

**RECURSO DE APELACIÓN – Contra la decisión adoptada en audiencia inicial de declarar probada la excepción de caducidad y dar por terminado el proceso / MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – Caducidad. Cómputo / SOLICITUD DE CONCILIACIÓN PREJUDICIAL – Suspende el término de caducidad hasta por tres meses / SUSPENSIÓN DEL TÉRMINO DE CADUCIDAD – Límite temporal máximo: Tres meses contados a partir de la presentación de la solicitud de conciliación / REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD – Se tiene por cumplido cuando el trámite de conciliación prejudicial no se puede completar dentro de los tres meses / CONSTANCIA – La fecha de su entrega solo debe tenerse en cuenta siempre que no hayan transcurrido los tres meses para agotar el trámite de la conciliación prejudicial / LEY 640 DE 2001 – Alcance de la frase “*lo que ocurra primero*” consagrada en la parte final del artículo 21 / CADUCIDAD – Configuración**

El actor solicitó la conciliación prejudicial el día 7 de marzo de 2014 y lo primero que ocurrió no fue la expedición del acta de que trata el artículo 2º de la Ley 640 de 2001, sino el transcurso de los 3 meses referidos, por lo tanto el cómputo del término de la caducidad, al cual solo le faltaba un (1) día, se reanudó el 8 de junio de 2014, pero como era un día inhábil, se prorrogó hasta el primer día hábil siguiente, esto es, el 9 de junio de 2014 y la demanda se instauró el 10 de ese mismo mes y año, lo que demuestra que lo fue por fuera de los cuatro (4) meses establecidos en el literal d, numeral 2 del artículo 164 del C.P.A.C.A. Ahora bien, el recurrente alega que la constancia de que trata el artículo 2º de la Ley 640 de 2001, solo fue entregada hasta el 10 de junio de 2014, por lo tanto el término de caducidad se debía reanudar a partir del día siguiente a esa fecha; sin embargo, dicha situación no es relevante para el caso, pues como ya se dijo, lo primero que ocurrió fue el vencimiento del plazo máximo para realizar el trámite conciliatorio. La fecha de entrega de la constancia invocada por el actor debe ser tenida en cuenta siempre y cuando no hayan transcurrido los 3 meses a que se refiere el artículo 21 ibídem. Cabe resaltar que el hecho de que el actor no tuviera en su poder la constancia referida no lo imposibilitaba para acceder a la Administración de Justicia, ya que la Ley le permite tener por cumplido el requisito de procedibilidad cuando el trámite de la conciliación prejudicial no se puede completar dentro de los tres meses establecidos en el ordenamiento jurídico, ya sea porque no se logró celebrar la audiencia de conciliación en dicho lapso o porque la Procuraduría no expidió las constancias en tiempo. La frase “*lo que ocurra primero*” consagrada en la parte final del artículo 21 de la Ley 640 de 2001, precisamente se estableció para ponerle un límite temporal a la suspensión del término de caducidad originada en la conciliación prejudicial y para evitar que el acceso a la Administración de Justicia se viera afectado eventualmente por la tardanza en el trámite de dicho requisito de procedibilidad ante la Procuraduría General de la Nación, por ello, cumplidos los tres meses a que se refiere la norma en comento, reinicia el cómputo del término de caducidad sin importar si está pendiente la celebración de la audiencia o la expedición de las constancias de conciliación y el solicitante queda habilitado para instaurar la demanda correspondiente.

**SÍNTESIS DEL CASO:** El señor Yesid Orlando Perdomo Llano, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, instauró demanda ante el Tribunal Administrativo del Huila, contra el Municipio de Neiva y la Contraloría Municipal de Neiva, tendiente a obtener la declaratoria de nulidad del fallo de Responsabilidad Fiscal de 27 de junio de 2013, expedido dentro del proceso núm. 004 de 2010, radicado núm. 147-10 y los autos de 10 de octubre y 6 de noviembre de 2013, que resolvieron los recursos de reposición y apelación,

respectivamente. El Tribunal con proveído de 10 de diciembre de 2015, proferido dentro de la audiencia inicial contemplada en el artículo 180 del C.P.A.C.A., decidió declarar probada la excepción de caducidad del medio de control instaurado y dar por terminado el proceso. La Sala, al desatar el recurso de apelación, confirmó la decisión del *a quo*.

