de años se contarán conforme al calendario.”

Régimen Político Municipal

“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.”* (Negrillas de la Sala).

Código General del Proceso

“Artículo 118. Cómputo de términos.
(...)

¹⁸ Folios 89 a 91 (vuelto)

*Cuando el término sea de meses o de años, su vencimiento tendrá lugar el mismo día que empezó a correr del correspondiente mes o año. Si este no tiene ese día, el término vencerá el último día del respectivo mes o año. **Si su vencimiento ocurre en día inhábil se extenderá hasta el primer día hábil siguiente.***

En los términos de días no se tomarán en cuenta los de vacancia judicial ni aquellos en que por cualquier circunstancia permanezca cerrado el juzgado.” (Negrillas de la Sala)

De lo expuesto, se puede concluir que el requisito de conciliación prejudicial se debe agotar antes de incoar la demanda respectiva y será válida siempre que el medio de control no esté caducado. Ninguna norma establece que el término para interponer la solicitud de conciliación sea un término diferente e independiente del de caducidad del medio de control de cuatro (4) meses.

En el presente caso no es dable concluir que operó el fenómeno de la caducidad, porque tratándose de un plazo de meses (4 meses), se computan según el calendario. Entonces, como el acto administrativo acusado se notificó el 4 de septiembre de 2014, al día siguiente se empiezan a contar los términos para interponer la demanda, es decir, que en principio, la caducidad se configuraba el 5 de enero de 2015; pero como para esa fecha, los despachos judiciales se encontraban cerrados por vacancia judicial, el término de caducidad se extendió hasta el día siguiente hábil, esto es, el 13 de enero de 2015¹⁹, fecha en que la rama judicial inició labores.

Es decir, el término de caducidad fenecía el 13 de enero de 2015. No obstante, la Sala advierte que en esa fecha los términos estaban suspendidos, porque el 9 de enero del mismo año, el actor formuló solicitud de conciliación prejudicial ante la Procuraduría General de la Nación.

Como para la fecha en que se vencía el término para demandar ya se había interpuesto la solicitud de conciliación, el término de caducidad se suspendió. Teniendo en cuenta que la audiencia de conciliación se llevó a cabo el 19 de febrero de 2015 y, a su vez, el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho se radicó el 20 de los mismos mes y año, por lo que queda desvirtuado la configuración del fenómeno de la caducidad.

¹⁹ El 11 de enero fue domingo y el 12 de enero fue lunes festivo.

Así las cosas, estima la Sala que las autoridades judiciales accionadas incurrieron en defecto procedimental, en perjuicio del derecho al debido proceso y acceso a la administración de justicia del demandante.

Por lo anterior, la Sala revocará la sentencia de 15 de febrero de 2017, proferida por el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A. En su lugar dispondrá: i) amparar los derechos fundamentales de acceso a la administración de justicia y debido proceso del señor Jaime Antonio Monroy Chamorro; y en consecuencia, ii) dejar sin efectos los autos de 16 de marzo de 2016 y 19 de agosto del mismo año, proferidos por el Juzgado Noveno Administrativo de Bogotá y el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección C, respectivamente; iii) ordenar al Juez de primera instancia continuar con el trámite de admisión del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho interpuesta por el actor en contra de la Nación – Ministerio de Defensa Armada Nacional.

Por lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

1. Revocar la sentencia 15 de febrero de 2017, proferida por el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A. En su lugar,

2. Amparar los derechos fundamentales al debido proceso y acceso a la administración de justicia del señor Jaime Antonio Monroy Chamorro. En consecuencia,

3. Dejar sin efectos los autos de 16 de marzo de 2016 y 19 de agosto del mismo año, proferidos por el Juzgado Noveno Administrativo de Bogotá y el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección C, respectivamente.

4. Ordenar al Juzgado Noveno Administrativo de Bogotá, que en el término de quince (15) días, contados a partir de la notificación de esta providencia, continúe con el trámite de admisión del medio de control de nulidad y restablecimiento del

derecho radicado con No. 11001-33-35-009-2015-00239-00, acorde con los argumentos expuestos en la parte considerativa.

5. Notificar la presente decisión a los interesados, por telegrama o por cualquier otro medio expedito.

6. Enviar el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

Cópiese, notifíquese, cúmplase.

La anterior providencia fue considerada y aprobada en la sesión de la fecha.

MILTON CHAVES GARCÍA
Presidente de la Sección

STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO
Salva voto

JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ

JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