

**CONCILIACION PREJUDICIAL – No procede en los asuntos tributarios / SOLICITUD DE CONCILIACION EN MATERIA TRIBUTARIA – Suspende el término de caducidad hasta la certificación que emita el Ministerio Público / CADUCIDAD EN PRETENSION DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO – Se cuenta en meses y solo en el evento en que finalice un día feriado o vacancia se extiende hasta el día hábil siguiente**

En cuanto a la procedencia de la suspensión de términos por la solicitud de conciliación, debe señalarse que el Tribunal la consideró procedente, y en el caso en estudio no existe controversia sobre esa interrupción. Es del caso precisar que por tratarse de un asunto tributario no procede la conciliación prejudicial. No obstante, la Sala ha señalado que la presentación de una solicitud de conciliación de un asunto tributario suspende el término de caducidad hasta cuando el Ministerio Público emita la certificación de que el asunto no es conciliable o se pronuncie sobre la misma. Por tanto, el término se suspende durante esas fechas – **del 18 de diciembre de 2013 al 27 de febrero de 2014-**. (...) Como el conteo inició desde **el 2 de noviembre de 2013** se suspendió el **18 de diciembre del mismo año** hasta **el 27 de febrero de 2014**, el término corrió por **1 mes y 15 días. El plazo reinició el 28 de febrero de 2014 hasta el 13 de mayo siguiente**, fecha en que vencía los 2 meses y 15 días para completar el término de 4 meses. Ahora bien, la demanda fue interpuesta el 13 de mayo de 2014 (fl 13), razón por la cual se tiene presentada en término, contrario a lo expuesto por el Tribunal Administrativo de Antioquia – Sala Segunda de Oralidad que declaró probada de oficio la caducidad, al considerar que dicho término finalizaba el 12 de mayo de 2014. (...) Tanto la sociedad demandante como el Ministerio Público consideran que debe tenerse en cuenta que el 17 de diciembre de 2013 los funcionarios de la Procuraduría no laboraron y, en consecuencia no puede computarse tal día en el conteo de los 4 meses. No comparte esta Sección dicha afirmación, por cuanto como se expuso anteriormente, la caducidad de este medio de control se da en meses, los cuales deben contarse conforme al calendario y sólo en el evento en que dicho término finalice en un día feriado o de vacancia, se extenderá el plazo hasta el primer día hábil siguiente. Así las cosas, dicho día tiene relevancia sólo en el evento que los 4 meses terminaran en tal fecha (el 17 de diciembre), circunstancia que habilitaría al demandante para presentar la demanda al día hábil siguiente.

**FUENTE FORMAL:** LEY 1437 DE 2011 – ARTICULO 164

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCION CUARTA**

**Consejero ponente: JORGE OCTAVIO RAMIREZ RAMIREZ**

Bogotá D.C., veintiséis (26) de noviembre de dos mil quince (2015)

**Radicación número: 05001-23-33-000-2014-00849-01(21631)**

**Actor: CONSTRUCTORA SAN ESTEBAN S.A.S.**

**Demandado: MUNICIPIO DE EL CARMEN DE VIBORAL**

## AUTO

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte actora (Constructora San Esteban S.A.S.) y el Ministerio Público, contra la decisión proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia – Sala Segunda de Decisión Oral proferida en audiencia inicial realizada el 12 de diciembre de 2014 y que declaró probada de oficio la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho

### I. ANTECEDENTES

1.1 La Constructora San Esteban S.A.S., en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento, presentó demanda contra el Municipio de El Carmen de Viboral, con el fin de que se hicieran las siguientes declaraciones:

**“PRETENSIÓN PRIMERA:** *Que se declare la nulidad de los siguientes actos administrativos, por haber sido expedidos con los vicios que se enuncian en el capítulo correspondiente a los fundamentos de derecho y concepto de violación, en especial por haber sido expedidos con violación de las normas superiores en que debería fundamentarse, por violación al debido proceso administrativo, por falsa motivación y desviación del poder y por los demás argumentos que se exponen en el capítulo antes mencionado:*