**FUENTE FORMAL:** LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 164 NUMERAL 2 LITERAL D / LEY 640 DE 2001 – ARTÍCULO 2 / LEY 640 DE 2001 – ARTÍCULO 20 / LEY 640 DE 2001 – ARTÍCULO 21

## **CONSEJO DE ESTADO**

### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SECCION PRIMERA**

**Consejera ponente: MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ**

Bogotá, D.C., catorce (14) de abril de dos mil dieciséis (2016)

**Radicación número: 41001-23-33-000-2014-00263-01**

**Actor: YESID ORLANDO PERDOMO LLANO**

**Demandado: MUNICIPIO DE NEIVA Y LA CONTRALORÍA MUNICIPAL DE NEIVA**

**TESIS: SE CONFIRMA PROVEÍDO QUE DECLARÓ PROBADA EXCEPCIÓN DE CADUCIDAD Y DIO POR TERMINADO PROCESO. CUANDO EL TRAMITE DE LA CONCILIACIÓN PREJUDICIAL NO SE PUEDE COMPLETAR DENTRO DEL TÉRMINO DE 3 MESES A QUE ALUDE LA LEY, EL ACTOR ESTA POSIBILITADO PARA ACCEDER A LA JURISDICCIÓN, SIN QUE DICHO PLAZO SE EXTIENDA A LA FECHA DE ENTREGA DE LA CONSTANCIA RESPECTIVA.**

Se decide el recurso de apelación oportunamente interpuesto por el apoderado del actor contra el proveído de 10 de diciembre de 2015, proferido por el Tribunal Administrativo del Huila, dentro de la audiencia inicial contemplada en el artículo 180 del C.P.A.C.A., celebrada en la misma fecha, por medio del cual decidió declarar probada la excepción de caducidad del medio de control instaurado y dar por terminado el proceso.

#### **I-. ANTECEDENTES.**

I.1-. El señor **YESID ORLANDO PERDOMO LLANO**, a través de apoderado, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, consagrado en el artículo 138 del C.P.A.C.A., instauró demanda ante el Tribunal Administrativo del Huila, contra el Municipio de Neiva y la Contraloría Municipal de Neiva, tendiente a obtener la declaratoria de nulidad del fallo de Responsabilidad Fiscal de 27 de junio de 2013, expedido dentro del proceso núm. 004 de 2010, radicado núm. 147-10 y los autos de 10 de octubre y 6 de noviembre de 2013, que resolvieron los recursos de reposición y apelación, respectivamente, instaurados contra la decisión administrativa señalada.

A título de restablecimiento del derecho pretende que se ordene la remisión de la documentación que obra en el referido proceso administrativo de responsabilidad fiscal a la Contraloría General de la Republica, por ser la entidad competente para adelantar la investigación de conformidad con lo establecido en la Constitución Política y en las Leyes 42 de 1993 y 610 de 2000.

## **II-. FUNDAMENTOS DE LA PROVIDENCIA APELADA.**

Mediante auto de 10 de diciembre de 2015, proferido dentro de la audiencia inicial contemplada en el artículo 180 del C.P.A.C.A., celebrada en la misma fecha, el a quo declaró probada la excepción de caducidad y dio por terminado el proceso, por considerar que el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho objeto de estudio fue instaurado por fuera de los cuatro (4) meses consagrados en el literal d), numeral 2° del artículo 164 del C.P.A.C.A.

Indicó que el último de los actos administrativos demandados, esto es, el auto de 6 de noviembre de 2013, expedido por la Contralora Municipal de Neiva, por medio del cual resolvió el recurso de apelación interpuesto contra el fallo de Responsabilidad Fiscal de 27 de junio de 2013, fue notificado al accionante por estado núm. 040, fijado el 7 de noviembre de 2013 a las 7.00 a.m. y desfijado ese mismo día a las 6:00 p.m.

Teniendo en cuenta lo anterior, señaló que los cuatro meses con los que contaba el actor para instaurar el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, vencían el 8 de marzo de 2014; sin embargo, el día 7 del mismo mes y año, radicó la solicitud de conciliación prejudicial ante la Procuraduría 34 Judicial II para Asuntos Administrativos, con lo cual se suspendió el término de caducidad

cuando aún faltaba un (1) día para su vencimiento, tal y como lo establecen los artículos 21 de la Ley 640 de 2001 y 2º del Decreto 1716 de 2009.

Advirtió que en el presente caso la audiencia de conciliación no pudo celebrarse dentro de los tres (3) meses siguientes a la radicación de la solicitud, tal y como lo prevé la Ley, por lo que el término de caducidad solo se mantuvo suspendido hasta el 7 de junio de 2014.

Sostuvo que el último día del término de caducidad debía correr el 8 de junio de 2014, por ser el día siguiente al vencimiento de los 3 meses señalados, pero como era un día inhábil, se corría para el primer día hábil siguiente, por lo tanto el actor tuvo hasta el 9 de junio de 2014 para instaurar la demanda, la cual solo fue presentada el 10 de ese mismo mes y año, es decir, por fuera de los cuatro meses establecidos en el literal d, numeral 2 del artículo 164 del C.P.A.C.A.

### **III.- FUNDAMENTOS DEL RECURSO.**

El apoderado del actor apeló la decisión del a quo argumentando que la constancia de que trata el artículo 2º de la Ley 640 de 2001, en concordancia con el numeral 6 del artículo 9º del Decreto 1716 de 2009, le fue entregada por el Procurador 34 Judicial II para Asuntos Administrativos el 10 de junio de 2014 y en ese mismo día instauró la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho ante el Tribunal Administrativo del Huila, por lo tanto sí se encontraba dentro del término legalmente establecido.

Recordó que para la fecha en la que radicó la solicitud de conciliación prejudicial aún faltaba un (1) día en el cómputo de la caducidad.

### **IV.- CONSIDERACIONES DE LA SALA:**

En el caso objeto de estudio, el apoderado de la parte recurrente asegura que la demanda cumple con todos los requisitos de procedibilidad y fue presentada dentro del término de caducidad de cuatro meses.

Al efecto, el literal d), numeral 2º del artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo preceptúa:

*“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;”*

Por lo tanto, la Sala verificará si la demanda se presentó dentro del término establecido en la norma transcrita.

Al respecto, se tiene en cuenta lo siguiente:

A través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho el actor pretende la nulidad del fallo de responsabilidad fiscal de 27 de junio de 2013<sup>1</sup>, expedido dentro del procedimiento administrativo núm. 004 de 2010, radicado núm. 147 - 10 y de los autos de 10 de octubre y 6 de noviembre de 2013<sup>2</sup>, que resolvieron los recursos de reposición y apelación, respectivamente, instaurados contra la citada decisión. Este último auto puso fin a la actuación administrativa y fue notificado al accionante por estado núm. 040 fijado el 7 de noviembre de 2013 a las 7:00 a.m. y desfijado ese mismo día a las 6:00 p.m., de conformidad con la constancia vista a folio 1322 del cuaderno núm. 7, por lo tanto, el término de caducidad de cuatro meses, de que trata el literal d), numeral 2° del artículo 164 del C.P.A.C.A., en principio, vencía el 8 de marzo de 2014.

---

<sup>1</sup> Folios 1107 a 1143 Cuaderno núm. 6

<sup>2</sup> Folios 1267 a 1321 Cuaderno núm. 7

No obstante, el día 7 de marzo de 2014 el actor presentó solicitud de conciliación prejudicial ante la Procuraduría 34 Judicial II para Asuntos Administrativos, es decir, faltando un (1) día para el vencimiento del término de caducidad.

Teniendo en cuenta los documentos obrantes en el expediente, el día 10 de junio de 2014, la Procuraduría 34 Judicial II para Asuntos Administrativos expidió y entregó la constancia de agotamiento del requisito de procedibilidad al actor, razón por la cual, en principio, se podría inferir que a partir del día siguiente, esto es, el 11 de junio de 2014, se reanudaba el término de caducidad al que le faltaba solamente un día para completarse y como la demanda se instauró el mismo 10 de junio de 2014, habría que concluir que estuvo dentro de los 4 meses consagrados en el literal d, numeral 2 del artículo 164 del C.P.A.C.A., como lo adujo el recurrente.

No obstante, lo que omite el actor en su recurso de apelación es que para la fecha en que se expidió la referida constancia, esto es, el 10 de junio de 2014, ya había operado el fenómeno jurídico de la caducidad, pues la suspensión de dicho término solo se mantiene hasta por tres meses después de presentada la solicitud de conciliación prejudicial.