- *De la Resolución 1170 del 15 de junio de 2013, expedida por BORIS RENE MONTROYA MORENO, como Secretario de Despacho, Secretaría de Planeación y Desarrollo Territorial de El Carmen de Viboral, “por medio de la cual se liquida el impuesto por las áreas de cesión Tipo A del Proyecto denominado Senderos de Quirama” en la cual se tomaron las siguientes decisiones:  
(...)*
- *De la Resolución 2147 del 27 de septiembre de 2013 por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición (sic) a la resolución (sic) 1170 de 2013, en la cual se resuelve.ç:  
(...)*
- *De la Resolución Número 2273 del 18 de octubre de 2013, expedida por el Alcalde NEstor (sic) J. Martínez (sic) Jiménez (sic), por medio de la cual se resuelve el recurso de apelación interpuesto por la sociedad CONSTRUCTORA SAN ESTEBAN S.A.S., en la que se dispuso lo siguiente:  
(...)*

**SEGUNDA:** *Que como consecuencia de las anteriores declaraciones, se condene al Municipio de EL CARMEN DE VIBORAL a restablecer el derecho a CONSTRUCTORA SAN ESTEBAN S.A.S. disponiendo lo siguiente:*

- *Que se condene al Municipio de EL CARMEN DE VIBORAL a devolver a CONSTRUCTORA SAN ESTEBAN S.A el mayor valor pagado por concepto de obligaciones urbanísticas Tipo A del proyecto denominado SENDEROS DE*

QUIRAMA, suma que asciende **TRESCIENTOS NOVENTA Y SIETE MILLONES OCHOCIENTOS VEINTINUEVE MIL CIENTO SIETE PESOS (\$397.829.107)** suma que deberá ser actualizada entre el momento en el cual se efectuó el pago y el momento de la ejecutoria de la sentencia.

**TERCERA:** Que se ordene además a la demandada a la indexación o aplicación de la corrección monetaria en lo atinente al monto total de las sumas que se ordene pagar, desde el momento en que estas se causaron, liquidándolas hasta el día (sic) en que se profiera sentencia, Además se solicita la cancelación de interese moratorios desde el día en que de acuerdo con la sentencia deba efectuarse e (sic) pago, hasta la fecha en que efectivamente se satisfaga la indemnización.

**CUARTA:** Que se ordene al Municipio de El Carmen de Viboral dar cumplimiento a la sentencia en los términos y condiciones previstas en el artículo 192 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

**1.2.** El proceso le correspondió al Tribunal Administrativo de Antioquia – Sala Segunda de Oralidad que en auto del 15 de enero de 2014 admitió la demanda. De igual forma fijó como fecha para realizar la audiencia inicial el 01 de diciembre del 2014, pero posteriormente, se aplazó para el 12 del mismo mes y año

**1.3** En la audiencia inicial, el Tribunal declaró probada de oficio la caducidad del medio de control toda vez que la demanda debió presentarse a más tardar el 12 de mayo de 2014, sin embargo fue interpuesta el día siguiente (13 de mayo).

**1.4** Contra esta decisión, la constructora demandante presentó recurso de reposición y en subsidio de apelación. El Ministerio Público se adhirió al recurso de alzada.

El juez de primera instancia señaló que el recurso de reposición no era procedente y concedió la apelación, en efecto suspensivo, ante el Consejo de Estado.

## **II. PROVIDENCIA APELADA**

El Tribunal Administrativo de Antioquia – Sala Segunda de Oralidad, en audiencia inicial celebrada el 12 de diciembre de 2014 declaró de oficio probada la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento.

Expuso que el acto administrativo que resolvió el recurso de apelación (Resolución No. 2273 del 18 de octubre de 2013) fue notificado el 01 de noviembre de 2013, razón por la cual en principio la sociedad demandante tenía hasta el 02 de marzo de 2014 para presentar la demanda.

Sin embargo, el término anterior se suspendió el 18 de diciembre con la presentación de la solicitud de conciliación hasta el 27 de febrero de 2014, fecha en la cual fue entregada la constancia de fallida de dicho trámite.

Así las cosas, la caducidad se suspendió restando un periodo de dos (2) meses y catorce (14) días, los cuales comenzaron a contar desde el 28 de febrero<sup>1</sup> hasta el 12 de mayo del 2014.

Ahora bien, la demanda fue presentada el 13 de mayo de 2014, es decir por fuera de los cuatro meses consagrados por el legislador, razón por la cual procedía declarar probada la caducidad.