En efecto, los artículos 20 y 21 de la Ley 640 de 2001, expresamente señalan:

***“ARTICULO 20. AUDIENCIA DE CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL EN DERECHO. Si de conformidad con la ley el asunto es conciliable, la audiencia de conciliación extrajudicial en derecho deberá intentarse en el menor tiempo posible y, en todo caso, tendrá que surtirse dentro de los tres (3) meses siguientes a la presentación de la solicitud. Las partes por mutuo acuerdo podrán prolongar este término.***

*La citación a la audiencia deberá comunicarse a las partes por el medio que el conciliador considere más expedito y eficaz, indicando sucintamente el objeto de la conciliación e incluyendo la mención a las consecuencias jurídicas de la no comparecencia.*

***PARAGRAFO. Las autoridades de policía prestarán toda su colaboración para hacer efectiva la comunicación de la citación a la audiencia de conciliación.***

**ARTICULO 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 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*.” (Negrillas fuera del texto original)*

En atención a lo establecido en la norma transcrita, es evidente que la suspensión del término de caducidad originada en el trámite de conciliación prejudicial no puede prorrogarse más allá de los tres meses siguientes a la presentación de la solicitud ante la Procuraduría General de la Nación y es el interesado en acudir a la Administración de Justicia, quien debe estar atento al vencimiento de dicho plazo a fin de evitar instaurar demandas por fuera de los términos legalmente establecidos.

En el presente caso, el actor solicitó la conciliación prejudicial el día 7 de marzo de 2014 y lo primero que ocurrió no fue la expedición del acta de que trata el artículo 2º de la Ley 640 de 2001, sino el transcurso de los 3 meses referidos, por lo tanto el computo del término de la caducidad, al cual solo le faltaba un (1) día, se reanudó el 8 de junio de 2014, pero como era un día inhábil, se prorrogó hasta el primer día hábil siguiente, esto es, el 9 de junio de 2014 y la demanda se instauró el 10 de ese mismo mes y año, lo que demuestra que lo fue por fuera de los cuatro (4) meses establecidos en el literal d, numeral 2 del artículo 164 del C.P.A.C.A.

Ahora bien, el recurrente alega que la constancia de que trata el artículo 2º de la Ley 640 de 2001, solo fue entregada hasta el 10 de junio de 2014, por lo tanto el término de caducidad se debía reanudar a partir del día siguiente a esa fecha; sin embargo, dicha situación no es relevante para el caso, pues como ya se dijo, lo primero que ocurrió fue el vencimiento del plazo máximo para realizar el trámite conciliatorio. La fecha de entrega de la constancia invocada por el actor debe ser tomada en cuenta siempre y cuando no hayan transcurrido los 3 meses a que se refiere el artículo 21 ibídem.

Cabe resaltar que el hecho de que el actor no tuviera en su poder la constancia referida no lo imposibilitaba para acceder a la Administración de Justicia, ya que la Ley le permite tener por cumplido el requisito de procedibilidad cuando el trámite de la conciliación prejudicial no se puede completar dentro de los tres meses establecidos en el ordenamiento jurídico, ya sea porque no se logró celebrar la audiencia de conciliación en dicho lapso o porque la Procuraduría no expidió las constancias en tiempo.

La frase *“lo que ocurra primero”* consagrada en la parte final del artículo 21 de la Ley 640 de 2001, precisamente se estableció para ponerle un límite temporal a la suspensión del término de caducidad originada en la conciliación prejudicial y para evitar que el acceso a la Administración de Justicia se viera afectado eventualmente por la tardanza en el trámite de dicho requisito de procedibilidad ante la Procuraduría General de la Nación, por ello, cumplidos los tres meses a que se refiere la norma en comento, reinicia el computo del término de caducidad sin importar si está pendiente la celebración de la audiencia o la expedición de las constancias de no conciliación y el solicitante queda habilitado para instaurar la demanda correspondiente.

Lo precedente impone a la Sala confirmar el auto de 10 de diciembre de 2015, proferido por el Tribunal Administrativo del Huila en audiencia inicial celebrada en la misma fecha, por medio del cual se declaró probada la excepción de caducidad del medio de control instaurado.

**En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera,**

**R E S U E L V E:**

**CONFÍRMASE** el proveído apelado, que rechazó la demanda.

Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**



Se deja constancia de que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada en la sesión del día 14 de abril de 2016.

**ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS**

**Presidente**

**MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ**

**MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO**

**GUILLERMO VARGAS AYALA**