### III. RECURSO DE APELACIÓN

1. La parte demandante interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación.

En el recurso de alzada consideró que la demanda fue presentada en término toda vez que no debía contarse dentro de los 4 meses, el día 17 de diciembre de 2014, puesto que en dicha fecha no laboró la procuraduría.

Así las cosas para la parte demandante el término de los 4 meses finalizaba el 15 de mayo de 2015 y la demanda fue presentada el 13 de mayo, es decir, dos días antes.

2. El Ministerio Público se adhiere al recurso de reposición de la demandante y subsidiariamente interpone recurso de apelación.

Señala que es cierto que en la Procuraduría, entidad donde se celebra la conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad, no se labora el 17 de diciembre, por ser el *día de la justicia*.

---

<sup>1</sup> Día siguiente a la constancia de fallida de la conciliación.

En esta fecha tampoco laboran los despachos judiciales, incluido el Tribunal Administrativo de Antioquia, razón por la cual, solicita que se realice una suspensión de términos como mínimo por el 17 de diciembre de 2013 y, en consecuencia, se tenga que la demanda presentada por la Constructora San Esteban fue presentada en término.

#### **IV. INTERVENCIONES**

La parte demandada argumenta que la parte recurrente solamente indica que la fecha en que terminan los 4 meses es el 15 de mayo sin exponer las razones de tal afirmación.

Manifiesta que no debe darse trámite a la apelación, puesto que al momento de interponer la solicitud sólo hizo alusión al recurso de reposición.

#### **V. CONSIDERACIONES**

##### **1. Problema Jurídico**

De conformidad con los fundamentos del recurso de apelación y teniendo en cuenta las circunstancias fácticas del caso, le corresponde a la Sala<sup>2</sup> determinar si en el presente caso es procedente declarar la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento presentado por la Constructora San Esteban S.A.S contra el Municipio de El Carmen de Viboral.

##### **2. Presupuestos procesales**

En el caso propuesto, se tiene que se cumplen los requisitos generales de procedibilidad del recurso de apelación, toda vez que: *(i)* fue interpuesto y sustentado en los términos del artículo 244 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -; *(ii)* tiene como objeto el auto que puso fin al proceso - artículo 243-3 *ibídem* -; y *(iii)* fue dictado por un tribunal administrativo - *ibídem* -.

---

<sup>2</sup> Artículo 125 del C.P.A.C.A.

### **3. Caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.**

La caducidad es *“la extinción del derecho a la acción por cualquier causa, como el transcurso del tiempo, de manera que si el actor deja transcurrir los plazos fijados por la ley en forma objetiva, sin presentar la demanda, el mencionado derecho fenece inexorablemente, sin que pueda alegarse excusa alguna para revivirlos”*<sup>3</sup>.

Por ello, el legislador ha señalado unos plazos objetivos para que opere dicha institución, como ocurre en el artículo 164 de la Ley 1437 que regula el término en el cual debe ser presentada una demanda ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo dependiendo de la naturaleza de las pretensiones. Así, tratándose de la pretensión de nulidad y restablecimiento del derecho de un acto administrativo, el numeral 2º, literal d) dispone que la demanda debe 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.

Dicho término debe ser contado conforme al calendario, salvo que el día en que se venza el mismo coincida con la vacancia judicial o con el tiempo en el que el despacho permanezca cerrado por cualquier circunstancia, en cuyo caso el término de caducidad se correrá para el primer día hábil en el que se preste el servicio judicial, tal como lo disponen los artículos 118 del Código General del Proceso y 62 del Código de Régimen Político y Municipal.

### **4. Caso concreto**

De conformidad con las pautas anteriormente expuestas, se procede a analizar el término de caducidad del medio de control presentado por la constructora San Esteban S.A.S.

**4.1. Fecha de notificación actuación administrativa demandada.** Los actos demandados son: (i) la Resolución 1170 del 15 de junio de 2013, por medio de la cual se liquidó el impuesto por las áreas de cesión Tipo A del proyecto Senderos de Quirama, (ii) la Resolución No. 2147 del 27 de septiembre de 2013 que resolvió el recurso de reposición y (iii) la Resolución No. 2273 del 18 de octubre del mismo

---

<sup>3</sup> Sentencia C-115 de 1998, M.P. Dr. Hernando Herrera Vergara

año, por medio de la cual se resolvió un recurso de apelación. Este último acto fue notificado el **01 de noviembre de 2013**<sup>4</sup>.

**4.2. Solicitud de conciliación extrajudicial.** El 18 de diciembre de 2013 el contribuyente presentó solicitud de conciliación ante la Procuraduría General de la Nación, la cual fue declarada fallida el 27 de febrero de 2014<sup>5</sup>, por no haberse llegado a un acuerdo conciliatorio.

En cuanto a la procedencia de la suspensión de términos por la solicitud de conciliación, debe señalarse que el Tribunal la consideró procedente, y en el caso en estudio no existe controversia sobre esa interrupción.

Es del caso precisar que por tratarse de un asunto tributario no procede la conciliación prejudicial. No obstante, la Sala ha señalado que la presentación de una solicitud de conciliación de un asunto tributario suspende el término de caducidad hasta cuando el Ministerio Público emita la certificación de que el asunto no es conciliable o se pronuncie sobre la misma.

Por tanto, el término se suspende durante esas fechas – **del 18 de diciembre de 2013 al 27 de febrero de 2014-**.

**4.3. Vencimiento del término de 4 meses de caducidad de la acción.**

Como el conteo inició desde **el 2 de noviembre de 2013** se suspendió el **18 de diciembre del mismo año** hasta **el 27 de febrero de 2014**, el término corrió por **1 mes y 15 días**<sup>6</sup>.

**El plazo reinició el 28 de febrero de 2014 hasta el 13 de mayo siguiente**, fecha en que vencía los 2 meses y 15 días para completar el término de 4 meses.

Ahora bien, la demanda fue interpuesta el 13 de mayo de 2014 (fl 13), razón por la cual se tiene presentada en término, contrario a lo expuesto por el Tribunal Administrativo de Antioquia – Sala Segunda de Oralidad que declaró probada de

---

<sup>4</sup> Fl 47.

<sup>5</sup> Fl 51.

<sup>6</sup> Se tiene que del 2 de noviembre al 2 de diciembre transcurrió 1 mes y del 3 de diciembre al 17 de diciembre 15 días. El 18 de diciembre no se cuenta por ser el día en que se presentó la solicitud de conciliación, fecha desde la cual comienza la suspensión del término.

oficio la caducidad, al considerar que dicho término finalizaba el 12 de mayo de 2014.

**4.5** Pese a que la demanda se presentó dentro de los 4 meses y, por ende, no opera la caducidad del medio de control, para la Sala es importante pronunciarse sobre los argumentos expuestos por las partes apelantes.

Tanto la sociedad demandante como el Ministerio Público consideran que debe tenerse en cuenta que el 17 de diciembre de 2013 los funcionarios de la Procuraduría no laboraron y, en consecuencia no puede computarse tal día en el conteo de los 4 meses.

No comparte esta Sección dicha afirmación, por cuanto como se expuso anteriormente, la caducidad de este medio de control se da en meses, los cuales deben contarse conforme al calendario y sólo en el evento en que dicho término finalice en un día feriado o de vacancia, se extenderá el plazo hasta el primer día hábil siguiente<sup>7</sup>.

Así las cosas, dicho día tiene relevancia sólo en el evento que los 4 meses terminaran en tal fecha (el 17 de diciembre), circunstancia que habilitaría al demandante para presentar la demanda al día hábil siguiente.

**4.6** Es por lo anterior, que se revocará la providencia impugnada al considerar que la demanda se presentó dentro del término consagrado en el artículo 164 de la Ley 1437 de 2011 y se ordenará que se continúe el proceso con el trámite correspondiente.

En mérito de lo expuesto, se

## **RESUELVE**

- 1. REVÓCASE** el auto interlocutorio proferido en la audiencia inicial del 12 de diciembre de 2014 por el Tribunal Administrativo de Antioquia – Sala

---

<sup>7</sup> Código de Régimen Político y 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.”



Segunda de Oralidad por medio del cual se declaró probada de oficio la caducidad del medio de control presentado por la CONSTRUCTORA SAN ESTABAN S.A.S.

**2º** En firme esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de origen, para que se continúe con el proceso en la etapa que corresponda.

**Cópiese, notifíquese y cúmplase.**

**MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA**  
Presidenta de la Sección

**HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS**

**CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRÍGUEZ**

**JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ**